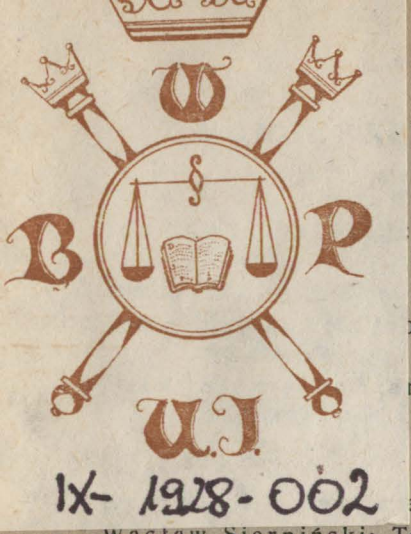
Wnemu Sanu Dr. K. Przybyłowskiemu
od autora.

MONOGRAFJE I PODRĘCZNIKI
TOM IV

STANISŁAW STARZYŃSKI

WSPÓŁCZESNY USTRÓJ PRAWNO-POLITYCZNY POLSKI I INNYCH PAŃSTW SŁOWIAŃSKICH

CZYTELNIA
WYDZIAŁOWA BIBLIOTEKA
U.J.
WYDZ. PRAWNICZY



IX- 1928- 002
X-1928-5to

IJ I PODRĘCZNIKÓW

ukazały się:

afer: Życie kwiatów (Zarys biologji

owski: Wstęp do nauki literatury
owski: Dziedziczność i zmienność (Za-

rzyński: Współczesny ustrój prawno-
innych państw słowiańskich

w druku:

eratura angielska w epoce romantyzmu
Wacław Sierpiński: Teorja liczb niewymiernych

w przygotowaniu:

Błachowski Stefan: Podstawy muzyki
Dąbkowski Przemysław: Kultura prawno-polityczna dawnej Polski
Folkierski Władysław: Historja literatury francuskiej
Gaertner Henryk: Stylistyka polska
Kuryłowicz Jerzy: Wstęp do językoznawstwa germańskiego
Lilpop Jerzy: Flora kopalna w Polsce
Mękarski Stefan: Prasa polska w zarysie historycznym
Otrębski Jan: Współczesny stan gramatyki porównawczej języków indoeuropejskich
Porzeziński Wiktor: Wstęp do językoznawstwa indoeuropejskiego
Przychocki Gustaw: Komedja i tragedja rzymska
Ptaśnik Jan: Kultura miast polskich
Srebrny Stefan: Dzieje komedji greckiej
Szafer Władysław: Szata roślinna Polski
Szymkiewicz Dezydery: Ekologja roślin
Witkowski Stanisław: Historja tragedji greckiej i teatru greckiego

MONOGRAFJE I PODRĘCZNIKI

WYDAWANE NAKŁADEM K. S. JAKUBOWSKIEGO WE LWOWIE

POD REDAKCJĄ
STEFANA WIERCZYŃSKIEGO

TOM IV

STANISŁAW STARZYŃSKI

WSPÓŁCZESNY USTRÓJ PRAWNO-POLITYCZNY POLSKI I INNYCH PAŃSTW SŁOWIAŃSKICH

Z DRUKARNI K. S. JAKUBOWSKIEGO SPÓŁKI Z OGR. ODP. WE LWOWIE

STANISŁAW STARZYŃSKI

WSPÓŁCZESNY USTRÓJ PRAWNO-POLITYCZNY POLSKI

I INNYCH PAŃSTW SŁOWIAŃSKICH



Wydz. Bibl. Prawnicza
1806165342

LWÓW 1928
NAKŁAD I WŁASNOŚĆ K. S. JAKUBOWSKIEGO
SPÓŁKI Z OGR. ODP.

WSZYSTKIE PRAWA ZASTRZEŻONE

PRZEDMOWA

Zamierzałem napisać zwięzły wykład polskiego prawa politycznego. Firma nakładowa objawiła jednak życzenie, abym rozszerzył temat i objął mem opracowaniem także Czechosłowację, Jugosławję, Bułgarję i Rosję, a zarazem, ażebym nie przekroczył pewnej maksymalnej ilości arkuszy druku. Starałem się do tego, ile możności, zastosować, i z tego powodu zaniechałem obszerniejszego opracowania niektórych kwestyj, dotyczących polskiego ustroju państwowego, oraz ograniczyłem się do przedstawienia ustroju innych państw prawie jedynie na podstawie ich konstytucyj, bez wchodzenia w szczegóły.

Cieszyłbym się bardzo, gdyby się okazało, że słuchacze wydziału prawa, przystępujący po ukończeniu II roku studjów do egzaminu rocznego, znaleźli w mojej książce odpowiedni i dogodny dla siebie podręcznik.

Lwów, w lutym 1928.

Stanisław Starzyński

SPIS RZECZY

Str.

PRZEDMOWA V
SPIS RZECZY VII

POLSKA . . . . . 1—159
Rozdział I: Wstęp — Granice państwa 3
Rozdział II: Uwagi ogólne — Rzeczpospolita . 12
Rozdział III: Ustawodawstwo 16
Rozdział IV: Rząd — Funkcja wykonawcza . 75
A) Prezydent Rzeczypospolitej 76
B) Ministrowie 83
C) Niższe instancje administracji rządowej . 92
D) Organa samorządowe 94
Rozdział V: Sądownictwo 104
Rozdział VI: Prokuratorja Generalna Rzeczypospolitej 109
Rozdział VII: Obywatelstwo Państwa Polskiego — Obowiązki i prawa obywateli 111
Nabycie obywatelstwa 111
Obowiązki obywatelskie 115
Prawa publiczne obywateli 116
Rozdział VIII: Stosunek Państwa do Kościoła . 127
Rozdział IX: Rękojmie konstytucyjne 130
Rozdział X: Polska a Gdańsk 152
Rozdział XI: Polska a Liga Narodów 157
CZECHOSŁOWACJA . . . . . 161—190
JUGOSŁAWJA . . . . . 191—208
BUŁGARJA . . . . . 209—226
ROSJA . . . . . 227—243
DODATEK . . . . . 245—288
Uzupełnienia i sprostowania 247
Spis główniejszych rozpraw, prac i artykułów . . 279
Errata 287

POLSKA

ROZDZIAŁ I

Wstęp — Granice państwa

Zarodkiem zmartwychwstałego państwa polskiego stało się terytorjum t. zw. Królestwa Kongresowego, uznane proklamacją obu cesarzy, austrjackiego i niemieckiego, z dnia 5 listopada 1916, za „państwo samodzielne z dziedziczną monarchją i konstytucyjnym ustrojem", mające pozostawać w nieokreślonej bliżej łączności z mocarstwami centralnemi, przyczem liczono głównie na uzyskanie polskich posiłków wojskowych przeciw Rosji. Wprawdzie Rosja zaprotestowała przeciwko temu aktowi [1]), ale już dnia 30 marca 1917 wskutek pierwszej rewolucji (Kereńskiego) ujrzała się zmuszoną zrzec się formalnie Królestwa Kongresowego i uznać deklaracją z 30 marca jego samodzielność i osobną polską państwowość. Jeszcze przedtem postawił W. Wilson w swej deklaracji z dnia 22 stycznia 1917 postulat powstania Polski „zjednoczonej, samodzielnej i niepodległej", a w rok później w swem orędziu do Kongresu Stanów Zjednoczonych z 8 stycznia 1918 umieścił znany i głośny punkt 13, w którym zaliczał powstanie niepodległej Polski, obejmującej wszystkie

---

[1]) Treść protestu podaje K. W. Kumaniecki: Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania państwa polskiego, Kraków 1920, str. 52.

zamieszkałe niewątpliwie przez Polaków terytorja, a mającej dostęp do morza, do bezwzględnych warunków zawarcia pokoju. Polska armja ochotnicza, tworzona we Francji, została uznana dekretem Poincare'go z 4 czerwca 1917 za armję legalną, walczącą pod rozkazami armji francuskiej, zaś w październiku 1917 otrzymała ona uznanie innych państw koalicji, jako armja sprzymierzona z nią i walcząca na prawach kombatantów czyli wojska regularnego, wchodzącego w skład sił zbrojnych koalicji. Polski Komitet Narodowy w Paryżu został uznany przez Francję, Anglję, Włochy i Stany Zjednoczone za oficjalną polską reprezentację (dnia 20/IX 1917, 15/X 1917, 30/X 1917, 10/XI 1917) i zarazem otrzymał prawo wykonywania nadzoru nad wspomnianą autonomiczną armją polską oraz wykonywania zwierzchniczych atrybucyj nad nią we wszystkich kwestjach wojskowych natury politycznej. Zebrani na konferencji w Paryżu dnia 3 czerwca 1918 przedstawiciele mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych uznali za jeden z głównych celów wojny utworzenie Polski zjednoczonej i niepodległej z wolnym dostępem do morza (uchwała wersalska), a gdy z początkiem października 1918 mocarstwa centralne poprosiły prezydenta Wilsona o wdrożenie rokowań pokojowych na podstawie jego 14 punktów, a więc i punktu 13, odnoszącego się do Polski, wydała warszawska Rada Regencyjna dnia 7 października 1918 orędzie do narodu, proklamujące niepodległość państwa polskiego i wzywające do skupienia się przy niej pod sztandarem całkowitego odbudowania ojczyzny. Bezpośrednio potem oświadczyła też reprezentacja polska we Wiedniu, że odtąd uważa się tylko za przedstawicielkę państwa polskiego, a i słynny manifest ce-

sarza austrjackiego z 16 października 1918 (za gabinetu Hussarka) mówi o Galicji jako o kraju, już właściwie do Austrji nie należącym [1]).

To całkowite odbudowanie nastąpiło jednak, i to stopniowo, dopiero po abdykacji obu cesarzy-okupantów i po wypędzeniu ich wojsk z Kongresówki i z Galicji. Jako datę powstania państwa polskiego uważają jedni [2]) dzień 11 listopada 1918, t. j. datę przejęcia przez komendanta Józefa Piłsudskiego z rąk Rady Regencyjnej władzy wojskowej, inni [3]) dzień 14 listopada, t. j. objęcia przezeń także i władzy cywilnej. Natychmiast potem stwierdziły mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone w jawny a wybitny sposób istnienie suwerenności państwowej polskiej, zapraszając Polskę do udziału w kongresie pokojowym wersalskim na równych prawach ze wszystkiemi innemi państwami i do podpisania narówni z niemi traktatów pokojowych, oraz wprowadzając ją odrazu do Ligi Narodów. Równocześnie z traktatem pokojowym wersalskim zawarła koalicja 28 czerwca 1919 osobny traktat z Polską, odnoszący się do praw mniejszości narodowych i religijnych w Polsce, oraz przyznający prawo obywatelstwa polskiego wszystkim obywatelom trzech państw zaborczych, których terytorja już Polsce przypadły lub jej w przyszłości przypadną.

Jakkolwiek wymienialiśmy dotąd tylko akty międzynarodowe i prawnopolityczne, dotyczące powstania Polski, a pomijaliśmy wszelkie inne czynniki, to jed-

[1]) Patrz Kumaniecki: Zbiór dokumentów, j. w. str. 123.

[2]) Np. W. Komarnicki: Polskie prawo polityczne, Warszawa 1922, str. 40.

[3]) Np. Stanisław Car: Z zagadnień konstytucyjnych Polski, Warszawa 1924, str. 73.

nak musimy zrobić wyjątek dla Legjonów polskich, jako dla własnego, państwowo-twórczego czynnika, którego udział w dziele odbudowania ojczyzny miał także i wybitne znaczenie międzynarodowe, a które nietylko nie przyniosły ujmy tradycjom rycerskim narodu i poprzednikom swym z czasów epopei napoleońskiej, ale przeciwnie bohaterstwem swem zaimponowały nawet wrogowi i nieśmiertelną okryły się sławą. Wystarczy tylko wspomnieć zwycięskie boje Pierwszej Brygady, Żelazną Brygadę Karpacką, Rafajłowę, Mołotków, Rarańczę, Kaniów, przedarcie się przez Sybir, morza podbiegunowe aż do Francji.

Wskrzeszone w powyższy sposób państwo polskie, jest terytorjalnie mniejsze nietylko od Polski przedrozbiorowej, ale nawet od Polski po pierwszym rozbiorze, pomimo, że w tym rozbiorze utraciło Galicję, którą obecnie odzyskało[1]). Jego dzisiejsze granice ustalone zostały na koszt mocarstw rozbiorowych następującemi aktami prawno-politycznemi względnie dyplomatycznemi: Od strony Niemiec traktatem wersalskim z dnia 28 czerwca 1919, rozgraniczeniami przedsięwziętemi na podstawie wyniku plebiscytów, zarządzonych w myśl tego traktatu na Górnym Śląsku oraz w Warmji i na Mazowszu pruskiem; od strony Czechosłowacji orzeczeniem Rady Ambasadorów z 28 lipca 1920, które uregulowało sporne granice Polski na Śląsku Cieszyńskim oraz na Spiżu i Orawie na obszarze, leżącym w środku pomiędzy granicą byłej Galicji a granicą Węgier, oznaczoną w traktacie z Trianon z dnia 4 czerwca 1920, tudzież

[1]) Graficznie przedstawia tę różnicę mapka, dołączona do rozprawy Leona Wasilewskiego: Granice Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1926.

tymże traktatem, zawartym w Trianon pomiędzy mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi a Węgrami. Od strony Austrji określone zostały granice na podstawie oświadczenia zawartego w rozdziale VIII traktatu z dnia 10 września 1919 z St. Germain en Laye, że Austrja oddaje do dyspozycji zwycięskiej koalicji i zrzeka się na jej rzecz wszystkich praw oraz tytułów do terytorjów, które poprzednio należały do monarchji austro-węgierskiej, a które znajdują się poza nową granicą Austrji, opisaną w tymże traktacie i które obecnie nie otrzymały żadnego innego przeznaczenia; przyczem Austrja zobowiązuje się zgóry uznać postanowienia zwycięskiej koalicji co do tych terytorjów. Koalicja ze swej strony uznała milcząco za rzecz nie ulegającą żadnej dyskusji, a przytem niekwestjonowaną przez żadne inne państwo, że Galicja Zachodnia, w której już od listopada 1918 rządziła Polska Komisja Likwidacyjna, należy integralnie do Polski; co do Galicji Wschodniej natomiast rościła sobie koalicja prawo, z różnych przyczyn a także ze względu na powstanie Rusinów przeciw Polakom, korzystania z art. 87 traktatu wersalskiego, przyznającego jej prawo określenia później granic Polski, nieoznaczonych w tym traktacie. Po pokonaniu powstania ruskiego upoważniła jednak Rada Ambasadorów rząd polski decyzją z 25 czerwca 1919 do „zajęcia“ Galicji Wschodniej aż po Zbrucz, i wprowadzenia tamże zarządu cywilnego, zgodnie z istniejącym zresztą faktycznym stanem rzeczy, gdyż już od pierwszej chwili obalenia rządu austrjackiego w tej części kraju objął w niej władzę najpierw Tymczasowy Komitet Rządzący we Lwowie, następnie Komisja Rządząca we Lwowie (dekret Naczelnika Państwa z 10 stycznia 1919), a wre-

szcie Generalny Delegat rządu dla byłej Galicji (całej), ustanowiony rozp. Rady Ministrów z 7 marca 1919. Zarazem jednak postanawia ta decyzja, że ludności Galicji Wschodniej pozostawia się w zasadzie t. zw. prawo samostanowienia, co zostało później osłabione przez postulat, wypowiedziany w decyzji Rady Najwyższej z 8 grudnia 1919, iż trzeba, aby ustał jak najprędzej stan obecny niepewności politycznej, w jakiej naród polski się znajduje.

Granice b. Galicji Wschodniej od strony Rosji ustalił dopiero traktat ryski, najpierw preliminaryjny z 12 października 1920, potem definitywny z 18 marca 1921, zawarty, wedle urzędowego brzmienia, pomiędzy „Polską z jednej, a Rosją oraz Ukrainą z drugiej strony“ (wstęp do traktatu), przyczem przedstawiciele Rosji sowieckiej działali równocześnie z upoważnienia rządu Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad, oraz rządu Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad. Wkrótce po zawarciu pokoju preliminaryjnego wcielone zostały ziemie polskie, położone na wschód od t. zw. linji Curzona z dnia 8 grudnia 1919, t. j. województwo wołyńskie, poleskie i nowogrodzkie, do państwa polskiego przez ustawę z dnia 4 lutego 1921. Pomiędzy Polską a Litwą Kowieńską przeprowadzono rozgraniczenie zgodne z rezolucją Rady Ligi Narodów z 3 lutego 1923, która stanęła na podstawie uchwały sejmu ziemi wileńskiej z 24 marca 1922, zrywającej stanowczo wszelkie węzły z Rosją a opowiadającej się bezwzględnie za Polską, oraz na podstawie ustawy polskiej z 6 kwietnia 1922, wcielającej w myśl powyższej uchwały sejmu wileńskiego ziemię wileńską do Polski. Na tej rezolucji Rady Ligi Narodów oparła się Konferencja Ambasadorów, uchwalając dnia

15 marca 1923 zatwierdzenie granic Polski od strony Litwy Kowieńskiej a zarazem i od strony Rosji, i czyniąc w ten sposób użytek z prawa, zastrzeżonego sobie w art. 87 traktatu wersalskiego [1]).

O granicy od strony Łotwy nie zawiera decyzja Konferencji Ambasadorów żadnej wzmianki i wogóle granica ta jest ustalona tylko faktycznie, ale żadna formalno-prawna jej podstawa w postaci jakiegoś pisemnego aktu nie jest znana [2]). Co się tyczy granicy od strony Rumunji, to była ona pierwotnie okre-

[1]) Rezolucja z 3 lutego 1923 określa ściśle te granice i poleca przeprowadzić po ich myśli podział pasa neutralnego pomiędzy Polską a Litwą. Decyzja Konferencji Ambasadorów poleca zachować na uwadze sytuację faktyczną, wytworzoną wskutek rezolucji i rozpoczętego już rozgraniczania i określa na tej podstawie jeszcze raz bardzo szczegółowo granicę od strony litewskiej, oznaczając granicę od strony rosyjskiej słowami: „Linja oznaczona i zasłupiona za zgodą obu państw i na ich odpowiedzialność w dniu 23 listopada 1922". Jest to faktyczne zamaskowane zatwierdzenie traktatu ryskiego; od wyraźnego i formalnego uznania traktatu powstrzymała Konferencję obawa o utratę prestige'u mocarstw koalicyjnych, mogącą nastąpić w razie gdyby były zrezygnowały ze skorzystania z uprawnień, jakie im nadawał wspomniany art. 87. Polska domagała się wówczas wyraźnego zatwierdzenia traktatu ryskiego.

O granicach Polski patrz K. W. Kumaniecki: Odbudowa państwowości polskiej, Kraków 1923, str. 674—686; W. Komarnicki: Polskie prawo polityczne, Warszawa 1922; tenże: Geneza terytorjum państwowego Polski ze stanowiska prawa narodów, Wilno 1925; St. Kozicki: Sprawa granic Polski na konferencji pokojowej w Paryżu, Warszawa 1921; St. Kutrzeba: Polska odrodzona 1914—1921, Kraków 1921; L. Wasilewski: Granice, j. w.; Zdzisław Próchnicki: Ustrój państwowy (w dziele zbiorowem: Polska współczesna, Lwów 1926, napisanem przez Fr. Bujaka, Zb. Pazdrę, Z. Próchnickiego i St. Sobińskiego), Lwów 1926.

[2]) Wedle informacji ze źródeł urzędowych.

ślona w traktacie t. zw. granicznym, zawartym w Sèvres dnia 10 sierpnia 1920, który jednak nie wszedł w życie z powodu, że Polska go nie podpisała, a podpis ten był do ważności potrzebny. Powodem odmowy podpisu była ta okoliczność, że traktat ten, chociaż nie oddawał t. zw. Galicji Wschodniej w posiadanie ukraińskie ani rosyjskie, to jednak konstruował ją jako osobne państwo, narówni z Polską [1]). Wskutek tego doczekało się odgraniczenie Polski od Rosji swego formalnego uznania dopiero w r. 1923 przez uchwałę Konferencji Ambasadorów z 15 marca (j. w.), zaś odgraniczenie od Rumunji pozostało kwestją otwartą; traktat ryski z r. 1921 nie odnosi się oczywiście do niej i brak tu także formalno-prawnego aktu rozgraniczającego, przyczem należy zaznaczyć, że granica polsko-rumuńska nie zlewa się ani z dawną granicą pomiędzy Galicją a Bukowiną za czasów austrjackich, ani nie pokrywa się z linją sewrską (od której odbiega raz w okolicy Zaleszczyk na naszą niekorzyść, a raz w trójkącie pokuckim na naszą korzyść), lecz biegnie tam, gdzie swego czasu zatrzymały się wojska polskie [2]), a czynność wspólnej komisji delimitacyjnej nie jest jeszcze całkowicie ukończona.

---

[1]) Patrz Jul. Makowski: Zobowiązania międzynarodowe Polski, Poznań 1925, str. 10—12. Traktat w Sèvres, zawarty przez koalicję z Rumunją, Czecho-Słowacją, Jugosławją i Polską, uznawał suwerenność Polski tylko na terytorjach, leżących na północ od linji granicznej, idącej od Śląska, ale kończącej się w punkcie, w którym dawna granica między Austrją a Węgrami spotka się z granicą administracyjną między powiatami Lisko od Zachodu a Turka od Wschodu". Ten punkt „jest punktem wspólnym dla trzech granic: Polski, Czech i Galicji Wschodniej" (art. 1—3).

[2]) Wedle informacji ze źródeł urzędowych.

Ze względu na wyraźne brzmienie decyzji Konferencji Ambasadorów, nie można rozciągać jej postanowień także i na granicę rumuńską.

Wreszcie zanotować należy, że Polsce udało się szczęśliwie uniknąć kilku wielkich niebezpieczeństw, a mianowicie: terytorjalnych zakusów niemiecko-pruskich, zrealizowania smutnej pamięci traktatu zawartego 9 lutego 1918 w Brześciu Litewskim pomiędzy Niemcami i Austro-Węgrami a Rosją, a unieważnionego przez traktat wersalski i inne, i wreszcie otrzymania tymczasem tylko 25-letniego mandatu do zarządu t. zw. Galicją Wschodnią, po myśli uchwały Rady Najwyższej z 21 listopada 1919.

ROZDZIAŁ II

Uwagi ogólne — Rzeczpospolita

Dzisiejszy prawno-polityczny ustrój Polski opiera się na Konstytucji, uchwalonej 17 marca 1921 przez Sejm zwany Ustawodawczym, czyli przez Konstytuantę, wybraną na podstawie ordynacji wyborczej, nadanej dekretem Naczelnika Państwa J. Piłsudskiego z 28 listopada 1918, w wykonaniu jego dekretów z 14 i 22 listopada 1918. Ordynacja ta obejmowała Królestwo Polskie i okręg białostocki, Śląsk Cieszyński, Galicję (całą) i zabór pruski. Ze względu na niemożność przeprowadzenia podówczas wyborów w Galicji Wschodniej, spowodowaną zbrojnym oporem Rusinów barwy ukraińskiej przeciw przynależności Galicji Wschodniej do Polski, powołała ordynacja wyborcza byłych posłów polskich z tych okręgów do byłej austrjackiej Izby posłów w skład Sejmu Ustawodawczego, a to samo uczynił dekret z dnia 7 lutego 1919 odnośnie do zaboru pruskiego, powołując chwilowo w skład Sejmu Ustawodawczego Polaków, posiadających w r. 1918 mandat poselski do parlamentu Rzeszy Niemieckiej. Później powołał Sejm Ustawodawczy do swego grona kandydatów z pierwszej listy na Śląsku Cieszyńskim (wybory nie mogły się tam odbyć z powodu wojny polsko-czeskiej), a wkońcu zakooptował, po złączeniu ziemi wileńskiej z Polską

w marcu 1922, dwudziestu członków sejmu wileńskiego do swego grona.

Konstytucja marcowa została w kilku punktach uzupełniona przez ustawę z 2 sierpnia 1926, ordynacja wyborcza zaś została zastąpiona nowemi dwiema ordynacjami do Sejmu i do Senatu, z 28 lipca 1922, które służyły za podstawę wyboru pierwszego Sejmu, wybranego na zasadzie Konstytucji z r. 1921, a złożonego, w przeciwieństwie do Sejmu Ustawodawczego z dwóch Izb. Konstytucja składa się z siedmiu rozdziałów, obejmujących razem 126 artykułów (oprócz wstępu); pierwszy z nich ustala republikańską formę rządu Polski, co już faktycznie ustanowił Naczelnik Państwa Piłsudski, swemi dekretami wydanemi dnia 14 i 22 listopada 1918 przy objęciu władzy, a co zatwierdził pośrednio Sejm Ustawodawczy w swej uchwale z 10 lutego 1920, zwanej krótką lub małą konstytucją, wypowiadającej kilka zasad, wedle których ma być sprawowana najwyższa władza państwowa aż do czasu uchwalenia przez Sejm postanowień o organizacji tychże najwyższych władz. Również znajdujemy tam rozdział poszczególnych funkcyj władzy zwierzchniej, należącej [1]), jak Konstytucja głosi, do narodu (art. 2),

[1]) Istnieje spór między znawcami prawa politycznego, co do tego, czy nie byłoby lepiej użyć wyrażenia, że władza zwierzchnia p o c h o d z i od narodu. Ja broniłem tego drugiego wyrażenia z powodów pojęciowych, na których powtarzanie jednak niema tu miejsca, przyczem zaznaczam, że ono jest używane i w licznych republikańskich konstytucjach powojennych (niemiecka, austrjacka, czesko-słowacka, bawarska, gdańska i t. d.) i również we wielu konstytucjach monarchicznych, zarówno przedwojennych (polska ustawa rządowa z 3 maja 1791, konstytucja belgijska z r. 1831, grecka z r. 1864, rumuńska z r. 1866), jak i powojennych (rumuńska 1923, art. 33, egipska z r. 1923,

pomiędzy poszczególne tego narodu organa, a mianowicie pomiędzy Sejm i Senat, które są organami narodu w zakresie ustawodawstwa, pomiędzy Prezydenta Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, którzy są organami narodu w zakresie władzy wykonawczej i wreszcie pomiędzy niezawisłe sądy, będące organami narodu w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Jeżeli sobie uprzytomnimy, że wspomniana krótka konstytucja ograniczała Naczelnika Państwa tylko do roli „najwyższego wykonawcy uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych", to uwydatni się wielka różnica pomiędzy stanowiskiem i kompetencją dawniejszej a dzisiejszej głowy państwa, na korzyść rozszerzenia i usamoistnienia władzy wykonawczej, należącej dziś do Prezydenta w całej swej pojęciowej rozciągłości, a nie ograniczonej jedynie do wykonywania cudzych uchwał.

Wielu autorów uważa powyższy rozdział funkcyj za klasyczne urzeczywistnienie znanej teorji Montesquieu'go o podziale władz. Jest to mylne, gdyż Montesquieu wychodził z założenia, że w państwie istnieje kilka osobnych władz, z których każda ma własny osobny podmiot w pewnym czynniku społecz-

art. 23 i irlandzka z r. 1922, art. 2). Znaczy to, że chociaż monarcha rządzi z własnego prawa, to jednak uznaje on, że pierwotnem źródłem tego prawa jest wola narodu. Patrz Starzyński: Konstytucja Państwa Polskiego, Lwów 1921, oraz moją recenzję książki p. t. „Nasza Konstytucja" w „Przeglądzie Prawa i Administracji" 1922/3. Natomiast w obowiązującej poprzednio t. zw. małej konstytucji z 20 lutego 1919 użyto wyrażenia, że władzą suwerenną jest Sejm Ustawodawczy, a ponieważ ten Sejm jest wybrany przez naród, przeto jego władza pochodzi od narodu. Patrz także St. Estreicher: Zasada zwierzchnictwa narodu (Nasza Konstytucja, Kraków 1922).

nym, podczas gdy w rzeczywistości władza państwowa jest jedna i jednolita, a podmiotem jej jest państwo jako takie. To co Montesquieu nazywa osobnemi „władzami“, należy uważać tylko za osobne funkcje czyli kierunki działalności jednej i jedynej władzy państwowej, a zająwszy to stanowisko, należy bezwarunkowo przyjąć postulat Montesquieu'go, iż dla każdej „władzy“ wedle niego, a „funkcji“ władzy wedle dzisiejszego pojmowania rzeczy mają istnieć osobne organa, gdyż to jest najskuteczniejszą gwarancją wolności obywatelskiej, do której zapewnienia winien dążyć każdy ustrój państwowy. Tak jest w Polsce z mocy art. 2 Konstytucji i tak jest mniej więcej w każdem nowoczesnem państwie kulturalnem. Należy także dążyć do tego, aby pomiędzy poszczególnemi funkcjami istniało należyte ustosunkowanie co do ich kompetencji, czyli aby była zachowana t. zw. równowaga władz, a nie było hipertrofji czyli przerostu uprawnień organów jednej funkcji na szkodę drugich, gdyż to i szkodzi wolności obywatelskiej i bardzo utrudnia praworządne i zgodne z konstytucją sprawowanie rządów.

Zaczynamy od funkcji ustawodawczej i jej organów.

ROZDZIAŁ III

Ustawodawstwo

Organami ustawodawczemi są: Sejm t. j. Izba poselska i Senat; jednak nie w równej mierze, jakby być powinno i jak jest w przeważnej ilości państw dwuizbowych, ale ze znacznem upośledzeniem Senatu, który, wedle art. 35 Konstytucji ma tylko „rozpatrywać“ uchwały ustawodawcze sejmowe i, jeżeli się na nie nie zgadza, ma do dni 30 swój zamiar poczynienia zmian zapowiedzieć, a do dalszych dni 30 te zmiany zaproponować. O ile tego nie uczyni, ustawa uważa się milcząco za przyjętą przez Senat i następuje jej ogłoszenie. W tem znaczeniu też mówi art. 3 Konstytucji: „niema ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo określony“, milcząc tu o Senacie. Jeżeli Sejm propozycje Senatu przyjmie choćby zwykłą większością głosów, albo też jeżeli większością $^{11}/_{20}$ części głosów przywróci swoją pierwotną uchwałę[1]), ustawa jest uchwalona. Może jednak zajść cały szereg ewentualności, nieprzewidzianych w art. 35. Po pierwsze może Senat nie ograniczyć się do poczynienia zmian, ale może całą ustawę wogóle odrzucić, by-

[1]) Jedynie tak, a nie inaczej można rozumieć i interpretować brzmienie ostatniej alinei art. 35.

wały już takie wypadki [1]). Wtedy należy, zdaniem Senatu, które uważam za całkiem słuszne, uznać projekt ustawy za nie istniejący i trzeba, jeżeli się ten przedmiot chce ustawodawczo załatwić, ponowić projekt, ten sam lub podobny, zapewne na najbliższej sesji. Teorja „maximum poprawek“, którą tu chciano stosować, jest nieuzasadniona [2]), choćby dlatego, że art. 35 czyni wyraźną różnicę pomiędzy poprawkami a odrzuceniami. Po drugie, może się zdarzyć, że Sejm, obradując nad poprawkami senackiemi, nie przyjmie ich wprawdzie, ale też nie podtrzyma pierwotnego tekstu swoich własnych uchwał, lecz uchwali w to miejsce coś trzeciego. Wtenczas to nowe brzmienie uchwał sejmowych musi

[1]) Opisałem jeden taki wypadek w ankiecie „Ruchu Prawniczego i Ekonomicznego“ w r. 1925, str. 444; dotyczył on Akademji Sztuk Pięknych.

[2]) Powody przytoczyłem w „Przeglądzie Prawa i Administracji“ 1922 i w „Kurjerze Warszawskim“ z 8 kwietnia 1923.

Tego samego zdania jest prof. Michał Rostworowski w szeregu artykułów, jak: Ustawodawstwo (Nasza Konstytucja, Kraków 1922), Wykładnia naszej Konstytucji (O naprawę Rzeczypospolitej, Kraków 1922), W sprawie konfliktu między Sejmem a Senatem (ankieta o Konstytucji, Kraków 1924) oraz pp.: Cybichowski (Sejm a Senat, „Gaz. Adm. i Pol. Państw.“ 1923) i Jul. Makowski (Konstytucja Rzplitej Polskiej, 1924). Teorji maximum poprawek broni przedewszystkiem Wł. Leop. Jaworski (Konflikt między Sejmem a Senatem, ankieta, j. w.); Artur Miller (Sejm a Senat, Warszawa 1925) uważa kwestję tę za zupełnie otwartą, polemizując z argumentami jednej i drugiej strony. Sejm zajął wprawdzie stanowisko „maximum poprawek“, uchwalił ponownie projekt ustawy o Akademji Sztuk Pięknych, ale ustawa ta wskutek protestu Senatu nie została ogłoszona, a więc nie nabrała mocy obowiązującej, a sprawę załatwiono inaczej. Ani Konstytucja, ani regulamin sejmowy nie wspomina o terminie, w którym może być ponowiony projekt ustawy, raz odrzuconej.

być przesłane do Senatu, aby on zajął wobec nich stanowisko; na ten sposób postępowania zgodziły się już obie Izby. Wreszcie trafiało się, że Sejm podtrzymał swoją pierwotną uchwałę absolutną większością głosów, ale mniejszą niż $^{11}/_{20}$, a tem samem odrzucił poprawkę Senatu ilością głosów, niedostateczną do jej odrzucenia; wtedy uważa się także cały projekt ustawy za odrzucony, ale jeżeli Sejm lub rząd go podejmą, może być zaraz traktowany w skróconem postępowaniu (uchwała sejmowa z 11 października 1923, na 68 posiedzeniu, zmieniająca art. 14 i 24 regulaminu sejmowego). Wielu autorów proponowało przyjęcie w podobnych wypadkach pewnego postępowania uzgadniającego [1]).

Upośledzenie Senatu w stosunku do Sejmu objawia się i w bardzo wielu innych punktach, które będą

[1]) St. Bukowiecki (ankieta „Ruchu Prawn. i Ekon.") żąda komisji porozumiewawczej albo dwukrotnych obrad Senatu przed odesłaniem uchwały zpowrotem do Sejmu, albo dłuższego okresu czasu pomiędzy odrzucającą uchwałą Senatu a następnemi obradami Sejmu; tego ostatniego żąda i A. Suligowski, j. n. M. Rostworowski proponował, by ostateczne rozstrzygnięcie różnic pomiędzy uchwałami obu Izb poruczyć Izbom połączonym (ankieta „Czasop. Prawn. i Ekon."). Wniosek Sejmowy Z. L. N. z 25 czerwca 1926 żąda, aby obie Izby wybierały w tym celu wspólną komisję porozumiewawczą w stosunku proporcjonalnym do liczby posłów i senatorów, i aby następnie, złączywszy się, głosowały *en bloc* nad projektem tej komisji. Podobnie wniosek stronnictwa Chrz. Nar., pozostawiający ostateczne rozstrzygnięcie wspólnemu zebraniu obu Izb pod kolejnem przewodnictwem obu Marszałków. Wniosek stronnictwa ludowego „Piast" z 22 czerwca 1926, chciał stosowania i w tym przypadku postanowień o większości $^{11}/_{20}$ części głosów w Sejmie, czyli postępowania takiego, jak przy poprawkach.

w dalszym ciągu poruszone[1]). Tu jednak zaznaczyć już należy, że postulat zrównania uprawnień obu Izb przez znaczne rozszerzenie atrybucyj Senatu staje się coraz powszechniejszym i silniejszym. W Sejmie oświadczył się za tem wniosek Zw. Lud. Nar. z 25 czerwca 1926 i wniosek stronnictwa Chrześć. Nar. z tegoż samego dnia; w literaturze prawno-politycznej żąda tego zrównania cały szereg pisarzy od samego początku istnienia Konstytucji, a szereg ten ciągle się zwiększa[2]). Różnica zachodzi tylko co do tego, że jedni żądają zrównania prawie całkowitego, inni zrównania częściowego, inni wreszcie, np. Suligowski, pragną zwiększenia ilości spraw, przekazanych decyzji obu Izb połączonych; zachodzi więc pewne stopniowanie postulatów.

Ponieważ Sejm jest jedynym organem narodu, mającym prawo ustawodawcze własne, a nie delegowane, przeto Konstytucja nie potrzebuje wyliczać szczegółowo przedmiotów, do jego kompetencji należących, ale przestaje słusznie na ogólnem, choć niebardzo szczęśliwem wyrażeniu, że „zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania", zaś w ostatniej alinei art. 3, określa ona źródło i kompetencję ustawodawstwa delegowanego, poza tem zaś przewiduje w noweli z 2 sierpnia 1926 tymczasowe

[1]) Zestawiłem je i omówiłem w mej książce p. t. Konstytucja Państwa Polskiego, j. w., tudzież w rozprawach, ogłoszonych w r. 1921 w „Przeglądzie Prawa i Administracji", w „Ruchu Prawniczym i Ekonomicznym" 1921, w „Gazecie Lwowskiej" i w „Czasie" w kwietniu 1921.

[2]) Można tu wymienić mniej więcej wszystkie wyżej przytaczane nazwiska: Bukowiecki, Komarnicki, Rostworowski, Starzyński oraz Dubanowicz, Głąbiński i wielu innych, w pracach wymienionych bądź wyżej, bądź niżej.

delegowane ustawodawstwo prezydjalne, do czego przejdziemy później. Oprócz owego ogólnego wyrażenia wymienia jednak Konstytucja jeszcze specjalnie niektóre przedmioty, wymagające drogi ustawodawczej, jako to: coroczny budżet państwowy, ustalenie stanu liczebnego wojska i zezwalanie na coroczny pobór rekruta, zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomego majątku państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanawianie ceł i monopolów, ustalenie systemu monetarnego, jako też przyjęcie gwarancji finansowej przez państwo, a zatem nietylko sprawy, podpadające pod pojęcie ustawodawstwa w materjalnem słowa znaczeniu, t. j. stanowienie nowych reguł prawnych, ale i niektóre rzeczy, mające charakter ustaw tylko we formalnem słowa znaczeniu (np. zamiana lub pozbycie jakiejś realności państwowej).

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje tylko rządowi i Sejmowi. Niema go, bezpodstawnie, Senat, może je jednak wykonywać pośrednio wtedy, jeżeli zmieni projekt ustawy, uchwalony przez Sejm, a Sejm tę zmianę przyjmie. Wnioski, pociągające za sobą wydatki ze skarbu państwa, muszą podawać w myśl art. 10 Konst. sposób ich pokrycia i zużycia, co w art. 14 regulaminu sejmowego ujęte zostało w słowa „wnioski ....pociągające za sobą obciążenie skarbu lub majątku państwa muszą być ujęte we formę ustawy".

Projekt ustawy, uchwalony w Sejmie, nabiera mocy obowiązującej dopiero po podpisaniu go przez Prezydenta Rzplitej i po należytem ogłoszeniu. Wedle t. zw. krótkiej konstytucji podpisywał i ogłaszał ustawy sam Marszałek Sejmu Ustawodawczego, z pominięciem Naczelnika Państwa. Obecnie, wedle brzmienia art. 44

Konstytucji, Prezydent „podpisuje ustawy i zarządza ogłoszenie ich“, a wedle art. 35, Prezydent „zarządzi ogłoszenie“ w terminach tamże wymienionych. Wobec imperatywnego brzmienia tych postanowień należy przyjąć, że Prezydent musi podpisać projekt ustawy, bez względu na to, co o nim sądzi; może on co najwyżej zwlekać przez czas jakiś, lub mając u swego boku ministerstwo przeciwne danej ustawie, uciec się w jakimś niezwykle doniosłym przypadku, do tak heroicznego środka, jak ustąpienie z prezydentury, względnie do tak ryzykownej drogi, jak rozwiązanie Sejmu w nadziei, że nowy Sejm będzie także przeciwny ustawie, i że wskutek tego nie pociągnie go do konstytucyjnej odpowiedzialności za naruszenie Konstytucji; a może wreszcie poddać się skutkom tej odpowiedzialności, jeżeli chce uchronić państwo przynajmniej na jakiś czas od jakiejś, jego zdaniem, katastrofalnej ustawy, ale ostatecznie trudno jest postawić inną tezę, jak tę, że Prezydent ustawę podpisać musi [1]). Jakkolwiek wzmocnienie władzy Prezydenta przez przyznanie mu prawa niepodpisania było od dłuższego czasu poważnym i w szerokich kołach słusznie uznanym postulatem [2]), to jednak opinja, głosząca, że Prezydent może ustawy nie podpisać, reprezentowana

[1]) Patrz Stanisław Car: Z zagadnień konstytucyjnych Polski, Warszawa 1924, str. 54, który określa to prawo Prezydenta jako czynność ściśle mechaniczną; Starzyński: Kilka uwag o władzy Prezydenta Rzplitej (Drogi Polski 1923, str. 1, sq.).

[2]) Patrz np. Roman Rybarski: Kryzys systemu parlamentarnego (w „Rzeczypospolitej“); Al. Chrząszczewski: Zmierzch parlamentaryzmu (w „Drogach Polski“); Michał Rostworowski: Wzmocnienie stanowiska Prezydenta Rzplitej (w „Czasie“ z r. 1924); Jul. Makowski: Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzplitej („Przegląd Wszechpolski“ 1923).

głównie przez prof. Wł. L. Jaworskiego[1]) i prof. Makowskiego[2]), poczęści także i przez prof. Rostworowskiego[3]) i Wróblewskiego[4]), trudna jest *de lege lata* do utrzymania. Gdyby Sejm Ustawodawczy chciał był pozostawić Prezydentowi tę możność, byłby to w jakiejś formie wypowiedział — a że i Sejm dzisiejszy tego nie zamierzał, najlepszym dowodem jest fakt, że wniosek rządowy z r. 1926 o przyznanie Prezydentowi prawa veta zawieszającego, jakie on posiada we Francji, Czechosłowacji, Stanach Zjednoczonych, Brazylji, na Węgrzech, na Łotwie, w Turcji, Finlandji, w Niemczech, poczęści i na Litwie i t. d.[5]) został odrzucony[6]). Brak prawa veta prezydjalnego należy uznać za jedną z wielce ujemnych stron naszego ustroju, ze względu właśnie na potrzebę zaznaczonej już równowagi władz i na stanowisko głowy

[1]) Art. „Rząd" w wyd. „Nasza Konstytucja", Kraków 1922, str. 74.

[2]) Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej, „Przegląd Wszechpolski" 1923.

[3]) Nasza Konstytucja, j. w.

[4]) Nasza Konstytucja, j. w. Także prof. Peretiatkowicz w recenzji St. Cara przychyla się do tej opinji. Mimo to trudno zgodzić się z twierdzeniem M. Starzewskiego, iż w nauce ustaliła się teza prof. Rostworowskiego i prof. Wróblewskiego, przyznająca Prezydentowi prawo odmówienia podpisu ustawy niekonstytucyjnej (Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw, Kraków 1928, str. 232).

[5]) Patrz Starzyński: Powojenny ustrój państw europejskich, Kraków 1926, str. 83, sq.

[6]) Patrz druk sejmowy Nr. 2455, oraz W. Komarnicki: O zmianie Konstytucji polskiej, Wilno 1917, str. 40. Odrzucenie nastąpiło podczas obrad nad nowelą do Konstytucji z 2 sierpnia 1926. Gdybyśmy uznali, że Prezydent może nie podpisywać ustaw, równałoby się to pośredniemu przyznaniu mu już dziś prawa veta bezwarunkowego, od czego zarówno Sejm Ustawodawczy, jak i Sejm r. 1926 był daleki.

państwa [1]); a że w tym stanie rzeczy może Prezydent znaleźć się nieraz w położeniu bez wyjścia, zobaczymy w dalszym ciągu. Należałoby mu więc przyznać prawo veta, jeżeli nie bezwarunkowego, to przynajmniej zawieszającego czyli jednorazowego, choćby dla zapobieżenia wytwarzaniu się takich sytuacyj, w których Prezydent (na wniosek rządu) zamyka sesje, aby nie dopuścić do uchwalenia ustaw, których rząd sobie nie życzy.

Przyznania Prezydentowi prawa veta zawieszającego żądają wnioski sejmowe z r. 1926, pochodzące od stronnictw Chrz. Nar., Chrz. Dem., Piasta oraz wspólny wniosek Chrz. Nar., Chrz. Dem. i Zw. Lud. Nar. i przedłożenie rządowe do zmiany Konstytucji w r. 1926, a w literaturze: St. Bukowiecki (ankieta „Ruchu Prawn. i Ekonom." 1925), Rostworowski (tamże), Stanisław Car (j. w.), W. Komarnicki (tamże), Jul. Makowski (tamże), E. Dubanowicz (Rewizja Konstytucji, Poznań 1926). Przeciwnikiem veta są: prof. A. Peretiatkowicz (w recenzji rozprawy Dubanowicza, „Ruch Prawn. i Ekon." 1926), Br. Boufał (O wzmocnieniu władzy Prezydenta Rzplitej, Warszawa 1926). Prof. L. Ehrlich (w ankiecie „Ruchu") wyraża się: „Praktyka nie wykazała dotychczas szczególnej potrzeby veta". St. Estreicher natomiast wytyka żywo Sejmowi Ustawodawczemu odrzucenie prawa veta (Nasza Konstytucja, Przewodnia myśl Konstytucji polskiej w porównaniu do konstytucyj obcych, str. 213, nast.). Jest ono także programowym punktem związku stronnictw zachowawczych.

Ustawa, uchwalona przez Sejm, zyskuje moc obowiązującą w czasie przez nią samą określonym (art. 3).

[1]) Patrz Starzyński: Konstytucja Państwa Polskiego (j. w.) oraz: Główne niedomagania naszego ustroju konstytucyjnego („Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne", Kraków 1924).

Wobec tego postanowienia Konstytucji traci moc obowiązującą poprzedni przepis ustawy z dnia 31 lipca 1919, wedle którego moc ta rozpoczynała się po upływie dni 14 od dnia ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Początkowo, wedle dekretu Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918, zaczęto wydawać dziennik praw pod nazwą Dziennika Praw Królestwa Polskiego, a moc obowiązująca zamieszczonych tam przepisów rozpoczynała się od dnia ogłoszenia. Po powstaniu dzisiejszego państwa polskiego zmieniono nazwę na „Dziennik Praw Państwa Polskiego". Dzisiejszą nazwę „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej" wprowadza ustawa z 31 lipca 1919. Ogłoszenie w tym Dzienniku jest jedynym środkiem, a Dziennik ten jest jedynem narzędziem publikacji czyli ogłoszenia ustaw, rozporządzeń, traktatów międzynarodowych i t. d.[1]) w prawnem tego słowa zrozumieniu, i dopiero od chwili tego ogłoszenia zyskuje ustawa moc obowiązującą w tym lub owym terminie.

Zachodzi pytanie, co się dzieje w razie, jeżeli jakaś ustawa, wydana już po wejściu Konstytucji w życie, zapomniała wymienić termin rozpoczynania się jej mocy obowiązującej. Wypowiedziałem w tej mierze zdanie, od którego nie mam powodu odstępować, że taka ustawa nie nabrała nigdy, ściśle biorąc, mocy prawnie obowiązującej, a jest takich ustaw cały szereg[2]).

[1]) Ponadto mają tam być ogłaszane także oświadczenia rządowe, które w myśl obowiązujących przepisów w Dzienniku Ustaw umieszczane być winny.

[2]) Wymieniłem je w „Gazecie Warszawskiej" z 1922 r. w artykułach p. t. „Ustawy, które nie obowiązują". Możnaby co najwyżej przyjąć, że w tym wypadku należy subsydjarnie zastosować ustawę z 31 lipca 1919 i orzec, że te ustawy rozpoczęły obowiązywać w 14 dni po ich ogłoszeniu.

Oprócz powyższego ustawodawstwa zwykłego mamy od r. 1926 i nadzwyczajne delegowane tymczasowe ustawodawstwo prezydjalne. Początków jego należy szukać w okresie tworzenia się Polski, kiedy już był rząd, a jeszcze nie było Sejmu, gdzie więc z konieczności rząd stawał się i tymczasowym ustawodawcą. I tak, po manifeście Rady Regencyjnej z 7 października 1918 (j. w.), zadekretowała taż Rada dnia 15 października 1918, że aż do czasu zebrania się Sejmu konstytucyjnego będą wydawane przez nią samą rozporządzenia z mocą ustawy pod odpowiedzialnością Rady Ministrów, a stracą moc obowiązującą, jeżeli nie zostaną przedłożone zaraz na pierwszem posiedzeniu najbliższego Sejmu do zatwierdzenia. Analogicznie postąpił Naczelnik J. Piłsudski, obejmując władzę, jak o tem świadczy art. 4 jego dekretu z 22 października 1918 o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki polskiej. Natomiast Konstytucja z 17 marca 1921 nie znała takiego ustawodawstwa; zostało ono wprowadzone dopiero przez nowelę z 2 sierpnia 1926, zmieniającą po zamachu stanu z 12 maja 1922 artykuł 44 Konstytucji pod hasłem wzmocnienia władzy rządowej i uniezależnienia jej od Sejmu. Ustawodawstwo to bywa spełniane we formie r o z p o r z ą d z e ń (t. zw. dekretów) Prezydenta Rzeczypospolitej, kontrasygnowanych przez wszystkich ministrów, a więc pod odpowiedzialnością całego gabinetu. Może ono mieć miejsce już z mocy samej Konstytucji w myśl dzisiejszego, t. j. nowelą z 2 sierpnia ustalonego, brzmienia art. 44, w razie jeżeli Sejm i Senat są rozwiązane, a zajdzie nagła konieczność wydania pewnych zarządzeń ustawodawczych, a może mieć także miejsce i podczas trwania kadencji sejmowej, o ile zostanie wydana

osobna ustawa, upełnomocniająca Prezydenta do samoistnej tymczasowej funkcji ustawodawczej. Taka ustawa została istotnie wydana równocześnie z nowelą konstytucyjną dnia 2 sierpnia 1926 na podstawie art. 44 Konstytucji, który w dalszym ciągu mówi, że ustawa może upoważnić Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w czasie i w zakresie przez tę ustawę wskazanym [1]), z wyjątkiem zmiany Konstytucji.

W pierwszym wypadku mamy do czynienia z t. zw. ustawodawstwem z konieczności, stosowanem w razie zaistnienia stanu konieczności państwowej. Jest to rzecz dość rozpowszechniona w dawnem przedwojennem ustawodawstwie państw monarchicznych [2]), a specjalnie stosowana w b. Austrji na podstawie § 14 ówczesnej ustawy o reprezentacji państwa, w czasach obstrukcji parlamentarnej. Dzisiaj znajdujemy swoiste unormowanie takiego ustawodawstwa w konstytucji czeskosłowackiej (o czem niżej) oraz w konstytucji pruskiej (art. 55), we Włoszech na mocy ustawy z 31 stycznia 1926, w konstytucji łotewskiej, w niejasnej formie w konstytucji Rzeszy Niemieckiej (art. 48) i w skromnych granicach w konstytucji litewskiej. Zazwyczaj jednak pewne sprawy wyjęte są z pod takiego ustawodawstwa; tak np. wedle naszego prawa wyjęte są w czasie, gdy Sejm i Senat są rozwiązane,

---

[1]) W. Komarnicki (O zmianie Konstytucji polskiej, Wilno 1927) słusznie odróżnia delegację ogólną, daną przez nowelę z 2 sierpnia 1926, od delegacji specjalnej w poszczególnych wypadkach.

[2]) Patrz Starzyński: O t. zw. ustawodawstwie tymczasowem, Lwów 1883, str. V i 335. Tenże: Sprawa § 14 ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa („Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne", Kraków 1904).

zmiany Konstytucji, ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, oraz sprawy autonomji wojewódzkiej, ustalania budżetu, rekrutacji i stanu liczebnego wojska, nakładania podatków, ceł, monopolów, zaciągania pożyczek państwowych, ustalania systemu monetarnego, parlamentarnej kontroli nad długami państwa, zatwierdzania traktatów państwowych przez Sejm, wypowiadania wojny i konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów, czyli sprawy, przewidziane w art. 3 ustęp czwarty i w art. 4, 5, 6, 8, 49 ustęp drugi, 50 i 59 ustawy konstytucyjnej.

W drugim wypadku mamy do czynienia z ustawodawstwem wolnem od wymogu nagłej konieczności i niezależnem od rozwiązania Sejmu, a polegającem na jak najdalej idącem zastosowaniu przekazania ustawodawczej władzy sejmowej rządowi, t. j. Prezydentowi Rzplitej wraz z całym gabinetem, podyktowanego poczuciem trudnej sytuacji, w jakiej się znalazł Sejm wobec nowego kierunku rządowego, a równocześnie rzeczywistą potrzebą szybszego, aniżeliby to w normalnych warunkach było możliwe, załatwienia całego szeregu ważnych spraw. Ten system, nie będący wprawdzie jeszcze całkowitą delegacją generalną, ale przekraczający już granice delegacji specjalnej, a połączony z faktycznem wyzbyciem się ważnych kompetencyj ustawodawczych przez Sejm, został zainaugurowany jeszcze ustawami z 11 stycznia 1924 i z 31 lipca 1924 o naprawie skarbu państwa, wydanemi za rządów gabinetu Wł. Grabskiego[1]), a obecnie został zastosowany jeszcze w szerszych rozmiarach „w za-

[1]) O tych ustawach patrz Wł. Komarnicki: O zmianie Konstytucji polskiej, j. w. str. 42; Z. Cybichowski: Pełnomocnictwa skarbowe rządu w oświetleniu Konstytucji („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1924).

kresie uzgodnienia ustaw obowiązujących z Konstytucją i wykonania jej postanowień, przewidujących wydawanie 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" (art. 1 ustawy uzupełniającej). Wyjęto natomiast z pod tych pełnomocnictw wszystko to, co jest wyjęte z pod rozporządzeń prezydjalnych, wydawanych w czasie rozwiązania Sejmu i Senatu na wypadek nagłej potrzeby (pomijając jednak art. 6 Konstytucji), a oprócz tego wyjęto zwiększenie obiegu biletów zdawkowych i bilonu, ustawy samorządowe, ordynacje wyborcze do organów samorządu, zmianę granic województw, ustawy językowe i szkolne, prawo małżeńskie i ustawę antyalkoholową oraz, powracając częściowo na teren art. 6 Konstytucji, wyjęto nakładanie nowych podatków i opłat, podwyższanie obowiązujących stawek podatkowych ponad normę przewidzianą w ustawie z 1 lipca 1924, ustanawianie nowych monopoli i podwyższanie ceł, obciążenie i zamianę majątku państwowego nieruchomego oraz pozbywanie go, o ile wartość poszczególnego objektu przekracza 100.000 *zł.* Pełnomocnictwa te mają trwać aż do dnia ukonstytuowania się następnego Sejmu, a więc przetrwają okres rozwiązania Sejmu i wyborów. Wskutek tego może powstać spór co do rozciągłości uprawnień rządu w okresie bezsejmowym w zakresie spraw, wymienionych w art. 6 Konstytucji. Oba te rodzaje rozporządzeń mogą być wydawane tylko z tymczasową

mocą obowiązującą, t. j. tracą tę moc, jeżeli nie zostaną przedłożone Sejmowi w ciągu dni 14 po najbliższem posiedzeniu Sejmu, lub jeżeli po przedłożeniu ich Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone. Wtedy gaśnie ich moc obowiązująca *ipso facto* od dnia ich uchylenia *(ex nunc)*, a więc niema skutków działających wstecz [1]). Do uchylenia wystarcza zwykła większość głosów [2]). Ustawa jest w tej mierze jasna i nie pozostawia, naszem zdaniem, żadnych wątpliwości, gdyż uchylenie rozporządzenia prezydjalnego prostą uchwałą Sejmu przedstawia zupełną analogję z niedojściem do skutku wniesionego do Sejmu rządowego projektu ustawy, jeżeli Sejm przejdzie nad nim choćby prostą większością do porządku dziennego. Przykład innych państw, nawet monarchicznych, także za tem przemawia [3]), a mamy już i wyroki sądowe oparte na tejże samej tezie, np. wyrok Izby karnej Sądu Okręgowego w Ostrowie (Wielkopolska), który stwierdził, że dekrety pra-

[1]) Tej tymczasowości brakowało dekretom wydawanym na mocy pełnomocnictw, udzielonych za rządów gabinetu Wład. Grabskiego; one obowiązywały względnie obowiązują trwale.

[2]) Celem formalnego skonstatowania nazewnątrz, że uchylenie nastąpiło, oraz celem utrzymania pewności i jasności stanu prawnego wniesiono w Sejmie w lipcu 1927 projekt ustawy, zarządzającej ogłaszanie każdorazowego uchylenia w Dz. U. R. P. do dni 30. Z powodu zamknięcia sesji projekt ten nie został załatwiony.

[3]) Dlatego podzielamy zupełnie krytyczne stanowisko, jakie zajął prof. Zygmunt Lisowski w artykule: Dwie opinje w sprawie rozporządzeń Prezydenta („Ruch Prawniczy i Ekonomiczny“ 1927, str. 1, nast.) wobec opinji prof. Cybichowskiego i Jaworskiego, jakkolwiek nie zgadzamy się z jego argumentacją. Należy przytem zaznaczyć, że bywały już przypadki ogłaszania w Dzienniku Ustaw R. P. także i uchwał sejmowych, a więc mogłyby i uchwały, uchylające rozporządzenia, znaleźć tam już dziś pomieszczenie.

sowe straciły moc obowiązującą z chwilą uchylenia ich przez Sejm [1]).

Delegacja ustawodawcza w rozmiarach skromnych, w których ciało ustawodawcze nie neguje samego siebie, przewidziana jest w Konstytucji od samego początku, albowiem art. 3 ustęp 5, przewiduje wydawanie rozporządzeń, z których wynikają nowe prawa lub obowiązki obywateli, ale uzależnia ich moc obowiązującą od tego, by zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią [2]).

Zasady sposobu utworzenia ciał ustawodawczych określa Konstytucja sama, nadając im tem samem przywilej utrudnionego sposobu ich zmiany. Sejm składa się z posłów, wybranych na lat pięć w głosowaniu powszechnem, tajnem, bezpośredniem, równem i stosunkowem, bez różnicy płci. Każdy obywatel (względnie każda obywatelka), który ukończył 21 lat życia, używa praw cywilnych, t. zn. jest własnowolny, i nie jest obciążony skutkami zasądzenia sądowo-karnego za przestępstwa wymienione w ordynacji wyborczej, i który mieszka w okręgu wyborczym przynajmniej od przedednia ogłoszenia wyborów w Dzienniku Ustaw, ma czynne prawo wyborcze, t. j. może głosować; jednakowoż nie mają tego prawa wojskowi w czynnej służbie, aby uniknąć rozpolitykowania armji. Prawo głosowania można wykonywać tylko osobiście. Prawo wybieralności, czyli bierne prawo wyborcze, ma każdy obywatel (-ka), mający czynne prawo wyborcze, i to nie wyjmując wojskowych w służbie czynnej i niezależnie od miejsca zamieszkania, o ile ukończył lat 25. Prawo polskie

[1]) Wyrok ogłoszony w „Słowie Polskiem“ z 7 listopada 1927.
[2]) Jest to t. zw. delegacja specjalna, j. w.

w przeciwieństwie do amerykańskiego i niektórych innych nie zna zasady ogólnej niepołączalności mandatu poselskiego ze stanowiskiem urzędniczem, jednak urzędnicy państwowi, tak administracyjni jak i sądowi, nie mogą być wybierani w tych okręgach, w których pełnią służbę, a to dlatego, aby im nie dać sposobności do faworyzowania jednych a teroryzowania drugich ze względów kandydackich, oraz ze względu na cały stosunek, jaki się po wyborze wywiązuje pomiędzy wyborcami a posłem. Przepis ten nie odnosi się do urzędników władz centralnych, gdyż ich okręgiem urzędowania jest całe państwo, a więc rozciągnięcie tego przepisu i na nich równałoby się zupełnemu wykluczeniu ich od wybieralności wogóle. Pracownicy państwowi i samorządowi, z wyjątkiem ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni, otrzymują na czas trwania mandatu urlop (i to, wedle dzisiejszej ordynacji wyborczej, bezpłatny), ale wliczany do lat służby. Poseł, obejmujący płatną służbę państwową, traci mandat poselski; nie odnosi się to jednak do powołania na stanowiska ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni. Utrata mandatu uzasadniona jest potrzebą dania wyborcom sposobności do okazania, czy mają do danej osobistości i nadal to samo zaufanie, które mieli wtedy, kiedy ona nie była jeszcze urzędnikiem, a kiedy ją wybierali. Gdyby jednak wyborcy, ci sami lub inni, wybrali tę osobę ponownie posłem, a więc okazali, że zaufania nie stracili, to wtedy może już ona piastować nadal mandat poselski; w przeciwnym bowiem razie byłaby ta osoba gorzej sytuowana od tych, którzy byli od samego początku urzędnikami, a którzy mimo to, jak widzieliśmy, są wybieralni (byle poza swym

okręgiem urzędowania) i piastują mandaty. Wojskowi w czynnej służbie przechodzą, w razie wyboru na posła lub senatora, na czas trwania mandatu, w stan nieczynny, ze zwolnieniem od wszelkiej zależności służbowej i bez prawa noszenia munduru (art. 8 ord. wyb.).

Czynne prawo wyborcze do Senatu jest również sześcioprzymiotnikowe, j. w., uzależnione od posiadania takiego prawa wyborczego do Sejmu, od ukończenia 30 lat wieku i zamieszkania w okręgu wyborczym od roku; tego ostatniego warunku nie wymaga się jednak od kolonistów świeżo osiadłych wskutek skorzystania z reformy rolnej, od robotników przeciągających po kraju wskutek zmiany miejsca pracy, wreszcie od przeniesionych służbowo urzędników państwowych. Bierne prawo wyborcze ma każdy obywatel, posiadający prawo wyborcze do Sejmu, nie wyłączając wojskowych w służbie czynnej, o ile z dniem ogłoszenia wyborów ukończył 40 lat.

Jak widzimy, różnice pomiędzy sposobem tworzenia obu Izb są minimalne, z czego wynika i minimalna różnica w ich składzie i w ich fizjognomji politycznej, co jest również wielce ujemną stroną naszego ustroju państwowego [1]). Na szczęście ta ujemna strona (podobnie jak omawiana już wyżej wielka nierównomierność uprawnień obu Izb) zaczyna być coraz silniej i powszechniej odczuwana i objawia się dążność do jej usunięcia przez zmianę sposobu tworzenia Senatu. Wniosek klubu Chrześcijańsko Narodowego, podany w Sejmie dnia 25 czerwca 1926, zbliżający się poczęści do projektu sejmowej komisji konstytucyjnej z r. 1921

[1]) Podnosiłem to z naciskiem i omawiałem obszernie w mojej „Konstytucji Państwa Polskiego“, j. w.

(odrzuconego podówczas przez Sejm)[1]), żąda, aby Senat składał się: *a)* z 60 członków wybranych na lat 6 przez zrzeszenia gospodarcze i zawodowe, *b)* z 5 członków episkopatu katolickiego i 3 przedstawicieli innych najbliższych wyznań, *c)* z 13 przedstawicieli najwyższych zakładów i instytucyj naukowych, *d)* z prezesów rad miejskich sześciu największych miast, *e)* z 13 członków, powołanych przez Prezydenta Rzplitej na lat 6 z pomiędzy najzasłużeńszych i najwybitniejszych obywateli. W literaturze prawno-państwowej oświadcza się St. Bukowiecki za wyborem Senatu przez ciała samorządowe (ankieta „Ruchu Prawn. i Ekon."); St. Głąbiński (tamże) żąda, by Senat został wzmocniony przedstawicielami Kościoła, nauki, sfer gospodarczych, rad wojewódzkich i stołecznych rad miejskich; Rostworowski proponuje, by Senat był wybierany przez sejmiki wojewódzkie i przez samorządy gospodarcze i odnawiał się co 5 lat po połowie (ankieta „Czasopisma Prawn. i Ekon."), a w ankiecie „Ruchu" wypowiada się za wybieraniem Senatu przez reprezentacje interesów z proporcjonalnością wyborczą w obrębie każdego zawodu, wychodząc przytem ze słusznego założenia, że każda z Izb ma przedstawiać całe społeczeństwo, ale w odmiennych przekrojach; St. Kutrzeba

[1]) Projekt komisji konstytucyjnej był modyfikacją projektu prezydenta ministrów Skulskiego. Projekt p. Skulskiego liczył się znów ze szeregiem poprzednich projektów, podanych przez grupy poselskie, przez ankiety i przez osoby prywatne. Patrz wydawnictwo kancelarji cywilnej Naczelnika Państwa p. t. Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1920, oraz Starzyński: Konstytucja Państwa Pols. str. 23—26, oraz E. Dubanowicz: Rewizja Konstytucji, Poznań 1926, str. 72—73, W. Komarnicki: O zmianie Konstytucji polskiej, Wilno 1927, str. 15—35.

(ankieta „Czasop. Prawn. i Ekon.“) żąda wybierania Senatu przez ciała samorządowe, przyczem wybieralnemi byłyby tylko osoby, które były dłuższy czas czynne w urzędach samorządowych. Adolf Suligowski[1]), domaga się oparcia składu Senatu na organizacjach tak terytorjalnych, jak i gospodarczych; St. Wróblewski (ankieta „Czasop. Prawn. i Ekon.“) uznaje także potrzebę stworzenia innej organizacji wyborów do obu ciał ustawodawczych, a przynajmniej częściowego odnawiania składu Senatu w czasie kadencji lub chociażby odmiennego okresu trwania sesji[2]). Potrzebę tego zróżniczkowania akcentują także silnie Dubanowicz, Komarnicki, Starzyński i inni.

Ale i sposób tworzenia Izby poselskiej czyli Sejmu, oraz zasada fundamentalna, na której on się opiera, t. j. sześcioprzymiotnikowe prawo wyborcze, nie znajduje już dziś tego szerokiego oddźwięku, jaki jeszcze doniedawna przez pewien czas znajdowała. Po doświadczeniach, poczynionych w różnych państwach Europy, nastąpiło częściowe otrzeźwienie, zwłaszcza co się tyczy równości i proporcjonalności prawa głosowania. Wyniki działalności sejmów, opartych na dotychczasowej zasadzie, nie zadowoliły, okazało się, że przedstawiciele wielogłowego suwerena, t. j. republikańskie sejmy nie są skłonne do zrozumienia konieczności samoograniczenia się celem umożliwienia rzetelnej równowagi „władz“, czyli rozdziału władzy, pomimo, że monarchiczni suwerenowie zrozumieli to i nałożyli na siebie wielkie ograniczenia przez nowo-

[1]) Słowo przestrogi dla Polski czyli konieczna naprawa Konstytucji, Warszawa 1927.

[2]) Dłuższego okresu wybieralności dla Senatu żądają także Bukowiecki, M. Rostworowski (j.w.), Suligowski (j.w.).

żytne konstytucje; doszło do skrajnego, wybujałego partyjnictwa, do t. zw. sejmowładztwa czyli sejmokracji, wdzierającej się natarczywie nietylko *per fas*, t. j. drogą legalnej kontroli, ale i *per nefas* różnemi sposobami, w codzienną administrację[1]); okazało się, że w parlamentach, zbudowanych na tym fundamencie, prawie niepodobna wytworzyć stałej, zdolnej do współrządzenia większości, że przeciwnie, dzięki zbyt daleko posuniętej proporcjonalności, wytwarza się niezliczona ilość drobnych frakcyjek i maleńkich grupek, a przytem dostają się do parlamentów w zbyt wielkiej liczbie żywioły wręcz antypaństwowe i destrukcyjne, a więc nie mające moralnej legitymacji do współdecydowania o losach państwa. Pod tem wrażeniem wycofała się Francja nawet z tej częściowej proporcjonalności prawa wyborczego, jaką u siebie wprowadziła po wojnie przez ustawę z 12 lipca 1919, Mussolini rzucił hasło „kłamstwa powszechnego głosowania“, wzmacniając je przytem swemi tak bardzo dla Włoch pożytecznemi rządami, a i w Polsce nastąpił zwrot w opinji szerokich kół obywatelstwa, bo okazało się, że hasła i instytucje idealne są na drodze do zwyrodnienia, z której powinien nastąpić szybki odwrót. Dowodem tego odwrotu jest przedewszystkiem spora ilość wniosków poselskich, żądających całego szeregu reform, oraz poważna ilość głosów w literaturze prawno-politycznej i w prasie; zanim je jednak przedstawimy, należy zapoznać się bliżej z dotychczasowem prawem wyborczem.

Dzisiejsze prawo wyborcze polskie ujęte jest w dwie ustawy z 28 lipca 1922, t. j. w ordynację wyborczą do

[1]) Jul. Makowski (l. c.) nazywa to słusznie absolutyzmem parlamentarnym.

Izby poselskiej (czyli Sejmu), która weszła w miejsce ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 28 listopada 1918, oraz z ordynacji wyborczej do Senatu. Ordynacja wyborcza do Izby poselskiej jest niejako prawem podstawowem, albowiem ma ona zastosowanie i przy wyborach do Senatu, o ile ordynacja wyborcza do Senatu nie zawiera odmiennych postanowień, a że tych odmian jest mało, przeto ordynacja wyborcza senacka jest znacznie krótsza.

Ponieważ zasadnicze postanowienia o czynnem i biernem prawie wyborczem mieszczą się, jak widzieliśmy, już w samej Konstytucji, przeto ordynacja wyborcza, powtarzając je, zajmuje się samoistnie tylko oznaczeniem ogólnej liczby posłów, pominiętem w Konstytucji, sposobem przeprowadzania aktu wyborczego, orzekania o ważności dokonanych wyborów, obsadzania mandatów, opróżnionych w ciągu okresu wyborczego i t. d. W przeciwieństwie do prawa wyborczego z r. 1918, które orzekało, że na każdych 50.000 ludności przypada jeden poseł, nie zawiera dzisiejsza ustawa takiego postanowienia, tylko dzieli obszar państwa polskiego (w granicach wyżej określonych) na 64 okręgów wyborczych, przyznając tym wszystkim okręgom razem 444 posłów, z czego wynika, że okręgi są wielomandatowe i że przy dzisiejszym stanie ludności w Polsce przypada jeden poseł na mniej więcej 67.000 mieszkańców. Prawo polskie nie przyjęło zasady niemieckiej, wedle której ogólna ilość mandatów jest nieokreślona, a jeden mandat przypada na każde 60.000 g ł o s u j ą c y c h.

Podział na okręgi wyborcze oraz liczba posłów, przypadająca na poszczególne okręgi, będą ulegały rewizji po każdym powszechnym spisie ludności (t. j.

co 10 lat). Okręgami wyborczemi do Senatu są województwa i miasto Warszawa, wybierające razem 111 senatorów, t. j. $^1/_4$ część ilości posłów, w myśl art. 36 Konst. Przeprowadzenie aktu wyborczego przekazuje ordynacja czynnikom samorządowym oraz sądom, jako ciałom apolitycznym, pozostawiając tylko bardzo mały udział, jak zobaczymy, organom administracji ogólnej.

Wybory zarządza Prezydent Rzplitej najpóźniej w tydzień po wygaśnięciu mandatów poprzedniego Sejmu, wskutek upływu jego pięciolecia; zarządzenie to, zamieszczone w Dzienniku Ustaw, oznacza dzień głosowania, mający przypaść na niedzielę, co najwcześniej w 78 dni po ogłoszeniu wyborów w Dz. U. R. P. (a co najpóźniej do 90 dni po ogłoszeniu, w myśl art. 26 Konstytucji); głosowanie odbywa się jednego dnia w całem państwie. Równocześnie zarządza Prezydent Rzplitej wybory do Senatu, które mają się odbyć w następną niedzielę (art. 8 i 9 ord. wyb. senat.) Organami wyborczemi są: komisje obwodowe dla każdego obwodu czyli miejsca głosowania, komisje okręgowe dla każdego okręgu wyborczego i państwowa komisja wyborcza dla całego państwa. Pierwsze składają się z 3 członków (i tyluż zastępców), wybranych z grona wyborców przez radę gminną miejsca głosowania, oraz z jednego członka (i zastępcy), mianowanego przez władzę administracyjną pierwszej instancji, poczem ci czterej powołują piątą osobistość na przewodniczącego komisji. Jeżeli w pewnej wsi niema rady gminnej, to uprawnienie wyznaczenia wspomnianych 3 członków komisji przechodzi w b. zaborze austrjackim na komisarza rządowego (o którym niżej). Komisje okręgowe dla każdego okręgu wyborczego składają się z 4 członków (i tyluż zastępców), wybranych w Warszawie, Poznaniu, Kra-

kowie, Lwowie i Łodzi przez rady gminne, w innych okręgach wyborczych zaś w połowie przez rady gminne a w połowie przez sejmiki powiatowe, względnie przez zebranie przełożonych gmin tego powiatu. Piątego członka (i zastępcę) mianuje wojewoda (w Warszawie komisarz rządowy); prezesem komisji jest sędzia, urzędujący w okręgu wyborczym, zamianowany przez generalnego komisarza wyborczego (o którym niżej) na wniosek właściwego prezesa sądu apelacyjnego. Prócz tego dodany jest każdej komisji okręgowej komisarz wyborczy, mianowany przez ministra spraw wewnętrznych. Państwowa komisja składa się z ośmiu członków (względnie zastępców), przedstawionych przez ośm najliczniejszych klubów poselskich ustępującego Sejmu [1]), oraz z przewodniczącego, którym jest generalny komisarz wyborczy, zamianowany na wniosek prezesa Rady Ministrów przez Prezydenta Rzplitej z pomiędzy trzech kandydatów, przedstawionych przez zebranie Prezesów Sądu Najwyższego. Ten generalny komisarz jest zarazem generalnym nadzorcą czynności wszystkich okręgowych i obwodowych komisyj wyborczych. Państwowa komisja trwa aż do wygaśnięcia mandatów poselskich względnie aż

[1]) Jest to jedyny wypadek, w którym ustawodawstwo nasze przyznaje klubowi poselskiemu, jako takiemu, znaczenie prawno-państwowe i wpływ na tworzenie organu państwowego. Dotychczas czynił to tylko regulamin sejmowy, w postanowieniach o konwencie seniorów, o wpływie tegoż konwentu a później komisji głównej na nominację ministrów i t. p. Precedensem do pewnego stopnia jest postanowienie art. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 marca 1919, wedle którego została ustanowiona przy boku Generalnego Delegata Rządu w Galicji rada, złożona z 15 członków, wyznaczonych przez stronnictwa, reprezentowane w Sejmie przez posłów z Galicji.

do rozwiązania Sejmu, natomiast komisje obwodowe i okręgowe rozwiązują się po przeprowadzeniu wyborów. Członkami komisji mogą być tylko osoby, umiejące czytać i pisać po polsku i posiadające czynne prawo wyborcze; nie mogą nimi być kandydaci na posłów (oprócz w komisji państwowej); godność członka komisji jest honorowa, istnieje obywatelski przymus jej przyjęcia pod rygorem wysokich grzywien; osoby, wchodzące w skład komisji, pozostają podczas urzędowania pod ochroną prawa, przysługującą urzędnikom państwowym.

Wybory odbywają się na podstawie spisu wyborców, układanego dla każdej miejscowości przez naczelnika gminy i przedkładanego komisji obwodowej, która go bada, zatwierdza i jeden egzemplarz spisu przesyła komisji okręgowej. Spisy te zostają wyłożone w lokalu komisji obwodowej do przeglądania przez wyborców, a każdy o b y w a t e l ma prawo wnieść do komisji obwodowej reklamację przeciw pominięciu jego samego lub kogokolwiek innego w spisie wyborców, albo też przeciw wpisaniu tamże kogokolwiek nieuprawnionego. W pierwszym przypadku rozstrzyga komisja bezzwłocznie, w drugim ma obowiązek zawiadomić do 24 godzin osobę, przeciw której wpisaniu reklamacja jest zwrócona, z pouczeniem jej, iż ma prawo wniesienia sprzeciwu z dołączeniem dowodów, uzasadniających jej prawo wyborcze; dopiero na tej podstawie, lub też jeżeli osoba, której prawo wyborcze zostało podane w wątpliwość, zaniecha wniesienia obrony, następuje decyzja komisji obwodowej. Przeciw decyzjom komisyj obwodowych może każdy wyborca wnieść zażalenie do komisyj okręgowych; od decyzji zaś tychże komisyj możliwe jest jeszcze wnie-

sienie skargi do Sądu Najwyższego, ale tylko z powodu niezachowania przepisów prawa; skargę taką może wnieść tylko osoba, o której prawo wyborcze chodzi, albo okręgowy komisarz wyborczy (art. 40 i 41 ord. wyb. sejm.). Poprawiony w ten sposób spis wyborców zostaje ponownie wyłożony do publicznego przejrzenia. W ten sam sposób przeprowadza się spisy wyborców i postępowanie reklamacyjne przy wyborach do Senatu.

Wyborcy, objęci spisem, mogą głosować tylko na kandydatów zgłoszonych poprzednio we formie list, przyczem każdy kandydat musi złożyć podpisane przez się oświadczenie, że przyjmuje kandydaturę, że uważa się za obywatela polskiego i że wedle swej najlepszej wiedzy posiada bierne prawo wyborcze. Są dwa rodzaje list: okręgowe (noszące przy wyborach do Senatu nazwę list wojewódzkich) i listy państwowe; pierwsze zawierają nazwiska kandydatów, którzy mają być wybrani przez głosowanie w okręgach, drugie zawierają nazwiska osobistości, które mają także wejść w skład Sejmu (względnie Senatu) w razie, jeżeli wynik wyborów w okręgach da im do tego prawo w myśl postanowień ordynacji wyborczej, o których niżej. Listy okręgowe muszą być podpisane przez przynajmniej 50 wyborców z okręgu i zgłoszone na ręce przewodniczącego komisji okręgowej; liczba kandydatów nie może przekraczać dwukrotnej ilości posłów względnie senatorów, przypadającej na dany okręg; listy państwowe potrzebują podpisu przynajmniej pięciu posłów lub senatorów ustępującego Sejmu, albo przynajmniej 1000 wyborców z dwóch okręgów wyborczych, i to po 500 z każdego okręgu; bywają zgłaszane na ręce generalnego komisarza wyborczego, nie mogą zawierać więcej jak po sto nazwisk przy wyborach

sejmowych a po 25 przy wyborach senackich. Nikt nie może kandydować w tym samym okręgu wyborczym z dwóch lub więcej list kandydackich (art. 44 ord. wyb.), ani też nie może być umieszczony na dwóch lub więcej listach państwowych; natomiast może każdy kandydować w różnych okręgach wyborczych, może kandydować z listy okręgowej i z listy państwowej, może być kandydatem do Sejmu i Senatu. Ilość mandatów do Sejmu z list okręgowych wynosi wedle ustawy 372, z list państwowych 72, do Senatu z list okręgowych 93, z list państwowych 18, ten stosunek nie jest jednak stały, jak się to w dalszym ciągu okaże.

Listy państwowe bywają zgłaszane przed okręgowemi, przyczem lista okręgowa może być przyłączona do listy państwowej albo też pozostać bez przyłączenia; czynności przyłączenia dokonują pełnomocnicy, ustanowieni przez osoby, zgłaszające listy okręgowe, tak dla tej czynności jak i dla innych. Każda zgłoszona lista winna być oznaczona słowami, odróżniającemi ją od innych list. Prezes komisji okręgowej, względnie komisji państwowej, bada, czy zgłoszone listy odpowiadają przepisom ustawy, i jeżeli zażąda usunięcia znalezionych wad i braków, a to usunięcie nie nastąpi, komisja wyborcza unieważnia zgłoszenie w całości, względnie odnośnie do pewnych kandydatur. Zkolei następuje ponumerowanie list państwowych wedle kolejności ich zgłaszania, oznaczenie list okręgowych numerami porządkowemi, przyczem lista przyłączona do pewnej listy państwowej, otrzymuje numer tejże listy, wreszcie urzędowe opublikowanie wszystkich list kandydackich, ale bez podpisów. Wszyscy wyborcy oraz wszyscy kandydaci na posłów lub senatorów mają prawo zwoływania w okre-

sie wyborczym zgromadzeń przedwyborczych, które, jeżeli się mają odbywać na drogach i placach publicznych, muszą być zgłoszone u władzy administracyjnej przynajmniej na 24 godzin przedtem. Jeżeli się odbywają w lokalach zamkniętych, to podwórze i ogródek, stanowiące organicznie zamkniętą całość z gmachem, uważa się za lokal zamknięty (ustawa z 5 sierpnia 1922). Na powyższych podstawach odbywa się akt głosowania w dniach, oznaczonych przez Prezydenta Rzplitej wobec obwodowych komisyj wyborczych i zgłoszonych *ad hoc* mężów zaufania grup wyborczych. Należy jednak zaznaczyć, że jeżeli w okręgu wyborczym zgłoszona zostanie tylko jedna lista kandydatów do Sejmu lub do Senatu, albo też kilka list, ale obejmujących r a z e m ilość kandydatów nie większą od ilości posłów, przypadających na dany okręg, to akt głosowania nie odbywa się wcale, a zgłoszeni kandydaci uważani są z mocy ustawy za wybranych (art. 55 ord. wyb.). Ordynacja wyborcza zawiera szereg postanowień, mających zabezpieczyć utrzymanie porządku i spokoju w lokalu wyborczym i w jego pobliżu, oraz przeszkodzić wywieraniu nacisku na wyborców; władze administracyjne mają oddać w tym celu do rozporządzenia przewodniczącego komisji, który czuwa nad utrzymaniem spokoju i bezpieczeństwa, straż bezpieczeństwa w odpowiedniej sile. Głosowanie odbywa się w ten sposób, że wyborca jawi się przed komisją z kartką koloru białego; na kartce wymieniony jest tylko numer listy kandydackiej, na którą wyborca chce oddać swój głos; komisja wręcza mu ostemplowaną kopertę, wyborca wkłada swą kartkę głosowania do tejże koperty i oddaje ją przewodniczącemu komisji, a ten nie zaglądając do koperty, wrzuca ją do urny wybor-

czej. Z tego sposobu głosowania wynika, że wyborca nie może ani zmieniać nazwisk kandydatów na kartach głosowania (panaszowanie), ani nawet zmieniać ich porządku (preferencjalizm), jak to jest możliwe wedle niektórych innych prawodawstw, albowiem on żadnych wogóle nazwisk na swej karcie nie wymienia, tylko przyjmuje w całości pewną, poprzednio zgłoszoną i urzędownie ogłoszoną listę kandydacką. Karty głosowania puste, albo zawierające coś więcej niż numer listy, albo włożone do nieostemplowanej koperty, albo koloru „oczywiście innego niż biały“ (art. 83 ord. wyb.) są nieważne i nie wchodzą wcale w rachubę.

Po ukończeniu głosowania obliczają komisje obwodowe ilość głosów ważnych, oddanych na poszczególne listy kandydackie, i przedkładają spisane w tej mierze protokoły okręgowej komisji wyborczej, która zestawi wynik głosowania w całym okręgu i przystąpi do rozdziału mandatów pomiędzy poszczególne listy kandydackie. Rozdział ten odbywa się w sposób, mający urzeczywistnić zasadę proporcjonalności czyli stosunkowości wyborów (art. 11 Konst.), t. j. doprowadzenie do tego, aby każda lista kandydacka otrzymała ilość mandatów, pozostającą do ilości mandatów, które przypaść mają innym listom kandydackim, w takim samym liczebnym stosunku, w jakim stronnictwa polityczne, zgłaszające te listy, stoją do siebie i do ogółu głosujących w okręgu wyborczym, względnie w społeczeństwie. Nie jest to więc reprezentacja mniejszości, bo tu może żadne stronnictwo nie mieć bezwzględnej większości w okręgu wyborczym, tylko jest stosunkowy rozdział mandatów w ścisłem tego słowa

znaczeniu [1]). Rozdziału tego dokonuje się w ten sposób, że zestawia się w jeden szereg wszystkie ilości głosów, oddane na poszczególne listy, i dzieli się je kolejno przez 1, 2, 3 i t. d., dopóki nie otrzyma się tyle ilorazów, ile mandatów jest w danym okręgu do obsadzenia. Następnie zestawia się uzyskane ilorazy, począwszy od najwyższego, a skończywszy na najniższym, w kolumnę, patrzy się, z którego dzielenia który iloraz powstał, i stosownie do tego przydziela się dotyczącym listom kandydackim poszczególne mandaty, pokolei, każdy zosobna [2]). Twórcą tego systemu jest d'Hondt. Poprzednia ordynacja wyborcza nakazywała rozpoczynać rozdział mandatów od wyszukania

---

[1]) Np. jeśli w pewnym okręgu wyborczym jedna grupa (polityczna, społeczna czy narodowa) liczy 40% ludności, druga 30%, trzecia 20% a czwarta 10%, to żadna z nich nie ma tam bezwzględnej większości, a mandaty winny być rozdzielone w stosunku jak 40 : 30 : 20 : 10, czyli w skróceniu jak 4 : 3 : 2 : 1.

[2]) Np. lista 1 uzyskała 10000 głosów, lista 2 uzyskała 8000 głosów, lista 3 ma 6000 głosów, lista 4 ma 4000 głosów; są 4 mandaty do obsadzenia. Rezultat z dzielenia przez 1: 10000, 8000, 6000, 4000, z dzielenia przez 2: 5000, 4000, 3000, 2000;

kolumna
10000
8000
6000
5000
4000
4000
3000
2000

Mandat pierwszy otrzymuje lista 1, mandat drugi lista 2, mandat trzeci lista 3, mandat 4 lista 1 (a nie czwarta, bo przy dzieleniu przez 2, otrzymujemy przy liście 1 iloraz 5000, który jest wyższy od ilorazu 4000, powstałego z podziału 4000 przez 1). Dalsze ilorazy są niepotrzebne.

dzielnika wyborczego, dzisiejsza ustawa odrzuca dzielnik, a wprowadza przedstawiony tu uproszczony system, który daje wynik zupełnie identyczny z poprzednim. Jednakże system ten, jak widać z przykładu, przytoczonego w nocie, nie doprowadza zasady proporcjonalności do tej pełnej doskonałości, jaką spotykamy np. w modyfikacji, nadanej mu w Czechosłowacji. Dzisiejszy kierunek pojęć o prawie wyborczem zaczyna się zwracać wogóle przeciw proporcjonalności, jak tego dowodzi reforma wyborcza włoska z r. 1925, francuska z r. 1927, powracająca do jednomandatowych okręgów wyborczych, kilka projektów reformy w Polsce i t. d.[1])

Jeżeliby która lista uzyskała więcej mandatów, aniżeli wymieniła kandydatów, to brakujących kandydatów należy wziąć z tej listy państwowej, do której ona była przyłączona; jeżeliby zaś do żadnej listy państwowej nie była przyłączona, to nieobsadzone z tego powodu mandaty dolicza się do tych 72 mandatów, które mają być obsadzone z list państwowych, przez co ilość mandatów państwowych się zwiększa (j. w.) na koszt ilości mandatów okręgowych. Tę funkcję dobierania względnie uzupełniania przekazuje ustawa państwowej komisji wyborczej, której komisje okręgowe, po ogłoszeniu wyniku wyborów, przesyłają protokolarne sprawozdania. Komisja państwowa stwierdzi, czy pozostały jeszcze jakie mandaty wolne, i doliczy je, jak już powiedziano, do stałej liczby 72 (względnie 18) mandatów państwowych, skutkiem czego mandaty te przypadną do podziału między zgłoszone ważnie państwowe listy kandydatów, przyczem jednak

[1]) Reforma włoska nie weszła jednak w życie. O jej szczegółach patrz Ant. Peretiatkowicz: Państwo faszystowskie, Warszawa 1927, str. 14.

pozostaną bez uwzględnienia listy państwowe tych stronnictw czy grup, które nie zdołały przeprowadzić swoich kandydatów z przyłączonych do danej listy państwowej list okręgowych, przynajmniej w sześciu okręgach, a przy wyborach do Senatu w trzech okręgach w państwie. Gdyby żądania, stawiane listom państwowym, szły zbyt daleko, t. j. gdyby żądano od nich dostarczenia uzupełniających kandydatur w większej ilości aniżeli listy te mają kandydatów, to przydzieli się mandaty nieobsadzone, po jednym, tym listom okręgowym, przyłączonym do danej listy, które wykazują zkolei najwyższe niezużyte resztki głosów.

Poza tem, jest głównem zadaniem państwowej komisji wyborczej, rozporządzić tym, z 72 względnie z 18 członków składającym się kontyngensem posłów z list państwowych. Pod tym względem sposób rozdziału mandatów pomiędzy listy t. j. stronnictwa jest taki sam jak przy rozdziale mandatów okręgowych, z tą różnicą, że tutaj przedmiotem podziału przez 1, 2, 3 i t. d. czyli dzielnemi są ilości mandatów okręgowych, uzyskanych przez poszczególne listy kandydackie. Natomiast i tu obowiązuje reguła, że premisą uzyskania mandatu państwowego jest zdobycie przez dotyczącą listę mandatu okręgowego w 6 względnie w 3 okręgach wyborczych.

Z powyższego przedstawienia rzeczy widzimy, że mandaty z list państwowych otrzymuje się bez osobnego na nie głosowania, a jedynie wskutek zwycięstwa związanych z niemi list okręgowych, w czem tkwi pewne, aczkolwiek pożyteczne odchylenie od zasady bezpośredniości wyborów. Również mieści się w tem i pewnego rodzaju wielokrotność (pluralność) głosowania, albowiem taki wyborca okręgowy osiąga

przez oddanie jednego głosu podwójny skutek, wpływa na obsadzenie dwóch mandatów i ma, wbrew zasadzie równości, głos silniejszy aniżeli wyborca okręgowy, głosujący na listę, nieprzyłączoną do żadnej listy państwowej. Wybrani posłowie otrzymują od komisji okręgowej, względnie od generalnego komisarza wyborczego, list wierzytelny, stwierdzający ich wybór, a uprawniający ich do wstępu do Izby i udziału w ich pracach, aż do chwili zatwierdzenia (względnie unieważnienia) ich wyboru. Jeżeli ten sam kandydat został wybrany równocześnie z kilku list okręgowych, albo z listy okręgowej i państwowej, ma oświadczyć do tygodnia na ręce komisarza generalnego, który mandat przyjmuje. Jeśli tego nie uczyni, uważa się go w pierwszym przypadku za wybranego z tej listy, która otrzymała więcej głosów, w drugim przypadku za wybranego z listy okręgowej. Jeżeli zostanie wybrany do Sejmu i Senatu, ma złożyć oświadczenie takie do trzech miesięcy; jeśli tego nie uczyni, traci oba mandaty. Koszta wyboru ponoszą częściowo gminy a przeważnie skarb państwa.

Zatwierdzenia wyborów posłów i senatorów, czyli uznania ich za ważne (weryfikacja), dokonują Izby same, o ile wybory nie zostały zaprotestowane; w przeciwnym razie dokonuje weryfikacji Sąd Najwyższy. Prawo polskie słuszną w tej mierze poszło drogą, albowiem zbadanie ważności wyboru posła ma tylko o tyle charakter s p o r n y, a więc nadaje się na drogę sądową, o ile wniesiony został przeciw wyborowi sprzeciw; jeżeli sprzeciwu niema, to niema powodu odbierania Izbom prawa orzekania o ważności wyboru ich członków. Protesty mogą być wnoszone przez wyborców na ręce prezesów komisyj okręgowych względnie

prezesa komisji państwowej, a mogą zwracać się przeciw wyborowi posła lub przeciw sposobowi przeprowadzenia wyboru. Prezesowie ogłaszają wniesienie protestu w „Monitorze Polskim“, wyznaczając 14-dniowy termin do ewentualnego wniesienia zarzutów przez interesowane osobistości. Zakwestjonowanie wyboru może zostać wniesione tylko z powodu braku prawa wybieralności [1]) w ciągu pierwszych trzech posiedzeń Sejmu, w formie przepisanej dla nagłych wniosków poselskich. Mandaty, niezaczepione protestem i niezakwestjonowane, przyjmuje Sejm do wiadomości bez dyskusji, mandaty zakwestjonowane oddaje Sądowi Najwyższemu, który rozstrzyga o nich narówni z wyborami zaprotestowanemi w komplecie 3 członków na posiedzeniu jawnem, po wysłuchaniu prokuratora i osób interesowanych. Sąd Najwyższy unieważni wybór z powodu szalbierstw wyborczych, albo przeprowadzenia wyboru w sposób niezgodny z ustawami, a równocześnie orzeknie czy głosowanie, względnie wybory, mają być powtórzone w całym okręgu, czy też tylko w niektórych okręgach głosowania. Po przeprowadzeniu ponownego wyboru (co ma nastąpić do dni 14) państwowa komisja wyborcza przystępuje, ze względu na zasadę proporcjonalności i ewentualnie zmienione przez ponowny wybór liczebne ustosunkowanie stronnictw w Sejmie, do rewizji rozdziału mandatów z listy państwowej i może niektóre mandaty unieważnić a na opróżnione miejsca powołać nowe osobistości.

Oprócz unieważnienia przez Sąd są jeszcze i inne sposoby utraty mandatu (pomijając już śmierć), a mia-

[1]) Art. 104 ord. wyb. Także art. 5 ord. postanawia zasadniczo, że o zakwestjonowanem prawie wybieralności rozstrzyga wyłącznie Sąd Najwyższy.

nowicie zrzeczenie się go czyli rezygnacja, utrata prawa wybieralności, niedotrzymanie trzechmiesięcznego terminu optowania w razie równoczesnego wyboru na posła i senatora, odmowa złożenia ślubowania przy wejściu do Izby, opuszczenie 15 zkolei posiedzeń Sejmu bez urlopu, objęcie przez posła płatnej służby państwowej (z wyjątkami podanemi w rozdziale o ustawodawstwie), przyjęcie lub zatrzymanie stanowiska odpowiedzialnego redaktora, dopuszczenie się wykroczeń przeciw *incompatibilitas* poselskiej, stwierdzonych przez Sąd Najwyższy. We wszystkich tych przypadkach następuje formalne stwierdzenie wygaśnięcia mandatu przez Sejm względnie Senat, natomiast w żadnym z nich niema miejsca nowy wybór uzupełniający. Byłby on niemożliwy ze względu na zasadę proporcjonalności[1]), a jest niepotrzebny, gdyż ustawa wyborcza postanawia, właśnie ze względu na niemożliwość wyborów uzupełniających, że w razie zawakowania mandatu poselskiego lub senatorskiego wchodzi na opróżnione miejsce kandydat umieszczony na dotyczącej liście na pierwszem miejscu po tych kandydatach, którzy uzyskali mandaty poselskie; gdyby on odmówił lub później także stracił mandat, wchodzi na jego miejsce kandydat następny i t. d., przyczem ustawa pozwala każdemu takiemu oczekiwaczowi mandatu zrzec się pierwszeństwa na rzecz bezpośredniego swego następcy na liście kandydackiej, jednak bez przymusu zrzeczenia się prawa

[1]) Co najwyżej możnaby dopuścić uzupełniający wybór wtedy, gdyby ustąpił poseł, wybrany przez stronnictwo, mające bezwzględną większość w okręgu (o ile ono wogóle tam istnieje), albowiem wtedy byłaby pewność, że wybrany będzie kandydat tego samego stronnictwa.

następstwa wogóle (art. 99 ust. 1). Ustawa nazywa te osobistości zastępcami posłów; należałoby raczej ich nazwać następcami, gdyż oni nie zastępują posłów, posiadających mandaty, ale wchodzą w ich miejsce po ich ustąpieniu, co zresztą sama ustawa mówi wyraźnie w art. 99 ust. 3. Formalnie wyznacza tego kandydata państwowa komisja i z tego powodu istnieje ona przez całą kadencję wyborczą. Jeżeli okręgowa lista następców została wyczerpana, obsadza się w razie potrzeby dalsze mandaty z tej listy państwowej, do której ta lista była przyłączona, a jeśli i lista państwowa zostanie wyczerpana, lub jeżeli wyczerpana lista okręgowa nie była przyłączona do żadnej listy państwowej, to dotyczący mandat pozostaje do końca kadencji wyborczej nieobsadzony. Dzisiejsze prawo austrjackie postanawia na ten wypadek, że jeżeli w pewnym okręgu miałaby pozostać połowa mandatów w okręgu nieobsadzona, to unieważnia się pozostałe jeszcze mandaty i rozpisuje się ponowny wybór wszystkich posłów z okręgu.

Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 stycznia 1919 o ochronie wyborów postanawia, że osoba, która dopuściła się przeszkodzenia wyborcy—zapomocą gwałtu, groźby karalnej, podstępu, nadużycia władzy lub uniemożliwienia styczności z odpowiedniemi osobami—w urzeczywistnieniu prawa wolnego wyboru do Sejmu ulegnie karze więzienia do roku jednego, a jeżeli przestępstwo zostało spełnione przez kilka osób lub przez urzędnika podczas wykonywania obowiązków służbowych, dotyczących nadzoru nad prawidłowością wyborów, winny ulegnie karze więzienia na czas od roku jednego do lat trzech (dom poprawy). Już i samo usiłowanie będzie karane.

Winny podburzania do przeciwdziałania wyborom do Sejmu, oraz winny nakłonienia wyborcy zapomocą poczęstunku, daru, obietnicy korzyści osobistej lub podstępu do głosowania przy wyborach do Sejmu na rzecz nakłaniającego lub wskazanej przezeń osoby, ulegnie karze więzienia do roku jednego. Także i usiłowanie będzie karane.

Tej samej karze ulegnie wyborca, który zgodził się za poczęstunek, dar lub korzyść osobistą głosować na rzecz wskazanej mu osoby.

Winny przeszkodzenia czynnościom zebrań przedwyborczych lub komisyj wyborczych do Sejmu zapomocą gwałtu na osobie, groźby karalnej, podstępu, nadużycia władzy, uszkodzenia lokalu, przeznaczonego na zebranie, lub sztucznego zanieczyszczania powietrza, jeśli ustawa nie przewiduje kary cięższej, ulegnie karze więzienia na czas od roku jednego do lat 3-ch (dom poprawy), a jeżeli przestępstwo zostało spełnione przez kilka osób uzbrojonych, to winni ulegną karze więzienia na czas od lat 3 do lat 6 (dom poprawy). Usiłowanie będzie karane.

Winny wzięcia udziału w wyborach do Sejmu z wiedzą, że prawa do tego nie posiada, ulegnie karze aresztu.

Tej samej karze ulegnie wyborca, winny głosowania więcej, niż raz jeden lub też poza swoim obwodem.

Winny nadużycia przy przyjmowaniu lub obliczaniu głosów wyborczych do Sejmu ulegnie karze więzienia na czas od roku jednego do lat 3 (dom poprawy). Usiłowanie będzie karane.

*

Winny ukrycia, uszkodzenia, sfałszowania list, protokołów lub innych dokumentów, dotyczących wyborów, ulegnie karze więzienia na czas od lat 3 do lat 6 (dom poprawy). Usiłowanie będzie karane.

Winny niedopuszczenia posła do Sejmu — zapomocą gwałtu na osobie, groźby karalnej, podstępu lub nadużycia władzy — do wykonania obowiązków, związanych z jego mandatem, ulegnie karze więzienia na czas od lat 3 do lat 6 (dom poprawy). Usiłowanie będzie karane.

Tak wygląda dzisiejsze prawo wyborcze; obecnie poznajmy żądania jego reformy. Tu należy przedewszystkiem wymienić szereg wniosków poselskich, postawionych w Sejmie w r. 1926, a domagających się: zmniejszenia ogólnej liczby posłów i senatorów, odmiennego podziału okręgów wyborczych, zniesienia proporcjonalności wogóle albo przynajmniej w okręgach narodowo jednolitych i głosowania w nich nie na numery list, lecz na nazwiska i to w okręgach jednomandatowych, pozostawienia proporcjonalności tylko fakultatywnie, nowej repartycji mandatów pomiędzy okręgi, podwyższenia ilości podpisów potrzebnych do zgłoszenia listy okręgowej lub państwowej, podwyższenia wieku wyborcy na 24 lat a wybieralności na 30 lat, podwyższenia czasu zamieszkania w gminie przed rozpisaniem wyborów, wyodrębnienia miast o ludności ponad 15.000 dusz, dopuszczenia związków list kandydatów w okręgach kilkomandatowych, składania kaucji przez kandydatów, zgłoszonych przez stronnictwa, które nie miały w poprzednim Sejmie przynajmniej 15 posłów, przyczem kaucja ta ma prze-

paść na rzecz skarbu państwa, jeżeli kandydat nie uzyska przynajmniej 1000 głosów. Żądano również legalizowania podpisów osób, zgłaszających listy kandydackie, podziału wyborców na kurje wyznaniowe lub narodowościowe, zupełnej zmiany składu Sejmu, który w $^2/_3$ częściach ma być złożony z posłów wybranych w głosowaniu tylko powszechnem, tajnem i bezpośredniem, a w okręgach narodowościowo mieszanych także stosunkowem z opuszczeniem równości, zaś w $^1/_3$ części ma być wybrany przez zrzeszenia gospodarcze i narodowe; domagano się także, by Senat składał się z ilości senatorów, równającej się połowie liczby członków Sejmu. Żądania powyższe, jako stawiane *promiscue* przez różne stronnictwa sejmowe, krzyżują się w niejednym punkcie [1]).

Stawiano też i inne, dalej idące żądania wyższej miary, dotyczące naprawy naszego konstytucjonalizmu i parlamentaryzmu, o których będzie mowa w dalszym ciągu przy odnośnych materjach.

W literaturze prawniczej znajdujemy krytykę prawa wyborczego, jako podwaliny całego naszego ustroju państwowego i prawodawstwa, przedewszystkiem w pracach prof. St. Estreichera, Wł. L. Jaworskiego, M. Rostworowskiego, K. W. Kumanieckiego w „Naszej Konstytucji“ (j. w.) i „O naprawie Rzeczypospolitej“ (j. w.); w rozprawach prof. Cybichowskiego, Ehrlicha, Głąbińskiego, L. Kulczyckiego, A. Peretiatkowicza, M. Rostworowskiego w ankiecie „Ruchu Prawn. i Ekon.“ (j. w.); w cytowanych wyżej pracach prof. Dubano-

[1]) Powyższe wnioski przedrukowane u Komarnickiego: „O zmianie Konstytucji polskiej“ (j. w.).

wicza i Komarnickiego i we wielu innych cennych publikacjach. W. Komarnicki domaga się pośrednich wyborów do Senatu [1]), A. Suligowski żąda, co się tyczy Senatu, wybierania go przez organizacje samorządowe, terytorjalne i gospodarcze, oraz cenzusu wyższego stopnia wykształcenia naukowego dla wybieralności na senatorów, a również dla wyborów do Sejmu żąda wprowadzenia cenzusu oświatowego i wyższego niż dotąd wieku [2]).

Francuski uczony J. Barthélémy wyraził (w odniesieniu do Francji) życzenie, aby Senat był obierany przez głosowanie powszechne ludzi 40-letnich na ludzi 40-letnich („Ruch Prawn. i Ekon." 1925, str. 409). St. Głąbiński domaga się, by obywatele nie uznający państwa polskiego, anarchiści, komuniści, byli wykluczeni od prawa głosowania; L. Ehrlich oświadcza się za wielokrotnością głosowania, skombinowaną z umiejętnością czytania i pisania, podobnież E. Dubanowicz. Moje zdanie osobiste, wyrażone kilkakrotnie w literaturze (Studja z zakresu prawa wyborczego, Lwów 1927, artykuł w ankiecie „Czas. Prawn. Ekon." 1924) jest, że uznając zasadę powszechności, nie można się pogodzić z zasadą równości, lecz trzeba ją silnie zmodyfikować przez pluralność, kurjalność, reprezentacje interesów, różne formy pośredniości głosowania, przez pewną ilość wirylnych głosów w Senacie, przez prawo kooptacji tamże i t. p. Godne uwagi wzory mamy w tej mierze we Francji, Belgji,

[1]) Patrz jego: Idea państwowa w naszym ustroju konstytucyjnym („Gaz. Adm. i Pol. Państw." 1924).

[2]) Słowa przestrogi dla Polski, czyli konieczna naprawa Konstytucji, Warszawa 1927. Reforma Senatu („Ruch Prawn. i Ekon." 1926).

we Włoszech i t. d.[1]). Mussolini oparł już reformę Izby poselskiej na podstawie korporacyjnej[2]).

Nikt nie może być członkiem obu Izb. Obrady obu Izb są jawne, Sejm może jednak uchwalić tajność na wniosek rządu, Marszałka lub 30 posłów. Na posiedzeniu tajnem nie może Sejm głosować nad żadną ustawą (art. 31 regul.). Posłowie wykonują swe prawa i obowiązki osobiście. Stanowisko osobiste posłów odpowiada przyjętemu ogólnie ich pojęciu, t. j., że są oni przedstawicielami całego narodu, a nie żadnej grupy społecznej lub terytorjalnej (okręgu wyborczego) i że wskutek tego nie są krępowani żadnemi instrukcjami wyborców. Mimo to jest rzeczą naturalną, że posłowie pamiętają o specjalnych potrzebach i interesach tych kół wyborczych czy terytorjów, które ich wysłały, że podejmują w tej mierze inicjatywę, i że, o ile zachodziłaby sprzeczność między interesem ogólnym a specjalnym, starają się ją wyrównać; a dopiero gdyby ta sprzeczność wyrównać się nie dała, jest ich bezwarunkowym obowiązkiem podporządkować względy partykularne górującemu ponad wszystko interesowi publicznemu.

---

[1]) Projekt Konstytucji, uchwalony przez ankietę r. 1919 za rządów gabinetu Paderewskiego, proponował, by trzy czwarte senatorów były wybierane przez sejmiki wojewódzkie i radę miasta Warszawy na lat 9, czwartą zaś część aby wybierał sam Senat z pośród mężów, którzy położyli poważne zasługi dla narodu. O innych propozycjach w ankiecie patrz Projekty Konstytucji (j. w.) str. 156, nast.

[2]) Patrz szczegóły u Ant. Peretiatkowicza: Państwo faszystowskie („Przegląd współczesny", październik 1927), u X. Wł. Szymańskiego: Mussolini i korporacyjna przebudowa Włoch, Lublin 1927 i inni. Reforma Izby jest w toku.

W celu dodania posłom i senatorom śmiałości w jawnem podnoszeniu różnych bolączek i nadużyć względnie wad ustroju państwowego i społecznego, przysługuje im t. zw. nietykalność poselska *(immunitas)*, mająca ich chronić zarówno przed zemstą i terrorem, jak i przed uniemożliwieniem brania udziału w obradach Izb przez ewentualne ich zasądzenie sądowo-karne. Nietykalność ta idzie w Polsce niesłychanie daleko, albowiem wedle art. 21 Konst. nie mogą oni być pociągani do odpowiedzialności pozaizbowej za swoją działalność, wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poselskiego nietylko w Sejmie, ale i poza Sejmem, i to nietylko przez czas trwania mandatu, ale i po jego wygaśnięciu; jest to więc właściwie bezkarność dożywotnia. Tylko wobec Izby samej odpowiadają oni dyscyplinarnie za przemówienia i odezwania się, tudzież za manifestacje. Władzę dyscyplinarną wykonuje Marszałek względnie urzędujący jego zastępca, a w ostatnim rzędzie plenum Sejmu (art. 58—68*a* regul. sejm.); sięga ona bardzo daleko, bo począwszy od wezwania do rzeczy, aż do wykluczenia posła z gmachu sejmowego i utraty diet przez miesiąc. Pojęcie „działalności poza Sejmem wchodzącej w zakres wykonywania mandatu poselskiego“ jest bardzo nieuchwytne i elastyczne [1]) jak również postanowienie, że wyjątek od tej nieodpowiedzialności stanowi „naruszenie praw osoby trzeciej“.

O ile idzie o delikty, nie podpadające pod powyższe pojęcia, a więc o uczynki, nie wchodzące w za-

[1]) Interpretacja niektórych autorów np. Komarnickiego, iż przez nią należy rozumieć jedynie udział w komisjach śledczych, wybieranych przez Sejm w myśl art. 34 Konst., nie znajduje, mojem zdaniem, oparcia w Konstytucji i jest za ciasna.

kres wykonywania mandatu poselskiego, to odpowiedzialność istnieje, ale zrealizowanie jej zależy od zezwolenia Izby. Należy tu odróżnić chwilowe przytrzymanie posła od „aresztu i dalszego postępowania karnego“. Przytrzymanie może mieć miejsce tylko w razie schwytania posła na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, o ile ono jest niezbędne dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości względnie dla unieszkodliwienia skutków przestępstwa, ale wtedy należy zawiadomić o tem natychmiast Marszałka Sejmu, który pod własną odpowiedzialnością może zażądać lub nie zażądać uwolnienia osoby przytrzymanej; jeżeli zażąda uwolnienia, musi ono natychmiast nastąpić[1]). Udzielenie zezwolenia na areszt i dalsze postępowanie karne zależy już nie od Marszałka, ale od samego Sejmu, do którego władza sądowa zwraca się z żądaniem o t. zw. wydanie posła. Bez prośby o wydanie i bez zgody Sejmu nie może być ani poseł, ani senator przez czas trwania swego mandatu nietylko pociągany do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej lub dyscyplinarnej, ale nawet „pozbawiony wolności“ t. j. trzymany w areszcie bez zezwolenia Sejmu. Gdyby Sejm odmówił zezwolenia, to bieg przedawnienia w postępowaniu karnem ulega przerwie na czas trwania mandatu poselskiego. Po wygaśnięciu mandatu niema już żadnej przeszkody w ściganiu tego posła czy senatora[2]).

[1]) Przypominamy przytrzymanie pięciu posłów komunistycznych w styczniu 1927. Marszałek Rataj słusznie zaniechał żądania ich uwolnienia.

[2]) Zbyt częste jaskrawe nadużywanie nietykalności poselskiej doprowadziło do zwartego frontu zdrowej opinji publicznej przeciw dożywotniej bezkarności posłów i wywołanej przez nią deprawacji naszego życia publicznego, chroniącej się pod

W ścisłym związku z nietykalnością poselską stoi przepis Konstytucji (art. 31), poprzedzony analogicznym przepisem ustawy z 8 kwietnia 1919, że nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za zgodne z prawdą sprawozdanie z jawnego posiedzenia Sejmu

skrzydła art. 21 Konst. W literaturze zwraca się przeciw niej silnie przedewszystkiem Wł. L. Jaworski i szereg innych wyżej wymienionych autorów; wnioski sejmowe z r. 1926 żądają skasowania nieodpowiedzialności za działalność poza Sejmem, sprecyzowania pojęcia nieodpowiedzialnej działalności w Sejmie i podciągnięcia manifestacji pod odpowiedzialność, wyjęcia wystąpień przeciw całości i bezpieczeństwu państwa oraz podburzania do gwałtu przeciw prawu i uczestnictwa w nich z pod nieodpowiedzialności, przytrzymywania posła w razie schwytania go na gorącym uczynku jakiejkolwiek zbrodni (a nietylko „pospolitej"), skreślenia przepisu o uwolnienie takiego posła na żądanie marszałka Sejmu, oraz przepisu o potrzebie uzyskiwania zezwolenia Sejmu na areszt i dalsze postępowanie karne; postanowienia, że do ścigania posła za naruszenie praw osoby trzeciej potrzeba zezwolenia Sejmu tylko wtedy, gdy to naruszenie nastąpiło przez działalność w Sejmie, ograniczenia czasu trwania nietykalności poselskiej za czyny, popełnione poza Sejmem a nie mające charakteru działalności poselskiej, do czasu trwania dotyczącej sesji (zamiast, jak dotychczas, do końca trwania mandatu), żądano także, aby poseł lub senator, któremu udowodniono ciężką obrazę czci drugiego posła lub senatora, albo czyn hańbiący lub zdradę stanu, tracił mandat poselski; czynnikiem orzekającym miałby być trybunał honorowy, w tym celu ustanowić się mający (wniosek p. Erdmana z klubu Piast). O immunitecie interpelacyj parlamentarnych patrz M. Rostworowski w „Przeglądzie Prawa i Admin." 1926 (j. n.) oraz W. Komarnicki („Gazeta Polic. i Admin. Państw." 1925).

Dla posłów Sejmu śląskiego obowiązują, wedle ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920, każdoczesne przepisy, dotyczące posłów Sejmu państwowego, natomiast nietykalność posłów na sejmiki wojewódzkie trwać będzie w myśl ustawy z 26 września 1922 tylko przez czas obrad sejmikowych, o ile nie chodzi o czynności przedsiębrane w wykonywaniu pozasejmikowej działalności poselskiej.

i Senatu oraz ich komisyj. Oprócz tego znajdujemy w tej ustawie postanowienia tej treści, iż mieszkanie osobiste posła jest nietykalne a rewizja dopuszczalna jest tylko co do członków jego rodziny z nim mieszkających i co do domowników, że poseł nie może być zmuszony do zeznawania co do faktów, które mu podano do wiadomości w wykonywaniu mandatu poselskiego, że posłowie mogą bez zawiadomienia władz zwoływać sejmiki relacyjne, na których przedstawiciele władz nie mają prawa mieszania się do obrad, że wreszcie listy i telegramy, wystosowywane do posłów jako też ich korespondencja, nie podlegają żadnej cenzurze, a władze mogą zatrzymywać tylko telegramy, naruszające tajemnice wojskowe i państwowe [1]).

Celem uniknięcia korupcji poselskiej i uniezależnienia posłów od wpływów i nacisku rządu uznaje Konstytucja zasadę *incompatibilitatis* czyli niepołą-

---

[1]) J. Reinhold wykazał zupełnie słusznie, że powyższe postanowienia ustawy z 8 kwietnia 1919 obowiązują do dzisiaj, pomimo określenia nietykalności poselskiej w art. 21 Konst., albowiem one odnoszą się do materyj, w art. 21 wcale nieporuszanych (Uwięzienie posła a Konstytucja, w ankiecie „Czasop. Prawn. i Ekon.“). Moc obowiązująca tych postanowień bywała kwestjonowana z powodu, że ustawa z 8 kwietnia 1919 mówi o członkach Sejmu „Ustawodawczego“, a nie o posłach wogóle, a więc milczy o posłach sejmów późniejszych, oraz i dlatego, że zdaniem oponentów art. 21 Konstytucji zamierzał wyczerpać całą kwestję nietykalności wogóle, a więc zniósł milcząco całą ustawę z 8 kwietnia 1919. Nie sądzę jednak, aby te zarzuty były słuszne wobec tego, że postanowienie ustawy nie staje w żadnej sprzeczności z art. 21 Konst., że chęć milczącego zniesienia ustawy z r. 1919 jest tylko przypuszczeniem, że wreszcie skoro pierwszy Sejm nazwano Sejmem Ustawodawczym, to jest zupełnie zrozumiałe, że posłów nazywano członkami Sejmu Ustawodawczego, bez zamiaru przesądzania przez to czegokolwiek na przyszłość.

czalności mandatu poselskiego z pewnemi zajęciami lub korzyściami, płynącemi z ręki rządu, o tyle, że poseł nie może być redaktorem odpowiedzialnym (art. 23)[1]) i nie może on ani na swoje ani na obce imię kupować lub dzierżawić dóbr państwowych, przyjmować dostaw publicznych i robót rządowych ani otrzymywać od rządu koncesyj lub innych korzyści osobistych, ani odznaczeń z wyjątkiem wojskowych (art. 23). Nowela konstytucyjna z 2 sierpnia 1926 postanawia dodatkowo, że, w razie przekroczenia tych zakazów przez posła i stwierdzenia tego stanu rzeczy na żądanie Marszałka Sejmu lub Najwyższej Izby Kontroli przez Sąd Najwyższy, poseł traci mandat poselski oraz uzyskane od rządu korzyści osobiste; zaś dekret Prezydenta Rzplitej z dnia 22 kwietnia 1927 stanowi uzupełniająco, że Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w składzie 5 sędziów po wysłuchaniu prokuratora, że oskarżony ma wgląd w wyniki przeprowadzonego sądowego dochodzenia, że orzeczenie sądowe zapada po przeprowadzeniu rozprawy jawnej, i że w razie uznania posła winnym ma Prokuratorja Generalna postarać się o unieważnienie zawartych umów względnie o odebranie koncesji, wreszcie, że tym samym rygorom podlegają i senatorowie, a wtedy wchodzi w akcję Marszałek Senatu.

Do praw poselskich osobistych należy zaliczyć prawo żądania od Izby, ażeby chroniła nietykalność posłów w razie jej zamierzonego lub dokonanego naruszenia, tudzież, w stosunku do Państwa, prawo pobierania diet, nie będących bynajmniej wynagrodzeniem

[1]) Gdyby mógł nim być, to trzebaby w każdym przypadku deliktu popełnionego przez prasę albo naruszenia ustawy prasowej prosić Sejm o pozwolenie na sądowe ściganie posła-redaktora.

za pracę (sprawowanie mandatu jest funkcją honorową), lecz tylko zwrotem kosztów utrzymania poza domem, tudzież prawo bezpłatnego korzystania z państwowych środków komunikacji na obszarze całej Rzplitej.

Do praw kolegjalnych czyli korporacyjnych obu Izb, przysługujących im w celu umożliwienia im sprawowania ich funkcyj [1]) należą: *a)* prawo samoukonstytuowania się (wybór prezydjum, sekretarzy, komisyj i t. d.); *b)* prawo uchwalenia sobie regulaminu obrad i sposobu uchwalania ustaw (ilość t. zw. czytań, sposób głosowania i t. p.), przyczem już Konstytucja przepisuje, że z reguły potrzeba do prawomocności uchwał obecności przynajmniej $^1/_3$ części ustawowej liczby posłów i absolutnej większości głosów obecnych; *c)* wykonywanie władzy dyscyplinarnej nad swymi członkami przedewszystkiem przez Marszałka, a następnie przez Izby same; *d)* czuwanie nad nietykalnością swych członków, wydawanie ich w razie uzasadnionego żądania władzy, odmowa w razie gdy brak uzasadnienia; *e)* weryfikacja i zatwierdzanie mandatów niezaprotestowanych i niezakwestjonowanych (art. 3, 19, 21, 28, 29 Konst., art. 104 ord. wyb., regulaminy Sejmu i Senatu).

Sejm i Senat bywają zwoływane, otwierane, odraczane i zamykane przez Prezydenta Rzplitej, przyczem Konstytucja nie czyni żadnej różnicy pomiędzy skutkami zamknięcia a odroczenia, przyjętemi powszechnie w innych prawodawstwach.[2]) Wskutek tego brak jest podstawy do takiej interpretacji, że z za-

[1]) Nazywają je także prawami autonomicznemi Izb.

[2]) W czasie obrad nad Konstytucją stawiano wnioski, domagające się, by Sejm mógł się sam zbierać na wezwanie swego Marszałka, a nawet by obradował w permanencji (patrz stenogr. sprawozd. ze 168 posiedzenia z dnia 28 września 1920).

mknięcia sesji, które nastąpiło w Polsce w sierpniu 1926, nie wynika wprawdzie potrzeba nowego ukonstytuowania się Izb, oraz uznanie prac niedokończonych za przepadłe, ale natomiast wynika prawo nieodpowiedzenia na interpelacje, wniesione przed zamknięciem sesji[1]). Odróżniamy sesje zwyczajne i nadzwyczajne. Sejm winien być, wedle art. 25 Konstytucji, zwołany na pierwsze posiedzenie w trzeci wtorek po dniu wyborów[2]) i corocznie najpóźniej w październiku na sesję zwyczajną, co znaczy, że najpóźniej w trzeci wtorek po dniu wyborów względnie najpóźniej w październiku ma się to pierwsze posiedzenie odbyć. To znaczy także, że równocześnie ze Sejmem powinien być zwołany i Senat, albowiem we wszystkich państwach o systemie dwuizbowym tworzą obie Izby razem jednolitą całość i jednolite pojęcie ciała ustawodawczego (ciała reprezentacyjnego, parlamentu i t. p.) i ponieważ także wedle polskiej Konstytucji (art. 36.), kadencja Senatu rozpoczyna i kończy się razem z kadencją sejmową. Praktyka poszła jednak w Polsce w r. 1926 a poczęści i w r. 1927 innemi drogami.

Przebieg obrad na tej zwyczajnej sesji, która jednak zajmuje się i zajmować się może także i innemi sprawami, jest następujący: Rząd wnosi preliminarz budżetu na najbliższy rok budżetowy[3]). Sejm ma go załatwić do 3 i pół miesięcy. Jeżeli to się

[1]) Jak wiadomo, rząd zastosował taką interpretację w sesji 1926/7, przeciw czemu Senat jednogłośnie zaremonstrował; patrz referat senatora B. Koskowskiego.

[2]) T. j. po dniu wyborów do Senatu, jak stwierdziła praktyka r. 1922.

[3]) T. j. od 1 kwietnia. Przedtem mówił art. 4 Konst., że na rok „następny", t. j. kalendarzowy.

nie stanie, przychodzi preliminarz budżetu pod obrady Senatu, który ma na to 30 dni czasu. O ile Senat w ciągu tych 30 dni nie prześle Sejmowi swych uchwał z ewentualnemi zmianami, uważa się, że Senat przyjął preliminarz bez zmian. Jeżeli natomiast Senat zaproponuje zmiany w powyższym terminie, ma Sejm zająć wobec nich pewne stanowisko. Jeżeli Sejm w ciągu dni 15 po otrzymaniu tych propozycyj nie powźmie ponownej uchwały, uważa się zaproponowane przez Senat zmiany za przyjęte. Może się jednak zdarzyć że ani Sejm, ani Senat nie powezmą uchwały w przepisanym terminie i wtedy Prezydent Rzplitej ogłasza rządowy preliminarz budżetu jako ustawę. Jeżeli Senat nie dotrzyma terminu, a dotrzyma go Sejm, następuje ogłoszenie budżetu w brzmieniu uchwalonem przez Sejm, i naodwrót, jeśli tylko Senat dotrzyma terminu, ogłasza się budżet w brzmieniu uchwały senackiej, i to należy uważać za rozszerzenie praw Senatu, albowiem mamy wtedy do czynienia z ustawą, która doszła do skutku tylko za zgodą Senatu. Ale może się wreszcie zdarzyć, że Sejm dotrzymał terminu, ale w ten sposób, że w tym terminie odrzucił wogóle budżet w całości; wtedy nie dochodzi nic do skutku a rozpoczyna się łańcuch konsekwencyj politycznych.

Inaczej znów przedstawia się sytuacja, jeżeli niema budżetu ani przynajmniej prowizorjum budżetowego, a Sejm jest rozwiązany; wtedy rząd ma prawo czynić wydatki i pobierać dochody w granicach zeszłorocznego budżetu, aż do uchwalenia przez obie Izby prowizorjum budżetowego, które rząd jest obowiązany przedłożyć Sejmowi na pierwszem posiedzeniu po wyborach. To samo odnosi się, mówiąc nawiasem, i do przypadku, w którym brak jest ustawy o po-

borze rekruta (art. 23 Konst. ostatni ustęp w brzmieniu noweli z 2 sierpnia 1926).

Sejm może sam przerwać faktycznie swe obrady nawet na czas dłuższy, np. zwykłe kilkumiesięczne ferje letnie, jednak o formalnej uchwale sejmowej, odraczającej Sejm, Konstytucja milczy[1]). Prezydent może odroczyć Sejm tylko raz jeden w ciągu tej samej sesji i na krócej niż na dni 30; powtórne lub dłuższe odroczenie prezydjalne wymaga już zgody Sejmu. Zamknięcie sesji przez Prezydenta nie było stosowane podczas trwania Sejmu Ustawodawczego i miało miejsce pierwszy raz dopiero w sierpniu 1926.

Rozwiązanie Sejmu mogło nastąpić, wedle pierwotnego brzmienia Konstytucji, tak przez własną uchwałę Sejmu, jak i przez Prezydenta. W pierwszym przypadku potrzeba było do tego większości $^2/_3$ części głosów przy obecności połowy ustawowej liczby członków Sejmu; w drugim przypadku, o ile okres wyborczy (kadencja) jeszcze nie upłynął, wymagana była zgoda $^3/_5$ części głosów Senatu na rozwiązanie, za wzorem francuskim, gdzie rozwiązanie następuje „*sur l'avis conforme du Senat*“, (*Loi constitutionnelle du 25 Février 1875*, art. 5). Tej zgody jednak bardzo trudno było się spodziewać, albowiem przez rozwiązanie Sejmu ulegał automatycznemu rozwiązaniu i Senat[2]). Z tego powodu nowela z 2 sierpnia 1926 uniezależniła Prezydenta od uzyskiwania zgody Se-

[1]) W dyskusji sejmowej stawiano wniosek o odraczaniu i zamykaniu Sejmu przez Marszałka na mocy uchwały sejmowej względnie na żądanie rządu, domagającego się odroczenia; posiedzenie 168.

[2]) Niektórzy autorowie (Bukowiecki, j. w., Suligowski, j. w.) żądali, aby Prezydent Rzplitej miał nawzajem prawo rozwiązywania Senatu za zgodą Izby poselskiej.

natu i postanowiła, że Prezydent rozwiązuje Sejm i Senat samoistnie. Należy tu znów odróżnić rozwiązanie Sejmu i Senatu po upływie ich okresu wyborczego, od rozwiązania przed upływem tego okresu. W pierwszym przypadku ma rozwiązanie charakter raczej deklaratoryjny, a orędzie, rozwiązujące Sejm, ma zostać ogłoszone urzędownie w tym samym dniu, w którym upływa pięcioletni okres wyborczy Sejmu i Senatu; w drugim przypadku ma ono moc aktu konstytutywnego; następuje na wniosek Rady Ministrów z tem, że Prezydent musi w swem orędziu ten fakt rozwiązania uzasadnić i że rozwiązanie może mieć miejsce, za wzorem niemieckiej konstytucji weimarskiej z r. 1919, tylko jeden raz z tego samego powodu. Zachodzi pytanie, czy Prezydent jest lub nie jest skrępowany w swem prawie rozwiązywania postanowieniem art. 35 Konst., który mówi, że od chwili przedłożenia Sejmowi projektu budżetu, sesja sejmowa nie może być zamknięta przed uchwaleniem budżetu, względnie przed upływem wzmiankowanego wyżej pięciomiesięcznego terminu. Idąc logicznie *a minori ad maius*, możnaby zaryzykować tezę, że jeżeli Sejm nie może być zamknięty, to tem bardziej nie może być w tym czasie rozwiązany. Natomiast Sejm musi być rozwiązany i przed upływem sesji budżetowej, w razie jeżeli w ciągu jej trwania skończy się pięcioletni okres wyborczy.

Razem ze Sejmem ulega rozwiązaniu i Senat, przeciwnie niż w Czechosłowacji i we Francji, gdzie rozwiązanie Izby Deputowanych nie pociąga za sobą rozwiązania Senatu. Były Prezydent A. Millerand oświadczył się jednak jeszcze w r. 1923 za rozwiązal-

nością obu Izb[1]). Nie można też rozwiązać samego Senatu a pozostawić Izby Posłów przy życiu. Wynika to nietylko z art. 26 Konst., ale i z jej art. 36, który mówi, że kadencje t. j. okresy wyborcze Senatu rozpoczynają i kończą się razem z kadencjami sejmowemi. Z tego też powodu powinny być obie Izby nietylko zwoływane (j. w.), ale i odraczane i zamykane równocześnie, a także i rozwiązywane równocześnie, dopóki Senat nie uzyska w drodze zmiany Konstytucji dłuższego trwania jego okresów wyborczych.

Należy wreszcie zaznaczyć, że Sejm nie zamierzał zrzec się swego prawa samorozwiązalności, ale że to się stało przez pomyłkę przy głosowaniu nad nową redakcją art. 26 Konst. podczas obrad w lipcu 1926 nad jej reformą. Sejm zamierzał też odzyskać to prawo, ale Senat godził się tylko na przyznanie go obecnemu, wygasającemu w r. 1927 Sejmowi, a rząd zajął zasadniczo przeciwne stanowisko, widząc w tem naruszenie atrybucji Prezydenta Rzplitej[2]). W rezultacie nie doszło do niczego. Prawo samorozwiązalności Sejmu zna konstytucja pruska (art. 14), konstytucja austrjacka (art. 29), w Łotwie może rozwiązanie Saejmy nastąpić

---

[1]) We Francji jest Senat wogóle nierozwiązalny przed upływem jego kadencji. B. Bouffał uważa rozwiązalność Izb przez Prezydenta za rzecz politycznie niewykonalną (O wzmocnieniu władzy Prezydenta Rzplitej, Warszawa 1926, str. 69, 70). Natomiast A. Peretiatkowicz oświadcza się za rozwiązywaniem, również żądają tego wnioski sejmowe Związku Ludowo-Narodowego z 25 czerwca 1926, stronnictwa Piasta z 22 czerwca 1926, wspólny wniosek Zw. L. N., Chrz. Nar. i Chrz. Dem. z 1 lipca 1926.

[2]) A. Suligowski (l. c.) żądał natomiast przyznania i Senatowi prawa samorozwiązywania się. O rozwiązaniu przez Prezydenta patrz także A. Peretiatkowicz: Prawo rozwiązania Sejmu („Przegl. Prawa i Admin." 1926).

drogą głosowania ludowego na wniosek Prezydenta Rzplitej; jeżeli wniosek zostanie odrzucony, Prezydent podaje się do dymisji (art. 48 i 50 konst.).

Jeżeli Prezydent rozwiąże Sejm, przed upływem kadencji pięcioletniej, to wybory mają się odbyć w ciągu 90 dni (wedle ordynacji wyborczej jednak nie prędzej jak w 78 dni) od dnia rozwiązania; termin ich będzie oznaczony w rozwiązującem orędziu Prezydenta. Przez dziwną nieuwagę dodano tu jeszcze zwrot „bądź w uchwale Sejmu lub Senatu“, podwójnie bez podstawy, raz dlatego, że Sejm stracił przez tę samą nowelę prawo rozwiązywania się mocą własnej uchwały, a następnie, że Senat tego prawa nigdy nie miał. Trzeba więc stwierdzić, że ten zwrot nie znaczy wogóle nic[1]).

Oprócz sesyj zwyczajnych przewiduje Konstytucja, jak już zaznaczono, i sesje nadzwyczajne w miarę potrzeby. Prezydent Rzplitej może taką sesję zwołać wedle własnego uznania, a winien to uczynić na żądanie $^1/_3$ części posłów w ciągu dwóch tygodni. O ileby sesja zwyczajna zeszła prawie całkowicie na obradach nad budżetem, będą musiały sesje nadzwyczajne często się odbywać. Ta tendencja zdaje się obecnie przeważać, gdyż z dzisiejszego brzmienia art. 25 wedle noweli z 2 sierpnia 1926 wypuszczono znajdujące się tam pod adresem sesji zwyczajnej wymienienie stanu liczebnego i poboru wojska oraz innych spraw bieżących. Zwołana jednak w jesieni 1926 na żądanie Sejmu sesja nadzwyczajna została zaraz odroczona, a potem zamknięta. Konstytucja nic nie mówi o odraczaniu sesji nadzwyczajnej.

[1]) W tekście Konstytucji z 17 marca 1921 było powiedziane „bądź w uchwale Sejmu“. Dosadną krytykę tego lapsusu dał J. Siemieński w rozprawce: Jak praw nie pisać, Warszawa 1926.

Językiem rozpraw Sejmu i Senatu jest język polski. Język ten będzie wyłącznie używany w pracach obu Izb, ich komisyj i kancelarji (art. 3 regul. Sejmu, art. 4 regul. Senatu).

Zkolei należy omówić ostatni rodzaj ustawodawstwa, t. j. przewidziane w art. 3 Konstytucji ustawodawstwo „przedstawicielstw szerokiego samorządu terytorjalnego". W przeciwieństwie do ustawodawstwa państwowego jest to ustawodawstwo tylko prawem nadanem przez państwo, a nie prawem własnem tych terytorjów, co wynika już ze słów art. 3, że Rzeczpospolita przekazuje przedstawicielstwom tego samorządu ten zakres działania. Konstytucja, nadając im to prawo i określając w przybliżeniu jego rozciągłość w art. 3 może je również, przez zmianę art. 3, zmienić lub uchylić, a nawet dopuszcza pośrednie zmienianie ustaw autonomicznych wprost przez Sejm Rzeczypospolitej (art. 3 ust. z 26 września 1922). Dzisiejsza rozciągłość kompetencji przedstawicielstw samorządu terytorjalnego określona jest słowami „właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza w dziedzinie kultury, administracji i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowemi". Wyraz „zwłaszcza" wskazuje, że wyliczenie powyższe nie jest wyczerpujące lecz raczej przykładowe.

Do wydawania ustaw autonomicznych uprawnione są oczywiście tylko ciała reprezentacyjne terytorjów wojewódzkich, t. j. sejmiki wojewódzkie, wydające ustawy dla całego województwa; o ustawach powiatowych ani innych niema mowy. Wyrażane czasem w tej mierze w literaturze prawniczej wątpliwości i przypuszczenia polegać mogą chyba na niedostatecznem odróżnianiu pojęcia autonomji od samorządu, a ustawy

od uchwały. Jakkolwiek Konstytucja sama o tem milczy i jakkolwiek używa ciągle a mylnie wyrazu „samorząd“ w zastosowaniu do ustawodawstwa, a wystrzega się wyrazu „autonomja“, to jednak wspomniane ograniczenie wynika i z natury rzeczy i z ustawy z 26 września 1922, będącej częściową ustawą wykonawczą do art. 3 Konstytucji. Ustawa ta organizuje sejmiki wojewódzkie dla całej Polski, poza Śląskiem, mającym własną jeszcze szerszą autonomję, a czyni to inaczej dla trzech województw wschodnio-małopolskich (lwowskie, tarnopolskie i stanisławowskie), a inaczej dla wszystkich innych. Podczas gdy w tych ostatnich sejmiki wojewódzkie tworzą jednolite ciało, rozpadają się sejmiki wymienionych ziem wschodnich na dwie zupełnie odrębne a liczebnie równe sobie kurje: ruską i ogólną (lwowski 50 + 50, a dwa inne 30 + 30 członków). Ażeby ten wynik osiągnąć, musi się ordynacja wyborcza, którą ma uchwalić Sejm Rzeczypospolitej, oprzeć na podziale ludności wedle pewnego katastru narodowościowego. Celem tego rozdziału na kurje jest zapewnienie swobodnego stanowienia przez obie narodowości, polską i ruską, w sprawach, mających charakter narodowościowy lub wyznaniowy, uniknięcia w ten sposób walk i majoryzowania się w Sejmie a zaognienia stosunków w kraju, jak również zadośćuczynienie postanowieniom traktatu Polski z mocarstwami koalicji z 28 czerwca 1919, gwarantującego prawa mniejszości narodowych i wyznaniowych, i ciągłemu naciskowi tych mocarstw w tej mierze. Do wydania bowiem ustawy w sprawach o charakterze narodowościowym, jak językowe, szkolne, wystarcza uchwała jednej kurji, podczas gdy do uchwał w sprawach wspólnych obu narodowościom potrzeba zgody obu kuryj,

nie schodzących się nigdy na wspólne posiedzenie, lecz mających obradować, tak jak Sejm i Senat, zawsze osobno. Sejmiki mają być zwoływane przez Prezydenta Rzplitej corocznie, a obradują pod kierownictwem wybranych przez się przewodniczących. Ustawodawczy zakres działania sejmików wojewódzkich, ogólnikowo w Konstytucji oznaczony (j. w.), ma być dopiero specjalnie określony przyszłemi ustawami, przyczem ustawa z 26 września 1926 wymienia cały szereg dziedzin prawodawczych, których uregulowanie może być przekazane autonomicznemu prawodawstwu, a które mieszczą się w granicach „kultury, administracji i gospodarstwa“, przyjmując nieco ekstensywną interpretację tych pojęć. Szereg ten, o ile idzie o wszystkie województwa, jest krótszy, dla trzech wschodnio-małopolskich województw jest dłuższy (patrz art. 2 i 9 ust. z 26 września 1922), a może być jeszcze powiększony.

Sejmiki posiadają prawo nakładania podatków pośrednich lub opłat na cele wspólne na wszystkich mieszkańców województwa; na cele poszczególne zaś poszczególnych kuryj, t. j. spraw jednej tylko narodowości (oświatowe, wyznaniowe), zyskuje takież prawo każda kurja zosobna, odnośnie do ludności swej kurji; w tym celu określi ustawa zasady zakładania i prowadzenia katastru podatkowego.

Do ważności wszystkich ustaw, czyto ogólnosejmikowych, czy uchwalonych za zgodą obu kuryj, czy przez poszczególne kurje, potrzeba sankcji Prezydenta Rzplitej i kontrasygnatury ministerjalnej, poczem zostają one ogłoszone w dzienniku urzędowym województwa w języku polskim i ruskim; w tymże dzienniku mają się pojawiać, ile możności w obu językach, także przedruki z Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej.

Sejmiki miały zostać powołane do życia wraz z całokształtem samorządu wojewódzkiego, najdalej w r. 1924, co się jednak nie stało.

Osobne uwagi należy poświęcić Sejmowi i ustawodawstwu autonomicznemu województwa śląskiego, złożonego z tych części Śląska Górnego i Śląska Cieszyńskiego, które przypadły Polsce. Autonomja ta określona jest w t. zw. ustawie konstytucyjnej z 15 lipca 1920, zawierającej statut organiczny województwa śląskiego[1]). Jej zakres przekracza znacznie autonomję innych województw, przyczem na pierwszy plan wybija się ustawodawstwo o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego. Ustawie tej może Prezydent Rzplitej odmówić podpisu, jeżeliby ona naruszała postanowienia statutu organicznego. Ma ona określić szczegółowo skład śląskiego Sejmu wojewódzkiego, ordynację wyborczą i prawo wyborcze do tegoż Sejmu, sposób uchwalania i ogłaszania ustaw śląskich, ewentualnie wprowadzenia referendum ludowego, prawo Sejmu do wykonywania kontroli nad działalnością Rady Wojewódzkiej, zwłaszcza zaś prawo Sejmu do urządzania ankiet lub delegowania specjalnych komisyj w obrębie ustawodawstwa śląskiego i administracji śląskiej, czas trwania mandatu wybieralnych członków Rady Wojewódzkiej, zakres działania i ustrój izby obrachunkowej śląskiej i inne ważniejsze kwestje

[1]) Patrz o tem przedewszystkiem M. Rostworowski: Autonomja Śląska (w „Naszej Konstytucji“ 1922) i St. Kutrzeba: Prawo polityczne polskie wedle traktatów; J. Wolny: Autonomja Śląska, nakładem K. Miarki. Śląsk ma wprawdzie autonomję daleko idącą, ale nie można powiedzieć, aby jego stosunek do Polski był stosunkiem „Unji dwóch państw“, jak to czyni Wł. L. Jaworski w swym komentarzu do Konstytucji polskiej, wydanym w Krakowie, 1921, na str. 7 i 125.

ustroju Sejmu śląskiego, Rady Wojewódzkiej i jej departamentów administracyjnych, śląskiego urzędu wojewódzkiego i innych urządzeń śląskich.

Do Sejmu śląskiego należy dalej ustawodawstwo o używaniu języka polskiego i niemieckiego w służbie zewnętrznej wszelkich cywilnych władz i urzędów na obszarze Śląska;

ustawodawstwo o ustroju śląskich władz administracyjnych i o samorządzie powiatowym i gminnym, tudzież podział administracyjny Śląska;

ustawodawstwo sanitarne;

ustawodawstwo o organizacji sił policyjnych i żandarmerji;

ustawodawstwo o policji budowlanej, ogniowej, drogowej i o utrzymaniu dróg lądowych;

ustawodawstwo w zakresie szkolnictwa ogólnokształcącego oraz zawodowego wszelkich typów i stopni;

ustawodawstwo w sprawach wyznaniowych z wykluczeniem spraw kościelnych, wchodzących w zakres polityki zagranicznej (konkordat);

ustawodawstwo o zaopatrzeniu ubogich i o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa;

ustawodawstwo we wszystkich sprawach, których przedmiotem jest organizacja zawodowa rolnicza, organizacja kredytu rolniczego, komasacja gruntów, rozwój kultury krajowej;

ustawodawstwo meljoracyjne, wodne, o kolejach lokalnych, o tępieniu lichwy, o zakładach użyteczności publicznej i robotach publicznych, prowadzonych na koszt skarbu śląskiego, o budżecie śląskim, o zarządzie majątku wojewódzkiego, o nakładaniu podatków i opłat publicznych.

Zakres spraw Sejmu śląskiego w dziedzinie skarbowości, a zwłaszcza stosunek systemu podatkowego śląskiego do systemu podatkowego państwowego i wzajemny stosunek administracji skarbowej państwowej i śląskiej będą ustalone w równobrzmiących ustawach: państwowej i śląskiej. Projekt tych ustaw będzie ułożony przez Radę Ministrów w porozumieniu z Radą Wojewódzką.

Do tego czasu obowiązują na terenie województwa śląskiego dotychczasowe ustawy państw zaborczych oraz ustawy o dodatkach do podatków bezpośrednich, uchwalone na potrzeby województwa przez Sejm śląski, które to dodatki bez zgody Ministra Skarbu nie będą mogły przekraczać 100%.

Obowiązywać będą wreszcie i te podatki i opłaty, które zostały jednolicie uregulowane przez ustawy państwowe na całym terenie Rzeczypospolitej, a których moc rozciąga się także na terytorjum województwa śląskiego. W przypadku tym podatki te i opłaty wchodzą w miejsce analogicznych podatków i opłat, poprzednio obowiązujących.

Dochód z podatków i opłat, pobieranych ze Śląska, wpływać będzie do skarbu śląskiego, który też prowadzi administrację podatkową.

Z tych dochodów oddaje skarb śląski na potrzeby ogólno-państwowe część, odpowiadającą liczbie mieszkańców i sile podatkowej Śląska; kwotę należną ustala corocznie Rada Ministrów. Do Sejmu śląskiego należy także ustawodawstwo o ubezpieczeniu socjalnem i zaopatrzeniu inwalidów i sierót wojennych dopóty, dopóki ono jest dla nich korzystniejsze od ustawodawstwa państwowego. Zgody Sejmu będzie

wymagało wszelkie ograniczenie wytwórczości śląskiej w dziedzinie produkcji węgla, hutnictwa, wyrobów chemicznych oraz wprowadzenie podatków od produkcji lub monopoli na te przedmioty, jako też wszelka zmiana dotychczasowych ustaw w tej dziedzinie.

Wreszcie ma Sejm śląski kompetencję ustawodawczą i w sprawach tu niewymienionych, o ile województwo śląskie jest wyraźnie wyjęte z pod zakresu działania odnośnej ustawy państwowej, oraz prawo wydawania przepisów cywilnych i karnych w sprawach, należących do ustawodawstwa śląskiego.

Ustawy śląskie nie mogą naruszać, jak mówi wyraźnie art. 23 niniejszego statutu, praw obywatelskich zagwarantowanych w Konstytucji Rzplitej, traktatów państwowych, obowiązujących w Polsce, oraz żadnych polskich ustaw państwowych, obowiązujących w dziedzinie, niezastrzeżonej dla ustawodawstwa śląskiego, a tem bardziej nie mogą naruszać Konstytucji polskiej. Nawzajem ustawa państwowa, któraby chciała ograniczyć autonomję Śląska, potrzebuje zgody Sejmu śląskiego (art. 44).

Pierwszy Sejm śląski został wybrany na podstawie ordynacji wyborczej państwowej z tem, że na każde 25.000 ludności przypada jeden poseł i z pewnemi zmianami, które wprowadziła Rada Ministrów, upoważniona do tego artykułem 13 statutu śląskiego. Przepisy o zwoływaniu, zamykaniu i rozwiązywaniu Sejmu przez głowę państwa, o prawie samoukonstytuowania się Sejmu, o nietykalności posłów i druków są analogiczne z postanowieniami Konstytucji z 17 marca 1921.

Trzecim rodzajem norm prawa pisanego są traktaty i umowy międzynarodowe — o czem niżej.

ROZDZIAŁ IV

Rząd — Funkcja wykonawcza

Jeżeli mówimy o jakiemś państwie, że ono jest „dobrze rządzone“, to rozumiemy przez to dobre sprawowanie w niem wszystkich funkcyj przez wszystkie organa władzy państwowej. We właściwem jednak słowa znaczeniu rozumieć należy przez rząd organa funkcji rządzącej, czyli wykonawczej, i tu znów odróżniamy rząd centralny, t. j. głowę państwa wraz z ministrami, koniecznymi jego pośrednikami w rządzeniu, od rządu w obszerniejszem słowa znaczeniu, t. j. od tejże głowy państwa i ministrów wraz z wszystkiemi organami państwowemi aż do najniższego szczebla w hierarchji. Zgodnie z tem mówi Konstytucja polska, w art. 2, że organami narodu w zakresie funkcji wykonawczej są: Prezydent Rzplitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, a w art. 43, że on sprawuje tę władzę przez odpowiedzialnych ministrów i podległych im urzędników, których przeważnie sam mianuje, oraz, że każdy urzędnik Rzplitej musi podlegać jakiemuś ministrowi [1]). Powyższe postanowienia, razem wzięte, składają się na wytworzenie pojęcia „rządu“ w Polsce [2]).

[1]) Ostatni urząd, nie podlegający ministerstwu, a stworzony „na prawach ministrów“, t. j. Główny Urząd Likwidacyjny, wcielony został do Ministerstwa Skarbu; patrz o nim: J. Karśnicki: Główny Urząd Likwidacyjny, w „Encyklopedji podręcznej prawa publicznego“ wydawanej przez prof. Z. Cybichowskiego, zeszyt III.

[2]) Jednak Dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskiem

A) Prezydent Rzeczypospolitej

Prezydent Rzplitej powinien, jako głowa państwa, mieć udział, jakkolwiek nierówny, we wszystkich funkcjach władzy państwowej. Jego udział w ustawodawstwie omówiliśmy powyżej; obecnie należy poznać jego rolę w jego głównej funkcji, t. j. w rządzie. Prezydent reprezentuje państwo nazewnątrz, przyjmuje przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i wysyła takichże przedstawicieli polskich[1]); zawiera umowy z innemi państwami, i albo je tylko podaje do wiadomości Sejmu, albo też musi, dla nadania im mocy obowiązującej w Polsce, uzyskać na nie zgodę Sejmu. Ma to miejsce co do traktatów handlowych i celnych, umów obciążających stale państwo pod względem finansowym, albo zawierających przepisy prawne obowiązujące obywateli, dotyczących zmiany granic państwa, co do przymierzy i co do konkordatu. Wytworzyła się w tej mierze ta praktyka, że zostaje uchwalona ustawa, upoważniająca Prezydenta do podpisania pewnego traktatu, i w ten sposób objawioną zostaje i zgoda Sejmu i wola Prezydenta, wyrażająca się w podpisaniu traktatu i zarazem zgoda Senatu, jako czynnika współdziałającego w wydaniu odnośnej ustawy, jakkolwiek art. 49 Konstytucji bezpodstawnie pominął tu Senat i zadowala się samą uchwałą sejmową. O ile idzie o wypowiedzenie wojny lub zawarcie pokoju, musi Prezydent otrzymać na te akta uprzednią zgodę Sejmu. Prezydent mianuje i odwołuje Prezesa Ministrów całkiem samoistnie, a na jego

określał tylko samą Radę Ministrów jako rząd państwa (art. 9). Podobnie J. Piłsudski w dekrecie z 22 listopada 1918.

[1]) M. Chrząszczewski: Prezydent Rzeczypospolitej i jego kompetencja. („Gazeta Adm. i Polic. Państw." 1925).

wniosek mianuje i oddala innych ministrów. Zobaczymy w dalszym ciągu, jakiemi względami jest Prezydent przy tych nominacjach krępowany [1]). Ministrowie tworzą Radę Ministrów pod przewodnictwem premjera, i na wniosek tej Rady obsadza Prezydent te urzędy cywilne i wojskowe, których obsadzanie jest jemu zastrzeżone. Prezydent jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa, i to tak w czasie pokoju jak i w czasie wojny [2]), nie może

---

[1]) St. Car (l. c.) żąda, aby Prezydent Rzplitej miał prawo mianowania rządu w pełnym składzie bez propozycji ze strony Prezydenta Ministrów. Taki system miałby jednak tę konsekwencję, że zmuszałby Prezydenta Rzplitej do postawienia osobistego programu politycznego (a więc wciągnięcia go w wir walki politycznej), dobierania sobie ministrów do tego programu a potem narzucenia tego gabinetu jakiemuś premjerowi, co wszystko razem nie zgadzałoby się z pojęciem rządów nietylko parlamentarnych, ale nawet konstytucyjnych.

[2]) Do tego zwierzchnictwa odnosi się rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z 6 sierpnia 1926, które stanowi w streszczeniu co następuje: Prezydent Rzplitej sprawuje naczelne dowództwo przez Ministra Spraw Wojskowych, mianuje na podstawie uchwały Rady Ministrów, powziętej na wniosek Ministra Spraw Wojskowych — Generalnego Inspektora sił zbrojnych, który jest generałem przewidzianym na naczelnego wodza i stałym zastępcą Ministra Spraw Wojskowych we wszystkich sprawach, dotyczących przygotowania sił zbrojnych i Państwa do obrony na wypadek konfliktu zbrojnego, i który opracowuje i kontroluje wszystkie prace mobilizacyjne i operacyjne. Jemu (t. j. Generalnemu Inspektorowi) podlegają bezpośrednio sztab generalny z szefem sztabu i inspektorowie armji wraz z podległymi oficerami. Minister Spraw Wojskowych oraz Generalny Inspektor sił zbrojnych są członkami komitetu obrony Państwa, którego skład i zakres działania zostaną określone osobnym aktem rządowym (co nastąpiło już przez rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z 25 października 1926). Minister Spr. Wojsk. odpowiada konstytucyjnie i parlamentarnie za akty, związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszel-

jednak w czasie wojny sprawować naczelnego dowództwa, lecz musi mianować naczelnego wodza sił zbrojnych, na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, który też odpowiada za tę propozycję przed Sejmem, jak również za akty związane z dowództwem w czasie wojny, oraz za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego. Prezydent mianuje też urzędników swojej kancelarji cywilnej [1]).

Regułą, nie znającą wyjątku jest, że każdy akt rządowy głowy państwa, czy jest nią monarcha konstytucyjny, czy prezydent rzplitej, potrzebuje do swej ważności podpisu (t. zw. kontrasygnatury czyli współpodpisu) odpowiedzialnego ministra. Tak samo i wedle art. 44 Konstytucji polskiej każdy prezydjalny akt rządowy wymaga współpodpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, inaczej brak mu ważności prawnej. Ten współpodpis jest wymagany i pod ustawami, tam jednak zadowala się art. 44 współpodpisem „odpowiednich ministrów", t. j. tych szefów poszczególnych działów administracji, którzy mają dotyczącą ustawę wykonać [2]).

Celem wykonania ustaw może Prezydent wydawać rozporządzenia wykonawcze, powołując się przytem na upoważnienie ustawowe; ma prawo wydawać zarządzenia, rozkazy i nakazy i zapewnić przeprowadzenie ich użyciem nawet przymusu w razie potrzeby. Otrzymuje on uposażenie wedle przepisów

---

kie sprawy kierownictwa wojskowego. W powyższych postanowieniach tkwi pewne wyodrębnienie zarządu spraw wojskowych z ogólnej administracji państwa.

[1]) Nominacje te kontrasygnuje Prezydent Ministrów.

[2]) O kontrasygnaturze patrz między innemi St. Car: Kontrasygnata („Gazeta Sądowa Warszawska", 1923).

osobnej ustawy [1]) (art. 52), nie może należeć do składu Sejmu lub Senatu, ani też piastować jakiegokolwiek innego urzędu; za swe czynności urzędowe nie jest odpowiedzialny ani parlamentarnie (t. j. Sejm nie może zażądać jego ustąpienia z urzędu, ani dać mu votum nieufności), ani cywilnie (t. j. przed sądami cywilnemi z tytułu pretensji o odszkodowanie); odpowiada natomiast za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub uczynki karne w taki sam sposób jak ministrowie, o czem niżej. Zaznaczyć należy, że w tych wypadkach odpowiedzialność ministerjalna nie czyni Prezydenta nieodpowiedzialnym.

Krzesło Prezydenta Rzplitej obsadzane jest w Polsce w drodze wyboru, dokonywanego przez obie Izby, złączone w Zgromadzenie Narodowe, zwyczajną większością głosów. Wzorem była tu Francja, za którą poszły, także Czechosłowacja, Austrja i Grecja. Okres wyborczy trwa siedm lat, od chwili wyboru, podobnie jak septenat francuski i nie zależy w żadnej mierze od okresu wyborczego obu Izb [2]). Natomiast w Niemczech wybierany jest prezydent bezpośrednio przez ogół ludności, mającej prawo wyborcze do parlamentu, systemem plebiscytowym; w Stanach Zjednoczonych odbywa się to pośrednio w ten sposób, że wyborcy

---

[1]) Ustawa ta nie została dotąd wydana; dotacja Prezydenta ustanawiana bywa corocznie w rubryce I-szej budżetu po stronie wydatków; w r. 1927 wynosiła 180.000 *zł.* Istnieje natomiast ustawa z dnia 6 lipca 1923 o honorowej dożywotnej emeryturze b. prezydentów, przyznająca im pobory Prezydenta Ministrów.

[2]) Zrównania okresu wyborczego Prezydenta Rzplitej z okresem wyborczym Sejmu i Senatu, za czem przemawia prof. Peretiatkowicz, nie uważałbym za odpowiednie, gdyż to zwiększałoby zależność Prezydenta od wyborców, a osłabiało ciągłość kierunku jego władzy.

każdego stanu wybierają tylu elektorów, ilu wybierają posłów i senatorów, ci zaś elektorowie wybierają prezydenta [1]). Podobnie w Finlandji wybiera prezydenta 300 elektorów. Wedle smutnej pamięci konstytucji sejmu grodzieńskiego z roku 1793, miał wybierać króla sejm Rzeczypospolitej, wzmocniony w tym celu dwukrotnie, t. j. w trzy razy liczniejszym składzie, zamiast poprzedniego głosowania *viritim* przez ogół szlachty. Zgromadzenie Narodowe wyborcze ma zwołać ustępujący Prezydent w ostatnim kwartale swego siedmiolecia. Jeżeli jednak tego nie uczyni do 30 dni przed jego upływem, obie Izby łączą się z samego prawa, na zaproszenie Marszałka Sejmu w Zgromadzenie Narodowe. Konstytucja nie określa żadnych warunków wybieralności; przyjąć jednak należy, że Sejm Ustawodawczy uważał za rzecz rozumiejącą się samo przez się, że kto nie czyni zadość warunkom przynajmniej czynnego prawa wyborczego, ten nie może być wybrany Prezydentem. Istnieje zresztą jeden warunek pośredni, t. j. treść przysięgi, którą ma Prezydent złożyć w Zgromadzeniu Narodowem przed objęciem urzędowania, a która jest osnuta na pod-

[1]) St. Bukowiecki oświadcza się (l. c.) za wyborem drogą plebiscytu, odbywanego nad dwoma kandydatami, przedstawionymi przez Zgromadzenie Narodowe. St. Car. Wł. L. Jaworski, M. Rostworowski oświadczają się za systemem amerykańskim. Niemiecko-amerykański system wybierania prezydenta przez ogół obywateli daje wprawdzie więcej rękojmi jego niezawisłości od wyborców, ale po smutnych doświadczeniach, jakie przechodziła Polska przy elekcjach dokonywanych przez ogół „narodu-szlachty", które doprowadzały aż do wojen domowych, możnaby się jeszcze bardziej obawiać najgorszych następstw przy wyborach, dokonywanych przez ogół „narodu pięcioprzymiotnikowego", przy obecnem powojennem wrzeniu umysłów, rozbudzeniu niskich namiętności i antyspołecznych prądów.

stawie religji chrześcijańskiej i wiary w Trójcę Świętą (art. 54); ktoby jej złożyć nie mógł ze względu na swoją wiarę, ten tem samem nie dostępuje godności Prezydenta, i zarządza się niezwłocznie nowy wybór (art. 23 ustawy z 27 lipca 1922).

Akt wyboru odbywa się pod prezydencją Marszałka Sejmu, którego zastępcą jest Marszałek Senatu, co znów jest wyrazem górującego znaczenia i stanowiska Sejmu w państwie. Tak samo jest w Czechosłowacji (art. 38 konst.). W Austrji przewodniczą naprzemian przewodniczący Rady Narodowej i przewodniczący Rady Związkowej, zaczynając od pierwszego. Można głosować tylko na kandydatury, zgłoszone pisemnie z podpisami przynajmniej 50 członków Zgromadzenia. Jeżeli przy pierwszem głosowaniu nie otrzyma nikt absolutnej większości głosów, powtarza się głosowanie. Jeśli ono znów da ten sam wynik negatywny, odpada ten kandydat, który otrzymał najmniejszą ilość głosów i głosuje się po raz trzeci, i tak dalej w razie potrzeby, dopóki ilość kandydatów nie stopnieje do dwóch, między którymi rozstrzyga potem większość głosów a ostatecznie, w razie równości głosów, los. Żaden inny przedmiot nie może stać na porządku dziennym tego Zgromadzenia, pod rygorem nieważności powziętych uchwał, a nawet żadne przemówienia nie są dopuszczalne, jak również wykluczona jest dyskusja nad osobami kandydatów. Po dokonaniu wyboru, Prezes Rady Ministrów zawiadamia elekta o tym fakcie, poczem na ponownem Walnem Zgromadzeniu odbywa się zaprzysiężenie Prezydenta; zkolei następuje przejęcie władzy przez Prezydenta w obecności Prezesa Rady Ministrów i obu Marszałków, spisanie protokołu z tego aktu i ogłoszenie go w Dzienniku Ustaw.

Ponieważ Konstytucja nasza nie zakazuje ponownego wyboru (co czynią różne inne konstytucje), należy przyjąć, że Prezydent może być ponownie wybrany; francuska ustawa mówi wyraźnie „*il est rééligible*".

W wyjątkowych wypadkach może być Prezydent Rzplitej usunięty z urzędu przed upływem siedmiolecia, a to albo wskutek uznania go winnym przez Trybunał Stanu — o czem niżej — albo też, jeżeli przez 3 miesiące „nie sprawuje urzędu" (art. 42 Konst.). W literaturze prawniczej panuje spór co do pojmowania tego „niesprawowania", wywołany przedewszystkiem tem, że jeżeli Pezydent „nie może sprawować urzędu", to wedle art. 40 Konst. następują inne konsekwencje, a nie usunięcie. Zdaje się więc, że przez „niesprawowanie urzędu" należy rozumieć tę sytuację, iż Prezydent może spełniać funkcje państwowe, ale nie czyni tego, czy nie chce czynić[1]). Jeżeli więc Prezydent „nie sprawuje urzędu" (art. 42), to Marszałek Sejmu zwoła niezwłocznie Sejm i podda pod jego uchwałę pytanie, czy urząd Prezydenta ma być uważany za opróżniony; do uchwały potrzeba obecności połowy ustawowej liczby członków i większości $^3/_5$ części głosów. Senat jest tu znów pominięty, pomimo że bierze udział w wyborze Prezydenta. Jeżeli zaś zachodzi wypadek art. 40, t. j. niemożliwość sprawowania urzędu, oraz opróżnienie urzędu, to zastępuje Prezydenta Marszałek Sejmu, co miało już miejsce dwukrotnie:

[1]) W. Konopczyński uważa nawet ewentualną odmowę podpisania jakiejś ustawy za niesprawowanie urzędu, co idzie, mojem zdaniem, za daleko; patrz jego: Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej, Warszawa, Księgarnia Perzyńskiego i Niklewicza, str. 50; A. Krzyżanowski uważa taką interpretację za nadużycie art. 42 Konstytucji; patrz jego: Rządy Marszałka Piłsudskiego, Kraków 1927, str. 17.

w r. 1922 po zamordowaniu Prezydenta G. Narutowicza i w r. 1926 po zamachu majowym i rezygnacji Prezydenta St. Wojciechowskiego. Marszałek obowiązany jest w razie opróżnienia krzesła Prezydenta zaprosić natychmiast Sejm i Senat do złączenia się z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe dla wyboru nowego Prezydenta, a gdyby Sejm i Senat był w tym czasie rozwiązany, ma zarządzić zaraz nowe wybory, jednak z zachowaniem (art. 41) wyżej wymienionych terminów (78—90 dni).

Osobnego urzędu stałego wiceprezydenta (amerykański system) ani też czasowego (Czechosłowacja), Konstytucja nasza nie zna, ani też nie porucza tej funkcji rządowi (Austrja, Francja). W Niemczech zastępuje prezydenta, w razie wakansu, prezydent Sądu Najwyższego.

B) Ministrowie

Rada Ministrów jest gronem doradców Prezydenta, naczelników poszczególnych działów administracji, i mężów, przez których Prezydent sprawuje władzę wykonawczą, a którzy jego aktom rządowym dodają prawnej ważności przez swój współpodpis, biorąc zarazem za nie odpowiedzialność przed Sejmem (art. 43). W okresie od powstania Państwa Polskiego do zebrania się Sejmu Ustawodawczego, byli oni odpowiedzialni tylko przed Naczelnikiem Państwa [1]), natomiast od t. zw. krótkiej konstytucji z 29 lutego 1920 stali się, wraz z Naczelnikiem Państwa, odpowiedzialnymi przed Sejmem. Prezydent nie może więc ich pociągnąć do żadnego rodzaju odpowiedzialności, co

[1]) Dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej z 22 listopada 1918, art. 2.

jednak nie przeszkadza bynajmniej, naszem zdaniem, okazaniu im w odpowiedni sposób, że nie może z nimi współpracować, i zmuszeniu ich moralnie do poproszenia o dymisję. Gdyby zaś tego nie zrobili, sądzimy, że niema prawnej przeszkody do udzielenia Prezesowi Ministrów dymisji z urzędu, na podstawie art. 45 Konstytucji, a z Prezesem Ministrów ustąpiliby wtedy, na zasadzie solidarności gabinetu, wyrażonej w art. 56 Konstytucji wszyscy ministrowie. Coprawda, Prezydent, któryby udzielił takiej dymisji gabinetowi, mającemu zaufanie większości Sejmu, popadłby w ostry konflikt polityczny ze Sejmem, a przykład Francji, gdzie Izba potrafiła zmusić Millerand a do ustąpienia z prezydentury, nakazuje zachowywać odpowiednią przezorność [1]).

Zakres działania Rady Ministrów określa wspomniany już dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918. Obejmuje on przedewszystkiem sprawy, wychodzące poza zakres działania poszczególnych ministrów, a więc ułożenie politycznego programu rządu, układanie projektu budżetu oraz projektów ustaw dla Rady Regencyjnej [później dla każdoczesnego ustawodawcy, którymi byli kolejno: Rada Stanu na mocy ustawy z 4 lutego 1918 pod sankcją Rady Regencyjnej (art. 23 tejże ustawy), Naczelnik Państwa, Sejm Ustawodawczy 1919—1922, a obecnie Sejm, oparty na Konstytucji z 17 marca 1921]. Do Rady Ministrów należy dalej

[1]) S. Car (l. c. str. 80) żąda, aby przy rewizji Konstytucji przeprowadzić zasadę, że prawo odwołania rządu jest prerogatywą Prezydenta Rzplitej.— Sądzę, że Wł. Jaworski myli się twierdząc, że Prezydent Rzplitej nie może zwolnić ministrów, jeżeli oni mają za sobą większość Sejmu. (Patrz „Rząd“ w ankiecie „Czasop. Prawn. i Ekonom.“).

uzgadnianie działalności poszczególnych ministrów. Dekret Rady Regencyjnej określa zarazem zakres działania tych ośmiu ministerstw, które w chwili wydania dekretu istniały. Konstytucja z r. 1921 nie posunęła tej sprawy naprzód, albowiem ona mówi tylko, że „liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów, jak również kompetencje Rady Ministrów określi osobna ustawa“ (art. 63), a tej ustawy o Radzie Ministrów dotąd nie mamy. Rozporządzeniem Rady Ministrów z 18 marca 1921 (Nr. 74 „Monitora Polskiego“) ogłoszono statuta organizacyjne ministerstw i urzędów centralnych; rozporządzeniami Rady Ministrów utworzono komitet polityczny i komitet ekonomiczny Rady Ministrów. Na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 1921, ma Minister Skarbu prawo veta co do uchwał, połączonych z nowemi wydatkami ze skarbu państwa.

Ministerstw jest dziś w Polsce czternaście, a to: premjer, minister spraw zagranicznych, min. spraw wewnętrznych, min. spraw wojskowych, min. skarbu, min. sprawiedliwości, min. wyznań religijnych i oświecenia publicznego, min. rolnictwa, min. przemysłu i handlu, min. komunikacji, min. poczt i telegrafów, min. robót publicznych, min. pracy i opieki społecznej, min. reform rolnych. Jednak tekę spraw wojskowych dzierży chwilowo sam premjer. Jest to system rządzenia władz rzeczowy. Istniało jednak w Polsce przejściowo i jedno ministerstwo, oparte na zasadzie terytorjalnej, t. j. tak zwane ministerstwo b. dzielnicy pruskiej, stworzone przez ustawę z 1 sierpnia 1919. Miało ono na celu przejęcie administracji z rąk Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej i przeprowadzenie zjednoczenia tej dzielnicy z Polską; kompetencja ministra obej-

mowała zakres działania wszystkich ministerstw z wyjątkiem wojny, spraw zagranicznych i celnych. Minister miał prawo wydawać przepisy, zmieniające dotychczasowe ustawy pruskie i niemieckie, celem przystosowania ustroju i procedury władz i urzędów do nowych warunków politycznych, miał więc właściwie władzę ustawodawczą w swoim zakresie. Minister był członkiem warszawskiej Rady Ministrów. Po przeprowadzeniu unifikacji, zostało to ministerstwo zniesione ustawą z dnia 7 kwietnia 1922. Dekret Rady Regencyjnej przewidywał mianowanie przez nią jednego z ministrów stałym wiceprezydentem Rady Ministrów (art. 8 i 11). Dzisiejsza Konstytucja postanawia natomiast, że sam Prezes Rady Ministrów porucza, w razie potrzeby, a więc nie stale, swoje zastępstwo jednemu z ministrów (art. 63).

Podobnie jak Prezydent, wydają i Ministrowie, w wykonywaniu swej władzy, rozporządzenia wykonawcze, rozkazy, zarządzenia i zakazy, i mogą zapewnić przymusowe ich wykonanie. Środki przymusowe będą określone w ustawach (art. 97 Konst.). W razie konieczności może wkroczyć i siła zbrojna, która, oprócz obowiązku bronienia państwa przed nieprzyjaciem zewnętrznym, może być użyta do uśmierzenia rozruchów lub przymusowego wykonania przepisów prawnych, ale tylko na żądanie władzy cywilnej i przy ścisłem zachowaniu ustaw (art. 123). Ministrowie kontrasygnują akty rządowe Prezydenta oraz ustawy, premjer sam kontrasygnuje dokonywane przez Prezydenta nominacje urzędników kancelarji cywilnej Prezydenta. Rada Ministrów, jako całość, uchwala propozycje nominacji na najważniejsze urzędy cy-

wilne [1]) i wojskowe. Tak np. uchwala ona wspomniany już wniosek ministra wojny, dotyczący osoby Naczelnego Wodza w czasie wojny, którego Prezydent ma zamianować. Rada stawia Prezydentowi Rzplitej wniosek na obsadzenie stanowiska Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 15 ust. z 3 czerwca 1921), oraz Prezesa Prokuratorji Generalnej (art. 8 ust. z 31 lipca 1919). Rada wydaje za zezwoleniem Prezydenta Rzplitej zarządzenia, zawieszające niektóre prawa wolnościowe (art. 124), następnie uchyla je, skoro ustaną przyczyny ich wydania, Rada kontrasygnuje wszystkie dekrety Prezydenta Rzplitej, wydawane z mocą ustawy na podstawie ustaw z 2 sierpnia 1926.

Co się tyczy osobistego stanowiska ministrów, to nie mogą oni piastować żadnego innego urzędu, ani uczestniczyć w zarządzie i władzach towarzystw i instytucyj obliczonych na zysk. Jeśli funkcje ministra sprawuje tymczasowy kierownik ministerstwa, odnoszą się do niego wszelkie powyższe przepisy, dotyczące ministrów. W Sejmie mogą ministrowie przemawiać i poza koleją mowców, zapisanych do głosu; w głosowaniach jednak biorą udział tylko wtedy, gdy są posłami, a podnieśliśmy już wyżej, że mogą być, a nawet, gdyby Polska miała prawdziwe, t. j. na stałej większości sejmowej oparte rządy parlamentarne, powinniby być powoływani z łona tej większości. System amerykański, wykluczający ministrów (wraz z innymi urzędnikami) od wybieralności do Kongresu, nie dotarł jeszcze do Polski.

---

[1]) Na pierwsze cztery stopnie; patrz art. 17 ustawy z 17 lutego 1922 o państwowej służbie cywilnej.

Odpowiedzialność ministrów jest trojaka: konstytucyjna za naruszenie ustaw w urzędowaniu, polityczna czyli parlamentarna za ogólny kierunek polityki rządu i wreszcie cywilna za materjalną szkodę wyrządzoną niezgodnem z obowiązkami urzędowaniem. Wedle art. 56 Konst. łączy się pierwsza z drugą, ale w rzeczywistości można się ograniczyć tylko do zrealizowania drugiej z nich, nie wchodząc w badanie, czy miało miejsce także naruszenie ustaw. Pierwsza polega na postawieniu ministra przed Trybunał Stanu — o czem będzie później mowa — drugą realizuje się w sposób określony w art. 58 słowami: „Rada Ministrów i każdy minister zosobna ustępują na żądanie Sejmu", co w praktyce sejmowej polega na postawieniu i uchwaleniu w Sejmie votum nieufności. Sejm bowiem, jako reprezentant zbiorowego suwerena (narodu) i kontrolor rządu, jest tym czynnikiem, który do pierwszej i do drugiej odpowiedzialności pociąga członków rządu kwalifikowaną (art. 59) względnie zwykłą większością (art. 58) głosów. I to jest punktem kulminacyjnym t. zw. sejmokracji, czyli prawnego skupienia całej pełni władzy państwowej w rękach Sejmu (i to bez udziału Senatu), przeprowadzonego w sposób, naruszający równowagę władz, gdyż tutaj nie nakłada sobie zbiorowy suweren żadnego samoograniczenia, a minister trafiony takiem votum nieufności, m u s i ustąpić, względnie zostaje usunięty. Wprawdzie w innych europejskich państwach republikańskich ministrowie, wedle przyjętej tam terminologji, „potrzebują zaufania Sejmu", a straciwszy je, ustępują, ale tam albo Sejm sam ministrów wybiera — a więc ich i odwoływać może — albo przynajmniej uchwalenie odwołującego wniosku przez Sejm nie odbywa się tak doraźnie, lecz jest

otoczone pewnemi kautelami [1]). We Francji nie spotykamy w Konstytucji takiego przymusu, wypowiedzianego *expressis verbis*, jakkolwiek przyznać trzeba, że on tam faktycznie istnieje; w starej monarchji wielkobrytyjskiej jest on również uznany za stały dogmat prawa publicznego, ale tam łagodzi jego ostrość zorganizowanie parlamentu londyńskiego w trzy (doniedawna dwa) stronnictwa, wykluczające obawę przypadkowego wyniku głosowań [2]). W Polsce, przy ogromnej ilości drobnych stronnictw w Sejmie i braku jakiejkolwiek stałej większości zachodzi ta obawa przypadkowego wyniku w wysokim stopniu i dlatego ustawa z 2 sierpnia 1926 zmieniła pierwotne brzmienie art. 58 Konst. w ten sposób, że wniosek, żądający ustąpienia Rady Ministrów lub poszczególnego ministra, nie może być poddany pod głosowanie na tem posiedzeniu, na którem został zgłoszony [3]). Ta możność swobodnego usuwania ministrów jest też powodem, dla którego zapytywano przed zamachem majowym początkowo konwentu senjorów a potem t. zw. komisji głównej o zdanie nietylko co do poszczególnych ministrów, ale i co do osoby premjera, aby im oszczędzić potem przykrości upadku w Sejmie, a rządowi i państwu jednego przesilenia więcej. Dziś natomiast postawiona została teza, że Prezydent

[1]) Patrz Starzyński: Ustrój powojenny (j. w. str. 90), tenże: Konstytucja Państwa Polskiego (j. w. str. 40, 41).

[2]) Obszernie o tem piszą Esmein: Elements du droit constitutionnel, Jellinek w szeregu swych dzieł, Hatschek: Englisches Staatsrecht, W. Komarnicki: Polskie prawo polityczne, Warszawa 1922, i inni, cytowani u Komarnickiego.

[3]) Poprzednio nie było tego ograniczenia. O utrudnieniach, istniejących w tej mierze w niektórych innych państwach patrz Starzyński: Ustrój powojenny (j. w. str. 90, nast.).

Rzplitej musi być w doborze ministrów absolutnie swobodny; to też skutki nie dały na siebie czekać, bo przy końcu września 1926 Sejm uchwalił votum nieufności dwom ministrom. Sejmokracja ta została wprawdzie przez nowelę konstytucyjną z 2 sierpnia 1926 częściowo złagodzona, gdyż nowela dała Prezydentowi Rzplitej, oprócz prawa dekretowania ustaw tymczasowych, także prawo swobodnego rozwiązania Sejmu i Senatu, a więc niejako zrewanżowania się za oddalenie przez Sejm ministrów, ale mimo to przedstawia jeszcze Polska typ republiki ściśle parlamentarnej [1]), wprawdzie mniej skrajny jak poprzednio [2]), ale zawsze jeszcze bardzo daleki od typu rządów prezydjalnych, którego sobie inni politycy teoretyczni i praktyczni życzą [3]), i nie realizu-

[1]) *De iure*, bo *de facto* jest inaczej. Z. Próchnicki: Polska współczesna, Lwów 1926, str. 222, podaje jako jej cechy, że Prezydent Rzplitej jest wybierany przez Sejm i Senat, że nie ma prawa veta i że ministrowie muszą każdej chwili ustąpić na żądanie Sejmu; ja dodałbym jeszcze tę czwartą, że zastępcą Prezydenta Rzplitej jest Marszałek Sejmu.

[2]) Scharakteryzowany przez St. Estreichera w jego pracy: Przewodnia myśl Konstytucji polskiej w porównaniu do Konstytucyj obcych („Nasza Konstytucja", j. w. str. 189—228).

[3]) Np. Rostworowski w ankiecie „Ruchu Prawn." wyraża żądanie, by gabinet był tylko pomocnikiem i współwykonawcą programu Prezydenta; W. Kumaniecki (O naprawę Rzplitej): „Rząd musi spełniać wciąż swój główny obowiązek: mieć systematyczny i jasny plan i dążyć konsekwentnie do jego urzeczywistnienia przez nadawanie kierunku pracom sejmowym". Z tem określeniem stanowiska rządu godzę się zupełnie, ale w tem rozumieniu, że skoro pragniemy stałej większości sejmowej, to tem samem pragniemy, żeby i w Sejmie był pewien plan i kierunek, i że wtedy oba te czynniki muszą starać się znaleźć wspólny kierunek działania.

jący jeszcze hasła „zrównoważenia zasad wolności i autorytetu“ [1]).

Senatowi polskiemu nie przyznała Konstytucja tego prawa, pomimo, że np. francuski ustrój parlamentarny, jeden z głównych wzorów naszego ustroju, mówi w art. 6 ustawy z 25 lutego 1875 wyraźnie o odpowiedzialności ministrów przed obiema Izbami *(devant les Chambres)* [2]). Ale pomimo to może Senat we formie interpelacji i dyskusji nad odpowiedzią rządu, w dyskusji budżetowej i przy najróżniejszych sposobnościach objawić wyraźnie rządowi swój brak zaufania, tylko nie może uchwalić formalnego votum nieufności a zwłaszcza z tym skutkiem, by minister musiał ustąpić. W Stanach Zjednoczonych wreszcie, wskutek skrajnego pojmowania zasady „podziału władz“, ministrowie odpowiadają przed Kongresem tylko konstytucyjnie, ale parlamentarnie t. j. politycznie odpowiedzialni są tylko przed prezydentem Stanów Zjednoczonych.

Trzeci rodzaj odpowiedzialności, t. j. obowiązek wynagrodzenia szkody materjalnej, wyrządzonej nieprawidłowem urzędowaniem, wynika już z tego faktu, że minister jest urzędnikiem, a obowiązek odszkodowania ciąży, wedle art. 121 Konst., na wszystkich urzędnikach, oraz z art. 3 ustawy o Trybunale Stanu.

Odpowiedzialność ministerjalna rozciąga się na wszystkie rządowe akty Prezydenta Rzplitej, tak wydane na piśmie, jak i urzędowe ustne oświadczenia; tak na kontrasygnowane, jak i na takie, przy których zabrakłoby choćby przypadkowo kontrasygnatury,

[1]) W. Komarnicki w ankiecie „Ruchu Prawn.“

[2]) Patrz W. Komarnicki: Prawo polskie polityczne i cytowana tam literatura, zwłaszcza Duguit.

gdyż wtedy odpowiada minister za wydanie a tem bardziej za wykonanie poza jego plecyma aktu nieważnego. Obejmuje ona dalej wszystkie działania, względnie zaniechania samego ministra, a również całą działalność podwładnej mu hierarchji urzędniczej, którą on ma nadzorować, kierunek jej nadawać i praworządności działania pilnować. Odpowiedzialność jest solidarna (tak konstytucyjna jak parlamentarna) za ogólny kierunek działalności rządu, a oprócz tego solidarna i indywidualna za akty rządowe Prezydenta Rzplitej, tudzież indywidualna, którą ponosi każdy minister oddzielnie w swoim zakresie, zarówno za zgodność swojej i podległych sobie organów urzędowej działalności z Konstytucją i ustawami, jako też za kierunek swej polityki (art. 56 i 57 Konst.).

C) Niższe instancje administracji rządowej

Dla celów administracji państwowej[1]) podzielona jest Polska przedewszystkiem na województwa (art. 65 Konst.). Jest ich dziś 16, t. j.: warszawskie, lubelskie, kieleckie, łódzkie, poznańskie, pomorskie, śląskie, krakowskie, lwowskie, tarnopolskie, stanisławowskie, wołyńskie, poleskie, białostockie, nowogrodzkie, wileńskie i równorzędny z niemi okręg miasta Warszawy. Na ich czele stoją wojewodowie, podlegli bezpośrednio ministerstwu, a mianowami przez Prezydenta Rzplitej na wniosek Rady Ministrów, jako instancja druga, licząc od góry. Wojewodowie zależni są osobiście od Ministra Spraw Wewnętrznych; mają sobie przydane urzędy wojewódzkie.

[1]) Do należytego urządzenia administracji państwowej odnoszą się artykuły Wł. L. Jaworskiego p. t. „Państwo Przyszłości“ w „Gazecie Adm. i Polic. Państw.“ 1924.

Władze wojewódzkie są władzami zasadniczemi, to znaczy, że do ich kompetencji należą wszystkie te sprawy, które nie zostały przekazane pewnym władzom specjalnym [1]); kompetencja ich jest więc ogólna i za nią przemawia domniemanie w razie wątpliwości. One sprawują razem z Ministrem Spraw Wewnętrznych to, co się nazywa powszechnie ogólną czyli polityczną administracją kraju. O ich tymczasowej organizacji mówi ustawa z 2 sierpnia 1919. Wojewodowie na obszarze b. zaboru rosyjskiego mają przydane sobie rady wojewódzkie, złożone tak z osób wybranych przez organa samorządowe, jak i z urzędników[2]); podobnież w b. zaborze pruskim istnieją wojewódzkie rady administracyjne jako organa doradcze przy boku wojewodów.

Województwa dzielą się na powiaty (art. 65 Konst.), na których czele stoją starostowie, z dodanym sobie personalem, z analogicznym, jak wojewodziński, zakresem działania, a będący przytem bezpośrednim organem wykonawczym rządu, jako najniższy szczebel hierarchji władz rządowych. I wojewodowie i starostowie mają prawo zażądania w razie potrzeby pomocy siły zbrojnej (j. w.). Są w Polsce miasta, w których władzę rządową pierwszej instancji wykonują organa miejskie (prezydent z magistratem), tudzież dyrekcje policji (w Małopolsce: Lwów i Kraków). W tym zakresie podlegają one wojewodom, zaś komisarz rządowy Warszawy, tworzącej sama dla siebie okręg wojewódzki, podlega wprost Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

---

[1]) Wyjęte są sprawy administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej, pocztowo-telegraficznej, urzędów ziemskich i i.

[2]) Ich zadaniem jest wydawanie opinji oraz podejmowanie uchwał stanowczych w sprawach, przekazanych im przez ustawy.

Najniższą jednostką administracyjną jest gmina (art. 65 Konst.). Mówimy tutaj o niej tylko o tyle, o ile ona współdziałała także w administracji rządowej. Ma to miejsce na obszarze b. zaboru austrjackiego we formie t. zw. poruczonego zakresu działania gminy (spełnianego przez wójta, względnie zwierzchność gminną, burmistrza, prezydenta, względnie magistrat). W byłym zaborze rosyjskim jest wójt także wykonawczym organem administracji państwowej we wielu sprawach. O ile idzie o rozdział czynności pomiędzy urzędy państwowe, tudzież o udział nieurzędniczej ludności w ich pracach, postanawia Konstytucja w art. 66, że organizacja administracji powinna być przeprowadzona w duchu dekoncentracji, czyli decentralizacji, t. j., ile możności, równomiernego rozłożenia agend i prawa rozstrzygania pomiędzy wszystkie stopnie hierarchji urzędniczej, przyczem organa rządowe mają być w każdej jednostce terytorjalnej zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem (jest to postęp, gdyż początkowo było inaczej), a wreszcie, że w wykonaniu tych agend administracyjnych będą brali udział także i obywatele, powołani drogą wyborów, czyli element samorządowy, w granicach określonych ustawami.

D) Organa samorządowe

Wszystkie wyżej omawiane okręgi administracyjne (województwa, powiaty, gminy) są zarazem w myśl art. 65 Konst. jednostkami samorządowemi (w kategorji samorządu p o l i t y c z n e g o czyli „terytorjalnego“). Zacznijmy od najniższego stopnia, t. j. od gminy. Gmina jest to terytorjalne osiedlenie (osada) pewnej ilości ludzi (rodzin), połączonych wspólnością

interesów miejscowych pod wspólną władzą[1]) i jest związkiem, jak wiadomo, dawniejszym od samego państwa. Należy odróżnić jej zakres działania własny i poruczony. Pierwszy obejmuje wszystko, co bezpośrednio dotyczy interesów gminy i w jej granicach może być jej własnemi siłami przeprowadzone, drugi polega na współdziałaniu w ogólnej administracji państwowej wedle obowiązujących przepisów. Organami gminnemi są w b. zaborze austrjackim: rada gminna względnie miejska, jako organ uchwalający i kontrolujący, i zwierzchność gminna (magistrat), jako organ zarządzający i wykonawczy; na ich czele stoi wójt (burmistrz, prezydent). Ten organ wykonawczy wykonuje prawo karania, należące do poruczonego zakresu działania. Rady są wybierane przez członków gminy, podzielonych na koła wyborcze, zwierzchność jest wybierana przez radę. Osobne jednostki administracyjne w obrębie gmin miejscowych, jakiemi były t. zw. obszary dworskie, t. j. posiadłości tabularne, których właściciele posiadali aż do chwili zniesienia poddaństwa w połowie XIX wieku jurysdykcję patrymonjalną nad ówczesnymi poddanymi włościanami, zostały zniesione ustawą sejmową z 26/VII 1919. Cały małopolski ustrój samorządowy opiera się na ustawach sejmu galicyjskiego z lat 1866, 1889 i 1896 z późniejszemi dodatkami, wprowadzonemi, o ile idzie o ordynację wyborczą, przez Polską Komisję Likwidacyjną r. 1918 oraz przez późniejsze rozporządzenia rządowe z r. 1927[2]).

---

[1]) Patrz Tadeusz Pilat: Wykłady prawa administracyjnego, litografowane w Tow. Bibljoteki Słuchaczów Prawa, Lwów 1900.

[2]) Pomijamy kwestję kompetencji do ich wydawania.

W b. zaborze pruskim spotykamy w gminach mniejszych zgromadzenia gminne, w gminach większych rady gminne, które także wybierają zarząd gminny. Sprawy gminne dzielą się na takie, które gmina w myśl ustaw załatwić musi, i na takie, których podjęcie zależy od swobodnego uznania[1]). Są tam jeszcze i obszary dworskie. W b. Królestwie Kongresowem mamy gminy poszczególne, t. zw. gromady, oraz gminy zbiorowe, złożone z gromad. W gromadach mamy zebranie gromadzkie, złożone z włościan pełnoletnich i osiadłych tamże we własnych chatach, oraz sołtysa, wybranego przez zebranie. W gminie zbiorowej mamy zebranie gminne, w którem biorą udział wszyscy pełnoletni mieszkańcy bez różnicy płci (o ile są obywatelami polskimi i mieszkają w gminie od 6 miesięcy), a które zbiera się co kwartał i obraduje pod przewodnictwem wójta; mamy tegoż wójta, wybieranego przez zebranie, i mamy radę gminną, która razem z wójtem stanowi zbiorowy organ zarządzający gminą (a nie uchwalający). Podobnie mają się rzeczy, z nieznacznemi odmianami, w województwach wschodnich[2]). Tu należy zauważyć, że Konstytucja postanawia w art 67, iż prawo stanowienia w sprawach samorządowych przysługuje radom obieralnym, wobec czego zgromadzenia i zebrania gromadzkie i gminne będą musiały chyba zostać przekształcone w kolegja wyborcze do rad, albo też przestać istnieć.

Samorząd powiatowy istnieje także we wszystkich trzech byłych zaborach, a zajmuje się niektóremi

[1]) Patrz Zbigniew Pazdro: Administracja Państwa (w dziele zbiorowem „Polska współczesna“, j. w. str. 271).

[2]) Patrz Z. Pazdro, j. w. str. 271.

sprawami gospodarczemi, kulturalnemi i humanitarnemi. W Małopolsce opiera się on na uchwalonych przez były sejm galicyjski ustawach krajowych z 12 sierpnia 1866; jego organami są: rada powiatowa, złożona z 26 członków wybieralnych kurjalnie (wielkie posiadłości ziemskie, małe posiadłości ziemskie, miasta, przemysł i handel), jako organ uchwalający, i wydział powiatowy, wybrany przez radę z jej łona, jako organ zarządzający. Na czele stoi prezes, wybrany przez radę z jej grona, a zatwierdzany przez Prezydenta Rzplitej. Rada nie ma poruczonego zakresu działania ani prawa egzekutywy, natomiast wykonywa nadzór nad gminami zwłaszcza w zakresie majątków i budżetów gminnych [1]). W b. zaborze rosyjskim mamy sejmiki powiatowe, obradujące pod przewodnictwem starosty, wybierane pośrednio przez rady gmin wiejskich i miejskich z ich grona, a będące organem kontrolującym i uchwalającym, oraz wydziały powiatowe, wybierane przez sejmiki, a urzędujące także pod przewodnictwem starosty, wykonującego uchwały. Mamy tu więc zespolenie czynników obywatelskich i rządowych w łącznej służbie publicznej, odpowiadające całkowicie zasadzie, ustalonej w art. 67 Konst. Takie samo zespolenie spotykamy i na terenie b. zaboru pruskiego. Tam mamy samorządowe związki powiatowe, obejmujące gminy, obszary dworskie i miasta mniejsze, oraz osobne powiaty miejskie, złożone z miast, liczących powyżej 25.000 mieszkańców. Sejmik powiatowy składa się z wybranych delegatów w stosunku 1 na 1500 mieszkańców, wydział powia-

[1]) Faktycznie jest obecnie bardzo znaczna ilość rad powiatowych rozwiązana, a na ich miejsce ustanowiono komisarzy rządowych.

towy składa się z sześciu członków, wybranych przez sejmik z pośród mieszkańców powiatu. W obu tych ciałach przewodniczy także starosta i wykonuje uchwały [2]).

Szereg miast w Polsce (pomijając Warszawę, będącą województwem), jak Lwów, Kraków, Poznań, Wilno, Łódź wyjęte są z ogólnego związku powiatowego i są powiatami same dla siebie.

Trzecim i najwyższym stopniem samorządu jest samorząd wojewódzki z analogicznym zakresem działania (sprawy komunikacyjne, szkolne, meljoracyjne, sanitarne i t. d.). W Małopolsce sprawował go sejm krajowy i wydział krajowy, zniesione ustawą z 30 stycznia 1920; w miejsce Wydziału, którego znaczna część agend objęta została przez ministerstwo, ustanowiony został Tymczasowy Wydział Samorządowy, złożony z 6 osób, wybranych przez Sejm na propozycję rządu, i z mianowanego przez Prezydenta Rzplitej prezesa. Ten prowizoryczny Wydział, który należy także uważać za organ samorządowy, sprawować będzie czynności aż do chwili wprowadzenia w państwie samorządu wojewódzkiego, przewidzianego ustawą z 26 września 1922, łącznie z sejmikami wojewódzkiemi. Wydział ten nie ma również prawa egzekutywy, ani poruczonego zakresu działania. W województwach pomorskiem i poznańskiem istnieje samorząd jako przeistoczenie pruskiego samorządu prowincjonalnego i nazywa się samorządem wojewódzkim, względnie krajowym; jego organami są sejmik wojewódzki i wydział krajowy. Sejmiki te są wybierane przez sejmiki powiatowe, zaś w większych miastach wybierają członków sejmików rady miejskie; w skład wydziału krajowego wchodzi, oprócz jego członków,

[1]) Pazdro, l. c. str, 274—275.

także starosta krajowy, będący najwyższym urzędnikiem samorządowym [1]).

Cała ta organizacja małopolska i wielkopolsko-pomorska zastąpiona zostanie organizacją, określoną w ustawie z 26 września 1922. Powstaną wydziały wojewódzkie, składające się w województwach lwowskiem, stanisławowskiem i tarnopolskiem z wojewody, jako przewodniczącego, i z 8 członków, wybranych po połowie oddzielnie przez każdą Izbę sejmikową, w innych województwach w całości przez plenum sejmików, tudzież z 4 członków, mianowanych z pośród obywateli obu kuryj przez wojewodę; element samorządowy ma więc większość. Wydział będzie się dzielił w tych trzech województwach na dwie sekcje narodowe, obradujące pod przewodnictwem wojewody, bądź razem, w sprawach natury ogólnej, bądź osobno, w sprawach, obchodzących tylko jedną kurję. Uchwały w sprawach samorządowych mogą zapadać i na sejmiku, a wtedy wojewoda ma prawo — o ile to nie są uchwały ustawodawcze — zawiesić je, a tak samo i każdą uchwałę wydziału, jeśli je uważa za niezgodne z ustawami. W razie zawieszenia ma przedstawić sprawę właściwemu ministrowi, który, o ile się z wojewodą nie zgadza, uchyla jego decyzję, o ile zaś się z nim zgadza, ma przekazać sprawę do decyzji Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu.

W województwie śląskiem złączona jest organizacja władzy samorządowej z władzą rządową w ten sposób, że na czele Śląska stoi wojewoda, posiadający prawa dawnego austrjackiego prezydenta kraju i pruskiego naczelnego prezesa regencji, a ma przy swoim boku Radę Wojewódzką, której przewodniczy, złożoną

[1]) Patrz Zb. Pazdro, l. c. str. 276.

z pięciu członków, wybranych w głosowaniu proporcjonalnem przez Sejm, a posiadającą zakres działania dawnego wydziału krajowego oraz pruskiej rady prowincjonalnej względnie wydziału prowincjonalnego (art. 24, 25, 26, 27 statutu śląskiego). Wojewoda ma prawo zawieszania uchwał Rady Wojewódzkiej, sprzeciwiających się ustawom lub przekraczających zakres działania Rady.

Jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki dla przeprowadzenia swych zadań; w drodze osobnej ustawy mogą takie związki otrzymać osobowość prawną (art. 65). Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu bądźto przez wydziały samorządowe wyższego stopnia, bądź przez sądownictwo administracyjne (j. n.); może także w drodze ustawy zastrzec sobie zatwierdzanie pewnych uchwał (art. 70). Źródła dochodowe państwa i samorządu będą ustawowo ściśle rozgraniczone (art. 69). Do źródeł samorządowych należą, oprócz własnego majątku, samodzielne podatki nakładane przez ciała samorządowe, dodatki do podatków państwowych, udział samorządu w niektórych źródłach dochodowych państwa, i opłaty za świadczenia organów komunalnych (patrz przedewszystkiem ustawę z 11 sierpnia 1923 o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych).

Tymczasowy Wydział Samorządowy w b. Galicji otrzymuje ze skarbu państwowego roczną dotację, preliminowaną przez siebie, a zatwierdzaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu, wobec tego, iż majątek byłej Galicji przeszedł na własność Państwa[1]).

[1]) Rozp. Prezydenta Rzplitej z 5 kwietnia 1927.

Konstytucja przewiduje także i inne rodzaje samorządu; przedewszystkiem gospodarczy. Wedle art. 68 mają Izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rękodzielnicze, pracy najemnej i inne, zostać połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą, która ma uzyskać prawo współdziałania z władzami państwowemi w kierowaniu życiem gospodarczem i w zakresie zamierzeń ustawodawczych. Współudział ten określą ustawy [1]). Wedle art. 109 Konst. osobne ustawy zabezpieczą mniejszościom narodowym w Polsce pełny rozwój ich

---

[1]) Patrz Wład. L. Jaworski: Samorząd gospodarczy („O naprawę Rzeczypospolitej"). Izba ta nie ma jednak *de lege lata* prawa stawiania samoistnych wniosków w Sejmie i wątpić należy, by je otrzymała. Podczas uchwalania Konstytucji proponował poseł Niedziałkowski stworzenie Izby pracy zamiast Senatu; kompetencje tej Izby miały wkraczać i w sferę zagadnień politycznych, i ta Izba miałaby się stać niejako drugą Izbą sejmową, zamiast Senatu. Przeciw temu wystąpili w Sejmie najpierw poseł Głąbiński, w dyskusji ogólnej, a następnie ks. arcybiskup Teodorowicz i inni w dyskusji szczegółowej, w obszernych przemówieniach zwalczając zwłaszcza prawo inicjatywy, prawo interpelacji i prawo pociągania ministrów do odpowiedzialności, które chciano także tej Izbie przyznać (patrz stenogr. spraw. z dyskusji nad art. 70 na 175 posiedzeniu). Obecnie proponuje Witold Krzyżanowski, by członkowie przyszłej Izby gospodarczej mieli prawo przemawiania w komisjach sejmowych lub senackich, i dołączania swych wniosków do wniosków rządowych (patrz „Parlamentaryzm gospodarczy", Lublin 1928, str. 36). Obszernie zajmuje się tą sprawą ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 („Czasopismo Praw. i Ekonom." za rok 1924) oraz Kannenberg: Naczelna Izba gospodarcza, Kraków 1922. O niemożności przekazywania decyzji w sprawach, mogących mieć znaczenie polityczne, reprezentacjom niepolitycznym patrz Starzyński: Die Stellung der Kronländer im Gefüge der oesterreichischen Verfassung („Oesterr. Zeitschrift für öffentliches Recht", Sonderheft 1917); tenże: Ustrój powojenny, j. w. str. 97—99.

właściwości narodowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego [1]), pod kontrolą a w razie potrzeby i ze subwencją państwową. W tej mierze poszła nasza Konstytucja dalej niż idą art. 9 i 10 traktatu wersalskiego z dnia 28 czerwca 1919, zawartego z Polską. Wedle art. 8 tego traktatu oraz art. 110 Konstytucji, mniejszości wyznaniowe mogą własnym kosztem zakładać, prowadzić i kontrolować instytucje dobroczynne, religijne i wychowawcze, narówni z innymi obywatelami Państwa; wedle art. 11 traktatu zapewnią komitety szkolne, wyznaczone przez gminy żydowskie, rozdział, pod kontrolą państwa, stosunkowej części funduszów publicznych, przeznaczonych, zgodnie z art. 9 traktatu, na rzecz szkół żydowskich. Wreszcie, co najważniejsze, Kościół rzymsko-katolicki rządzi się własnemi prawami, które Państwo zgóry uznaje (art. 114); kościoły mniejszości religijnych rządzą się także własnemi prawami, które Państwo, po wglądnięciu w nie, uzna, o ile się nie sprzeciwiają ustawom (art. 115), a każdy związek religijny, uznany przez Państwo, może samodzielnie prowadzić swe sprawy wewnętrzne i majątkowe oraz posiadać swe fundacje i zakłady (art. 113), przeznaczone na swe cele. Stosunek Kościoła rzymsko-katolickiego do Państwa określa umowa obustronna (konkordat), podlegająca ratyfikacji przez Sejm i już rze-

[1]) To znaczy, wedle słów posła prof. St. Głąbińskiego, że takie związki mniejszościowe „nie mają się rozciągać na całe państwo, aby nie tworzyć państwa w państwie“ (Stenogr. spraw. sejm. z 8 lipca 1920). Tak samo poseł Czerniewski, stenogr. spraw. z 19 listopada 1920.

czywiście zawarta 10 lutego 1925, a ratyfikowana przez ustawę z 23 kwietnia 1925. Stosunek innych związków religijnych do Państwa będzie określony przez ustawy państwowe (a więc jednostronnie), ale za poprzedniem porozumieniem się z ich prawnemi reprezentacjami.

ROZDZIAŁ V

Sądownictwo

Jeszcze w r. 1919 postanowił Naczelnik Państwa dekretem z 8 lutego, że w byłym zaborze austrjackim mają pozostać w mocy obowiązującej przepisy austrjackiej ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej z 21 grudnia 1867, które proklamują zasadę niezawisłości sędziowskiej, przyznają sędziom prawo badania materjalnej ważności rozporządzeń, opierają postępowanie sądowe tak w sprawach cywilnych, jak i karnych na zasadach ustności i jawności, wprowadzają t. zw. skargę syndykacką, wprowadzają do procesu karnego zasadę skargowości, ustalają sprawę amnestji i abolicji, oddzielają sądownictwo od administracji we wszystkich instancjach, oraz wprowadzają kontrolę administracji przez sądy w postaci sądownictwa administracyjnego. Dekret z r. 1919 porucza spełnienie tegoż sądownictwa Sądowi Najwyższemu w Warszawie, do którego został przydzielony polski senat wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego. Dekret zawiera zarazem zarys ustroju hierarchji sądowej w Polsce; Sąd Najwyższy warszawski rozciąga swą kompetencję i na b. Galicją i przejmuje dla niej zakres działania austrjackiego Najw. Trybunału Sądowego i Kasacyjnego. Sądy krajowe i obwodowe otrzymują nazwę sądów okręgowych, wyższe sądy krajowe nazwę sądów apela-

cyjnych, oskarżycielstwo publiczne nazwę prokuratury (zamiast prokuratorji). Drugi dekret z tego samego dnia stanowi, że obowiązki prokuratora naczelnego pełni Minister Sprawiedliwości, mający pod sobą, wedle pierwszego dekretu, całą hierarchję prokuratorską, a zarazem orzeka, że w Sądzie Najwyższym Ogólne Zgromadzenie wszystkich prezesów i sędziów ma prawo wyjaśniać, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, przepisy prawa obowiązującego, wywołujące wątpliwości lub stosowane rozbieżnie.

Konstytucja z r. 1921 wypowiada zasady ogólne, że sprawiedliwość wymierzana jest w imieniu Rzplitej przez sądy (art. 74), że organizacja, zakres i sposób działania wszelkich sądów będą określone w drodze ustawodawczej (art. 75), co odnosi się także i do sądów wojskowych (art. 85), że ustanawia się Sąd Najwyższy dla spraw sądowych, cywilnych i karnych (art. 84) i że sędziów mianuje zasadniczo Prezydent Rzplitej, a tylko sędziowie pokoju wybierani są z reguły przez ludność (art. 76). Na obszarze wszystkich trzech b. zaborów istnieją trzy instancje sądowe: w Małopolsce i w b. dzielnicy pruskiej najniższą instancją są sądy powiatowe, a na b. obszarze rosyjskim sądy pokoju dla spraw mniejszej wagi, zaś dla spraw ważniejszych są nią sądy okręgowe. W b. zaborze pruskim współdziałają ze sędzią powiatowym w sprawach karnych ławnicy, a istnieją także częściowo sądy pokoju, złożone z elementu obywatelskiego. Instancją odwoławczą od sądów powiatowych i sądów pokoju są sądy okręgowe, zaś od sądów okręgowych sądy apelacyjne, których jest ośm. Trzecią najwyższą instancją jest Sąd Najwyższy w Warszawie. Druga i trzecia instancja rozstrzygają sprawy z reguły

kolegjalnie [1]). Do orzekania w kwestji winy w wypadkach zbrodni, zagrożonych cięższemi karami, tudzież w wypadkach przestępstw politycznych powołane są sądy przysięgłych; prawo austrjackie zaliczało tu przestępstwa popełnione treścią pisma drukowego (art. 11 ust. zasadn.).

Pod względem postępowania sądowego stanowi Konstytucja, że rozprawy przed sądem orzekającym tak karnym jak cywilnym, są z reguły jawne; prawo austrjackie żądało i ustności (art. 10 ust. zas.).

Niezbędnym warunkiem należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz jedną z najpotężniejszych rękojmi wolności obywatelskiej jest niezawisłość sędziowska, opierająca się na dwóch podstawach: niezależności osoby sędziego i niezależności jego przekonania prawniczego; gdzie niema pierwszej z nich, tam trudno się spodziewać drugiej. Konstytucja nasza uznaje w pełni te dwie podstawy, odnośnie do pierwszej postanawia, że sędziowie są mianowani stale i dożywotnio na swe posady, albowiem nie mogą być oni przeniesieni wbrew swej woli, ani złożeni z urzędu, zawieszeni w urzędowaniu lub spensjonowani inaczej, jak na mocy orzeczenia sądowego, i tylko w wypadkach w ustawie przewidzianych (z wyjątkiem zmian w organizacji sądów), a nawet przysługuje im pewnego rodzaju nietykalność, na wzór poselskiej, bo nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karnej a tem bardziej pozbawieni wolności bez uprzedniej zgody wskazanego przez ustawę sądu, o ile nie są schwytani na gorącym uczynku, — ale i w tym wypadku może sąd zażądać natychmiastowego uwolnie-

[1]) Patrz Z. Próchnicki: Polska współczesna, j. w. str. 241—242.

nia z aresztu (art. 78, 79). Ponadto jeszcze osobna ustawa określi odrębne stanowisko sędziów, ich prawa i obowiązki (art. 80). Co do drugiej podstawy, stanowi Konstytucja, że sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu niezawiśli i podlegają tylko ustawom, to znaczy, że orzekają wedle swej najlepszej wiedzy i sumienia, i że miarodajna jest dla ich przekonania prawniczego tylko ustawa, a nie zapatrywanie prawnicze innego, choćby przełożonego sędziego, który im go narzucić nie może[1]). Zgodnie z tem, mają prawo nieliczenia się z rozporządzeniami, które uznają za niezgodne z ustawami; natomiast ustawę, należycie ogłoszoną, muszą stosować bezwzględnie, nawet chociażby ona, ich zdaniem, była materjalnie nieważna, t. j. sprzeczna z Konstytucją (art. 81). Jest to powszechnie przyjęty system europejski, podczas gdy wedle systemu amerykańskiego, którego się niektórzy autorowie i dla Europy domagają, sędziowie mają prawo i materjalnego badania ustaw[2]).

Zachodzi pytanie, czy sądy mają prawo badania ważności materjalnej rozporządzeń Prezydenta Rzplitej, wydawanych z mocą ustawy po myśli noweli Konst. z 2 sierpnia 1926. Kwestja ta jest dotychczas sporna. Przeciw prawu badania przemawia wzgląd, że

---

[1]) Por. St. Gołąb: Sądownictwo cywilne w Konstytucji (ankieta „Czas. Prawn. i Ekonom."), tenże: Zasady ustroju sądownictwa na ziemiach polskich („Gazeta Admin. i Polic. Państw." 1923).

[2]) Za systemem amerykańskim przemawiają m. i. Ehrlich (l. c.) Bouffal (l. c.) M. Starzewski (j. w. str. 235—246), poczęści St. Wróblewski: (Nasza Konstytucja); przeciw niemu St. Gołąb, opierając się głównie na teorji Somlo'a, że pomiędzy ustawami niema stopniowania (patrz jego „Sprzeczność z Konstytucją", w „Ruchu Prawniczym," z r. 1926).

rozporządzenia te wydawane są na podstawie konstytucyjnego przelania na Prezydenta pewnej części władzy ustawodawczej, wprawdzie tymczasowej, ale zawsze ustawodawczej[1]; za prawem badania przemawia znów to, że ograniczenie tego prawa, zawarte w art. 81 Konst., winno być, jako wyjątek, jak najściślej interpretowane[2].

Sądy doraźne w wypadkach buntu, rozruchów i t. p. mogą być wprowadzone w Małopolsce na podstawie ustawy austrjackiej o postępowaniu karnem z 23 maja 1873, a na obszarze b. zaboru rosyjskiego na podstawie ustawy polskiej z 30 czerwca 1919.

---

[1]) Brak nazwy „ustawa“ jest tu bez znaczenia. Tak pojmowano tę rzecz i w państwach monarchicznych.

[2]) Za tem zdaje się oświadczać i prof. Z. Cybichowski w swem: Polskiem prawie państwowem, tom II.

ROZDZIAŁ VI

Prokuratorja Generalna Rzeczypospolitej

Dla obrony prawnej i zastępstwa prawnego Państwa utworzona została dekretem tymczasowym z 7 lutego 1919 a następnie ustawą z 31 lipca 1919 Generalna Prokuratorja Rzeczypospolitej Polskiej. Jej zakres działania określony został obecnie rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 słowami: „jest powołana do wykonywania obrony prawnej i zastępstwa prawnego prawno-prywatnych i publicznych interesów państwa“[1]). W wykonaniu tej obrony spełnia ona zastępstwo sądowe Państwa, oraz udziela na żądanie Państwa opinij prawnych i porady prawnej, jako też współdziała w sporządzaniu aktów prawnych, dotyczących praw i interesów Państwa. Prawa te należy rozumieć w najszerszem znaczeniu, albowiem objęte są niemi i prawa terytorjalne Państwa i prawa oraz roszczenia w stosunku do państw obcych, wynikające z traktatów międzynarodowych, i zobowiązania, zaciągnięte wobec obcych państw. Prokuratorja Generalna podlega Ministrowi Skarbu, w wydawaniu opinij prawnych kieruje się jednak własnem przekonaniem prawniczem. Ma swą siedzibę główną w Warszawie jako sto-

[1]) St. Bukowiecki: Prokuratorja Generalna („Gaz. Pol. i Admin. Państw.“ 1924).

licy państwa; w siedzibach sądów apelacyjnych tworzone być mogą i działają jej oddziały, wchodzące do jej składu (tak jest i w Krakowie i we Lwowie), na ich czele stoją prezesi oddziałów, podlegli prezesowi Prokuratorji Generalnej; oddziały spełniają w swoich okręgach swoje czynności samoistnie, w sprawach ważnych jednak i wątpliwych, jak również w sprawach ogólnej i zasadniczej doniosłości udziela prezes Prokuratorji Generalnej wskazówek i dyrektyw wiążących.

ROZDZIAŁ VII

Obywatelstwo Państwa Polskiego — Obowiązki i prawa obywateli

Nabycie obywatelstwa

Pierwsza, a najszersza warstwa obywateli polskich powstała przez traktat Polski z koalicją z 28 czerwca 1919, który orzekł, że wszyscy obywatele trzech państw zaborczych, mieszkający w dniu uprawomocnienia się tegoż traktatu stale na ziemiach już przypadłych Polsce lub jej przypaść mających, stają się obywatelami Państwa Polskiego z mocy samego prawa i bez żadnych formalności. To samo dotyczy także potomstwa tych osób, urodzonego na temże terytorjum w czasie stałego mieszkania rodziców tamże, chociażby te osoby w dniu uprawomocnienia się traktatu, tamże nie mieszkały. Wreszcie nabywa przynależność polską z samego prawa każdy urodzony na terytorjum Polski, o ile nie przysługuje mu inna przynależność państwowa (*ius soli*, system terytorjalny) [1].

[1]) Patrz Z. Cybichowski: Polskie prawo państwowe, tom I, Warszawa 1925, str. 91—110; Starzyński: Obywatelstwo państwa polskiego, Kraków, Spółka Wydawnicza, 1921. — Przez stałe zamieszkanie rozumie się: *a)* w byłym zaborze rosyjskim osoby, zapisane do ksiąg stałej ludności b. Królestwa Kongresowego, albo do ksiąg miejskich, wiejskich lub stanowych poza Królestwem, *b)* w b. zaborze austrjackim, osoby, mające prawo swojszczyzny w jednej z gmin na terytorjach obecnie

Osoby, niezadowolone z tej przymusowej zmiany obywatelstwa, mogły optować wedle traktatu pokojowego wersalskiego, zawartego z Niemcami, napowrót za obywatelstwem niemieckiem, a nawzajem Polacy, obywatele niemieccy, mieszkający stale w Niemczech mogli optować za obywatelstwem polskiem; o ile zaś mieszkają w państwach innych, mogą uzyskać obywatelstwo polskie z wykluczeniem niemieckiego, stosując się w tej mierze do ustaw polskich (art. 91 trak.). Termin opcji: dwa lata, wymagany wiek: 18 lat. Opcja ma skutek dla żony i dzieci poniżej lat 18; po wykonaniu opcji trzeba się przenieść do 12 miesięcy [1]); można zabrać ze sobą majątek ruchomy bez opłat, a pozostać właścicielem pozostawionego majątku nieruchomego. Analogiczne postanowienia zawiera traktat pokojowy z Austrją w St. Germain w art. 70, 78, 80, z tym dodatkiem, że były austrjacki poddany optować może albo za Austrją, albo za jednem z tych państw, któremu przypadły dawne prowincje austrjackie, stosownie do tego, w którem z nich stanowią jego rodacy większość ludności. Również w traktacie ryskim, zawartym z Rosją dnia 18 marca 1921, znajdują się podobne obszerne postanowienia, tylko sposób nabycia obywatelstwa przez opcję jest inaczej uregulowany, bo nie następuje *ipso facto* przez sam objaw woli optanta (art. VI trakt.), lecz dopiero przez de-

polskich, *c)* w b. zaborze pruskim osoby, które już przed 1 stycznia 1908 miały stałe zamieszkanie, w charakterze obywateli niemieckich, na obszarach obecnie polskich (ust. 20 stycznia 1920). Jeżeli jednak zamieszkali w Polsce dopiero po dniu 1 sierpnia 1908, to potrzebują na to specjalnego zezwolenia rządu polskiego.

[1]) Niezastosowanie się do tego przepisu przez optantów wywołało niedawno głośny ostry spór między Polską a Niemcami.

cyzję komisarza ludowego dla spraw zagranicznych, lub, gdy komisarz odmówi, na drodze dyplomatycznej.

Powyższe postanowienia traktatowe o nabyciu obywatelstwa i opcji zostały uznane w art. 1 tegoż traktatu Polski z koalicją za prawa zasadnicze, których żadna ustawa polska nie może jednostronnie zmienić ani naruszyć, stoją więc one pod gwarancją międzynarodową.

Ustawa z 20 stycznia 1920 dodała nowe sposoby nabywania obywatelstwa, a to przedewszystkiem przez ślubne pochodzenie od obywatela polskiego lub nieślubne od obywatelki polskiej (*ius sanguinis*, system osobowy, dziś wszędzie przeważający) i przez nadanie (art. 88 Konst.); dalej przez zamążpójście oraz przez legitymację, uznanie lub przysposobienie (adopcja) i przez znalezienie dziecka rodziców niewiadomych. Nadanie może być normalne lub wyjątkowe. Normalne zależne jest od nieposzlakowanego trybu życia, posiadania środków utrzymania, dziesięcioletniego zamieszkania w Polsce i znajomości języka polskiego w mowie; wyjątkowe polega na zwolnieniu, od wypadku do wypadku, od powyższych warunków, zwłaszcza, o ile idzie o jednostki, zamieszkałe na obszarze byłego cesarstwa rosyjskiego, który wszedł w skład Polski. Oprócz tego zna ustawa ułatwienie nabycia obywatelstwa polskiego przez Polaków, będących obywatelami obcymi, a żyjących dotąd zagranicą. Takie osoby muszą najpierw zamieszkać w Polsce, a zamieszkawszy, złożyć we właściwym sobie urzędzie administracyjnym oświadczenie, że chcą być i pozostać obywatelami polskimi oraz wykazać dokumentami swoje polskie pochodzenie; i wtedy dopiero następuje nadanie im obywatelstwa. Z podob-

nego ułatwienia korzystają i owdowiałe Polki, które, straciwszy obywatelstwo rodowe przez zamążpójście za cudzoziemca, chcą je potem odzyskać.

Wstąpienie do służby wojskowej polskiej nadaje obywatelstwo tylko wtedy, jeżeli przy wstąpieniu nie zrobiono przeciwnego zastrzeżenia. Wstąpienie do służby państwowej cywilnej nie nadaje już obywatelstwa polskiego ze względu na tenor ustawy z 17 lutego 1922 (pragmatyki służbowej).

Ponieważ Konstytucja polska mówi w art. 87, że obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem państwa obcego, przeto wedle rozporządzenia minist. z 7 czerwca 1920 musi petent wykazać się poświadczeniem swego rządu, że państwo, do którego petent należy, zwalnia go z dotychczasowego obywatelstwa, o ile on otrzyma obywatelstwo polskie. Takie świadectwo nie jest wymagane od państw, z któremi Polska znajduje się w stanie wojny.

Utrata obywatelstwa polskiego następuje: przez zamążpójście za cudzoziemca (o ile ustawa cudzoziemska tego wymaga), przez emigrację[1]), przez nabycie obywatelstwa obcego, czyto drogą opcji czy inną, przez wstąpienie do urzędu publicznego lub do służby wojskowej w obcem państwie bez zgody rządu polskiego, wreszcie przez orzeczenie władzy, np. wedle rozp. Rady Obrony Państwa z 11 sierpnia 1920 (samowolne uchylenie się od służby wojskowej w czasie wojny bolszewickiej), wedle rozp. Ministra Spraw Wojskowych z 8 lutego 1921 za niestawienie się do reje-

[1]) Ani ustawa z 20 stycznia 1920, ani rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11 października 1927 nie wspominają jednak o tym sposobie utraty, jakkolwiek on jest wyraźnie przewidziany w art. 101 Konst.

stracji. Jednak osoby, obowiązane do czynnej służby wojskowej, nie tracą obywatelstwa polskiego, jeżeliby nabyły obywatelstwo obce bez zezwolenia Ministra Spraw Wojskowych.

Obowiązki obywatelskie

Konstytucja słusznie czyni, że wylicza obowiązki obywatelskie na pierwszem miejscu, przed prawami. Zasadniczym obowiązkiem obywatela jest wierność dla swego państwa (art. 89), z niej bowiem płyną wszelkie inne obowiązki, polegające bądźto na wstrzymaniu się od działań szkodliwych dla państwa, bądź też na popieraniu interesu i dobra państwa, a tem samem pośrednio i dobra własnego [1]). Obywatel wierny państwu, będzie szanował władzę prawowitą (art. 93), będzie szanował Konstytucję i przestrzegał obowiązujących przepisów (art. 90), będzie więc posłuszny wobec legalnych nakazów swej władzy (t. zw. posłuszeństwo konstytucyjne), nie będzie się ociągał ze spełnieniem obowiązków publicznych, jakie zostaną na niego nałożone (art. 93), ani nie będzie się uchylał od ponoszenia świadczeń publicznych, czyto w naturze (np. służba wojskowa, do której wszyscy są obowiązani w ramach ustawy wojskowej, art. 91), czy w pieniądzach (np. obowiązek płacenia podatków, który jest

[1]) Patrz Rom. Klimów: Wierność dla Rzeczypospolitej, („Gazeta Administracji i Policji Państwowej“ 1927). Cenne uwagi co do obowiązków, jakie ciążą na wszystkich obywatelach Rzplitej w kierunku wzmocnienia i wewnętrznego scementowania jej państwowego bytu, zawierają broszury wybitnych przedstawicieli różnych obozów politycznych w Polsce: Romana Dmowskiego: Zagadnienie rządu, Warszawa 1927; Wacława Makowskiego: Obywatel a Rzeczpospolita, Warszawa 1924; Edwarda Dubanowicza: Ustrój państwa, Warszawa 1927.

także powszechny, w granicach ustaw, art. 92). Ponadto mają obywatele obowiązek wychowywania swych dzieci na prawych i pożytecznych obywateli ojczyzny (art. 94) i dać im w tym celu przynajmniej początkowe wykształcenie, które też z tego powodu zosłało uznane za przymusowe (art. 118) i bezpłatne (art. 119)[1].

Prawa publiczne obywateli

Prawa te dzielą się na trzy kategorje: *a)* Prawa polityczne, *b)* prawa wolnościowe, *c)* prawa obywatelskie w ścisłem tego słowa znaczeniu[2]. Wszystkie opierają się na zasadzie równości wobec prawa (art. 95), wyrażającej się także i w tem, że urzędy publiczne są w równej mierze dostępne dla wszystkich, o ile odpowiadają warunkom prawem przepisanym, i że Rzplita nie uznaje przywilejów rodowych ani stanowych, herbów, tytułów rodowych i innych, z wyjątkiem naukowych, zawodowych i urzędowych. Obywatelowi polskiemu nie wolno przyjmować, bez zezwolenia Prezydenta, tytułów i orderów cudzoziemskich. W bardzo szerokiej mierze gwarantuje tę równość także traktat

---

[1]) Patrz Dr. Stanisław Gołąb: Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie, Warszawa—Kraków 1922. Dr. Tadeusz Dwernicki: Prawa i obowiązki („Nasza Konstytucja", Kraków 1922).

[2]) Ten sam podział przyjęli W. Komarnicki (l. c. str. 537, nast.), Z. Próchnicki (l. c. str. 243), natomiast odmienny przyjmują Th. Dantscher: Die politischen Rechte der Unterthanen, Wien 1888, G. Jellinek: Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 1896, E. Jellinek: Das System der subjektiven öffentlichen Rechte, F. Ochimowski: Prawa konstytucyjne, Warszawa 1906. Natomiast w swej Allgemeine Staatslehre, Berlin 1900, dochodzi G. Jellinek do tego samego podziału, który podajemy w tekście.

wersalski koalicji z Polską w art. 7, specjalnie o ile idzie o korzystanie z spraw cywilnych i politycznych, wykonywanie różnych zawodów i przemysłu, bez względu na różnice rasy, religji i języka.

Prawa polityczne polegają na wywieraniu wpływu na wykonywanie władzy w państwie, bądźto bezpośrednio przez wstąpienie do urzędu państwowego, piastowanie mandatu poselskiego, sprawowanie funkcyj samorządowych w administracji, funkcyj sędziego przysięgłego, sędziego pokoju, ławnika i t. p. — bądźto pośrednio przez czynne prawo wyborcze, prawo nominacji na urzędy i t. p., a więc przez wskazywanie czy wyznaczanie osoby, która ma bezpośredni wpływ wywierać. Z natury rzeczy wynika, że one przysługują tylko obywatelom dotyczącego państwa, tak w Polsce, jak i wszędzie.

Prawa wolnościowe[1]) polegają na posiadaniu pewnej, ściśle oznaczonej ustawami, sfery swobody osobistej, w którą władza się wdzierać nie może, a która często jest nawet chroniona w ten sposób, iż dotyczące postanowienia stanowią integralną część całego konstytucyjnego ustroju państwa, począwszy od słynnej deklaracji praw człowieka i obywatela we Francji za czasów wielkiej rewolucji[2]). Znakomity prawnik francuski Duguit twierdzi, że i dziś jeszcze każda ustawa francuska, niezgodna z tenorem tej deklaracji, jest *ipso facto* nieważna[3]). Te prawa przysługują z reguły i cudzoziemcom, a więc wszystkim

[1]) Patrz o nich A. Peretiatkowicz: Państwo współczesne, wydanie piąte, Poznań 1924, str. 34—42.

[2]) Patrz Cybichowski (l. c. str. 125 i następne).

[3]) Patrz Starzyński: W obronie praw podmiotowych, Lwów 1925, (odbitka z Księgi pamiątkowej ku czci O. Balzera).

mieszkańcom państwa lub choćby nawet chwilowo przybyłym. W tym sensie mówi art. 95 Konst. zgodnie z art. 2 traktatu, że Polska zapewnia na swym obszarze zupełną ochronę wolności, życia i mienia (a więc tych najwyższych dóbr, których naruszenie uważał Locke[1]) za uprawniające do stawiania czynnego oporu) „wszystkim bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religji". Poza tem jednak przyznaje Konstytucja cudzoziemcom równe z obywatelami prawa tylko pod warunkiem wzajemności, oraz nakłada na nich te same obowiązki, o ile ustawy nie wymagają w pewnym wypadku wyraźnie obywatelstwa polskiego. Do praw wolnościowych zalicza Konstytucja: *a)* nietykalność osobistą; ograniczenie jej dopuszczalne tylko w przypadkach przewidzianych prawem, z reguły na podstawie nakazu sądowego; *b)* nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z mocy prawa podlega; kary, połączone z udręczeniami fizycznemi są niedozwolone[2]); *c)* mieszkanie obywatela jest nietykalne, rewizja uzależniona od wielu kautel (art. 100). Każdy obywatel ma wolność wyboru mieszkania, przesiedlenia się i wysiedlenia się (wychodztwa, emigracji) oraz wolność wyboru zajęcia i zarobkowania tudzież przenoszenia swej własności (art. 101); *d)* Rzplita uznaje własność prywatną za podstawę ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza mieszkańcom i instytucjom ochronę ich mienia; czyni jednak przytem daleko idące zastrzeżenia. I tak: w przypadkach, przewidzianych ustawą, może nastąpić

[1]) Dwa traktaty o formie rządu, 1690.

[2]) Poseł Adolf Suligowski, na którego wniosek wstawiono to ograniczenie kary, miał na myśli chłostę i pręgierz (Stenogr. spraw. sejm. ze 181 posiedzenia).

zniesienie lub ograniczenie własności, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem (nie powiedziano, jakiem?); ziemia nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu, Państwo ma prawo regulować obrót w drodze ustawowej i wprowadzić przymusowy wykup ziemi (t. zw. reforma rolna), uznając zasadę, że ustrój rolny ma się opierać na gospodarstwach, zdolnych do prawidłowej wytwórczości, a stanowiących własność osobistą (art. 99). Oprócz powyższych praw w zakresie wolności osobistej, gospodarczej i społecznej spotykamy w dalszych dziedzinach wolności, t. j. w sferze duchowej, umysłowej, narodowej i religijnej następujące uprawnienia: chroniona jest tajemnica listów i innej korespondencji; poręcza się wolność prasy, wyklucza się cenzurę (prewencyjną) i system koncesyjny przy wydawaniu czasopism, dziennikom krajowym nie można odebrać debitu pocztowego (art. 105, 106). Każdy obywatel ma swobodę słowa, t. j. swobodnego wyrażania swych myśli i przekonań, o ile przez to nie narusza przepisów prawa (art. 104). Badania naukowe i ogłaszanie ich wyników są wolne. Każdy obywatel ma prawo założyć szkołę i kierować nią, o ile posiada kwalifikację naukową i obyczajową, daje gwarancję bezpieczeństwa powierzonych mu dzieci, oraz lojalnego stosunku do Państwa, wykonującego na szkolnictwem i zakładami wychowawczemi nadzór, (art. 117), nie wyjmując najwyższego nadzoru nad nauką religji w szkołach, kierowaną przez właściwe związki religijne a stanowiącą przedmiot obowiązkowy w zakładach naukowych, przeznaczonych dla młodzieży poniżej lat 18. (art. 120). Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Dla swobodnego wypo-

wiadania opinji w sprawach, obchodzących ogół, mogą obywatele urządzać zgromadzenia, a dla skutecznego ich popierania, choćby nawet interesów pewnych grup, mogą zawiązywać stowarzyszenia (art. 108), korzystać z prawa koalicji, oraz wnosić petycje do ciał reprezentacyjnych (art. 107).

Prawa swobodnego pielęgnowania swej narodowości oraz swobodnego wyznawania religji pozostają pod szczególniejszą gwarancją międzynarodową, zwłaszcza o ile idzie o równe uprawnienia mniejszości narodowych i równe traktowanie wyznań mniejszościowych. Gwarancja polega na tem, że dotyczące postanowienia Konstytucji musiały zostać dostosowane do opartych na zupełnem równouprawnieniu zasad, wypowiedzianych w tej mierze w traktacie wersalskim, zawartym z koalicją, i że one zostały uznane za zobowiązania o znaczeniu międzynarodowem i oddane pod gwarancję Ligi Narodów, niezmienialne inaczej jak za zgodą większości członków Rady Ligi (art. 12 trakt.), o czem niżej. W myśl tych postanowień każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości, pielęgnowania swej mowy i właściwości narodowych (art. 109 Konst.), a obywatele z mniejszości narodowościowych, wyznaniowych lub religijnych mają równe z innymi obywatelami prawo zakładania, nadzoru i zawiadywania swoim własnym kosztem zakładów dobroczynnych, religijnych, społecznych i wychowawczych, wykonywania tam przepisów swej religji, oraz używania w nich swobodnie swej mowy (art. 8 trakt. i art. 110 Konst.). Polska zapewni udzielanie dzieciom obywateli mniejszości narodowych w szkołach początkowych nauki w ich własnym języku (art. 9 trakt.). Należy zwrócić uwagę, że z pomiędzy postanowień

językowych traktatu tylko art. 8 korzysta z podwójnej gwarancji, t. j. nietylko tej, którą zawiera art. 12 (j. w.), ale i z tej, którą wypowiada art. 1 traktatu, t. j. iż Polska zobowiązuje się uznać brzmienie art. 8 za fundamentalne, i że żadna ustawa, żadne rozporządzenie ani żadna działalność urzędowa nie stanie z nim w sprzeczności, ani nie będzie miała wbrew nim mocy. Należy dalej zauważyć, że (co już z samego brzmienia art. 8 wynika, a na co należy położyć nacisk) uprawnienia jednostek, należących do mniejszości narodowych, pod względem zakładania szkół i innych zakładów wychowawczych nie mogą przekroczyć uprawnień, przyznanych obywatelom narodowości polskiej, oraz, że obowiązek państwa do zakładania szkół miejszościowych odnosi się tylko do szkolnictwa początkowego, ale nie do średniego a tem mniej wyższego [1]). Polska nie wyda żadnych ograniczeń [2]) swobodnego używania jakiegokolwiek języka czyto w stosunkach prywatnych, czy handlowych, czyto w sprawach religijnych, w jakichkolwiek publikacjach lub na zebraniach publicznych (art. 7 trakt.). O organizacji samorządu narodowościowego mówiliśmy już wyżej. Chociażby Polska ustanowiła język urzędowy, mają być poczynione obywatelom innojęzycznym odpowiednie ułatwienia w używaniu ich języka w sądach, zarówno ustnie jak na piśmie. Rzeczpospolita Polska

---

[1]) Por. Antoni Deryng: Międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie szkolnictwa mniejszości narodowościowych, Lwów 1927.

[2]) Patrz ustawę z 31 lipca 1924, zawierającą niektóre postanowienia, dotyczące organizacji szkolnictwa. Ustawa ta wprowadza jako typ zasadniczy szkołę dwujęzyczną, pozostawia przytem szeroki wpływ na język nauczania żądaniom rodziców.

uznała język polski za język państwowy i jedyny język wewnętrznego i zewnętrznego urzędowania władz administracyjnych rządowych i samorządowych, oraz sądów, urzędów prokuratorskich i notarjatu, ustawami z dnia 31 lipca 1924 z wyjątkami, w tychże ustawach wyszczególnionemi [1]).

Wszystkim obywatelom poręcza się wolność sumienia i wyznania i nikt nie może być z powodu swego wyznania ograniczony w prawach, przysługujących drugim (art. 7 trakt., art. 111 Konst.). Wszyscy mieszkańcy mają prawo wolnego wyznawania swej wiary tak publicznie, jak prywatnie, i wykonywania przepisów swej religji lub obrządku, o ile to nie narusza porządku ani obyczajności publicznej (art. 2 trakt., art. 111 Konst.). Każdy związek religijny, uznany przez Państwo, ma prawo urządzania zbiorowych publicznych nabożeństw (art. 113 Konst.), brak jednak określenia, czem się różni to publiczne nabożeństwo, które może odprawiać tylko uznany przez Państwo związek religijny, od publicznego wykonywania przepisów swej religji i obrządku, o którym mówi art. 111, a który może spełniać każdy bez wyjątku. Więcej niż prawem, bo przywilejem dla ludności żydowskiej, jest postanowienie art. 111 traktatu, iż Żydzi nie mogą być wzywani w dzień szabasu do wykonywania czynności prawnych lub jawienia się w sądzie, tudzież, że

[1]) Ustawy te, jak również osobne przepisy, obowiązujące w województwie śląskiem, poznańskiem i pomorskiem, uznają rzeczywiście w wysokim stopniu uprawnienia innych języków w służbie zewnętrznej, oraz dopuszczają w rozległej mierze samostanowienie co do języka w ciałach samorządowych. Porównaj Z. Próchnicki (l. c. str. 248—250); oraz K. W. Kumaniecki: Język państwowy i urzędowy, w Encyklopedji (j. w.).

żadne obowiązkowe wybory nie mogą się odbywać w soboty, podczas gdy ordynacja wyborcza mówi w art. 14, że wybory do Sejmu i do Senatu [1]) mają się odbywać w niedziele. Wszystkie powyższe uprawnienia, razem wzięte, mają służyć rozwojowi idei wolności, do której urzeczywistnienia pod względem ustrojowym nadaje się najlepiej — teorytycznie rzecz biorąc — forma demokratyczna, mogąca się jednak ustalić tylko na podkładzie wysokiego poziomu etyki i cnoty obywatelskiej [2]).

Prawa obywatelskie w ścisłem słowa znaczeniu. Rozumiemy przez nie prawo korzystania z tych wszystkich instytucyj, urządzeń, zakładów i t. p., które daje państwo jednostkom; prawo domagania się opieki państwa, zapewnionej w prawodawstwie państwowem dla ochrony życia, wolności i mienia jego mieszkańców, udzielanej nawewnątrz państwa przez administrację, policję i sądy, a zagranicą przez poselstwa i konsulaty, słowem spełniania wobec mieszkańców państwa tych wszystkich zadań, dla których

---

[1]) Specjalne przepisy co do Żydów znajdują się oprócz Polski jeszcze tylko w deklaracji litewskiej i w traktacie z Grecją. Inne postanowienia, dotyczące ochrony mniejszości, znajdują się w mniej lub więcej rozległej mierze i różnie stopniowane także w traktatach z Austrją, Czechosłowacją, Jugosławją, Bułgarją, Rumunją, Węgrami, Grecją, Turcją, oraz w jednostronnych a przyjętych przez Radę Ligi Narodów deklaracjach: albańskiej, litewskiej, łotewskiej, estońskiej. Patrz St. Kutrzeba: Mniejszości w najnowszem prawie międzynarodowem, Wydawnictwo Zakł. Nar. im. Ossolińskich, 1925, wyczerpująca, źródłowa, doskonale informująca praca.

[2]) Patrz np. Aleksander Kielski: Idea wolności i granice jej urzeczywistnienia w życiu społecznem, Warszawa 1922, i przytoczony przezeń cytat z Rousseau'a.

państwo istnieje, i ułatwiania im osiągnięcia postępu i rozwoju w każdym kierunku. Konstytucja nasza zawiera w tej mierze także szereg postanowień, odnoszących się do ochrony pracy i do opieki nad słabszymi, czyli do t. zw. ubezpieczenia społecznego.

Praca ma doznawać szczególniejszej opieki Państwa, a każdy ma prawo korzystania z ubezpieczeń społecznych na wypadek braku pracy, choroby, niedołęstwa lub nieszczęśliwego wypadku (art. 102). Dzieci bez dostatecznej opieki rodzicielskiej mają prawo do opieki i pomocy państwowej, jednak odjęcie rodzicom władzy nad dzieckiem może nastąpić tylko na drodze sądowej; praca zarobkowa dzieci niżej lat 15, tudzież stałe zatrudnianie taką pracą dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, jak również praca nocna kobiet i młodzieży w gałęziach przemysłu, szkodliwych dla zdrowia, są zakazane. Osobne ustawy uregulują opiekę macierzyństwa (art. 103). Obywatele mają prawo koalicji dla obrony swych interesów gospodarczych, oraz prawo zgromadzania i stowarzyszania się w tym samym celu, jak również prawo wnoszenia petycyj, j. w. (art. 107 i 108). Można tu zaliczyć także (raczej w charakterze obowiązku państwa aniżeli ścisłego prawa jednostki) postanowienie art. 102, nakazujące Państwu udostępnienie opieki moralnej i opieki religijnej obywatelom, którymi się bezpośrednio opiekuje w zakładach publicznych, jak: zakłady wychowawcze, koszary, szpitale, więzienia, przytułki, oraz przyrzeczenie Państwa, iż zapewni uczniom wyjątkowo zdolnym a niezamożnym stypendja na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych (art. 119).

Powyższe prawa obywatelskie przysługują osobom wojskowym, o ile osobne ustawy wojskowe nie stanowią inaczej (art. 122 Konst.)[1]).

Czasowe zawieszenie niektórych praw wolnościowych, a mianowicie: wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności prasy, tajemnicy korespondencji, prawa koalicji, zgromadzania i stowarzyszania się, może nastąpić w razie wojny lub niebezpieczeństwa jej wybuchu, w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań, zagrażających Konstytucji albo obywatelom (art. 124 Konst.). Zawieszenie zarządza Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzplitej. Musi ono być natychmiast przedłożone Sejmowi, jeśli on jest zebrany, a w przeciwnym razie na jego najbliższem posiedzeniu, jeżeli jednak zawieszenie rozciąga się na więcej niż na jedno województwo, a w obradach Sejmu zachodziła w tej chwili przerwa, to Sejm, o ile nie jest zamknięty lub rozwiązany, winien zebrać się automatycznie w ciągu 8 dni dla powzięcia decyzji, od której zależy dalsze trwanie tych zarządzeń. Gdyby bowiem Sejm odmówił im zatwierdzenia, to zarządzenia tracą *ipso facto* moc obowiązującą. Zasady zawieszenia praw obywatelskich w czasie wojny na obszarze, objętym działaniami wojennemi, określi osobna ustawa.

Nie mamy dotychczas polskiej ustawy wykonawczej do tego artykułu Konstytucji, natomiast mamy ustawę polską z 25 lipca 1919 dla b. zaboru rosyjskiego, dopuszczającą ograniczenie swobodnego ko-

[1]) L. Ehrlich konstatuje słusznie, że wiele z podmiotowych praw jednostek, uznanych w Konstytucji, może mimo to doznać ograniczenia i uszczuplenia w drodze zwykłej ustawy (ankieta „Ruchu“).

rzystania z tychże samych praw, co wyżej wymienione, mamy rozporządzenie z 18 września 1919 o regestracji i ewentualnem wydalaniu cudzoziemców z zaboru rosyjskiego, oraz mamy w art. 7 wspomnianej ustawy z 25 lipca 1919 wyraźne zatwierdzenie mocy obowiązującej austrjackiej ustawy z 5 maja 1869 na obszarze byłego zaboru austrjackiego.

ROZDZIAŁ VIII

Stosunek Państwa do Kościoła

Konstytucja polska, wychodząc ze słusznego uznania i ocenienia duchowej wagi i moralnej potęgi Kościoła rzymsko-katolickiego, jego wszechświatowego znaczenia oraz faktu, iż przeważająca większość narodu tak z własnego głębokiego przekonania, jak i z przywiązania do wiary ojców do tego Kościoła należy, przyznaje Kościołowi rzymsko-katolickiemu stanowisko naczelne wśród innych wyznań, którym nie odmawia równouprawnienia, przeciwnie, przyznaje je wyraźnie, ale które są kościołami mniejszości. Tego stanowiska naczelnego nie można rozumieć w znaczeniu religji „panującej", tak jak ją doniedawna jeszcze pojmowano w różnych państwach, a zwłaszcza w monarchjach rządzonych przez katolickie dynastje, ale trzeba rozumieć w duchu „*primus inter pares*", „pierwszy między równymi" (art. 114 Konst.). Uznając Kościół katolicki za dzieło Boskiego założyciela, pozostawia mu Konstytucja możność rządzenia się jego własnemi prawami i nie żąda, by Państwo miało prawo wglądania w nie, lecz przyjmuje je zgóry. Swój stosunek do Kościoła opiera Państwo w Konstytucji na zasadzie równorzędności obu sfer, państwowej i kościelnej, nawzajem od siebie niezależnych, gdyż jedna dotyczy tylko

rządu dusz i sumień, druga zaś wszystkich spraw doczesnych, i wskutek tego określenie wzajemnego stosunku Państwa do Kościoła, pozostawia Konstytucja dwustronnej umowie, tak jak to pomiędzy dwiema, w swych zakresach suwerennemi organizacjami być powinno, z wykluczeniem zarówno wzajemnej obojętności lub rozdziału, jako też supremacji którejkolwiek strony nad drugą. Umowa ta, czyli układ między Państwem a Stolicą Apostolską, zowie się konkordatem, i podlega ratyfikacji Sejmu[1]). Konkordat został zawarty w Rzymie dnia 10 lutego 1925, a zatwierdzony ustawą z 23 kwietnia 1925; wykład jego treści pozostawiamy prawu kościelnemu. Przypomnieć wypada, że do Kościoła rzymsko-katolickiego należą wszystkie te kościoły, które uznają papieża za swą głowę, a więc należy tu i cerkiew grecko-katolicka i kościół ormiański, które różnią się od kościoła łacińskiego tylko obrządkiem a nie wyznaniem.

Nieco odmiennie kształtuje się stosunek Państwa do kościołów mniejszościowych, prawnie przez Państwo uznanych. Tym kościołom pozostawia państwo także możność rządzenia się ich własnemi prawami, ale uzależnia ją od tego, by one nie zawierały postanowień sprzecznych z prawem, a tem samem zastrzega sobie prawo wglądnięcia w nie i powzięcia decyzji dopiero po dokonaniu wglądu. Także wzajemny stosunek Państwa do tych kościołów określony ma być wprawdzie „po porozumieniu się z ich prawnemi reprezentacjami“ (art. 115 Konst.), ale w drodze ustawowej, to znaczy jednostronnie przez państwo, a nie umownie.

[1]) O konkordacie patrz Wł. Abraham: Wstępne studjum o konkordacie Stolicy Apostolskiej z Rzecząpospolitą Polską, Lwów 1925.

Wreszcie, o ile idzie o uznanie przez Państwo nowego, lub dotychczas prawnie nieuznanego wyznania, oświadcza Państwo w art. 116 Konst., że nie odmówi swego uznania takim związkom religijnym, których urządzenia, nauka i ustrój nie są przeciwne porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej [1]).

[1]) O tych wszystkich zagadnieniach patrz Wł. Abraham: Konstytucja a stosunki wyznaniowe i Kościół („Nasza Konstytucja", Kraków 1922). Bardzo godne uwagi mowy wygłosili w Sejmie podczas rozprawy nad stosunkiem Państwa do Kościoła poseł Ks. Arcybiskup Teodorowicz i poseł Alfred Halban.

ROZDZIAŁ IX

Rękojmie konstytucyjne

Są to środki, mające zabezpieczyć nietykalność praw podmiotowych obywateli względnie mieszkańców państwa, oraz powszechnego przedmiotowego porządku prawnego. Przedewszystkiem należy tu zaliczyć prawo odwołania się do władz wyższych (przedstawienie, rekurs, zażalenie nieważności), ten środek jednak, o ile idzie o hierarchję władz administracyjnych, nie daje należytej gwarancji, gdyż niższe instancje działają często wedle poleceń instancyj wyższych, które w tym wypadku byłyby niejako sędziami we własnej sprawie. Konstytucja polska mówi w tej mierze, że odwołanie się w hierarchji administracyjnej może mieć miejsce zazwyczaj tylko do jednej wyższej instancji (art. 71), oraz że ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych ma przysługiwać stronom prawo odwołania się do właściwego sądu (art. 72), co ogromnie przeciąży sądownictwo a nadwereży sprężystość administracji. Przez „właściwy sąd“ należy rozumieć, wedle jednej opinji, kompetentny sąd zwyczajny, wedle drugich, ten sąd, który dana ustawa wskaże. Tej drugiej opinji, do której się przyłączam, broni E. Till w rozprawie p. t.: Odwołanie się od karnych orzeczeń administracyjnych a Kon-

stytucja (ankieta, „Czas. Prawn. i Ekon.“). Ponadto spotykamy w art. 98 Konst. bardzo daleko idące postanowienie, że „żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty“, a art. 77 wyklucza możność zmieniania orzeczeń sądowych nietylko przez władze administracyjne, ale nawet przez władzę ustawodawczą.

Najpoważniejszą rękojmią natury moralnej jest wysoki poziom etyczny i wyrobiony zmysł praworządności u tych, którzy dzierżą władzę. Szczęśliwe państwa, w których cnoty i charaktery mężów, stojących u steru, i poczucie prawa są tak wypróbowanej miary, iż polegać można na nich, jak, wedle polskiego przysłowia, na Zawiszy [1]). Ale nie każdy jest Zawiszą i dlatego wszystkie ustroje żądają jeszcze przysięgi na wierność państwu i na sumienne a zgodne z prawem pełnienie obowiązków. Taką samą przysięgę składają w Polsce: Prezydent Rzplitej (j. w.) wszyscy urzędnicy i funkcjonarjusze państwowi, wojsko (na wierność sztandarowi); ślubowanie poselskie składają członkowie Sejmu i Senatu i t. d.

Do rzędu rękojmi moralnych należy zaliczyć i t. zw. kontrolę opinji publicznej, przejawiającą się w niezależnej, wolnej od cenzury prasie, w obradach i uchwałach zgromadzeń, stowarzyszeń i korporacyj, zajmujących się sprawami publicznemi, w poglądach wygłaszanych przez wyborców na poselskich sejmikach relacyjnych i wyborczych, w petycjach jakiemi nieraz zasypywane są ciała reprezentacyjne i rządy (art. 107 Konst.) i t. p. a zwłaszcza w wypadkach zarządzenia plebiscytu. Waga tych enuncjacyj stoi w prostym

[1]) Wasiutyński: Praworządność, Warszawa 1927.

stosunku do stopnia wyrobienia obywatelskiego i dojrzałości politycznej społeczeństwa.

Doniosła gwarancja tkwi też w niektórych zasadach urządzenia władz publicznych. W myśl omawianej już konsekwencji teorji D. Hume'a i Montesquieu'go przeprowadzają państwa nowożytne[1]) nietylko rozdział legislatywy od egzekutywy, lecz także rozdział egzekutywy czyli funkcji administracyjnej od sądownictwa, z oportunistycznym wyjątkiem t. zw. sądownictwa policyjno-karnego. Dla byłego zaboru austrjackiego sankcjonowany jest rozdział administracji od sądownictwa we wszystkich instancjach przez postanowienie dekretu z 8 lutego 1919, pozostawiającego w mocy obowiązującej art. 14 austrjackiej ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej.

Poważną rękojmię stanowi rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych pomiędzy władzami lub organami, nie mającemi wspólnego przełożeństwa, przez organ samoistny, utworzony na zasadach niezawisłości sędziowskiej, która już sama przez się, jak to wykazaliśmy w rozdziale V, jest także walną rękojmią. Wedle konstytucji Księstwa Warszawskiego z r. 1807 (art. 17) tudzież wedle konstytucji Królestwa Kongresowego z r. 1815 (art. 73) rozstrzygała takie „spory o jurysdykcję" Rada Stanu; dla dzisiejszej Małopolski (b. Galicji) rozstrzygał je do r. 1918 austrjacki Trybunał Państwa (Reichsgericht), obecna Konstytucja nasza przewiduje w art. 86 stworzenie Trybunału Kompetencyjnego dla rozstrzygania sporów o właściwość między władzami administracyjnemi a sądami,

---

[1]) L. Ehrlich: Podział władz i rozdział władzy („Przegl. Prawa i Adm." 1921).

a ustawa z 25 listopada 1925 tworzy ten Trybunał, rozszerzając jego działalność także na spory pomiędzy zwykłemi sądami a sądami administracyjnemi [1]). Składa się on po połowie z członków Sądu Najwyższego i z członków Najw. Trybunału Administracyjnego (co odnosi się także i do dwóch prezesów), i z sześciu wybitnych prawników, zaproponowanych sposobem ternowym przez wydziały prawnicze uniwersytetów polskich; wszyscy członkowie, których razem z prezesami jest 16, są mianowani przez Prezydenta Rzplitej [2]). Jeżeli idzie o spór pozytywny, przysługuje prawo wytoczenia sprawy przed Trybunałem organom administracji i to tylko aż do chwili uprawomocnienia się wyroku sądowego, w razie natomiast sporu negatywnego prawo to służy stronie interesowanej. Orzeczenie Trybunału jest wiążące w danej sprawie tak dla sądów, jak i dla władz administracyjnych [3]).

---

[1]) Sądy administracyjne należy uważać, naszem zdaniem, wbrew niektórym odmiennym poglądom, za s ą d y, a ich jurysdykcję za spełnianie funkcji s ę d z i o w s k i e j, a nie za czynność administracyjną. Kwestję tę omawia obszernie Wł. L. J a w o r s k i (Państwo praworządne w „Naszej Konstytucji“ i to samo oraz „Sądownictwo administracyjne“ w ankiecie „Czas. Prawn. i Ekon.“) ze stanowiska, zbliżającego się raczej do tego drugiego poglądu. — Patrz także T a d e u s z B u j a k: Kwestje sporne między Sądem Najwyższym a Najw. Trybunałem Administracyjnym („Przegl. Prawa i Admin.“ 1926), Marjan Zimmerman: Stosunek Najw. Trybunału Administracyjnego do orzeczeń karno-administracyjnych, Lwów 1927.

[2]) Dr. R o m u a l d K l i m ó w: Trybunał Kompetencyjny, Lwów 1927.

[3]) We Francji rozstrzyga podobne spory *Tribunal des conflicts*, stworzony przez ustawę z 24 maja 1872. Patrz także W a c ł a w M i s z e w s k i: Konflikty kompetencyjne, w Encyklopedji (j. w.).

O cywilnej odpowiedzialności Państwa względnie urzędników włącznie z ministrami za szkody, wyrządzone jednostkom przez niezgodną z prawem działalność urzędową, mówi art. 121 Konst. i ustawa z 27 kwietnia 1923 o Trybunale Stanu. Odpowiedzialność ta pozwala jednostkom liczyć na to, że każdy organ publiczny będzie ściśle przestrzegał przy przedsiębraniu czynności urzędowej przepisów prawnych pod grozą zapłacenia z własnej kieszeni za wyrządzoną szkodę [1]). Odpowiedzialność obejmuje i organa władzy cywilnej, wojskowej i samorządowej; odpowiedzialnemi solidarnie za szkodę są i Państwo i gmina, a wdrożenie skargi jest niezależne od zezwolenia władzy. W b. zaborze austrjackim jest już dzisiaj możliwe pociąganie sędziów do tej odpowiedzialności na podstawie dekretu z 8 lutego 1919, sankcjonującego art. 9 austr. ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej, a tem samem i wydaną do niego ustawę wykonawczą o t. zw. skardze syndykackiej z 12 lipca 1872.

We wielu państwach istnieją władze, do których kompetencji zaliczone jest wyraźnie prawo orzekania względnie wyrokowania co do pretensyj, podnoszonych do państwa z tytułu prawa publicznego, a więc nie nadających się do wytoczenia na zwykłej drodze prawa dla braku tytułu prawno-prywatnego. Takiem forum był dawniej w Austrji Trybunał Państwa, a dziś

---

[1]) B. Wasiutyński: Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez administrację („Gaz. Admin. i Polic. Państw." 1926). Ad. Suligowski żądał w Sejmie, podczas rozpraw nad art. 121 Konst., wyraźnego postanowienia, że wszelka konfiskata mienia może mieć miejsce jedynie w wypadkach, przewidzianych wyraźnie przez ustawy.

jest nim Trybunał Konstytucyjny. W Polsce niema żadnej instancji orzekającej o takich roszczeniach.

Natomiast istnieje i w Polsce sądownictwo administracyjne, t. j. orzekanie o legalności orzeczeń i zarządzeń administracyjnych przez organa niezawisłe, urządzone na wzór sędziowski, przed któremi, w razie wniesienia skargi przez dotkniętą nielegalnem orzeczeniem władzy jednostkę, staje Państwo, jako strona pozwana, względnie obwiniona. Art. 73 Konst. mówi w tej mierze, że do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie tak rządowym jak i samorządowym ma powstać sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym n a c z e l e (a więc kilkostopniowe). Dotychczas stworzono jednak tylko ten organ naczelny, t. j. Najwyższy Trybunał, ustawą z dnia 3 sierpnia 1922, i nie uwzględniono czynnika obywatelskiego. W b. zaborze pruskim jest jednak sądownictwo administracyjne urządzone kilkostopniowo, na podstawie dawnych przepisów.

Trybunał ten składa się z zawodowych urzędników, mających wykształcenie prawnicze, a połowa ich musi mieć wykształcenie sędziowskie. Jego zakres działania określony jest negatywnie, to znaczy, że ustawa wymienia w art. 3 sprawy, które do niego nie należą. Takiemi są: sprawy należące do sądów zwyczajnych lub szczególnych, sprawy pozostawione swobodnemu uznaniu władz, w granicach zostawionych temu uznaniu, sprawy dyscyplinarne, sprawy mianowania na urzędy publiczne, o ile nie idzie o pogwałcenie zastrzeżonego komuś ustawowego prawa prezentowania lub obsadzania, wreszcie sprawy dotyczące reprezentacji

Państwa i obywateli wobec państw i władz obcych, i sprawy, dotyczące działań wojennych, ustroju siły zbrojnej i mobilizacji, z wyjątkiem spraw zaopatrzenia i uzupełnienia armji.

Trybunał rozstrzyga zazwyczaj po przeprowadzeniu rozprawy głównej, jawnej i ustnej, na podstawie jej wyniku. Orzeczenia Trybunału są wtedy dwojakie: albo oddalające skargę, albo uznające ją za prawnie uzasadnioną, czyli przyznające powodowi słuszność. W tym ostatnim wypadku nie wydaje jednak Trybunał wyroku merytorycznego, lecz poprzestaje na wyroku kasacyjnym, czyli uchylającym zaskarżone orzeczenie władzy — a wtedy władza administracyjna obowiązana jest wydać niezwłocznie nowe zarządzenie lub orzeczenie w tej sprawie, przyczem związana jest zapatrywaniem prawnem, wyłuszczonem w motywach wyroku Trybunału. W tem skrępowaniu władzy ponownie orzekającej zapatrywaniem prawniczem sądu administracyjnego leży cała siła i znaczenie judykatury tego Trybunału.

Bardzo poważnym i powszechnie przyjętym środkiem, gwarantującym istniejący przedmiotowy porządek prawny, jest utrudnione postępowanie przy zmianach konstytucji, przez co chroni się ją przed nieprzemyślanemi, zbyt pośpiesznemi lub tylko chwilowym interesom służyć mającemi zmianami. Oprócz różnych systemów rzadziej stosowanych, jak rozwiązanie Izb i nowe wybory (Szwajcarja, Rumunja, Jugosławja, Belgja), jak zatwierdzanie przez reprezentacje partykularne (Ameryka, Szwajcarja), jak powtórzenie głosowania po upływie pewnego czasu (dawniej Prusy), jak referendum ludowe, ewentualne lub obowiązkowe (Szwajcarja, państewka niemieckie i Rzesza Niemiecka,

Austrja, Grecja, Estonja, Gdańsk, Irlandja za dwa lata, Litwa i t. d.)[1]), spotykamy przeważnie postulat kwalifikowanej większości obecnych członków Izby i kwalifikowanej większości głosów za zmianą konstytucji. To ma miejsce i w Polsce, gdzie można konstytucję zmienić każdego czasu, za zgodą obu Izb, jeżeli w każdej Izbie oświadczą się za zmianą $^2/_3$ części głosów, przy obecności przynajmniej połowy ustawowej, t. j. ordynacją wyborczą przewidzianej, ilości posłów względnie senatorów[2]), i o ile wniosek o zmianę został podpisany przynajmniej przez $^1/_4$ część posłów, a zapowiedziany co najmniej na 15 dni przedtem. Oprócz tego może jednak nastąpić jednorazowa rewizja Konstytucji przez ten Sejm, do którego wybory są właśnie rozpisane na marzec 1928, a to większością $^3/_5$ części głosów przy połowie ustawowej liczby posłów, ale bez współudziału Senatu — co się nie da niczem usprawiedliwić. Wreszcie ma być co 25 lat zwoływane Zgromadzenie Narodowe (t. j. obie Izby złączone), które może, jeżeli uzna potrzebę, zrewidować Konstytucję zwyczajną większością głosów (art. 125)[3]). We Francji jest Zgromadzenie Narodowe jedynym organem, zmieniającym lub uzupełniającym konstytucję; ostatni raz dokonano tego w r. 1926. Poprzednio muszą jednak obie Izby, każda zosobna, uchwalić, że

---

[1]) Patrz Starzyński: Konstytucja Państwa Polskiego (j. w. str. 51, nast.), tenże: Powojenny ustrój (j. w. str. 94).

[2]) Bez względu na to, czy faktyczny komplet Sejmu lub Senatu nie zeszedł poniżej ustawowego kompletu przez ustąpienie pewnej ilości posłów a niemożność zastąpienia ich wskutek wyczerpania się list kandydackich.

[3]) Patrz J. Twardowski: Do art. 125 (ankieta krakowska, str. 458).

w zasadzie zachodzi potrzeba zmiany konstytucji w pewnych punktach.

Nad wszystkiemi dotąd omawianemi gwarancjami góruje ta, którą daje kontrola parlamentarna. Obok uchwalania ustaw i nakładania ciężarów publicznych jest wykonywanie tej kontroli nad administracją drugiem zasadniczem prawem i główną funkcją każdego parlamentu.

Kontrola ta odnosi się zarówno do legalności aktów rządowych, t. j. do jej zgodności z Konstytucją i ustawami, jak i do jej celowości i pożyteczności; stąd dwojaka, jak widzieliśmy, odpowiedzialność rządu: konstytucyjna i parlamentarna. Przy wykonywaniu kontroli ma parlament dla pewnych działów administracji osobne pomocnicze organa, a mianowicie w Polsce t. zw. Najwyższą Izbę Kontroli dla badania gospodarki skarbowej (art. 9 Konst.) i Komisję Kontroli Długów Państwa (art. 8 Konst.); na podstawie ich sprawozdań wypowiada Sejm ostatnie słowo (art. 7. Konst.). Oprócz tego ma Sejm doskonałą sposobność do wykonywania kontroli przy sposobności corocznej (art. 4 i 25) rozprawy budżetowej, albowiem preliminarz budżetu obejmuje wszystkie gałęzie administracji, a sprawozdanie generalnego referenta komisji budżetowej zazwyczaj obszernie je oświetla. Kontrola może być więc wykonana wszechstronnie.

Najwyższa Izba Kontroli, oparta jest na zasadzie kolegjalności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegjum, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu, większością $^3/_5$ głosujących. Kolegjum to składa się, wedle ustawy z 3 czerwca 1921, z prezesa, dwóch wiceprezesów, 4 dyrektorów departamentów i 4 zastępców. Izba Kontroli jest władzą od rządu oczywiście nieza-

leżną, podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzplitej; jej prezes ma stanowisko równorzędne z ministrami. Izba sprawuje kontrolę nad gospodarką urzędów państwowych i jej zgodnością z budżetem zeszłorocznym, rząd może jej jednak poruczyć także rewizję gospodarki ciał samorządowych i instytucyj przez Państwo subwencjonowanych. Kontrola jest albo następna, albo faktyczna (rewizja kas, inwentarzy, badanie umów i t. p.)[1]). Po przeprowadzeniu kontroli przedkłada prezydent Izby Prezydentowi Rzplitej, Sejmowi i Senatowi sprawozdanie wraz z wnioskiem Izby co do udzielenia lub odmówienia rządowi absolutorjum; w nadzwyczajnych wypadkach ma prawo przedkładać im i osobne sprawozdania i wnioski. Tylko odpis sprawozdania (dla zaznaczenia, że Izba jest od rządu niezależna) przedkłada Izba Kontroli Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Skarbu. Prezes Izby Kontroli ani żaden członek kolegjum nie wchodzi w skład Sejmu ani Senatu. Prezes jednak ma prawo względnie obowiązek jawić się na ich posiedzeniach i zabierać głos w sprawach kontroli państwowej. Prezes Izby ani żaden członek lub urzędnik Izby nie może zajmować innych urzędów, ani uczestniczyć w zarządzie lub radzie zawiadowczej spółek obliczonych na zysk.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli, jako odpowiedzialny za prawidłowy bieg spraw, może być pociągnięty do odpowiedzialności za swe czynności urzędowe, przez które rozmyślnie lub z zaniedbania pogwałcił ustawy, i to nietylko przez Sejm, ale i przez Senat (art. 30 ust.), co jest rozszerzeniem art. 9 Kon-

[1]) Żarnowski: Kontrola państwowa („Gaz. Admin. i Polic. Państw." 1924), tenże: Kontrola państwowa, w Encyklopedji (j. w.).

stytucji. Podlega w tej mierze przepisom, ustanowionym dla ministrów (j. n.). Prezes może ustanawiać, w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, Okręgowe Izby Kontroli (których kilka już istnieje, m. i. i we Lwowie) i określa terytorjalnie ich zakres działania.

Do Komisji Kontroli Długów Państwa odnosi się ustawa z 25 września 1922. Komisja składa się z czterech członków (i dwóch zastępców), wybranych ze swego grona przez Sejm, oraz z dwóch członków (i jednego zastępcy), wybranych ze swego grona przez Senat; tych sześciu wybiera siódmego na przewodniczącego, biorąc go także z grona Sejmu lub Senatu. Wybór jest ważny aż do czasu ukonstytuowania się nowej Komisji przez nowo wybrany Sejm i Senat. Zadaniem Komisji jest czuwać nad prawidłowością prowadzenia sprawy długów państwowych, a więc nad tem, czy dla stałych długów, które Państwo chce zaciągnąć, istnieje wymagane ustawowe przyzwolenie (art. 6 Konst.), czy oprocentowanie i amortyzacja długów odbywa się prawidłowo, a to samo odnosi się do emisji banknotów przez państwową instytucję emisyjną (dziś Bank Polski), do gwarancyj państwowych i t. d. Jeżeli dług jest zaciągany w formie wydania oprocentowanych zapisów dłużnych, ma dwóch członków Komisji stwierdzić swemi podpisami na tych zapisach, że wydanie to nastąpiło zgodnie z prawem. Członkowie Komisji odpowiadają za tę swoją działalność tylko przed Sejmem względnie Senatem. Komisja ma przynajmniej raz na rok złożyć Sejmowi wyczerpujące sprawozdanie wraz z odpowiedniemi wnioskami, poczem Sejm poweźmie uchwałę.

Sejm może poza tem wykonywać kontrolę, także przez korzystanie z prawa interpelacji i przez wybór komisyj śledczych. O pierwszem mówi art 33 Konst.

Na wniesioną interpelację ma minister odpowiedzieć pisemnie lub ustnie najdalej do 6 tygodni, albo też w umotywowanem oświadczeniu usprawiedliwić brak rzeczowej odpowiedzi; na żądanie interpelantów odpowiedź musi być Sejmowi zakomunikowana, a Sejm może uczynić ją przedmiotem dyskusji i uchwały [1]). Do powoływania komisyj śledczych odnosi się art. 34 Konst., wedle którego Sejm (ale nie Senat) może wybierać z własnego grona nadzwyczajne komisje dla zbadania poszczególnych spraw, mające moc przesłuchiwania stron interesowanych oraz wzywania świadków i rzeczoznawców. Zakres uprawnienia każdorazowej komisji uchwala Sejm, któremu też komisja winna złożyć sprowozdanie.

Jeżeli kontrola parlamentarna, formalnie przeprowadzona, albo też polegająca tylko na uważnem obserwowaniu postępowania rządu, wyda tak niezadowalniający wynik, że Sejm uzna za stosowne korzystać z najdalej idących środków, następuje spowodowanie ustąpienia ministrów przez Sejm we formie uchwalenia votum nieufności (art. 58 Konst.) [2]) albo

[1]) Przez wcielenie brzmienia pism skonfiskowanych w tekst interpelacji, zostaje to brzmienie zimmunizowanem w myśl art. 31 Konst. To daje powód do licznych nadużyć prawa interpelacji. Ażeby im zapobiec, postanawia art. 25 regulam. sejm., że Marszałek ma prawo zażądania od interpelantów opuszczenia wyrazów, nie odpowiadających powadze Sejmu, zaś art. 54 regulam. Senatu mówi, że komisja regulaminowa ma prawo uznać interpelację za niedopuszczalną. Patrz także M. Rostworowski: Immunizacja konfiskowanych druków i prawo interpelacji („Przegl. Prawa i Admin." 1926).

[2]) Konstytucje innych państw używają zazwyczaj zwrotu: „Ministrowie muszą posiadać zaufanie Sejmu"; Konstytucja nasza nie używa wyrazu „zaufanie", ale mówi, że ministrowie ustępują na żądanie Sejmu.

nawet postawienie winnych organów Państwa przed najwyższy trybunał polityczny, t. zw. Trybunał Stanu. Przed ten Trybunał dostać się mogą: *a)* Prezydent Rzplitej, jeżeli w urzędowaniu swem dopuścił się zdrady kraju lub pogwałcenia Konstytucji, albo też jeżeli stał się winnym, bądźto w urzędowaniu, bądź poza niem, uczynków karnych; *b)* Marszałek Sejmu, za czynności które sprawuje jako zastępca Prezydenta Rzplitej; *c)* ministrowie względnie kierownicy ministerstw; *d)* Prezes Najw. Izby Kontroli (j. w.). Ustawa z 27 kwietnia 1923 o Trybunale Stanu określa bliżej te delikta ministerjalne, mówiąc, że polegają one na działaniach lub zaniechaniach, przez które minister w swem urzędowaniu naruszył Konstytucję lub inną ustawę, naraził Państwo na niebezpieczeństwo lub interesom Państwa oczywistą i znaczną wyrządził szkodę, bądźto sam, bądź pokrywając osobę Prezydenta Rzpltej i będąc jego pośrednikiem w wykonaniu władzy, bądź przez działanie lub zaniechanie podległych sobie organów, a wreszcie przez działania i zaniechania Rady Ministrów oraz innych ministrów, ale tylko o tyle, o ile stał się ich bezpośrednio winnym lub do nich dopuścił (art. 1 ustawy o Trybunale Stanu). Z tego wynika, że o ile nie idzie o ogólny kierunek działalności rządu, co do którego obowiązuje zasada solidarności (art. 56), poszczególny minister może być wolny od odpowiedzialności za postąpienie Rady Ministrów[1]); wynika dalej, co już stwierdził art. 56 Konst., że przed Trybunał Stanu można się dostać nietylko za naru-

[1]) Dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 nie mówi nic o solidarnej odpowiedzialności ministrów, a zapowiedziana w art. 63 Konstytucji ustawa, mająca określić m. i. i „wzajemny stosunek Ministrów", nie została dotąd wydana.

szenie ustaw w urzędowaniu, ale i za zły ogólny kierunek rządzenia. Premisą podmiotową odpowiedzialności jest, jak wszędzie, wina; gdzie niema winy, tam niema i kary. Ustawa żąda u Prezydenta winy umyślnej, rozciągając ją, co do ministrów, i na winę nieumyślną. Każdą z tych osobistości może postawić w stan oskarżenia Sejm i tylko Sejm, z wyjątkiem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, którego może oskarżyć i Senat; do oskarżenia potrzeba uchwały, powziętej $^3/_5$ częściami głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów[1]).

Trybunał Stanu jest instytucją, istniejącą *ad hoc*, t. j. nie mającą żadnego innego zakresu działania; składa się z Prezesa Sądu Najwyższego, jako przewodniczącego, z ośmiu członków, wybranych przez Sejm z poza własnego grona, i z czterech członków, wybranych przez Senat także z poza własnego grona. Że posłowie i senatorowie nie są wybieralni, wynika stąd, że Sejm jest oskarżycielem, nie może być więc także sędzią — inaczej sądziłby poniekąd we własnej sprawie.

Są jednak państwa, w których oskarżycielem może być którakolwiek Izba, a więc gdzie Senat nie jest niesłusznie od tego prawa wykluczony (tak było np. w przedwojennej Austrji, w przedwojennych Prusiech i Wirtembergji, tak było i jest w Rumunji), albo też gdzie wymagana jest zgodna uchwała obu Izb (np. w Szwajcarji co do członków Rady Związkowej, daw-

[1]) St. Gołąb: Sprzeczność z Konstytucją („Ruch Praw. i Ekon." 1926), zdaje się oświadczać i za odpowiedzialnością posłów za uchwalanie ustaw antykonstytucyjnych, i porucza Senatowi ważną rolę czuwania bezwzględnie nad tem, by Sejm nie naruszał art. 38 Konst. w swych uchwałach.

niej w Bawarji i Saksonji). Są natomiast państwa, w których wprawdzie Senat także nie ma prawa oskarżania, ale dlatego, że sprawuje on tam rolę Trybunału Stanu, gdzie więc oskarża Sejm a sądzi Senat. Wedle konstytucji trzeciego maja oskarżać miały ministrów obie Izby, złączone na wspólnem posiedzeniu. Niejednokrotnie bywa oskarżycielem także i głowa państwa (np. w Finlandji prezydent, w Rumunji [1]), Danji, Niderlandach król), jeżeli uważa, że samo udzielenie ministrowi dymisji jest nie wystarczające, a nie ma pewności, czy Sejm zechce wystąpić z oskarżeniem. Natomiast samej tylko Izbie poselskiej przysługuje prawo oskarżenia (oprócz Polski) najpierw w państwach jednoizbowych (z wyjątkiem Finlandji), następnie w całym szeregu państw europejskich i pozaeuropejskich tam, gdzie Senat jest sądem, prócz tego, wedle konstytucyj powojennych w Austrji, w Prusiech, w Gdańsku i w Egipcie.

Do rzędu państw, w których, podobnie jak w Polsce, istnieje całkiem osobny trybunał dla wyrokowania w procesie ministerjalnym, należy zaliczyć (pomijając przedwojenną Austrję) Finlandję (specjalny Trybunał o nazwie Riksrätt, art. 59 konst.), Jugosławję (art. 93), Egipt (art. 67 konst.), Bawarję wedle ustawy z 1848 r., Saksonję wedle konstytucji z r. 1831 (art. 143), Wirtembergję wedle konst. z r. 1819. Senat spełnia funkcję sądzenia ministrów we Francji, we Włoszech wedle konst. z r. 1848, w Stanach Zjednoczonych, w przedwojennych Węgrzech (komisja Izby Magnatów), w Czechosłowacji, Grecji, w Hiszpanji wedle konst. z r. 1878. Zwykły sąd najwyższy wyrokuje w tej sprawie

[1]) Art. 91 konst. jugosłowiańskiej, art. 98 konst. rumuńskiej.

w Niemczech (art. 59, 108, 172 ust. o Najw. Trybunale państwowym), w Prusiech (art. 58), w Belgji wedle konst. z r. 1831, w Holandji wedle konst. z r. 1887, w Rumunji (art. 98 konst.), na Litwie (art. 62), w Egipcie (art. 66, 67), w Gdańsku (art. 32), w Turcji, w Estonji (art. 68) i t. d. Najrzadszy jest ten system, wedle którego funkcję wyrokowania w procesie ministerjalnym spełnia jakiś trybunał prawa publicznego, mający prócz tego inne liczne agendy, jak np. dziś w Austrji, gdzie Trybunał Konstytucyjny (art. 142 konst.) sądzi także i ministrów, albo wedle dawniejszych ustaw w Danji (art. 68 konst. z r. 1886), w Szwecji (art. 106 konst. z r. 1809), w Norwegji (art. 86 konst. z r. 1814).

Do wniesienia oskarżenia tak przeciw Prezydentowi Rzplitej, jak przeciw czynnemu lub byłemu ministrowi, prezesowi Najw. Izby Kontroli lub Marszałkowi Sejmu potrzeba uchwały, powziętej na wniosek przynajmniej 100 posłów większością $^3/_5$ głosów, przy obecności co najmniej 222 posłów (połowa ustawowej ilości). Z tą chwilą oskarżona osobistość zawieszona jest w urzędowaniu, a Sejm wybiera trzech posłów, mających popierać oskarżenie przed Trybunałem Stanu, uposażonych w prawa prokuratorów. Trybunał ten składa się z osobistości, nie piastujących żadnego urzędu państwowego, mających co najmniej 40 lat, a przynajmniej połowa z nich musi posiadać ukończone wyższe studja prawnicze, wybierany jest na każdą kadencję sejmową, spełnia swą funkcję jako urząd honorowy; jego członkowie korzystają w czasie trwania procesu z nietykalności osobistej, nakształt sędziowskiej względnie poselskiej. Po przeprowadzeniu jawnej rozprawy, podczas której musi być bez przerwy obecnych siedmiu członków Trybunału łącznie z prezydentem,

zapada wyrok, przyczem potrzeba dwóch trzecich części głosów tychże członków dla uznania oskarżonego winnym. Oskarżony, uznany za winnego, traci tem samem swój urząd z mocy samej ustawy, może jednak być zwolniony od nałożenia nań kary (pozbawienie czynnego i biernego prawa wyborczego, utrata piastowanych mandatów, pozbawienie prawa piastowania urzędów publicznych, przeniesienie na emeryturę, zmniejszenie emerytury do połowy), albowiem ustawa zna, obok wyroków uwalniających oraz wyroków skazujących i nakładających karę, także i wyroki pośrednie, poprzestające na uznaniu oskarżonego za winnego bez nałożenia kary (art. 20 i 21). Ministra, zasądzonego przez Trybunał, nie może Prezydent Rzplitej ułaskawić (art. 47 Konst.).

Możność oskarżenia przed Trybunałem Stanu przedawnia się do lat sześciu, względnie aż do końca tej kadencji sejmowej, na której badano zamknięcie rachunków państwowych, ujawniające czyn inkryminowany.

Jeżeli ze sprawowaniem urzędu łączy się jakieś przestępstwo przeciw ustawom karnym i jeżeli dotycząca sprawa karna toczy się już przed inną władzą, należy ją przekazać Trybunałowi Stanu, skoro Sejm oskarży ministra o niezgodne z Konstytucją i ustawą z 27 kwietnia 1923 sprawowanie urzędu w tym wypadku (art. 2 ust.).

Proces ministerjalny nie jest ani procesem dyscyplinarnym, bo ministrowie nie są s ł u ż b o w o podporządkowani Sejmowi, ani też zwykłym procesem karnym, gdyż i delikta nie są zazwyczaj karne, i celem jego jest nietyle ukaranie, ile unieszkodliwienie ministra, i wreszcie kary, nakładane na niego, nie mają

charakteru kryminalnego[1]). Jest to instytucja profilaktyczna, mająca zapobiegać nadużyciom władzy, a będąca natury ściśle prawno-politycznej.

Zasługa i zaszczyt wprowadzenia w życie zasady odpowiedzialności ministrów w dzisiejszem konstytucyjnem i parlamentarnem słowa znaczeniu, przypada Polsce, która urzeczywistniła ją w konstytucji trzeciego maja w postanowieniach o wzajemnem ustosunkowaniu króla, sejmu, Straży praw i ministrów. Dopiero w kilka miesięcy później uczyniła to Francja w konstytucji wrześniowej 1791 r. To przodownictwo i przykład Polski uznają wyraźnie i pisarze niemieccy, jak Hauke, Pistorius i inni.

Przedstawiony tu system rękojmi konstytucyjnych jest o tyle nie wyczerpujący, że brak w nim Trybunału Konstytucyjnego, któryby badał zgodność ustaw zwykłych z Konstytucją i miał prawo uznać ustawę zwykłą, w razie zachodzącej niezgodności, za nieważną i nie obowiązującą. Utworzenia Trybunału Konstytucyjnego żądały w Sejmie wnioski stronnictwa Chrześcijańsko-Narodowego z 25 czerwca 1926, Chrześcijańskiej Demokracji z 25 czerwca 1926, Związku Ludowo-Narodowego z dnia 5 czerwca 1926 i wspólny wniosek powyższych trzech stronnictw z 1 lipca 1926. W literaturze żądali go wielokrotnie Wł. L. Jaworski, St. Estreicher, A. Peretiatkowicz, Komarnicki, Głąbiński, Dubanowicz, Wasiutyński, Kulczycki, Ehrlich, Starzyński i inni. Obszernie zajmuje się tą kwestją M. Starzewski (Środki prawnego zabezpieczenia konstytucyjności ustaw, str. 246—260), który jednak

[1]) Jednak np. konstytucja czeskosłowacka kwalifikuje ten proces jako karny, art. 67, 79.

*

osobiście uznaje zwykłe sądy za uprawnione do badania konstytucyjności ustaw. W wielu innych państwach istnieją takie trybunały; w Austrji wzmiankowany już wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, tak samo w Czechosłowacji (art. I, II i III ustawy wprowadczej do konstytucji), w Rumunji sąd kasacyjny w pełnym składzie, w Irlandji sądy główne *(High Court)*. W Stanach Zjednoczonych ma każdy sędzia (j. w.) władzę uznania ustawy za niekonstytucyjną i niezastosowalną. Wszystkie żądania, podnoszone dotąd w tym kierunku, pozostały jednak bezskuteczne, wskutek tego brak jest obrony prawnej dla art. 38 Konstytucji, który orzeka, że żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z Konstytucją, ani naruszać jej postanowień, oraz dla art. 77 Konst., stanowiącego, że orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione nawet przez władzę ustawodawczą, jak również dla wyroków Trybunału Stanu, którym art. 12 ustawy z r. 1923 tę samą nietykalność przyznaje. Jedynem remedjum, chociaż niedostatecznem, bo nie działającem wstecz, jest wtedy odpowiedzialność ministrów, oraz nowelizacja inkryminowanej ustawy. Również domagało się wiele bardzo poważnych głosów ze sfer prawników i polityków utworzenia Rady Stanu, na wzór mniej więcej francuski, a zgodnie z tradycjami Księstwa Warszawskiego i Królestwa Kongresowego, przedewszystkiem dla opinjowania projektów rządowych ustawodawczych z punktu widzenia konstytucyjnego i kodyfikacyjnego, przed ich wniesieniem do Sejmu, przez co uniknęłoby się wielu sprzeczności, niejasności i rozbieżności z Konstytucją w całem ustawodawstwie. W Sejmie postawiły w tym kierunku wniosek stronnictwo Chrześcijańsko-Narodowe i Związek

Ludowo-Narodowy, oraz oba te stronnictwa wraz z Chrześcijańską Demokracją z dnia 1 lipca 1926; w literaturze domagały się jej usilnie głosy prof. St. Estreichera[1]), Wł. L. Jaworskiego, A. Peretiatkowicza (który żąda, by Rada Stanu układała ogólny plan ustawodawstwa), J. Makowskiego, St. Głąbińskiego (który od zezwolenia Rady Stanu uzależniał rozwiązywanie Sejmu przez Prezydenta Republiki), Eug. Starczewskiego, który wypracował osobny obszerny projekt tej instytucji[2]), E. Dubanowicza, J. Kopczyńskiego[3]) i innych.

Ale i do tego nie przyszło; rząd oświadczył tylko przez usta ministra sprawiedliwości, prof. Wacława Makowskiego, że ze względu na przyznanie Prezydentowi Rzplitej prawa dekretowania tymczasowych ustaw bierze na uwagę powołanie do życia Rady Prawniczej i rzeczywiście stworzył ją dekretem Prezydent Rzplitej z dnia 12 sierpnia 1926, a zreformował dekretem z 23 marca 1927.

Jest to jednak tylko niedostateczny surogat Rady Stanu[4]), a przytem nie czyni zadość nawet temu, co sam minister Makowski uznał za konieczny warunek, t. j. nie jest „odpowiednio zorganizowana“[5])

---

[1]) Udoskonalenie ustawodawstwa („O naprawę Rzpltej“, str. 51—62), gdzie autor podaje obszernie i historję francuskiej Rady Stanu i projekt zakresu działania polskiej Rady.

[2]) Ogłoszony w ankiecie „Czas. Prawn. i Ekonom.“ 1924.

[3]) Projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu („Ruch Prawn i Ekonom.“ z 1926).

[4]) Rada Ministrów ogłosiła rozp. z 20 września 1926 regulamin tejże Rady.

[5]) Patrz: Zmiana Konstytucji; mowy i oświadczenia ministra sprawiedliwości prof. Wacława Makowskiego, Warszawa 1926, str. 7; A. Tilles: Uwagi o Radzie Prawniczej („Czas“

i nie ma odpowiednich kompetencyj. Przekazanie Radzie Prawniczej pewnych projektów ustawodawczych do rozpatrzenia zależy od swobodnego uznania ministrów.

Konstytucja polska weszła w życie z dniem ogłoszenia, t. j. 1 czerwca 1921, o ile zawiera postanowienia, do których urzeczywistnienia nie potrzeba wydania osobnych ustaw specjalnych [1]); o ile zaś ta potrzeba co do pewnych postanowień zachodzi, nabierają te postanowienia mocy obowiązującej z dniem wejścia w życie tych ustaw specjalnych. Ponadto postanawia art. 126 Konst., że wszelkie istniejące „obecnie", to znaczy dnia 1 czerwca 1921, przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z postanowieniami Konstytucji, będą najpóźniej do roku przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej, co nie może znaczyć nic innego, jak tylko, że rząd jest obowiązany przedłożyć Sejmowi najdalej do 1 czerwca 1922

Nr. 248 z 1926); E. Neymark: Rada prawnicza („Gazeta Admin. i Policji Państwowej", 1926); prof. W. Makowski: O Radzie Prawniczej kilka uwag, („Ruch Prawniczy i Ekonomiczny", 1927), uzasadnia wprawdzie potrzebę istnienia „organu doradczego w sprawach opieki nad prawnym stanem państwa", ale nie zdołał wykazać, jakoby Rada Prawnicza w tem określeniu sposobu funkcjonowania, jaki otrzymała dekretem z 12 sierpnia 1926, była w stanie temu zadaniu sprostać. Spotkała się też Rada z ujemną oceną prof. Cybichowskiego w II tomie jego prawa państwowego, str. 86.

[1]) Wskutek tego Konstytucja ta uchyliła automatycznie, jako *lex posterior*, szereg przepisów z nią sprzecznych. Tego samego zdania jest Sąd Najwyższy (orzeczenie Zgromadzenia ogólnego z 26 lutego 1924) i prof. L. Ehrlich: Kilka uwag o interpretacji Konstytucji („Przegląd Prawa i Admin." 1926). Odmienne przekonanie prawne wypowiedział Najwyższy Trybunał Administracyjny, naszem zdaniem niesłusznie.

projekty wszystkich tych uzgadniających ustaw [1]). Przedłożenie to nie nastąpiło jednak i nie mogło nastąpić ze względu na olbrzymią ilość materjału ustawowego, potrzebującego zmian, i z tego też powodu, jak również ze względu na powolny tok obrad sejmowych, zażądał rząd i otrzymał w ustawie z 2 sierpnia 1926 (opartej na art. 44 Konst.) pełnomocnictwo do wydawania, w formie rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej, postanowień prawnych w zakresie uzgodnienia ustaw obowiązujących z Konstytucją, tudzież w różnych innych dziedzinach prawnych, które wymieniliśmy wyżej, mówiąc o pełnomocnictwach Prezydenta.

Ogłoszenie Konstytucji nastąpiło dopiero w 11 tygodni po jej uchwaleniu z tego powodu, że Konstytucja sama nie zawiera żadnych postanowień co do przekazania władzy z rąk Naczelnika Państwa w ręce Prezydenta, oraz że Sejm Ustawodawczy byłby musiał rozwiązać się na 90 dni przed wyborem nowego Sejmu, a tego chciano uniknąć. Uchwalono więc dnia 18 maja 1921 ustawę przechodnią, orzekającą: 1) że Sejm Ustawodawczy sprawuje władzę aż do chwili ukonstytuowania się Sejmu, przewidzianego w Konstytucji, 2) że Naczelnik Państwa zachowuje swą władzę aż do chwili objęcia władzy przez Prezydenta Rzplitej, 3) że wybór Prezydenta Rzplitej musi się odbyć najdalej w 7 dni po ukonstytuowaniu się Sejmu i Senatu. I dopiero razem z tą ustawą przechodnią ogłoszono Konstytucję dnia 1 czerwca 1921, tak, że one obie równocześnie weszły w życie.

---

[1]) Tego samego zdania Wł. L. Jaworski: Stosunek Konstytucji do ustaw z nią sprzecznych (ankieta krakowska str. 420, nast.).

ROZDZIAŁ X

Polska a Gdańsk [1])

Traktat wersalski przewiduje w rozdz. XI utworzenie z miasta Gdańska z okręgiem osobnej prawnopolitycznej całości, zamiast wcielenia go, jak to pierwotnie było zamierzone, do Polski, celem nadania jej zupełnie wolnego i nieograniczonego dostępu do morza, jak to było do r. 1793 [2]). Art. 100 traktatu mówi, że Niemcy zrzekają się na rzecz Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych wszelkich praw i tytułów do obszaru, zawartego w granicach w tymże artykule wyliczonych. Wedle art. 101 komisja, złożona z trzech członków (włącznie z Wysokim Komisarzem,

[1]) St. Kutrzeba: Polskie prawo polityczne wedle traktatów, tenże: Stanowisko prawne Gdańska (w „Ruchu Prawn. i Ekonom." 1926); Gdańsk: praca zbiorowa pod redakcją prof. Stanisława Kutrzeby, 1928; L. Ehrlich: Prawo narodów, Lwów 1927, tenże: Gdańsk, Lwów 1926; J. Makowski: Prawnopaństwowe położenie Wolnego Miasta Gdańska, Warszawa 1923; L. Ehrlich: Poland and Danzig (odbitka z Nineteenth Century and Alter, 1925); St. Starzyński: Powojenny ustrój państw europejskich, Kraków 1926.

[2]) Zamiar udzielenia tego dostępu uwidoczniony jest wyraźnie w nocie Prezydenta Konferencji Ambasadorów Jul. Cambon'a z 20 października 1920 do Generalnego Sekretarza Ligi Narodów Erica Drummonda (patrz Zbiór dokumentów urzędowych, dotyczących stosunku Wolnego Miasta Gdańska do Rzplitej Polskiej, część I, Gdańsk 1923, Nr. 29).

jako przewodniczącym), mianowanych przez Główne Mocarstwa, jednego członka mianowanego przez Polskę i jednego mianowanego przez Niemcy, utworzona będzie w ciągu 15 dni od wejścia w życie niniejszego traktatu, dla wyznaczenia na miejscu granicy tego obszaru, z uwzględnieniem, ile możności, granic gminnych. Wedle art. 102, Główne Mocarstwa podejmują się zorganizować miasto Gdańsk wraz z resztą wspomnianego obszaru jako Wolne Miasto. Będzie ono umieszczone pod ochroną Ligi Narodów. Art. 103 mówi, że konstytucja Wolnego Miasta Gdańska będzie ułożona przez należycie mianowanych przedstawicieli Wolnego Miasta w zgodnem porozumieniu z Wysokim Komisarzem, którego zamianuje Liga Narodów. Konstytucja ta będzie pozostawała pod gwarancją Ligi Narodów. Wysokiemu Komisarzowi będzie również powierzony obowiązek zajmowania się w pierwszej instancji wszelkiemi nieporozumieniami, powstającemi między Polską a Wolnem Miastem Gdańskiem, odnośnie do niniejszego traktatu lub jakichkolwiek układów lub porozumień zawartych na jego podstawie.

Wysoki Komisarz będzie miał siedzibę w Gdańsku.

Najważniejszy jest art. 104, określający uprawnienia, przysługujące Polsce w stosunku do Gdańska. Mówi on, że Główne Mocarstwa podejmują się doprowadzić do skutku traktat między rządem polskim a Gdańskiem, który wejdzie w życie jednocześnie z utworzeniem Wolnego Miasta Gdańska, a który będzie miał następujące cele: 1) dokonać włączenia Wolnego Miasta Gdańska w obręb polskich granic celnych i utworzyć wolną strefę w porcie, 2) zapewnić Polsce bez żadnego ograniczenia swobodne używanie i posługiwanie się wszystkiemi drogami wodnemi, dokami,

basenami, nabrzeżami i innemi budowlami w obrębie Wolnego Miasta, koniecznemi dla polskich importów i eksportów, 3) zapewnić Polsce władztwo i zarząd Wisłą i całą siecią kolejową w obrębie Wolnego Miasta, z wyjątkiem takich tramwajów i innych kolei, które służą w pierwszym rzędzie potrzebom Wolnego Miasta, oraz władztwo i zarząd komunikacją pocztową, telegraficzną i telefoniczną między Polską a portem gdańskim, 4) zapewnić Polsce prawo rozwijania i ulepszania dróg wodnych, doków, basenów, nabrzeży, kolei i innych budowli i środków komunikacji, wspomnianych w niniejszym artykule, równie jak wydzierżawiania lub nabywania zapomocą właściwych sposobów postępowania takiej ziemi i innej własności, jakaby była potrzebna dla tych celów, 5) ustalić normy przeciw czynieniu jakichkolwiek różnic w obrębie Wolnego Miasta na szkodę obywateli Polski i innych osób polskiego pochodzenia lub języka, 6) ustalić, że rząd polski podejmie się prowadzenia stosunków zagranicznych Wolnego Miasta Gdańska, równie jak ochrony dyplomatycznej obywateli tego Miasta, w czasie ich pobytu zagranicą. Wreszcie art. 107 stanowi, że wszelka własność państwowa niemiecka, położona na obszarze Wolnego Miasta Gdańska, przejdzie na Główne Mocarstwa Sprzymierzone, w tym celu, aby one ją retrocedowały Wolnemu Miastu lub Polsce, wedle własnego uznania, zaś wszelkie inne kwestje, mogące powstać z cesji obszaru, wymienionego w art. 100, załatwiane będą w drodze dalszych porozumień.

W wykonaniu tych postanowień traktatowych proklamowały Główne Mocarstwa Sprzymierzone powstanie Wolnego Miasta dnia 26 października 1920; już przedtem zaś konstytuanta gdańska uchwaliła

dnia 11 sierpnia 1920 konstytucję gdańską, zatwierdzoną z pewnemi zmianami dnia 11 maja 1922 przez Wysokiego Komisarza Ligi Narodów, imieniem Ligi. Następnie zawarta została w Paryżu dnia 9 listopada 1920 konwencja polsko-gdańska, którą później uzupełniono konwencją, zawartą w Warszawie 20 października 1921. Konwencja paryska ustanawia dyplomatycznego reprezentanta rządu polskiego *(a diplomatic representative)* z siedzibą w Gdańsku, który będzie pośrednikiem pomiędzy rządem polskim a rządem Wolnego Miasta; poza tem odnoszą się obie konwencje głównie do reprezentowania Gdańska przez Polskę w stosunkach zagranicznych, oraz do sprawy środków komunikacyjnych. Co się tyczy reprezentacji, to wykonują ją zagranicą polscy posłowie i polscy konsulowie, którzy również udzielają tam ochrony obywatelom gdańskim, o ile oni przebywają tam za paszportami, wizowanemi przez rząd polski. Rząd polski udziela też zezwolenia na nominacje obcych konsulów w Gdańsku. Polska zawiera wszelkie umowy z zagranicą imieniem Gdańska; przed zawarciem umowy należy jednak zasięgnąć zdania władz gdańskich i przedłożyć umowy do wiadomości Wysokiego Komisarza Ligi Narodów, który, jako przedstawiciel „ochrońcy“ Wolnego Miasta, może założyć sprzeciw przeciw umowie. Co się zaś tyczy komunikacji, to konwencja tworzy Radę Portową, złożoną z 10 członków, po połowie obywateli Polski i Gdańska, i przewodniczącego, którego wybierają oni sami, a gdyby pogodzić się nie mogli, mianuje go Wysoki Komisarz z grona obywateli szwajcarskich. Ta Rada zajmuje się zarządem portu, dróg wodnych i kolei żelaznych, obsługujących port; od jej uchwał służy obu stronom

prawo odwołania się do Komisarza Ligi. Polska ma w porcie swoją własną służbę pocztową i telegraficzną. W zakresie ustawodawstwa celnego i taryf celnych podlega Gdańsk przepisom polskim, a urząd celny gdański nadzorowi polskiemu; od 1 stycznia 1922 Gdańsk jest wcielony ostatecznie do obszaru celnego polskiego.

Wszelkie spory, mogące powstać na tle konwencji lub późniejszych układów, albo wogóle stosunku Wolnego Miasta do Polski, mają być oddane do decyzji Wysokiego Komisarza, który, jeśli uzna to za potrzebne, odeśle sprawę do Rady Ligi Narodów; obu stronom przysługuje prawo odwołania się do Rady Ligi (art. 39 konwencji).

Wiele postanowień konwencji ma charakter zacieśniający suwerenność państwa polskiego,

Wreszcie należy zaznaczyć, że Rada Ligi Narodów zadecydowała w rezolucji z 17 listopada 1920, że rząd polski „zdaje się być specjalnie wyznaczonym do przyjęcia ewentualnie od Ligi Narodów mandatu o b r o n y Wolnego Miasta“ [1]).

[1]) Patrz raport I s h i i'e g o i rezolucję w Zbiorze dokumentów urzędowych (j. w.) Nr. 37.

ROZDZIAŁ XI

Polska a Liga Narodów[1])

Polska należy do rzędu założycieli Ligi Narodów, bo podpisała traktat wersalski pokojowy z Niemcami, jako jedno z państw współkombatantów po stronie mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych (patrz rozdział I), a pakt Ligi stanowi pierwszą część tego traktatu. Dnia 16 września 1926 weszła Polska w skład Rady Ligi, jako członek trzechletni, ponownie wybieralny (t. zw. mandat półstały). Jak każdy inny członek Ligi, ma i Polska zagwarantowaną nietykalność terytorjalną przed wszelką napaścią z zewnątrz oraz niezależność polityczną (art. 10 paktu) i korzysta z tych środków obronnych, jakich dostarcza art. 16 paktu (zerwanie wszelkich stosunków handlowych i finansowych z napastnikiem, o ile on jest członkiem Ligi, wspólna zbrojna wyprawa egzekucyjna przeciwko niemu, połączona ze zobowiązaniem wszystkich członków Ligi do przepuszczenia tej ekspedycji wojennej przez swój obszar, wykluczenie napastnika

---

[1]) Oprócz literatury, podanej u Ehrlicha, Prawo narodów, str. 348, patrz M. Rostworowski: Liga Narodów, Kraków 1920, Liga Narodów (siedm odczytów w uniwersytecie warszawskim, Warszawa 1925), Leon Bourgeois: Le pacte de 1919 et la Société des Nations, 1919, tenże: L'Etat actuel de la Société des nations 1922, i wiele innych.

z Ligi, wezwanie napastnika, nie będącego członkiem Ligi, do poddania się jej prawom a w razie odmowy te same konsekwencje z art. 17, a jeśli obie strony odmówią poddania się prawom Ligi, to swobodna decyzja Rady, ewentualnie wojna). Polska korzysta także z innych urządzeń, jakie Liga powołuje do życia w zakresie swych zadań społecznych i humanitarnych, ma natomiast i wspólne z innemi obowiązki, wypływające już z samego celu istnienia Ligi, którym jest utrzymanie pokoju światowego. Ma zatem: dążyć do powszechnego ograniczenia zbrojeń a zdawać szczerze sprawę ze stanu zbrojeń własnych, przedkładać wszystkie swe spory, mogące spowodować zerwanie stosunków, bądź pod rozpatrzenie Rady Ligi, bądź jakiemuś sądowi rozjemczemu, bądź Stałemu Trybunałowi Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze, istniejącemu od r. 1921, a w żadnym razie nie uciekać się do wojny przed upływem 3 miesięcy od wyroku rozjemczego lub sprawozdania Rady; ma współdziałać we wszystkich wspólnych akcjach, przedsięwziętych przeciw państwu, łamiącemu pakt Ligi lub opierającemu się wezwaniom do poddania się pod tenor paktu, ma się powstrzymać od zaciągania zobowiązań sprzecznych z treścią paktu, ma ponosić *pro parte rata* część kosztów utrzymania biur i organów Ligi i jej genewskich zgromadzeń, ma wreszcie zgłaszać zawarte przez się traktaty i zobowiązania w Sekretarjacie Ligi Narodów do zarejestrowania, bez którego traktat nie zyska mocy obowiązującej (art. 18 paktu). Poza tem przyjęła Polska zobowiązania w sprawach mniejszości narodowych (j. w.), zrzekając się możności wydawania ustaw niezgodnych z art. 2—8 traktatu wersalskiego, zawartego między Polską a koalicją, tudzież uznając,

że postanowienia art. 2, oraz 7—11 tegoż traktatu stanowią zobowiązania o znaczeniu międzynarodowem i zostały oddane pod gwarancję Ligi Narodów (j. w.). Nie mogą one ulec zmianie bez zgody większości Rady Ligi (nawet chociażby obie kontrahujące strony na zmianę się zgodziły), natomiast mocarstwa koalicyjne zobowiązują się zgóry dać swe *placet* na każdą zmianę przez większość Rady Ligi uchwaloną. Postanowienia te zostały Polsce narzucone z częściową ujmą dla jej suwerenności, jak tego dowodzi urzędowa nota J. I. Paderewskiego z 24 czerwca 1919 do francuskiego premjera Clémenceau. Polska zgadza się, by każdy członek Rady Ligi [1]) miał prawo zwrócenia uwagi Rady na przekroczenie lub niebezpieczeństwo przekroczenia któregokolwiek z tych zobowiązań i aby spory, wynikające z różnicy zdań w tej mierze pomiędzy Polską a innem mocarstwem, były przekazywane, na żądanie drugiej strony, do bezapelacyjnego rozstrzygnięcia przez Stały Trybunał Sprawiedliwości w Hadze, jako spory o charakterze międzynarodowym (art. 12 trakt. wersalskiego). Poza tem zobowiązała się Polska na okres pięciu lat nie przedsiębrać nic takiego, coby mogło przeszkadzać jej w uczestniczeniu w konwencjach, zawiązanych pod przewodnictwem Ligi Narodów, w celu sprawiedliwego traktowania handlu innych państw (art. 15). Ma również przystąpić do różnych innych konwencyj, zawieranych z aprobatą Rady Ligi Narodów przez 5 lat.

---

[1]) Ale nie poszczególne jednostki, patrz A. Deryng (j.w.).

CZECHOSŁOWACJA

Państwo czeskosłowackie powstało po wojnie światowej jako jedno z państw zwycięskich; jego istnienie zostało uznane w traktatach, zawartych przez koalicję z mocarstwami centralnemi (St. Germain, Trianon, Versailles), a stwierdzone traktatem, zawartym pomiędzy niem samem a koalicją w St. Germain en Laye dnia 10 września 1919 [1]). Leży na obszarze dawnej monarchji austro-węgierskiej i obejmuje dawne kraje korony św. Wacława, t. j. Czechy właściwe, Morawję i czeską część dawnego Śląska austrjackiego wraz z częścią miasta Cieszyna, oraz północne zamieszkałe

[1]) „Ponieważ unja, która dawniej istniała między starem Królestwem Czeskiem, Margrabstwem Morawskiem i Księstwem Śląskiem z jednej strony i innemi terytorjami dawniejszej austrjacko-węgierskiej monarchji z drugiej strony, ostatecznie przestała istnieć, ponieważ ludy Czech, Morawji i części Śląska, zarówno jak ludy Słowacji postanowiły z własnej wolnej woli połączyć się i rzeczywiście złączyły się w trwałą unję w celu utworzenia jednolitego, suwerennego, niepodległego państwa pod nazwą Republiki Czeskosłowackiej, ponieważ Czeskosłowacka Republika w rzeczywistości wykonuje suwerenność nad wyżej wymienionemi terytorjami i została już uznana jako suwerenne niepodległe państwo przez drugą z wysokich układających się stron, Stany Zjednoczone Ameryki, Imperjum Brytyjskie, Francja, Włochy i Japonja z jednej strony, potwierdzając swoje uznanie Czeskosłowackiej Republiki jako suwerennego, niepodległego członka rodziny narodów w granicach, które zostały lub mogą zostać określone stosownie do postanowień traktatów“ i t. d.

przez Słowaków obszary Węgier wraz z cząstką b. galicyjskiego obszaru i z t. zw. Rusią Podkarpacką, sięgającą aż po granicę rumuńską. Ma konstytucję z 29 lutego 1920, złożoną z trzech części: ustawy wprowadczej, ustawy konstytucyjnej właściwej i ustawy, ustalającej zasady prawa językowego.

Forma rządu jest republikańsko-demokratyczna. Obszar państwa stanowi całość jednolitą i niepodzielną, w której skład wchodzi i Ruś Podkarpacka jako nieodłączna całość, posiadająca przytem możliwie najdalej idącą autonomję, zgodną jednak z całością Republiki Czeskosłowackiej i jej obszaru. Tak konstytucja, jak i traktat z St. Germain określają przyłączenie się Rusi Podkarpackiej do Czech, jako dobrowolną, co jednak nie może być rozumiane dosłownie, o czem niżej [1]). W każdym razie istnieje tylko jedno wspólne prawo obywatelstwa państwowego czeskosłowackiego, tak samo, jak jedna państwowość, a nie unja ani państwo związkowe; a ustawa, określająca granice Rusi Podkarpackiej, stanowi składową część konstytucji.

Władzą ustawodawczą dla całego obszaru Republiki jest Zgromadzenie Narodowe, złożone z Izby poselskiej i Senatu. Izba poselska składa się z 300 człon-

[1]) Patrz np. J. Dąbrowski: Węgry, Kraków 1924, w całem dziele a zwłaszcza na str. 169—170. Znajdujemy tam bardzo trafne uwagi o tej „dobrowolności“ i o znaczeniu sprawy Rusi Podkarpackiej dla Polski i dla całego rozwoju stosunków na południowym wschodzie. Dobrowolność ta uzasadniana jest plebiscytem, przeprowadzonym w listopadzie 1918 w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej pomiędzy tamtejszymi Rusinami, przyjętym przez Radę Narodową Karpacko-ruską na Rusi węgierskiej w r. 1919, a przedłożonym na konferencji pokojowej w Paryżu i tamże przyjętym; patrz np. M. Starzewski: Konstytucja Republiki Czeskosłowackiej, Kraków 1926, str. 37.

ków, wybranych na podstawie sześcioprzymiotnikowego prawa wyborczego przez osoby, mające 21 lat życia; wybieralność zależy od ukończenia 30 lat życia. Istnieje przytem przymus wyborczy (§ 6 ord. wyb. z 29 lutego 1920), pod rygorem kary pieniężnej lub aresztu. Wyborcy głosują na listy, podpisane przez stu wyborców dotyczącego okręgu (§ 21), przyczem kandydaci muszą pisemnie oświadczyć, że nie kandydują ani na żadnej liście innego stronnictwa, ani w żadnym innym okręgu wyborczym (§ 23); również nie można kandydować równocześnie do obu Izb, o ile wybory do nich odbywają się najdalej w cztery tygodnie jedne po drugich (§ 1 ustawy z 29 lutego 1920 o składzie i zakresie działania Senatu). Po głosowaniu zestawia komisja obwodowa głosy, oddane na każde stronnictwo (t. j. na każdą listę kandydatów), zlicza je razem i dzieli tę sumę przez ilość mandatów, przypadających na dany okręg wyborczy; otrzymany z tego dzielenia iloraz jest t. zw. ilorazem wyborczym; tym ilorazem dzieli się znów ilość głosów oddanych na każde stronnictwo, a uzyskane z tego dzielenia cyfry oznaczają ilość mandatów, przypadających każdemu stronnictwu. Jeżeli które stronnictwo zgłosiło mniej kandydatur, aniżeli mu przypadło mandatów, pozostają te zwyżkowe mandaty czasowo nieobsadzone, ale natomiast zostaje zarządzony po ośmiu dniach ponowny przydział mandatów przez centralną komisję wyborczą przy ministerstwie spraw wewnętrznych, przyczem całe państwo stanowi jeden okręg wyborczy. Można stawiać kandydatury tylko tych osób, które przepadły przy pierwszem głosowaniu, a zgłoszenie kandydatur wychodzić może tylko od tych stronnictw, które przy pierwszem głosowaniu uzyskały przy-

najmniej po jednym mandacie[1]). Następnie zlicza się w całem państwie resztki głosów, oddanych dla każdego stronnictwa, mającego prawo do mandatów z drugiego przydziału, i dzieli się ich ogólną sumę przez ilość nieobsadzonych jeszcze mandatów + 1; iloraz, uzyskany z tego dzielenia, oznacza ilość mandatów, mających być obsadzonemi w tym drugim przydziale; każde stronnictwo zaś uzyska z tego przydziału tyle mandatów, ile razy wspomniany iloraz mieścić się będzie w sumie resztek głosów wykazanych dla tegoż stronnictwa w całem państwie. O ile jeszcze i tym razem nie wszystkie mandaty zostały obsadzone, następuje trzeci przydział (skrutynjum), dokonywany również przez centralną komisję, a polegający na bardzo sztucznym procederze, opartym przedewszystkiem na rozdziale zgłoszonych list kandydackich na dwie grupy: list mniejszości narodowych i list innych stronnictw. W szczegóły wchodzić nie będziemy[2]).

Senat Republiki Czeskosłowackiej składa się ze 150 członków, wybranych w takiem samem, t. j. powszechnem, bezpośredniem, równem, tajnem, proporcjonalnem głosowaniu, bez różnicy płci; wyborcy muszą mieć jednak 26 lat, a do wybieralności potrzeba 45 lat wieku. Odchylenia ordynacji wyborczej do Senatu od ordynacji do Izby poselskiej są bardzo

---

[1]) Ustawa z 15 października 1925.

[2]) Patrz w tej mierze M. Starzewski (j. w.) na str. 48—59; J. Buzek: Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu, Warszawa 1922, str. 47—57; W. Komarnicki: Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu z 28 lipca 1922 w świetle uwag prawniczych, str. 19, nast. Fr. Weyr: Das Staatsrecht der Tschechoslowakischen Republik („Zeitschrift für öffentliches Recht", II Band, I u. II Heft, S. 17, sq.).

nieznaczne [1]). Urzędnicy państwowi są wybieralni, jednak na czas trwania mandatu otrzymują urlop; natomiast zachodzi niepołączalność pomiędzy mandatem poselskim lub senatorskim, a godnością członka Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Wyborczego oraz stanowiskiem członka reprezentacyj prowincjonalnych. Posłowie, nie będący urzędnikami, mogą otrzymywać płatne posady urzędników państwowych dopiero w rok po wygaśnięciu ich mandatów. Bezkarność poselska nie rozciąga się bynajmniej na czynności podjęte poza Izbą, chociażby one stały w związku z wykonywaniem mandatu poselskiego; trwa natomiast, i to na zawsze, o ile która Izba odrzuciła żądanie o wydanie jej członka.

O ważności wyboru do obu Izb rozstrzyga osobny Trybunał Wyborczy, którego kompetencja obejmuje jednak wedle ustawy z 29 lutego 1920, Nr. 125, także i inne sprawy, a mianowicie rozstrzyga on także o zażaleniach przeciw wynikom postępowania reklamacyjnego, o zażaleniach przeciwko sposobowi przeprowadzenia wyborów do Zgromadzenia Narodowego, do reprezentacyj żupanackich, wydziałów i komisyj żupanackich, a wreszcie orzeka o utracie mandatu do Zgromadzenia Narodowego lub do przedstawicielstwa żupanackiego z powodu utraty prawa wybieralności lub z powodu, iż ktoś przestał być z przyczyn niskich lub niehonorowych członkiem tego stronnictwa, z którego listy kandydackiej został wybrany. Widzimy więc, że tutaj polityczna wierność partyjna chroniona jest sądownie. Prezydentem tego Trybunału jest każdoczesny pierwszy prezydent Najw. Trybunału Admini-

[1]) Patrz Weyr (l. c. str. 16).

stracyjnego, a jego członkami są mężowie, wybrani w liczbie 12, przez Izbę poselską, z grona obywateli czeskosłowackich, mających lat najmniej 40, znających prawo i nie należących do żadnej Izby sejmowej ani do żadnego przedstawicielstwa żupanackiego. Senat jest od współudziału w tych wyborach wykluczony [1]). Kadencje obu Izb nie są równe, gdyż posłów wybiera się na 6, a senatorów na 8 lat. Sesja zwyczajna Izb odbywa się dwa razy do roku, sesja wiosenna winna rozpocząć się w marcu, sesja jesienna w październiku; prócz tego może Prezydent zwołać je na sesję nadzwyczajną z własnej inicjatywy; gdyby zaś takie żądanie postawiła jedna z Izb prostą większością głosów z podaniem przedmiotu obrad, a Prezydent go nie uwzględnił, zbiorą się Izby z własnego prawa; to samo dzieje się, jeżeli od ostatniej sesji zwyczajnej upłynęło cztery miesiące, a Prezydent nie śpieszy się ze zwołaniem nowej sesji zwyczajnej. Prezydent Republiki ma prawo rozwiązać obie Izby (a więc i Senat), a do rozwiązania Izby poselskiej nie potrzebuje prosić o pozwolenie Senatu, może też rozwiązać tylko jedną Izbę, pozostawiając drugą (§ 31), nie może jednak zarządzać rozwiązania w ostatnich sześciu miesiącach swego urzędowania. Prezydent Republiki ogłasza sesję za zamkniętą; może też odraczać Izby, ale nie częściej, jak raz na rok, i nie na dłużej, jak na miesiąc. Inicjatywa prawodawcza przysługuje o b u Izbom, jak również rządowi; przedłożenia budżetowe

---

[1]) Patrz b. dobry artykuł: Le Tribunal électoral de la République Tchéchoslovaque, napisał E d. P e š k a w „Révue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger", 1923, str. 318, sq.

i w sprawach wojskowych mają być wnoszone najpierw do Izby posłów.

Do dojścia ustawy do skutku potrzebna jest z reguły zgoda obu Izb, są jednak wyjątki, a mianowicie, jeśli druga Izba nie poweźmie w określonym w konstytucji czasie uchwały co do przedmiotu, uchwalonego już w pierwszej Izbie, uważa się, że się na nią milcząco zgodziła. Uchwała Izby poselskiej staje się ustawą, pomimo przeciwnej uchwały Senatu, jeżeli Izba poselska obstaje przy swej pierwotnej uchwale zwykłą większością głosów (w Polsce $^{11}/_{20}$ głosów). Jeżeli jednak odrzucająca uchwała senacka zapadła była większością trzech czwartych głosów, to Izba poselska może restytuować swoją pierwotną uchwałę dopiero większością trzech piątych głosów. Projekty Senatu są przekazywane Izbie poselskiej. Jeżeli ona je odrzuci, a Senat obstaje przy nich, to przekazuje je ponownie Izbie poselskiej. O ile Izba poselska odrzuci je ponownie, choćby zwykłą większością głosów, uchwała Senatu nie staje się ustawą. Odrzucone w ten sposób projekty nie mogą być ponownie wniesione w żadnej Izbie przed upływem jednego roku. Dla powzięcia uchwał wyznaczone są obu Izbom pewne terminy, mianowicie Senat obowiązany jest powziąć uchwałę co do przyjętego przez Izbę poselską projektu ustawy w ciągu 6 tygodni, a co do budżetu lub ustawy wojskowej w ciągu miesiąca; Izbie poselskiej natomiast przysługuje dla powzięcia uchwały w przedmiocie ustaw przyjętych przez Senat, dłuższy bo trzymiesięczny termin.

Zaznaczyć przytem należy, że poczynienie zmian przez jedną Izbę w uchwale drugiej Izby równa się

odrzuceniu uchwały, przez co obie Izby stawiają się nawzajem nieraz w położenie przymusowe. W razie całkowitego odrzucenia rządowego projektu ustawy, rząd ma prawo próbować uratowania tego projektu przez poddanie go pod plebiscyt (referendum ludowe). Jednak uchwała rządu musi być jednogłośna, a plebiscyt nie jest dopuszczalny co do ustaw, zmieniających konstytucję.

Prezydent Republiki ma prawo założenia jednorazowego sprzeciwu (veto) przeciw uchwalonemu projektowi ustawy, podobnie jak we Francji, Stanach Zjednoczonych, Łotwie, Litwie Kowieńskiej, Finlandji, Brazylji; jeżeli jednak obie Izby podtrzymają ten projekt w głosowaniach imiennych, a nawet jeżeli sama Izba poselska podtrzyma go większością trzech piątych części głosów, należy ustawę opublikować, albowiem veto prezydjalne już się wyczerpało.

Konstytucja czeskosłowacka zna pewien rodzaj ustawodawstwa tymczasowego, podobnego do dawnego znanego austrjackiego § 14 ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa. Funkcję tę spełnia komisja sejmowo-senacka, złożona z 54 członków (16 z Izby poselskiej, 8 ze Senatu), wedle systemu proporcjonalnego. Jest ona kompetentna dla wszystkich spraw, wchodzących w zakres ustawodawczy i administracyjny parlamentu, z wyjątkiem zmiany konstytucji, trwałego obciążenia obywateli lub skarbu państwa, wyboru Prezydenta Republiki, rozszerzenia obowiązku służby wojskowej, udzielenia zgody na wypowiadanie wojny. Nie może ona jednak niczego zarządzać bez współdziałania rządu, który ma wobec niej wyłączne prawo inicjatywy, za zgodą Prezydenta

Republiki. Zarządzenia powyższe mają prowizoryczną moc ustawy, muszą zostać przedłożone Izbom sejmowym natychmiast po ich zebraniu się, a o ile nie zostaną przyjęte przez obie Izby do dwóch miesięcy, tracą moc obowiązującą. Różnicą pomiędzy tem ustawodawstwem tymczasowem a urządzeniami, wprowadzonemi w Polsce przez nowelę konstytucyjną z 2 sierpnia 1926, polega przedewszystkiem na tem, że tu nawet i w tym przypadku współdziała reprezentacja obu Izb, mogąca się zamierzonemu rozporządzeniu sprzeciwić, podczas gdy w Polsce, podobnie jak w byłej Austrji, wystarcza wola samego rządu [1]).

Do zmiany lub uzupełnienia konstytucji oraz jej części składowych, t. j. art. I, II, III i IV ustawy wprowadczej i o prawie językowem potrzeba większości trzech piątych części głosów wszystkich członków w każdej Izbie. Te zmieniające lub uzupełniające ustawy muszą być oznaczone jako konstytucyjne. Do wydania ustawy konstytucyjnej potrzebna jest zawsze zgodna uchwała obu Izb (§ 42), podczas gdy do uchwalenia ustawy zwykłej nie jest to, jak widzieliśmy, zawsze konieczne. Do projektów ustaw, wnoszonych przez członków Izby poselskiej lub Senatu, a połączonych z nowemi wydatkami, podobnie jak w Polsce, należy dołączyć obliczenie wysokości nowego obciążenia oraz wskazanie sposobu jego pokrycia. Do wejścia każdej ustawy w życie potrzeba ogłoszenia jej w sposób, przepisany ustawami, t. j. umieszczenia jej

[1]) Komisja ta spełnia także niektóre inne ważne czynności, np. decyduje o zatrzymaniu w więzieniu posła uwięzionego w czasie, w którym Izby nie obradują (§ 25), oraz przyjmuje formalnie dymisję rządu, o ile chwilowo niema Prezydenta Republiki (§ 78, o czem niżej).

w zbiorze ustaw i rozporządzeń państwa czeskosłowackiego (ustawa z 13 marca 1919). Ma się to stać w przeciągu 8 dni od chwili, w której ustawa już nie może ulec zmianie. Ustawy podpisuje Prezydent Republiki, prezes rządu i właściwy minister.

Prezydent Republiki jest wybierany na lat siedm i nie może być wybrany więcej, jak dwa razy zrzędu, chyba po siedmioletniej przerwie. Pierwszy Prezydent jednak, Th. G. Masaryk, uważany słusznie za twórcę państwa czeskiego, może być wybierany bez przerwy, w uznaniu swych niezmiernych dla ojczyzny zasług. Wybrany może być tylko obywatel czeskosłowacki, mający prawo wybieralności do Sejmu i ukończonych 35 lat życia. Gdyby Prezydent w ciągu tego siedmiolecia umarł lub zrezygnował, przeprowadza się nowy wybór na następnych siedm lat, tak jak w Polsce. Wyboru Prezydenta dokonują obie Izby, złączone w Zgromadzenie Narodowe. Zastępcą Prezydenta jest rząd, względnie jego prezes; gdyby zaś niemożność urzędowania Prezydenta trwała dłużej niż sześć miesięcy, mogą Izby sejmowe, złączone w Zgromadzenie Narodowe wybrać Wiceprezydenta czasowego, którego urząd trwa, dopóki nie ustanie przeszkoda. Zwołania Zgromadzenia dokonuje prezes rządu, kieruje niem przewodniczący Izby poselskiej, ze zastępującym go prezesem Senatu, a ma się ono odbyć w ciągu ostatnich czterech, względnie (wedle ustawy z 9 marca 1920) ostatnich dwóch tygodni przed zgaśnięciem mandatu Prezydenta. Do dokonania wyboru potrzeba przy pierwszem i przy ewentualnem drugiem głosowaniu większości $^3/_5$ części głosów, dopiero przy trzeciem głosowaniu wystarczy absolutna

większość głosów[1]). Istnieje w tej mierze osobna ustawa z 9 marca 1920. Weyr wytyka (l. c. str. 22) sprzeczności pomiędzy nią a art. 38 konstytucji. Prezydent reprezentuje państwo nazewnątrz, zawiera i ratyfikuje traktaty międzynarodowe, z których niektóre potrzebują zgody Zgromadzenia Narodowego, przyczem traktaty, zawierające zmianę obszaru państwowego, potrzebują zgody, wyrażonej we formie ustawy konstytucyjnej, przez co integralność obszaru państwowego jest w wyższym stopniu chroniona. Prezydent przyjmuje i uwierzytelnia posłów, ogłasza stan wojenny za uprzednią zgodą Zgromadzenia Narodowego (a więc obu Izb, a nie tylko jednej, jak w Polsce); zgoda ta musi być wyrażona większością $^3/_5$ części wszystkich członków każdej Izby, tak jak zmiana konstytucji (§ 33). On zwołuje Zgromadzenie Narodowe i składa mu ustnie lub pisemnie sprawozdania o położeniu Republiki, zalecając mu wzięcie pod uwagę środków, które uważa za wskazane, on mianuje i zwalnia ministrów oraz ustala ich liczbę, mianuje wszystkich wyższych urzędników państwowych, sędziów, wojskowych i profesorów wyższych zakładów naukowych, sprawuje naczelne dowództwo nad całą siłą zbrojną i spełnia różne inne uprawnienia, o których uczyni się wzmiankę przy omawianiu dotyczących materyj, oraz sprawuje te funkcje władzy rządowej i wykonawczej, które wyraźnie zostały jemu zastrzeżone. Wszystkie inne funkcje tej władzy sprawuje

[1]) Liczne porównania konstytucji czeskosłowackiej (i pruskiej) z Konstytucją polską przeprowadził Dr. Edward Dubanowicz w swem wydaniu Konstytucji z 17 marca 1921, zawierającem „Zestawienie porównawcze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z konstytucjami obcemi“ (Warszawa 1921).

t. zw. rząd, którym jest ogół ministrów, czyli prezes gabinetu wraz ze wszystkimi jego członkami. Ten rząd, mianowany i odwoływany przez Prezydenta Republiki jest organem, za którego pośrednictwem Prezydent spełnia swą władzę, a który zarazem ogranicza Prezydenta w jej spełnianiu, gdyż każdy akt rządowy lub wykonawczy, pochodzący od Prezydenta potrzebuje dla swej ważności kontrasygnatury odpowiedzialnego członka rządu (§ 68). Prezydent Republiki określa, którzy z członków rządu kierują poszczególnemi ministerstwami, czyli rozdaje teki pomiędzy poszczególnych członków rządu (§ 72), jednakże zastępcę prezesa gabinetu wybiera rząd sam ze swego łona, gdyby zaś i ten zastępca nie mógł go zastąpić, uczyni to członek rządu najstarszy wiekiem.

Prezydent Republiki ma prawo zapraszać rząd lub jego członków na naradę. Może on także brać udział w posiedzeniach rządu i przewodniczyć im, jako też żądać od rządu i jego poszczególnych członków sprawozdań pisemnych o każdej sprawie, należącej do ich kompetencji.

Decyzje rządu zapadają na posiedzeniach, na których musi być obecna bezwzględna większość ministrów. Przedmiotem decyzji są w szczególności wszelkie sprawy natury politycznej, nominacje urzędników począwszy od stopnia VIII wgórę, wnioski dla Prezydenta Republiki w sprawach zastrzeżonych do jego decyzji, specjalnie w sprawie zakładania veta, ogólne rozporządzenia rządowe, przedłożenia rządowe dla Sejmu. Rozporządzenia rządowe podpisuje prezydent ministrów oraz właściwy minister.

Stosunek rządu w najobszerniejszem słowa znaczeniu do parlamentu jest taki, że i Czechosłowację

należy uważać, podobnie jak Polskę, za republikę parlamentarną, chociaż w mniejszym stopniu, albowiem władza wykonawcza jest tu nieco mniej uzależniona od Sejmu, niż w Polsce, z powodu, że Prezydent Republiki posiada prawo veta, że zastępcą jego nie jest marszałek Izby poselskiej, i że wreszcie wyliczone powyżej atrybucje rządowe Prezydenta sięgają nieco dalej, niż w Polsce. Prezydent Republiki nie jest odpowiedzialny parlamentarnie w tem słowa znaczeniu, jak ministrowie; konstytucja mówi w art. 66, że on wogóle „nie jest odpowiedzialnym za wykonywanie swego urzędu", a „za jego poglądy wypowiedziane w związku z urzędem Prezydenta ponosi odpowiedzialność Rząd" — ale mimo to dopuszcza konstytucja w art. 67 odpowiedzialność konstytucyjną (którą ona nazywa karną) za zdradę stanu. Oskarżenie wnosi w takim razie Izba poselska, a funkcję sędziego spełnia Senat; jako kara może być wymierzona tylko utrata godności Prezydenta, połączona z utratą zdolności ponownego piastowania tego urzędu. Do prawomocności oskarżenia potrzeba, by ono było uchwalone większością dwóch trzecich części głosów w obecności dwóch trzecich części posłów (§ 34). L. Spiegel podnosi, że § 31 konst., wedle którego rozwiązanie Senatu nie powstrzymuje postępowania karnego, wdrożonego przed nim w myśl §§ 67 i 79 konst., należy tak rozumieć, że chociażby został już wybrany nowy Senat, to mimo to sfinalizowaniem postępowania karnego zajmuje się rozwiązany Senat (patrz jego rozprawę: Die Parlamentsauflösung in der Tschechoslowakei w „Zeitschrift für öffentliches Recht", 1926, str. 393, nast.). Co się tyczy ministrów, to oni odpowiedzialni są i parlamentarnie i konstytucyjnie przed

Izbą poselską, która może uchwalić im votum nieufności z własnej inicjatywy (do czego potrzebna jest obecność bezwzględnej większości posłów, bezwzględna większość głosów za nieufnością i głosowanie imienne), albo też odrzucić żądanie rządu o udzielenie mu votum zaufania. W pierwszym przypadku wniosek musi być postawiony przynajmniej przez stu posłów i odesłany do komisji, która winna zdać sprawę do 8 dni; w drugim przypadku obraduje Izba bez odsyłania tego żądania do komisji. Skutek jest w obu przypadkach ten sam, bo uchwała niekorzystna dla rządu (wyrażenie nieufności lub odmowa wyrażenia ufności) zmusza rząd prawnie do podania się do dymisji na ręce Prezydenta Republiki[1]). Jeżeli dymisja rządu przypada na chwilę, w której niema ani Prezydenta, ani jego zastępcy, decyduje o przyjęciu dymisji i wydaje zarządzenia o tymczasowem prowadzeniu spraw rządowych znana nam już, a określona w art. 54 konst. komisja, wydająca tymczasowe ustawy *(décrets-lois)*. O ile zaś idzie o konstytucyjną odpowiedzialność rządu, to zachodzi ona w razie, jeżeli którykolwiek minister lub premjer naruszył z rozmysłu lub z ciężkiego niedbalstwa ustawę konstytucyjną lub jakąkolwiek inną w zakresie swego działania urzędowego; i wtedy znów oskarżenie należy do Izby poselskiej, przy tem samem *quorum* obecnych i głosujących, co w przypadku oskarżenia Prezydenta, a przeprowa-

[1]) Fr. Weyr myli się, sądząc (l. c. str. 32), że to postanowienie stanowi „konstytucyjne unicum", albowiem ono istnieje i w Rzeszy Niemieckiej, i w państewkach niemieckich, i w Austrji, Czechosłowacji, Gdańsku, Estonji, Finlandji, Łotwie, Litwie, Kłajpedzie, Grecji, Egipcie i Turcji, a również i w Polsce, i to w dość ostrej formie (§ 58 Konst. polskiej).

dzenie postępowania, nazwanego karnem, oraz wydanie wyroku należy do Senatu.

Prezydent Republiki, nie ma prawa abolicji ani łaski odnośnie do ministrów, pociągniętych przez Izbę poselską do odpowiedzialności.

Co do urządzenia niższych władz administracyjnych stawia konstytucja następujące ogólne zasady: 1) ma być w nich reprezentowany, ile możności, żywioł obywatelski; 2) nikt nie może być członkiem z wyboru władzy podwładnej i takiej władzy, która jest jej przełożoną lub ma nad nią nadzór; wyjątki określi ustawa; 3) również ustawa określi zasady organizacji niższych stopni władz państwowych, oraz może przekazać bliższe uregulowanie tej sprawy na drogę rozporządzenia; 4) w zakres kompetencji władzy, wydającej rozporządzenia (a więc z reguły w zakres władzy ministra lub Rady Ministrów), wchodzi tworzenie i organizacja urzędów państwowych, które mają zadania wyłącznie gospodarcze bez wykonywania jakichkolwiek aktów zwierzchniczych; 5) skład i kompetencję ciał samorządowych określa specjalna ustawa; 6) ochronę praw i potrzeb ludności porucza się w niższych instancjach t. zw. sądownictwu administracyjnemu (nazwa mylna)[1]), zaś ochronę sądową w stosunku do władz administracyjnych zapewni w najwyższej instancji dla całego państwa (t. j. wraz z Rusią Podkarpacką) Najwyższy Trybunał Administracyjny, złożony z niezależnych sędziów[2]); 7) granice i sposób

[1]) Do tego odnosi się ustawa z 9 marca 1920, dotycząca tworzenia senatów okręgowych i senatorów żupanackich.

[2]) Utworzony już przez ustawę z 2 listopada 1918, którą określa słusznie M. Starzewski (l. c. str. 153) jako wzorowaną na ustawie austrjackiej z r. 1875. Ustawa ta została wydana jeszcze

odpowiedzialności państwa i sędziów za szkody, wyrządzone przez sprzeczne z ustawami wykonanie władzy publicznej, określi ustawa, a urzędnikom nakazuje się ścisłe przestrzeganie ustaw w ich działalności (§§ 92 i 104).

Ustawa, przewidziana pod 3), została wydana równocześnie z konstytucją dnia 29 lutego 1920. Ustanawia ona, jako władze pośrednie pomiędzy gminą a ministerstwem, władzę żupanacką i podporządkowaną jej władzę okręgową [1]). Dzieli całą republikę na 21 żupanatów, przyczem stolica Praga nie wchodzi w żaden rejon żupanacki, a jej prawne stanowisko będzie określone osobną ustawą. Żupanaty dzielą się na okręgi. W miastach, posiadających własne statuta w Czechach, na Morawie i na Śląsku mają spełniać funkcje władz okręgowych organa gminne (§ 3). Ten podział administracyjny jest zarówno podziałem rządowym jak i samorządowym, przyczem żupan, t. j. organ rządowej administracji politycznej, jest również przewodniczącym reprezentacji żupanackiej i wydziału wykonawczego żupanackiego, t. j. organów samorządowych; przyjęto więc system francuski i pruski [2]). Podobnie na-

---

przez Wydział Narodowy czeski, w pięć dni po faktycznem przejęciu przezeń władzy państwowej a przed stworzeniem Zgromadzenia Narodowego.

[1]) Przyjmuję tu polską terminologję M. Starzewskiego (l. c.). W niemieckiem urzędowem wydawnictwie ustaw użyte są nazwy „Gau“ i „Bezirk“, a naczelnik „Gau“ jest także nazwany żupanem.

[2]) Wspomniana uchwalająca reprezentacja żupanacka ma się składać z 35 członków, zaś wykonawczy wydział żupanacki z 8 członków. Wybory do reprezentacji odbywać się mają wedle zasad identycznych z wyborami do parlamentu (§§ 12—27 ust.), podobnież do wydziału okręgowego.

czelnik okręgu a więc osobistość rządowa jest przewodniczącym wydziału okręgowego, również wybieralnego.

Rozdział V ustawy przewiduje tworzenie związków żupanackich na samoistnych w przeszłości obszarach poszczególnych krajów korony św. Wacława oraz Słowaczyzny. Mają one spełniać zadania administracyjne i gospodarcze (§ 31 ust.), o ile zadania te przekraczają znaczeniem swem potrzeby poszczególnych żupanatów, a nie dosięgają znaczenia ogólno-państwowego[1]) (§ 63). Związki mają mieć rady związkowe, złożone z 24 członków, a wybierane przez reprezentacje żupanackie systemem proporcjonalnym. Rady mają wybierać proporcjonalnie ze swego grona 8 członków związkowego wydziału wykonawczego, prócz tego mają należeć do wydziału i do rady czterej urzędnicy, mianowani przez ministra spraw wewnętrznych, z których jeden jest prezesem rady i wydziału z tytułem nadżupana[2]). Postanowienia te miały być niejako hołdem dla ściśle autonomicznej przeszłości wspomnianych obszarów, ale rzeczywiste znaczenie kompetencji, która im tu została przyznana względnie pozostawiona, jest bardzo nikłe.

Natomiast ustawa z 14 lipca 1927 (Nr. 125 zbioru ustaw i rozporządzeń czeskosłowackiego państwa), zmieniająca ustawę z 29 lutego 1920, dokonała w powyższych urządzeniach gruntownych reform w kierunku autonomicznym pod względem prawno-politycznego ustroju państwa, a centralizacyjnym pod względem kompetencji ministerjalnej. W miejsce okręgów, żupa-

[1]) Zadania te określi bliżej rozporządzenie rządowe.

[2]) Patrz trafne uwagi K. W. Kumanieckiego: Trzy Konstytucje (ankieta krakowska, str. 19, nast.) oraz: Centralizm i decentralizacja (tamże str. 151, nast.).

natów, władz, reprezentacji, wydziałów i senatów okręgowych wchodzą kraje, prezydenci krajowi, władze krajowe, reprezentacje krajowe, wydziały krajowe i senaty krajowe; w miejsce specjalnych komisyj żupanackich lub okręgowych wchodzą komisje krajowe. Terytorjami krajowemi są: kraj Czechy ze stolicą w Pradze, kraj Morawsko-Śląski (zjednoczona Morawja z czeskim Śląskiem) ze stolicą w Bernie[1]), kraj Słowacja ze stolicą w Bratislawie (po polsku Preszburg, po węgiersku Pozsony, dawne miasto koronacyjne królów węgierskich), kraj Podkarpacka Ruś ze stolicą Użhorod. Władze krajowe, z prezydentami krajowymi na czele, sprawują w krajach te funkcje administracji wewnętrznej, które dotychczas przysługiwały w Czechach, na Morawji i na Śląsku politycznej administracji krajowej, w Słowacji władzom okręgowym, żupanatom i reprezentacjom okręgowym, a w Podkarpackiej Rusi administracji cywilnej, władzom komitatowym albo żupanom.

W każdym kraju ustanawia się reprezentację krajową z siedzibą w stolicy kraju (t. j. w siedzibie prezydenta krajowego). Reprezentacja składa się w Czechach ze 120, w Morawji-Śląsku z 60, na Słowaczyźnie z 54 a na Podkarpackiej Rusi z 18 członków. Dwie trzecie części członków są wybierane, jedną trzecią część mianuje rząd z uwzględnieniem gospodarczych, kulturalnych, narodowych i społecznych stosunków z grona fachowców. Okres wyborczy względnie nominacyjny trwa sześć lat. Przewodniczącym reprezentacji krajowej jest prezydent kraju. Te reprezentacje nie mają jednak żadnej władzy ustawodawczej, mogą one tylko za zezwoleniem

[1]) Połączenie dla ludności polskiej niekorzystne.

rządu uchwalać szczegółowe przepisy do ogólnopaństwowych ustaw czeskosłowackich, mogą w ramach ustaw i rozporządzeń uchwalać statuta dla zakładów i urządzeń przez się stworzonych i w tych samych ramach wydawać bliższe przepisy co do zarządu majątku gmin, powiatów i kraju. Uchwały powyższe potrzebują do swej ważności zatwierdzenia ministra spraw zewnętrznych. Poza tą czynnością uchwalającą mają mieć pieczę o humanitarne, socjalne, gospodarcze, komunikacyjne i kulturalne interesa kraju i w tym celu powoływać do życia (jak się właśnie rzekło) różne zakłady, przedsiębiorstwa i urządzenia; mają też prawo nałożenia na ten cel pewnych należytości, opłat, dodatków i świadczeń w naturze. Wreszcie są te reprezentacje przybocznemi radami prezydentów krajowych i władz centralnych w sprawach publicznej administracji, mogą występować z inicjatywą wobec rządu i ciał prawodawczych, wnosić interpelacje i zażalenia (wszystko w sprawach własnego zakresu działania), będą dopuszczone do udziału w rozstrzyganiu publiczno-prawnych spraw spornych zapomocą krajowych senatów (§ 58 ust.). Zbierają się na zaproszenie prezydenta kraju, przynajmniej raz na kwartał, ale mogą być zwołane i na sesję nadzwyczajną, która zresztą, na żądanie $^1/_4$ części członków odbyć się musi. Posiedzenia są jawne. Nie wolno na nich stawiać wniosków w sprawach politycznych. Reprezentacje wybierają ze swego grona na sześć lat wydziały krajowe, złożone z 12 członków i 12 zastępców, a na Rusi Podkarpackiej 6 członków i 6 zastępców. Te wydziały przygotowują wnioski dla rozpraw sejmowych i prowadzą gospodarczy zarząd krajów zgodnie z preliminarzami, uchwalonemi na podstawie

ich elaboratów przez sejmy. Przewodniczącym wydziału jest również prezydent krajowy.

Tenże prezydent reprezentuje kraj, będący osobowością prawną (§§ 41 i 54 ustawy), nazewnątrz i jest wykonawcą uchwał zarówno sejmu jak i wydziału krajowego i zdaje sejmowi sprawę ze sposobu wykonania jego uchwał. Sejm może uchwalić, że nie przyjmuje tego sprawozdania do wiadomości, podając przyczyny nieprzyjęcia, i wtedy sprawa zostaje przedłożona ministrowi spraw wewnętrznych do decyzji. Prezydent kraju może też zawiesić uchwałę sejmu lub wydziału, niezgodną, jego zdaniem, z ustawą lub przekraczającą zakres działania tych organów i ma przedłożyć tę rzecz do 15 dni ministrowi spraw wewn. do rozstrzygnięcia, a nawet minister sam może z urzędu skasować taką uchwałę do 60 dni od jej ogłoszenia. Jeżeli uchwała została skasowana, ma każdy członek sejmu, względnie wydziału otwartą drogę zażalenia do Najw. Trybunału Administracyjnego.

Analogicznie będą urządzone reprezentacje okręgowe, mające liczyć, stosownie do ilości mieszkańców powiatu, 18—36 członków, z tych $^2/_3$ wybranych a $^1/_3$ mianowanych przez rząd, wszyscy na 6 lat. Reprezentacje te wybierają swoje wydziały z 8 członków i 8 zastępców; starosta powiatowy jest przewodniczącym i wydziału i reprezentacji (rady) (§§ 67, 68, 74 ust.) i zwołuje radę przynajmniej co kwartał. Zakres jej działania jest: *a)* gospodarczy, *b)* uczestniczący we wykonywaniu uchwał reprezentacyj krajowych, *c)* współdziałający w rozstrzyganiu publiczno-prawnych spraw spornych zapomocą okręgowych senatów[1]), *d)* rady

[1]) Analogicznie jak reprezentacje krajowe; t. zw. sądownictwo administracyjne.

mają prawo inicjatywy w sprawach okręgowych i są ciałem doradczem starosty oraz sejmu i prezydenta krajowego. Postanowienia o nadzorze rządu nad ich działalnością, o prawie suspenzji uchwał, o proteście przeciw suspenzji mają tu także, *mutatis mutandis*, zastosowanie. Okręgi mają także charakter osobowości prawnych, i jako takie są reprezentowane przez starostów. Mają też prawo samoopodatkowania się na cele okręgowe; niektóre ich uchwały potrzebują zatwierdzenia wydziałów krajowych.

Ustawą z 14 lipca 1927 wprowadzono równe dla obu omawianych reprezentacyj prawo wyborcze. Przysługuje ono wszystkim obywatelom bez różnicy płci, mającym ukończonych 24 lat życia, zamieszkałym przynajmniej od roku w kraju, a od 3 miesięcy w gminie, układającej listę wyborczą, a nie wyłączonym od głosowania przez ustawę z 8 kwietnia 1927 o prawie wyborczem członków siły zbrojnej; jest tajne, bezpośrednie i stosunkowe. Wybieralni są obywatele obu płci, mający najmniej 30 lat życia, przebywający przynajmniej od 2 lat w gminie i nie wyłączeni od głosowania. Można być członkiem tylko jednej reprezentacji krajowej. Nie można być równocześnie członkiem reprezentacji krajowej i okręgowej, oraz członkiem Sejmu lub Senatu, również urzędnicy władz krajowych i okręgowych i takichże zakładów nie mogą zasiadać w reprezentacji krajowej; to samo odnosi się i do zastępców. Każdy obywatel głosuje tylko w jednej gminie i wykonuje to prawo osobiście. Istnieje przymus czyli obowiązek głosowania. Układa się listy kandydatów, które muszą być podpisane przez stu wyborców i doręczone prezesowi krajowej komisji wyborczej; podpisy muszą być uwierzytelnione

oraz zaopatrzone oświadczeniami kandydatów, że kandydaturę przyjmują. Można zawierać związki list i przedkładać listy związkowe. Każdy wyborca otrzymuje wszystkie listy kandydatów i głosuje przez oddanie komisji wyborczej tej listy, za którą się oświadcza (włożywszy ją na osobności w kopertę), a przez odrzucenie innych. Komisja wyborcza ustala dzielnik wyborczy, dzieląc wszystkie głosy, oddane na wszystkie stronnictwa czyli listy razem, przez ilość mandatów do reprezentacji krajowej + 1; tym dzielnikiem wyborczym dzieli się ilość głosów, oddanych na każde stronnictwo zosobna, a otrzymane ilorazy oznaczają ilość mandatów, przypadających każdemu stronnictwu. O ile nie wszystkie mandaty zostały w ten sposób obsadzone, rozdaje się pozostałe mandaty kolejno tym stronnictwom, które wykazały największą ilość niezużytych głosów. Przy głosowaniu do reprezentacyj okręgowych wystarcza 50 podpisów pod listą kandydatów. Nikt nie może być równocześnie członkiem dwóch lub więcej reprezentacyj powiatowych; zachodzi też co do urzędów taka sama niepołączalność ich z mandatami jak wyżej.

Ten nowy ustrój administracyjny wchodzi w życie od 1 lipca 1928. Nie uchyla on istnienia osobnego wyżej omawianego sejmu na Rusi Podkarpackiej (o czem niżej), albowiem te reprezentacje krajowe nie mają, jak się już rzekło, władzy prawodawczej, i ponieważ do zniesienia sejmu Rusi Podkarpackiej potrzebaby ustawy konstytucyjnej, zmieniającej konstytucję z r. 1920, ta zaś ustawa z 14 lipca 1927 jest tylko ustawą zwykłą, nie tangującą konstytucji.

Postanowienia o wymiarze sprawiedliwości i o urządzeniu sądów nie różnią się w niczem od powszech-

nych w tej mierze urządzeń w innych państwach europejskich. Sędziowie są niezawiśli, nie mają jednak prawa badania materjalnej ważności ustaw; istnieją sądy przysięgłych, postępowanie sądowe jest ustne i jawne, wymiar sprawiedliwości jest oddzielony od administracji we wszystkich instancjach, dla całego obszaru Republiki Czeskosłowackiej ustanawia się jeden tylko Sąd Najwyższy i t. d. (rozdział IV, § 94—105). Natomiast na specjalne zainteresowanie zasługuje Trybunał Konstytucyjny. Ma on za zadanie czuwać nad zgodnością ogólnych ustaw Republiki Czeskosłowackiej oraz ustaw sejmowych Rusi Podkarpackiej i dekretów, wydawanych na podstawie § 54 konst., z konstytucją, i ma o tej zgodności orzekać, to znaczy ogłaszać ustawy, sprzeczne z konstytucją (w najszerszem słowa znaczeniu), za nieważne. Nie ma jednak prawa orzekać o tem, czy zachodziła rzeczywista „nagłość“ ich wydania (W e y r, l. c. str. 15). Wedle ustawy z 9 marca 1920 składa się ten Trybunał z 2 członków, wybranych przez Sąd Najwyższy ze swego grona, z 2 członków, wybranych przez Najwyższy Trybunał Administracyjny ze swego grona, i z 3 członków, zamianowanych przez Prezydenta Republiki na podstawie ternowych propozycyj Senatu, Izby poselskiej i parlamentu Rusi Podkarpackiej; jednego z tych trzech mianuje Prezydent Republiki zarazem prezydentem tego Trybunału. Oni wszyscy są niewybieralni ani do Sejmu, ani do Senatu. Trybunał orzeka tylko na podstawie wniosku przedstawionego mu przez Sąd Najwyższy, przez Trybunał Wyborczy, Najwyższy Trybunał Administracyjny, Izbę poselską, Senat albo parlament Rusi Podkarpackiej, o ile idzie zaś o dekrety z mocy § 54 konst., orzeka o ich ważności

z urzędu, skoro mu zostaną przez rząd przedłożone. Orzeczenia Trybunału mają moc obowiązującą nietylko dla sądów, władz i urzędów, ale i dla ciał ustawodawczych.

Oprócz tego stworzony został ustawą z 19 marca 1923 Trybunał Stanu, powołany do spełniania sądownictwa karnego w wypadkach zbrodni politycznych, wyliczonych w wydanej równocześnie ustawie o ochronie Republiki [1]). Trybunał ten składa się z prezydjum i połowy członków, mianowanych przez Prezydenta Republiki oraz drugiej połowy, mianowanej przez prezesa Sądu Najwyższego z grona wyższego sądownictwa. Jest to już piąty trybunał prawa publicznego, istniejący w Czechosłowacji, nie licząc Sądu Najwyższego.

Konstytucja wylicza w rozdz. V cały szereg praw, wolności oraz obowiązków obywateli państwa, ujętych z małemi odchyleniami w powszechnie znany szablon ustaw z XIX i XX stulecia, wzorowany na „deklaracji praw człowieka i obywatela“. Z pomiędzy nich zasługuje na uwagę postanowienie, że wyjątki od zasady pełnej i bezwarunkowej ochrony życia i wol-

---

[1]) Tu należą: gwałtowne zamachy przeciw konstytucji, całości obszaru państwa i jego naczelnym organom; wystawienie Republiki na niebezpieczeństwa przez narażenie jej, w chęci zaszkodzenia jej, na wojnę lub rewolucję, zdrada Republiki przez naruszenie obowiązków przy pertraktacjach z obcem państwem, przez szkodliwe dla państwa niszczenie lub fałszowanie dokumentów, dotyczących prawnych stosunków Republiki z obcemi państwami, zdradzenie tajemnicy państwowej, zdrada wojskowa, użycie gwałtu w celu wywarcia wpływu na urzędowanie Prezydenta Republiki lub na wykonywanie przez ciała ustawodawcze i przez rząd ich uprawnień, zamachy na życie tych czynników lub ich fizyczne, cielesne uszkodzenie, przywłaszczanie sobie ich władzy, gwałtowne przeszkodzenie im w urzędowaniu i t. d.

ności bez względu na pochodzenie, narodowość, język, rasę lub religję są dopuszczalne o tyle, o ile zezwala na to prawo narodów. Wolność osobista będzie co do szczegółów poręczona ustawą, tworzącą część składową konstytucji (§§ 106, 107), tak samo prawo nietykalności domu (§ 112). Możność wywłaszczenia nie jest motywowana żadnemi wymogami wyższej użyteczności publicznej, a ustawa może postanowić, że nie należy się za nie żadne odszkodowanie; przepis bardzo radykalny (§ 109). Cenzura prewencyjna nie jest bezwarunkowo zabroniona (§ 113); prawo petycji przysługuje każdemu, jednak osobom prawnym i związkom jedynie w granicach ich zakresu działania (§ 115). Swobodne wyrażanie swego przekonania w granicach ustawy słowem, drukiem, pismem lub obrazowem przedstawieniem nie może nikomu szkodzić w stosunkach roboczych lub służbowych (§ 117).

Rozdział szósty mówi w szczególności o ochronie mniejszości narodowych, religijnych i rasowych. Mniejszości te korzystają ze wszystkich powszechnych praw obywatelskich i politycznych w równej mierze z większością. To jednak nie narusza praw, które na mocy obecnych lub przyszłych ustaw przysługują organom państwowym w zakresie językowym na mocy obecnych lub przyszłych ustaw, z uwagi na porządek publiczny, bezpieczeństwo państwowe oraz skuteczny nadzór. Wszelkie wynarodawianie gwałtem (siłą) jest zakazane, nieprzestrzeganie tej zasady może ustawa uznać za działalność karygodną (§ 134). Zasady prawa językowego w Republice Czeskosłowackiej określi osobna ustawa, stanowiąca część składową konstytucji (§ 129). Jest to ustawa z 29 lutego 1920, która, podobnie jak sama konstytucja, urzeczywistnia

zasady traktatu, zawartego pomiędzy Czechosłowacją a mocarstwami koalicji dnia 10 września 1919 w St. Germain en Laye. Stypulacje tego traktatu stwierdzają przedewszystkiem powstanie suwerennego państwa czeskosłowackiego i uznają jego istnienie, następnie zaś zawierają postanowienia o narodowem, językowem i religijnem równouprawnieniu mieszkańców, treści analogicznej z postanowieniami art. 2, 7 i 8 traktatu wersalskiego (pomiędzy koalicją a Polską), jednak bez specjalnych postanowień t. zw. żydowskich i bez poddawania postępowania Czechosłowacji pod kontrolę międzynarodową. Ponadto uznaje ta ustawa język czeskosłowacki *(sic)* za urzędowy, państwowy język Republiki, w pojęciu służby wewnętrznej, w odróżnieniu od języka służby zewnętrznej oraz od prawa stron do zwracania się do władz w swych własnych językach; jednakże wedle rozporządzenia rządowego z 3 lutego 1926 w okręgach, liczących najmniej $^2/_3$ części ludności mniejszościowej, urzędowanie wewnętrzne odbywa się w języku mniejszościowym, a w okręgach liczących, najmniej 20% ludności mniejszościowej w tym języku, którego sobie życzą strony. Co się tyczy przyjmowania podań przez władze państwowe w językach mniejszościowych i otrzymywania załatwienia względnie odpowiedzi w tymże języku, przysługuje prawo to tylko obywatelom, tworzącym grupę co najmniej 20-procentową w okręgu danej władzy [1]), przyczem załatwienie może być i dwujęzyczne (w języku państwo-

[1]) Mniejszości narodowe, które tu wchodzą w rachubę, są: Niemcy 3,100.000, Węgrzy 750.000, Rusini 450.000, Polacy 75.000, Słowacy 2,000.000 (w cyfrach okrągłych wedle M. Starzewskiego, l. c. str. 165). Na czysto czeską większość pozostaje więc 6,800.000 t. j. równo połowa ogółu ludności, który wynosi 13,613.000 dusz.

wym i w języku podania). Władze autonomiczne, reprezentacje okręgowe i t. p. mają obowiązek przyjmowania i załatwiania wszelkich podań w języku czeskosłowackim oraz wniosków w tym języku postawionych, i mogą nad niemi obradować w tymże języku, ale muszą również przyjmować i załatwiać podania w językach mniejszościowych, o ile dotyczący język jest używany przez najmniej 20% ludności okręgu, i mają wtedy obowiązek dopuścić ten język mniejszościowy do obrad.

Powyższe przepisy, zarówno ustawy jak i rozporządzenia, obowiązują i na Rusi Podkarpackiej aż do uregulowania tamże sprawy językowej przez sejm podkarpacki, z tem, że podania do wszystkich sądów i władz tamtejszych należy wnosić w języku ruskim, i że one w tym języku mają być załatwiane [1]).

Ruś Podkarpacka posiada własny sejm, kompetentny do wydawania ustaw w sprawach językowych, szkolnych, religijnych, administracji miejscowej oraz innych, przekazanych mu przez ustawy ogólno-państwowe. Ustawy, uchwalone przez ten sejm, potrzebują jednak podpisu Prezydenta Republiki i kontrasygnatury gubernatora, stojącego na czele tego kraju, mianowanego przez Prezydenta Republiki na wniosek rządu i odpowiedzialnego również przed sejmem Rusi Podkarpackiej [2]); muszą też być ogłoszone w specjalnym zbiorze. Kraj ten ma swą liczbowo odpowiednią reprezentację w obu Izbach Sejmu czeskosłowackiego,

[1]) Streszczenie rozp. z 3 lutego 1926 w „Przeglądzie Politycznym", Warszawa 1926, tom IV, str. 277—8.

[2]) Temu gubernatorowi przydany jest, wedle rozporządzenia rządu z 26 kwietnia 1920, Nr. 356 D. U. i R. P., wicegubernator i rada gubernjalna.

określoną w czeskosłowackiej ordynacji wyborczej. Ci posłowie nie mają jednak głosu w takich sprawach ustawodawczych, które dla Rusi Podkarpackiej uchwalone bywają w Sejmie Rusi[1]). Urzędnicy Rusi Podkarpackiej mają być brani, ile możności, z grona jej ludności.

O ile idzie o stanowisko Czechosłowacji w stosunkach zagranicznych, ograniczymy się do zanotowania, że jest ona prawie wyłącznym przedstawicielem małej ententy nazewnątrz, t. j. w stosunkach międzynarodowych.

---

[1]) Patrz F. Weyr (l. c. str. 9), za którym podaję ten szczegół, albowiem t. zw. Generalny Statut dla Rusi Podkarpackiej, w którym to całkiem oczywiste postanowienie ma się mieścić, nie został przez rząd ogłoszony, a rozp. minist. z 26 kwietnia 1920, Nr. 356 Dziennika Ustaw i Rozporządzeń, uzupełniające Statut Generalny, milczy o tem, cytując Statut Generalny tylko z jego biurową liczbą 26.536/19 m. r. Weyr jest skłonny uważać Ruś Podkarpacką, jeżeli nie za państwo, to przynajmniej za „fragment państwa“, co jednak uważam za nieuzasadnione wobec tego, że autonomja Rusi Podkarpackiej jest ograniczona wymogiem zgodności z jednolitością Republiki (art. 3 konst.). Kto wie jednak czy pogląd Weyr'a nie stanie się kiedyś rzeczywistością, albowiem niektóre bardzo wpływowe czynniki w Czechosłowacji są gotowe uczynić Ruś Podkarpacką przedmiotem transakcyj politycznych.

JUGOSLAWJA

Królestwo Serbów-Chorwatów-Słoweńców

Królestwo jugosłowiańskie (Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca, w skróceniu S. H. S.)[1]) powstało na obszarze, zamieszkałym w Austrji przez większość słoweńską i chorwacką (Kraina, niektóre wyspy Istryjskie, Dalmacja, cząstki Styrji i Karyntji), na obszarze Chorwacji i Slawonji w granicach krajów korony św. Szczepana, następnie na terytorjach bałkańskich (Królestwo Serbskie, Królestwo Czarnogórskie, cząstki Bułgarji określone w traktacie pokojowym w Neuilly-sur-Seine z 27 listopada 1919, art. 27 i 37 traktatu), wreszcie na anektowanych przez monarchję austro-węgierską bałkańskich obszarach Bośni i Hercegowiny.

Konstytucja jugosłowiańska czyli Zjednoczonego Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców, nosząca datę 28 czerwca 1921, deklaruje to państwo jako monarchję parlamentarną (art. 1). Oprócz zwykłego rozdziału o prawach wolnościowych obywateli, zawiera ona i rozdział, noszący nazwę „przepisów społecznych i gospodarczych", trącący bardzo daleko idącym protekcjonalizmem i omnipotencją państwa, co ze względu na poziom kulturalny oraz ustrój i temperament społeczeństwa tamtejszego jest zupełnie zrozumiałe. Tak np. w art. 25 czytamy, że „wol-

[1]) Patrz Krek: Grundzüge des Verfassungsrechtes des Königreiches der Serben, Kroaten und Slovenen („Zeitschrift für osteuropäisches Recht", Heft 3 u. 4 von 1925, Heft 1, 2 u. 3 von 1926, str. 333 z 1925).

ność zawierania umów w stosunkach gospodarczych jest uznana o tyle, o ile nie staje w sprzeczności z interesem społecznym", zaś art. 26 mówi, że „państwo ma prawo i obowiązek, w interesie ogółu i w granicach ustawy, wtrącania się do stosunków gospodarczych obywateli", z pięknem umotywowaniem, że ma się przytem kierować duchem sprawiedliwości i dążyć do usunięcia konfliktów społecznych. Dalej znajdujemy tam obowiązek dostarczenia przez państwo biednym obywatelom bezpłatnej pomocy lekarskiej, wraz ze środkami leczniczemi, finansową pomoc państwa dla spółdzielni i dawanie im pierwszeństwa przy równych warunkach, zniesienie stosunków feudalnych, licząc od dnia wyzwolenia się z pod obcego panowania; a jeżeli przed tym dniem zostały popełnione niesprawiedliwości wobec prawa cywilnego w uchylaniu stosunków feudalnych, lub w ich zmienianiu, ustawa winna te niesprawiedliwości naprawić (art. 42, ważne specjalnie dla prowincji, które jak Bośnia i Hercegowina pozostawały aż do r. 1878 pod tureckiem panowaniem). Kmieci i rolników, uprawiajacych ziemię na równych z nimi warunkach, uznaje się za wolnych właścicieli posiadanej przez nich ziemi, zwalniając ich od jakichkolwiek opłat z tego tytułu. Bardzo głęboko sięga w stosunki społeczne wspomniana już w art. 25 zasada, że wolność zawierania umów w stosunkach gospodarczych jest uznana o tyle, o ile nie staje w sprzeczności z interesem społecznym, przez co otwierą się szerokie pole dla dyskrecjonalnej władzy sędziego [1]). Z zakresu praw wolnościowych zwraca

[1]) Profesor belgradzki P é r i t c h uważa, mojem zdaniem słusznie, ten przepis tylko za wskazówkę dla ustawodawcy, a nie za normę już dziś bezpośrednio obowiązującą; patrz jego: Di-

uwagę słuszne postanowienie, że mniejszości innych ras i języków mają prawo żądać od państwa w zakresie szkolnictwa tylko szkolnictwa początkowego ze swoim językiem ojczystym jako wykładowym. Tu należy jednak zwrócić uwagę, że Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone nałożyły i na Jugosławję w traktacie z St. Germain en Laye z 10 września 1919 takie same obowiązki co do narodowego, językowego i religijnego równouprawnienia mieszkańców, jakie ciążą na Polsce z mocy traktatu wersalskiego z 28 czerwca 1919, art. 7. 8 i 9, oraz zapewniły pewne uwzględnienia dla religji muzułmańskiej, nie nałożyły natomiast specjalnych uprzywilejowań dla ludności religji mojżeszowej tudzież nie poddały dotyczących postanowień pod międzynarodową kontrolę i gwarancję *via* Liga Narodów. Wolność słowa i prasy ograniczona jest o tyle, że duchowni poszczególnych wyznań nie powinni oddawać swej powagi duchownej na usługi interesów partyjnych, że nie wolno rozpowszechniać i sprzedawać dzienników i druków, zawierających obelgi pod adresem panującego, członków rodziny królewskiej, głów państw zagranicznych, bezpośrednie wezwanie obywateli do gwałtownej zmiany konstytucji lub ustaw, oraz poważne naruszenie moralności publicznej. Za przestępstwa prasowe odpowiada nietylko redaktor i autor, lecz także drukarz,

---

spositions sociales et économiques dans la constitution Yougoslave (w „Revue du droit public et de la science politique" 1926, str. 485, nast.). Konstytucja gwarantuje też w art. 14 prawo „porozumiewania się" (pravo dogovora), przy którym to wyrazie Krek (l. c.) kładzie znak zapytania, dając w ten sposób do poznania niejasność jego znaczenia. Yovanovitch (j. n.) tłumaczy to jako „naradzanie się" (se concerter, déliberer).

*

wydawca, właściciel i rozprzedawca. Dla żądania wynagrodzenia od państwa za szkodę, zrządzoną przez niezgodne z prawem urzędowanie, wyznacza konstytucja dość dziwnie obliczony termin dziewięciomiesięczny.

Dzisiejsze państwo S. H. S. przedstawia się jako jednolite zjednoczenie wyż wymienionych terytorjów, o jednolitej t. zw. narodowości w znaczeniu prawa obywatelstwa (art. 3), bez jakichkolwiek cech związku państw lub państwa związkowego. Zostaje ono pod berłem serbskiego następcy tronu i regenta księcia Aleksandra, syna króla Piotra Karageorgewitscha, o którym art. 56 konstytucji mówi, że on jeszcze tam panuje[1]), a Aleksander będzie jego następcą; jądrem państwa niejako jest więc Serbja. Forma rządu, jak już z powyższego wynika, jest monarchiczna i dziedziczna. Następstwo tronu jest agnatyczne, art. 56 bowiem mówi, że po Aleksandrze nastąpią jego prawowici potomkowie męscy, w ich braku zaś wyznaczy król swego następcę z linji bocznej, za zgodą parlamentu. Do domu królewskiego należą także bracia królewscy z żonami i dziećmi, a nawet i siostry króla panującego. Król ma obowiązek stałego przebywania w kraju; w razie krótkotrwającej nieobecności lub choroby zastępuje go następca tronu względnie Rada Ministrów, zgodnie z udzieloną przez króla instrukcją najdłużej przez 6 miesięcy. Po upływie tego terminu obejmuje zastępcze rządy regencja, która także obejmuje władzę w czasie małoletności lub na wypadek trwałej fizycznej albo umysłowej niezdolności króla

[1]) Przysięgę przy objęciu władzy składał Aleksander także „w charakterze przedstawiciela króla Piotra I“ i „w imieniu Jego Król. Mości Piotra I“ (art. 128 konst.).

do sprawowania rządów. Regentem jest przedewszystkiem następca tronu; gdyby zaś co do niego zachodziły powyższe przeszkody, powołani będą do regencji trzej mężowie, wybrani przez parlament na lat 4, posiadający wyższe wykształcenie i liczący najmniej po 45 lat życia. Aż do chwili wyboru regentów sprawuje władzę królewską tymczasowo Rada Stanu pod własną odpowiedzialnością. Gdyby wreszcie tron pozostał całkiem bez następcy, czyto ustawowego czy wyznaczonego przez króla, obejmuje władzę królewską Rada Ministrów i zwoła niezwłocznie parlament celem powzięcia postanowienia co do następstwa tronu.

Władzę królewską określa konstytucja w ten sposób, że do króla należy władza wykonawcza, którą on sprawuje przez swych odpowiedzialnych ministrów, oraz udział we władzy ustawodawczej, którą sprawują wspólnie król i parlament; wreszcie pewien udział we władzy sądowej (prawo łaski, udzielanie amnestji za przestępstwa polityczne i wojskowe, nie może jednak stosować amnestji do skazanych ministrów, bez otrzymania na to uprzedniej zgody parlamentu, ani też stosować do nich abolicji). Król reprezentuje państwo nazewnątrz, wypowiada wojnę (do czego jest konieczna uprzednia zgoda parlamentu, o ile kraj nie został zaatakowany lub nie otrzymał wypowiedzenia wojny przez inne państwo) i zawiera pokój. Jest nietykalny i nieodpowiedzialny, ale jest ograniczony we wykonywaniu swej władzy przez kontrasygnaturę właściwego ministra, bez której żaden akt królewski nie jest ważny. Król osiąga pełnoletność z ukończeniem 18 lat życia. Bez zgody parlamentu nie może być król równocześnie zwierzchnikiem innego państwa; gdyby król, wbrew temu przepisowi przyjął inną koronę, ma

to być uważane za rezygnację z tronu trójjedynego królestwa S. H. S.

Król zwołuje, otwiera, zamyka i rozwiązuje ciało ustawodawcze czyli parlament, który nosi nazwę Zgromadzenia Narodowego. Jeżeli król rozwiąże Zgromadzenie, to dekret rozwiązujący winien zawierać postanowienia, dotyczące odbycia nowych wyborów najdalej do 3 miesięcy po rozwiązaniu, oraz rozkaz zwołania nowego Zgromadzenia najdalej do 4 miesięcy po rozwiązaniu. Zgromadzenie to jest ciałem jednoizbowem. Opinja różnych stronnictw oraz zmieniających się rządów skłaniała się jednak dłuższy czas do systemu dwuizbowego, który istniał już raz w Serbji w okresie 1901—1904; stawiano w tym duchu różne wnioski tak poselskie jak i rządowe, i komisja konstytucyjna tamtejszej konstytuanty uchwaliła, zgodnie z propozycją wszechwładnego premjera Pasicza, jeszcze z początkiem kwietnia 1921, powrót do dwuizbowej skupczyny (Skupschtina) [1]). W krótkim czasie jednak nastąpił zwrot w opinji niektórych stronnictw i już w czerwcu 1921 wprowadziła konstytucja jednoizbowe Zgromadzenie Narodowe (art. 46 i 69). Zgromadzenie to składa się wyłącznie z członków, wybranych na cztery lata, w głosowaniu powszechnem, równem, tajnem i bezpośredniem, z reprezentacją mniejszości; o prawie wyborczem kobiet postanowi osobna ustawa.

Prawo wyborcze składa się głównie z trzech ustaw: z dawnej serbskiej ordynacji wyborczej do konstytuanty z 3 września 1920, z noweli z 27 czerwca 1922 i z ustawy o układaniu list wyborczych z 30 maja 1922.

[1]) Patrz Starzyński: Konstytucja Państwa Polskiego (j. w. str. 27); Yovanovitch: Etude sur la constitution (j. w. str. 104).

Prawo głosu przysługuje każdemu obywatelowi, rodowitemu lub naturalizowanemu, który ukończył 21 lat, z wykluczeniem oficerów, czyto czynnych, czy będących w stanie rozporządzalności, tudzież podoficerów i żołnierzy pod bronią. Wybieralni są ci obywatele państwa, którzy mają czynne prawo wyborcze, 30 lat życia oraz mówią i piszą w języku narodowym, którym jest wedle art. 3 konst. język serbsko-chorwacko-słoweński. Na każde 40.000 mieszkańców przypada jeden poseł; nadwyżka 25.000 ludności w okręgu daje także prawo do jednego mandatu.

Wedle art. 14 ordynacji wyborczej z 3 września 1920 musi się znajdować na każdej kandydackiej liście okręgu wyborczego wiejskiego, jako kandydat, najmniej jedna osoba, która obok innych warunków ma ten specjalny warunek, iż skończyła jakiś fakultet krajowy lub zagraniczny, albo też jakąś wyższą szkołę zawodową, stojącą narówni z fakultetem.

Okręgi wyborcze, wybierające więcej niż 4 posłów ze zwyczajnemi wymogami, muszą mieć na listach kandydackich tylu kandydatów z tym specjalnym wymogiem, ile razy liczba 4 mieści się w liczbie posłów z normalnemi wymogami, których wybierają odnośne okręgi [1]). Sposób repartycji mandatów pomiędzy poszczególne stronnictwa odpowiada postulatowi zapewnienia reprezentacji mniejszości [2]). Tu jednak należy

[1]) Patrz o tem L. Pitamič: Die Verfassung des Königreiches der Serben, Kroaten u. Slowenen („Zeitschrift für öffentliches Recht", Bd III., str. 85, nast.); Starzyński: Główne niedomagania naszego ustroju konstytucyjnego (ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921, Kraków 1924); Krak: Grundzüge (j. w. str. 91), z r. 1926.

[2]) Opisuje go m. i. N. Yovanowitch: Etude sur la constitution du Royaume des S. C. S., Paris 1924, str. 120, nast.

zaznaczyć, że ustawa z 2 sierpnia 1921 odmawia biernego prawa wyborczego członkom stronnictwa komunistycznego i wogóle osobom, należącym do związków i zjednoczeń, przez tę ustawę zabronionych, i że Zgromadzenie Narodowe unieważniło w dwa dni później mandaty tych wszystkich posłów, których uważało za komunistów.

Fukcjonarjusze policji, skarbu i lasów państwowych oraz urzędnicy reformy rolnej nie są wogóle wybieralni, chyba gdyby zrezygnowali na rok przed wyborami ze swych stanowisk; mają oni zbyt wiele sposobności do kaptowania sobie wyborców lub do dokuczenia tym, którzy im swego głosu odmówili; inni urzędnicy są wybieralni, ale poza okręgiem wyborczym swego urzędowania (jak w Polsce), a w razie wyboru przechodzą na ten czas w stan rozporządzalności (w Polsce otrzymują bezpłatny urlop); ministrowie i profesorowie uniwersytetu są wybieralni bez ograniczeń.

Termin zbierania się Zgromadzenia Narodowego na sesję zwyczajną jest zgóry określony (corocznie 20 października); sesja taka nie może być zamknięta przed uchwaleniem budżetu, którego cyfr nie może Zgromadzenie Narodowe podwyższać [1]). Poza tem mogą się odbywać i sesje nadzwyczajne. Dekret królewski, zamykający jedną sesję, będzie zawierał zawsze po-

[1]) Preliminarz budżetu ma być przedłożony Zgromadzeniu Narodowemu najpóźniej w miesiąc po rozpoczęciu sesji. Zgromadzenie Narodowe może uchwalać i budżety miesięczne (t. j. dwunaste jego części) na jeden lub kilka miesięcy, zanim załatwi przedłożony sobie preliminarz. Nakładanie podatków jest także rzeczą ustawodawstwa. Opłaca się je według możności podatnika i w stosunku progresywnym.

stanowienie, dotyczące daty sesji następnej. W ten sposób, oraz przez wyżej podane wymogi, które muszą być dochowane przy rozwiązywaniu Sejmu, zabezpiecza się w normalnych warunkach ciągłość i trwałość parlamentaryzmu. Podczas wojny winno Zgromadzenie Narodowe obradować w permanencji, o ile samo inaczej nie postanowi. Inicjatywa prawodawcza może pochodzić albo od samego Zgromadzenia, albo od rządu z upoważnienia króla (art. 78); każdy projekt ustawy musi przejść przez komisję, wykluczony jest więc sposób nagłego traktowania ustaw, i musi być poddany dwukrotnie pod głosowanie w ciągu tej samej sesji Zgromadzenia Narodowego, aby był uważany za ostatecznie przyjęty. To ponowne głosowanie wraz z wykluczeniem nagłości wniosków ma być pewną gwarancją przeciw dorywczości w uchwalaniu praw i przeciw przypadkowości wyników głosowań; stanowi poniekąd słaby surogat drugiej Izby. Nie może być dwóch zdań co do tego, że gwarancje choćby najdalej idące, są w tamtejszem społeczeństwie w dzisiejszych czasach, przy krzyżujących się ciągle coraz to nowych prądach radykalnych i wpływach politycznych, wprost niezbędne. Do prawomocności uchwały potrzeba zwykłej większości Izby; o ileby jednak szło o zmianę konstytucji, utrudnienia są znaczne. Taki wniosek może wyjść tylko od króla lub od Zgromadzenia Narodowego i ma wymienić zgóry wszystkie punkty konstytucji, o których zmianę lub uzupełnienie idzie. Jeżeli wniosek pochodzi od króla, następuje natychmiastowe rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego i wybór nowego najdalej do 4 miesięcy; to samo ma miejsce, jeżeli wniosek, pochodzący od Zgromadzenia Narodowego, zostanie uchwalony większością $^3/_5$ części

głosów. Po wybraniu nowego Zgromadzenia Narodowego decyduje ono absolutną większością głosów o merytorycznej stronie wniosku o zmianę konstytucji, przyczem musi się ograniczyć jedynie do zmian i dodatków, zawartych we wniosku, na którego podstawie zostało zwołane (art. 126 konst.).

Po uchwaleniu projektu ustawy ogłasza go król w formie dekretu, powtarzającego jego treść (art. 80), a kontrasygnowanego przez wszystkich ministrów, w czem przejawia się solidarność gabinetu. O ile idzie o traktaty z zagranicą, zawierane przez króla, potrzebna jest z reguły uprzednia zgoda Zgromadzenia Narodowego na wszelkiego rodzaju traktaty (inaczej niż w innych państwach), z wyjątkiem układów ściśle politycznych, nie sprzeciwiających się konstytucji ani ustawom (odmiennie niż w Polsce). Konwencja, która upoważniałaby armję cudzoziemską do zajęcia terytorjum królestwa lub do przemarszu przez nie, byłaby bez takiego uprzedniego zatwierdzenia nieważna, jak również umowa co do pozbycia lub zamiany obszaru państwowego.

Stanowisko prawno-państwowe posłów (art. 74), ich prawa i nietykalność nie dają powodu do specjalnych uwag. O ważności wyboru posłów rozstrzyga po jej zbadaniu samo Zgromadzenie Narodowe (art. 78 i 81). Żadna siła zbrojna nie może być umieszczona w podwórzu lub budynku Zgromadzenia Narodowego bez zezwolenia jego prezesa, podobnie żaden organ państwowy nie może spełniać tam aktów władzy publicznej.

Przechodzimy do ustroju ministerstwa. Wszyscy ministrowie, premjer i ministrowie poszczególnych resortów oraz ministrowie bez teki (o ile są) miano-

wani są przez króla, jemu podlegają i tworzą Radę Ministrów [1]); odpowiedzialność ich rozciąga się na ich własne działania w urzędzie oraz na wszelkie akty królewskie, ustne lub pisemne, kontrasygnowane lub nie, jako też na wszystkie czynności króla o charakterze politycznym, a specjalnie odpowiedzialność ministra wojny i marynarki pokrywa wszystkie akty króla, jako najwyższego dowódcy armji. Wreszcie obejmuje ona z natury rzeczy i działalność podległych ministrom urzędników. O ile zaszło w tej sferze, pokrytej odpowiedzialnością, naruszenie konstytucji lub ustaw, może minister zostać postawiony w stan oskarżenia przez Zgromadzenie Narodowe większością $^2/_3$ części głosów, albo przez króla (podobnie w Rumunji), zarówno w czasie swego urzędowania, jak i w ciągu następnych pięciu lat. Sądem jest w tym przypadku osobny Trybunał Stanu, złożony z sześciu członków Rady Stanu (o której niżej) i z sześciu członków Trybunału Kasacyjnego, których oba te ciała wylosowują z pośród swych członków. Prezyduje w tym Trybunale prezes Trybunału Kasacyjnego (podobnie jak w Polsce). Odpowiedzialności parlamentarnej, polegającej na tem, że minister musi ustąpić wskutek wyrażenia mu votum nieufności przez parlament, konstytucja S. H. S. nie zna, pomimo, że nadała państwu nazwę monarchji parlamentarnej. Szczegółowe postanowienia zawiera ustawa o odpowiedzialności ministrów z dnia 20 czerwca 1922, znajdziemy je m. i. u Yovanovitcha (j. w. str. 208, nast.).

Ministerstwo, jako władza wykonawcza, może wydawać rozporządzenia wykonawcze do ustaw. Ta sama

[1]) Obecnie jest siedmnastu ministrów; patrz Krek (j. w. str. 253 z r. 1926).

władza, pojęta szerzej (t. j. jako ministerstwo razem z królem, będącym, w myśl konstytucji, dzierżycielem władzy wykonawczej), może wydawać i dekrety z mocą ustawy *(decret-loi)*, na podstawie każdorazowych specjalnych upoważnień ustawowych (a więc delegacja szczegółowa a nie ogólna), te dekrety jednak nie mogą stać w sprzeczności z konstytucją ani z ustawowem upoważnieniem, będącem ich podstawą. Zgromadzenie Narodowe może, w drodze uchwały, pozbawić te dekrety mocy obowiązującej, w całości lub w części.

Ministerstwom podporządkowani są t. zw. wielcy żupani, t. j. naczelnicy obwodów administracyjnych, rozgraniczonych wedle warunków naturalnych, społecznych i ekonomicznych, a mogących liczyć co najwyżej po 800.000 mieszkańców. Rozgraniczenia tego dokonało rozporządzenie królewskie z dnia 26 kwietnia 1922, tworząc 33 obwodów [1]), z których 17 przypada na dawną Serbję, 6 na Bośnię i Hercegowinę, 4 na Chorwację i Slawonję, po 2 na Slowenję i Dalmację, po 1 na Czarnogórę i Vojvodinę. Wielcy żupani, będący politycznymi przedstawicielami rządu, zarządzają, wraz z podwładnymi sobie urzędnikami i z istniejącymi w okręgach dawnych żupaństw żupanami [2]), sprawami państwowemi i są zwierzchnikami ogólnej administracji państwowej w obwodzie (patrz art. 95, 134 i 135 konst.), z wyjątkiem jednak spraw, podlegających ministerstwom wojny, sprawiedliwości, skarbu, spraw zagranicznych, komunikacji, poczt i telegrafów. Obok administracji państwowej istnieje i administracja samorządowa dla spraw miejscowych (t. j. gminnych,

[1]) W języku serbsko-chorwacko-słoweńskim (art. 3 konst.) oblasti, po niemiecku Gebiete albo Gaue.

[2]) Patrz K r e k (j. w. str. 263).

powiatowych i okręgowych), spełniana przez organa, pochodzące z wyboru, któremi są sejmiki i komitety okręgowe oraz wybierane przez nie sejmiki i komitety powiatowe i t. d. Zakres samorządowej administracji obwodowej jest bardzo obszerny (sprawy kulturalne, gospodarcze, komunikacyjne, sanitarne, społeczne, dobroczynne, zarząd majątku obwodu); w razie braku funduszów państwo dostarczy środków lub podejmie samo wykonanie tych funkcyj[1]). Wyjątkowo można stworzyć wspólne urzędy dla tych samych spraw państwowych i samorządowych w obwodzie, a w niektórych sprawach państwowych potrzebne jest zasięgnięcie opinji komitetu obwodowego przez wielkiego żupana. Wielki żupan ogłasza rozporządzenia, wydawane przez sejmiki obwodowe w ich zakresie działania. Gdyby wielki żupan sądził, że jakieś rozporządzenie lub jakakolwiek uchwała organów samorządowych nie jest oparta na ustawach, a tem bardziej na konstytucji, wstrzyma się z ogłoszeniem rozporządzenia, względnie nie dopuści do wykonania uchwały i, o ile idzie o rozporządzenia, przedłoży sprawę Radzie Stanu do rozstrzygnięcia. Jeśli Rada Stanu uzna także to rozporządzenie za pozbawione podstawy prawnej, to nie zostanie ono wydane ani ogłoszone. O ile zaś idzie o wykonanie zawieszonej przez wielkiego żupana uchwały samorządowej, to przysługuje znów organowi samorządowemu, który ją powziął, prawo wniesienia rekursu do Rady Stanu. W ten sposób spełnia władza państwowa przysługujący jej na mocy art. 101 konst. nadzór nad działalnością władz samorządowych,

[1]) Patrz art. 96 konst. Okręgi nazywają się w rodzimym języku: okružja, županje, po niemiecku Kreise; powiaty: srezi, Bezirke; gminy: opštine, Gemeinden.

a Rada Stanu wykonuje jedną część swego zakresu działania, t. j. sądownictwo administracyjne i nadzór nad jednostkami samorządowemi. Prócz tego jest Rada Stanu także powołana do rozstrzygania niektórych sporów kompetencyjnych t. j. sporów w łonie państwowych organów administracyjnych, tudzież pomiędzy rządem a samorządem; inne spory kompetencyjne, a przedewszystkiem pomiędzy administracją cywilną lub wojskową a sądownictwem, rozstrzyga Trybunał Kasacyjny, jedyny na całe królestwo, będący najwyższą instancją także dla sądów wojskowych (P i t a m i č, l. c. str. 94), a mający swą siedzibę w Zagrzebiu na terytorjum chorwacko-słoweńskiem.

Godność członka Rady Stanu mogą piastować tylko wysocy funkcjonarjusze państwowi i osoby o wykształceniu uniwersyteckiem, które spędziły 10 lat w służbie państwowej lub na usługach społeczeństwa, a najmniej $^2/_3$ części radców musi się wykazać dyplomem ukończonych studjów prawniczych.

Sądownictwo jest niezawisłe; sędziowie wymierzają sprawiedliwość tylko na podstawie ustaw; nie mogą być postawieni w stan oskarżenia z racji wykonywania swego urzędowania, bez zgody właściwego sądu apelacyjnego. Sędzia nie może być powołany nawet tymczasowo na inny urząd publiczny, chociażby bezpłatny, bez swej zgody oraz bez zezwolenia Trybunału Kasacyjnego.

Kontrolę nad zgodnością administracji państwowej z budżetem i nad tem, aby nie przekraczano wydatków oraz nie robiono przenoszeń *(virement)* z jednego działu do drugiego sprawuje Urząd Najwyższej Kontroli, składający się z prezesa i członków, wybra-

nych przez Zgromadzenie Narodowe z listy kandydatów, ułożonych przez Radę Stanu. Prezes i połowa członków urzędu muszą być prawnikami, druga połowa składa się z byłych ministrów skarbu i byłych urzędników skarbowych. Korzystają oni z takiej samej nieusuwalności, jak członkowie Rady Stanu, t. j. mogą być oddaleni lub przeniesieni na inne stanowisko tylko na podstawie wyroku sądowego. Od decyzji Najw. Kontroli dopuszczalne jest odwołanie się do Trybunału Kasacyjnego, ale tylko w wypadkach wyjątkowych, przewidzianych w ustawie. Na podstawie sprawozdania Najw. Kontroli zapada w ciągu roku uchwała Zgromadzenia Narodowego, decydująca o udzieleniu lub odmowie absolutorjum.

Z postanowień, dotyczących wojskowości, warto zaznaczyć, że obowiązek służby wojskowej jest powszechny, i że armja cudzoziemska nie może być przyjęta na usługi państwa, jak również armja jugosłowiańska nie może być oddana na usługi państwa zagranicznego bez uprzedniej zgody Zgromadzenia Narodowego. W czasie wojny, ogólnej mobilizacji lub rewolucji mogą ulec niektóre prawa wolnościowe (stowarzyszania, zgromadzania, porozumiewania się, przesiedlania się, wolność korespondencji i prasy, nietykalność mieszkania) zawieszeniu w drodze ustawowej (art. 127).

O ile idzie o polityczne stanowisko Jugoslawji w rodzinie państw europejskich, dają się słyszeć głosy, iż należy się liczyć z możliwością zesolidaryzowania się wszystkich Słowian na Bałkanach [1]), jak również,

[1]) Patrz np. Z. Klimowczak: Sytuacja międzynarodowa i polityka zagraniczna Królestwa S. H. S. („Przegląd Polityczny", Warszawa, marzec 1926).

że nie byłoby wykluczone połączenie Jugosławji z Bułgarją. Gdyby to wogóle kiedyś nastąpiło (a idea ta nie jest obca i miarodajnym sferom bułgarskim), musiałoby to spowodować przekształcenie wewnętrznego ustroju Jugosławji w duchu zupełnie federalistycznym. Narazie weszła Jugosławja w bliższe stosunki przyjaźni z Francją, celem zrównoważenia skutków przyjaźni włosko-albańskiej.

BUŁGARJA

Terytorja, zamieszkałe przez ludność bułgarską, oderwane zostały przez pokój w San Stefano (3 marzec 1878), zawarty po wojnie rosyjsko-tureckiej, od państwa tureckiego i uzyskały własną państwowość. Granice tego państwa zostały znacznie zredukowane przez traktat berliński (13 lipca 1878), jednakowoż już traktat w San Stefano określił główne podstawy bułgarskiego ustroju państwowego, stanowiąc, że ludność bułgarska ma wybrać sobie księcia, nie należącego do żadnej z dynastyj, panujących we wielkich mocarstwach europejskich, tudzież, że różnice wyznaniowe nie mogą być przeszkodą w sprawowaniu funkcyj publicznych oraz wykonywaniu praw politycznych. Również orzekły traktaty, że projekt państwowej organizacji bułgarskiej ma być opracowany pod nadzorem komisarza rosyjskiego, ze względu na ustanowioną czasową okupację rosyjską, a za współudziałem komisarza Porty ottomańskiej, i że ma zostać przedłożony zgromadzeniu notablów bułgarskich do przyjęcia. Tak się też stało. Elaborat konstytucyjny, ułożony pod kierunkiem Ks. Dundukowa-Korsakowa, został posłany do Petersburga, tam przejrzany i poprawiony, a wreszcie przedłożony bułgarskiemu Zgromadzeniu Konstytuującemu w Tirnowie, dnia 10 lutego 1879. Zgromadzenie to składało się z dygnitarzy państwowych, z posłów, wybranych przez ludność, i z pewnej ilości deputowanych, zamianowanych przez rząd ro-

syjski; poczyniło ono dość znaczne zmiany w projekcie petersburskim, a było skrępowane postanowieniem traktatu berlińskiego, iż książę bułgarski potrzebuje zatwierdzenia Wysokiej Porty i zgody mocarstw, które podpisały traktat berliński. W ten sposób weszła Bułgarja w stosunek wasalistyczny do państwa ottomańskiego [1]).

Konstytucja tirnowska z dnia 16 kwietnia 1879 obowiązuje po dziś dzień z niewielkiemi zmianami, dokonanemi przez ustawy z 15 maja 1893 i z 11 lipca 1911. Jeden z jej dokładnych znawców, prof. S. Balamezow, twierdzi, że wprawdzie mylnem jest uważać konstytucję belgijską za jej prototyp, że jednakowoż weszły w jej skład niektóre pierwiastki belgijskie, a obok nich rumuńskie i greckie, głównym zaś wzorem był statut organiczny serbski z r. 1869 [2]). Zanim jednak poznamy konstytucję samą, należy zanotować, że w r. 1886 nastąpiło rozszerzenie obszaru, na który rozciągała się jej moc obowiązująca, a to przez całkowite złączenie wschodniej Rumelji, kreacji traktatu berlińskiego, z Bułgarją; następnie, że w r. 1908 ogłosił ówczesny książę bułgarski Ferdynand, z domu Koburgów, całkowitą niezależność Bułgarji i zerwanie wszelkiej zależności a tem bardziej wasalstwa w stosunku do Turcji i, że to zerwanie

[1]) Patrz np. J. Makowski: Prawo międzynarodowe, wydanie drugie, Warszawa 1922, str. 207. Tekst traktatu berlińskiego, patrz Dareste: Les constitutions modernes, Paris 1891, tom II, str. 274. Całe to wasalstwo było właściwie czysto nominalne. Dobry szkic dziejów powstania dzisiejszego państwa bułgarskiego podaje „Czas“ z 11 maja 1927 w artykule p. t. „Pięćdziesięciolecie wyzwolenia Bułgarji“.

[2]) La constitution de Tirnowo; imprimerie de la cour, Sofia 1925.

zyskało zatwierdzenie międzynarodowe, że równocześnie książę Ferdynand ogłosił się królem i zaczął się tytułować carem Bułgarji i wreszcie, że Bułgarja brała, jak wiadomo, udział w wojnie światowej po stronie mocarstw centralnych z ujemnym dla siebie wynikiem, i że podpisała dnia 27 listopada 1919 traktat pokojowy z ententą w Neuilly-sur-Seine, tracąc przezeń (art. 27 i 37 trakt.) cząstkę swego obszaru na rzecz królestwa serbsko-chorwacko-słoweńskiego.

Przechodzimy do konstytucji. Jak właśnie powiedziano, Bułgarja jest monarchją, godność królewska jest dziedziczna w rodzie króla Ferdynanda I, z rodu Sasko-Koburgsko-Gotajskiego, i przechodzi na jego potomków wedle zasad prawa salickiego, t. j. że uprawnieni są do następstwa tylko jego potomkowie męscy, pochodzący od niego po mieczu, czyli agnaci, w porządku pierworodztwa. Z tej przyczyny zasiadł na tronie bułgarskim, po abdykacji króla Ferdynanda w r. 1918, jego syn Borys. Kobiety, tudzież mężczyźni, pochodzący od założyciela dynastji po kądzieli, nie mają prawa następstwa tronu. Król musi być religji prawosławnej; wyjątek uczyniła konstytucja dla króla Ferdynanda (art. 38). Król oraz następca tronu osiągają pełnoletność z ukończeniem 18 lat życia. Wstępując na tron, względnie obejmując władzę, składa król wobec Wielkiego Zgromadzenia Narodowego przysięgę na konstytucję i na kierowanie się jedynie dobrem kraju.

Jeżeli następca tronu zostanie królem przed dojściem do pełnoletności, rządzi za niego tymczasowo regencja, w której skład mogą wchodzić ministrowie i członkowie Trybunału Kasacyjnego, zarówno obecni jak i dawniejsi, o ile sprawowali swe funkcje bez za-

rzutu. Wypadek regencji, i to sprawowanej tylko przez Radę Ministrów, zachodzi także, jeżeli król umrze lub zrezygnuje, nie mając wogóle syna, ale pozostawiając wdowę brzemienną. Wtedy, jeżeliby się okazało, że królowa powiła córkę, dynastja uważana jest za wygasłą i Rada Ministrów zwołuje do miesiąca Wielkie Zgromadzenie Narodowe dla dokonania wyboru nowego króla, w którym to razie potrzeba do ważności wyboru większości dwóch trzecich części głosów obecnych członków (art. 143, 151), oddanych za pewnym kandydatem. Jeżeli natomiast urodzi się syn, trwa regencja dalej z powodu małoletności królewskiej.

Król nie może być równocześnie panującym w innem państwie, o ile nie otrzyma na to zezwolenia wspomnianego Wielkiego Zgromadzenia Narodowego (art. 7).

Jakkolwiek Bułgarja jest państwem konstytucyjnem, posiadającem reprezentację narodową (art. 4), uprawnienia królewskie są dość znaczne, sięgają dalej, niż w niejednej innej współczesnej monarchji. Król ma prawo, w razie jeżeli państwu zagraża jakieś wewnętrzne lub zewnętrzne niebezpieczeństwo, a Zgromadzenie Narodowe nie może być zwołane, wydawać przepisy ustawowe w formie dekretów *(décret-loi)* we wszystkich sprawach, z wyjątkiem nakładania nowych podatków i kontrybucyj. Te dekrety ustawodawcze mają być potem przedłożone Zgromadzeniu Narodowemu „do aprobaty“; należałoby przyjąć, że, w razie odmówienia aprobaty, ich moc obowiązująca gaśnie. Król, a nie rząd, ma inicjatywę ustawodawczą; jego propozycje i projekty przedkłada ministerstwo Zgromadzeniu Narodowemu na jego rozkaz (art. 109). Król sam dokonuje nominacji na wszystkie stanowiska pań-

stwowe (art. 163), przyczem każdy funkcjonarjusz składa przysięgę na wierność królowi i konstytucji i jest odpowiedzialny za swe czynności urzędowe. Król sam dzierży władzę wykonawczą w swych rękach; wszystkie organa tej władzy (a raczej funkcji) działają nietylko w jego imieniu, ale i pod jego nadzorem (art. 12), a ministrowie są odpowiedzialni nietylko przed Zgromadzeniem Narodowem, ale i przed królem (art. 153). W razie, jeżeli zachodzą poważne przeszkody zwołania Zgromadzenia Narodowego, może sam król zadekretować, na propozycję Rady Ministrów, pożyczkę państwową do wysokości 3,000.000 franków, za późniejszą ratyfikacją tego dekretu przez Zgromadzenie Narodowe (art. 125). Może także zarządzić, w tych samych warunkach, wydatkowanie ze skarbu państwa do wysokości 1,000.000 franków na cele nieprzewidziane budżetem. Ma prawo ogłosić stan oblężenia w razie wojny, inwazji nieprzyjacielskiej lub zbrojnego buntu domowego, o ile Zgromadzenie Narodowe nie jest zebrane (art. 73). Ratyfikowane przez króla traktaty międzynarodowe mogą nie być podane Zgromadzeniu Narodowemu do wiadomości, gdyby tego wymagał interes i bezpieczeństwo państwa (art. 17). Król może odroczyć zwyczajną sesję Zgromadzenia Narodowego, zaraz po zwołaniu go, na całe dwa miesiące (art. 135). Król może zamianować regencję, złożoną z trzech osób, dla swego małoletniego następcy, na wypadek swej śmierci (art. 28) i t. d.

„Władza“, a raczej funkcja ustawodawcza należy, wedle art. 9 konst., do króla i do Zgromadzenia Narodowego (Sobranje). Należy to rozumieć tak, że Zgromadzenie Narodowe, mające narówni z królem prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 100, 109), uchwala tekst ustaw,

zarówno przez siebie jak i przez króla zainicjowanych, a król udziela tym uchwałom swej sankcji. Nie jest powiedziane w konstytucji, jakoby jej udzielić musiał, a więc może jej i odmówić, co jednak, wedle twierdzenia Balamezowa (l. c. str. 43), jeszcze nigdy się nie zdarzyło. Są dwa zgromadzenia: Wielkie Zgromadzenie Narodowe, zwoływane w wypadkach nadzwyczajnych, i Zwykłe Zgromadzenie Narodowe, czyli stale funkcjonujący parlament. Oba są jednoizbowe. Wprawdzie pierwszy książę bułgarski, Aleksander Battenberg, zamierzał, w czasie swego zamachu stanu 1881—1883, wprowadzić i Izbę Wyższą, i uzyskał już na to zgodę Zwykłego Zgromadzenia Narodowego, ale już w kilka dni później powrócił on na grunt konstytucyjny i zrzekł się tego zamysłu [1]).

Do zakresu działania Zwykłego Zgromadzenia Narodowego należy: uchwalanie i autentyczna interpretacja ustaw, budżetu, podatków i pożyczek państwowych, rozstrzyganie o odpisaniu zaległych a nieściągalnych podatków i danin, kontrolowanie wydatków państwowych za ubiegłe lata na podstawie sprawozdań Izby obrachunkowej, przyjmowanie petycyj i odstępowanie ich właściwym ministrom, wybór komisyj ankietowych dla któregokolwiek działu administracji, wreszcie stawianie ministrów w stan oskarżenia (art. 105, 106). Do ważności uchwał wystarcza zwykła większość głosów (z wyjątkiem ostatniego punktu) przy komplecie $^1/_3$ części wszystkich posłów. Głosowanie jest osobiste i jawne, może jednak być i tajne, jeżeli Zgromadzenie Narodowe tak uchwali. Zgromadzenie może w głosowaniu także odrzucać, zmieniać lub uzupełniać przedłożenia królewskie. Jeżeli budżet na pewien rok

[1]) Patrz Dareste, l. c. str. 275.

nie mógł być uchwalony na czas, z powodu niemożności zwołania Zgromadzenia Narodowego, to pozostaje w mocy budżet zeszłoroczny, o ile idzie o pokrycie wydatków nagłych a niezbędnych.

Zwołanie Zgromadzenia Narodowego, tak na coroczną sesję zwyczajną, jako też w razie potrzeby na sesję nadzwyczajną, otwarcie, zamknięcie i rozwiązanie Zgromadzenia należy do rzędu prerogatyw królewskich. Konstytucja sama określa czas trwania sesji zwyczajnej, a mianowicie: ma ona trwać od 15 października do 15 grudnia, i od 15 stycznia do 15 marca. Jeżeli zważymy, że król ma prawo odroczenia sesji, zaraz po jej otwarciu, na dwa miesiące — o czem już wspomnieliśmy — to okaże się, że to odroczenie może faktycznie trwać przez cztery miesiące, bo z chwilą, w której kończy się trwanie odroczenia królewskiego, t. j. 15 grudnia, rozpoczyna się automatycznie nowa dwumiesięczna przerwa z mocy samej konstytucji (art. 127, 135). Może jednak nastąpić przedłużenie sesji zwyczajnej za wzajemną zgodą króla i Zgromadzenia Narodowego (art. 129). Jest wreszcie obowiązkiem królewskim podać Zgromadzeniu Narodowemu, przy końcu każdej sesji, do wiadomości swą decyzję, co do każdej uchwały powziętej przez Zgromadzenie, a królowi przedłożonej (art. 118).

Przy otwarciu sesji posłowie świeccy składają przysięgę na konstytucję oraz ślubują powodować się jedynie względami na dobro narodu i króla; posłowie duchowni składają analogiczne przyrzeczenie.

Obrady Zgromadzenia Narodowego są jawne; może jednak nastąpić, za zgodą Zgromadzenia, wykluczenie jawności. Do gmachu Zgromadzenia nie wolno wchodzić z bronią. Miejsce, w którem ma się

odbyć sesja Zgromadzenia, wyznacza król w swym dekrecie zwołującym, z czego wynika, że niezawsze i niekoniecznie musi się ona odbyć w Sofji, stolicy państwa (art. 128). Otwierając Zgromadzenie, wygłasza król mowę tronową, przedstawiającą ogólne położenie kraju, oraz zapowiadającą propozycje, które mają być przedłożone od tronu i od rządu. Na mowę odpowiada Zgromadzenie adresem.

Zgromadzenie ma prawo ukonstytuowania się, uchwalania sobie regulaminu obrad i postępowania, ma własną policję domową, stojącą pod rozkazami swego prezydenta; czuwa też nad nietykalnością swych członków. Nietykalność ta nie idzie nieracjonalnie daleko, bo ani nie trwa poza okres sesji, ani się nie odnosi do działań pozaizbowych, wchodzących w zakres wykonywania mandatu poselskiego, ale z drugiej strony, o ile idzie o uczynki karygodne, nie należące do kategorji najcięższych, to nie można wogóle ścigać ani aresztować żadnego deputowanego w czasie trwania sesji tudzież pięć dni przed jej otwarciem. Również nie można w tymże okresie czasu przytrzymywać deputowanych za ich długi. Wreszcie, samo Zgromadzenie wykonuje nad swymi członkami władzę dyscyplinarną przez swe prezydjum (art. 94—97).

O ile sesja nie została zwołana przez króla, nie mogą się członkowie Zgromadzenia zbierać na sesję z własnej woli; również nie mogą odbywać sesji po odroczeniu, zamknięciu lub rozwiązaniu Zgromadzenia (art. 138). Wszyscy członkowie Zgromadzenia pobierają diety dzienne. Wszyscy korzystają z pełnej wolności słowa i nie można wdrażać przeciw nim żadnych kroków z powodu poczynionych przez nich oświadczeń. Repre-

zentują cały naród, a nie tylko swe okręgi wyborcze, nie podlegają też żadnym instrukcjom wyborczym. W wykonaniu swego prawa kontroli nad całokształtem administracji państwowej mogą, oprócz wspomnianego już prawa ustanowienia komisyj ankietowych (śledczych), wnosić interpelacje do rządu, na które rząd ma obowiązek odpowiadać (art. 107). Wolno jednak przedstawicielom rządu, od których Zgromadzenie domaga się wyjaśnień, zachować milczenie, pod własną odpowiedzialnością, co do faktów, których niepotrzebne rozgłaszanie *(divulgation inopportune)* może szkodzić interesom państwa (art. 92).

Co się tyczy składu Zgromadzenia Narodowego, postanawia konstytucja, że jego członkowie mają być wybierani w głosowaniu bezpośredniem, po jednym na każde 20.000 ludności obu płci. Mandat trwa cztery lata, czynne prawo wyborcze przysługuje wszystkim obywatelom bułgarskim, mającym ukończonych 21 lat i korzystającym z praw cywilnych i politycznych. Od r. 1919 wprowadzono system wyborczy proporcjonalny. Prawo wyborcze bierne, czyli wybieralność przysługuje wszystkim obywatelom, posiadającym prawa cywilne i polityczne i ukończonych 30 lat wieku, a umiejącym czytać i pisać (art. 86). Jeżeli król rozwiąże Zgromadzenie Narodowe, to nowe wybory mają się odbyć najdalej do dwóch miesięcy, a nowe Zgromadzenie ma się zebrać najdalej do czterech miesięcy po rozwiązaniu poprzedniego (art. 137).

Oprócz tego Zwyczajnego Zgromadzenia Narodowego, będącego stałym organem legislatywy, istnieje jeszcze, jak już wspomnieliśmy, i nadzwyczajne, t. zw. Wielkie Zgromadzenie Narodowe dla nadzwyczajnych spraw i wypadków (art. 85 konst.). Składa się ono

z ilości członków dwa razy większej niż Zgromadzenie Zwyczajne, a wybranych również bezpośrednio przez naród, w stosunku dwóch deputowanych na 20.000 ludności, wedle postanowień specjalnej ordynacji wyborczej. Zgromadzenie to zajmuje się tylko sprawami, wymienionemi w art. 141—143 konstytucji, a mianowicie: 1) kwestją odstąpienia lub zamiany jakiejkolwiek części obszaru państwa bułgarskiego, 2) objęciem tronu przez króla bułgarskiego w innem państwie (a więc stworzeniem t. zw. unji osobistej między Bułgarją a innym krajem), 3) modyfikacją albo rewizją konstytucji, 4) wyborem nowego króla w razie wygaśnięcia dynastji w linji męskiej, czyli w razie braku jakichkolwiek agnatów, wreszcie 5) wyborem regentów na czas małoletności króla. W pierwszym przypadku może to Zgromadzenie zwołać król albo regencja; do prawomocnej uchwały wystarcza większość obecnych członków Zgromadzenia (art. 142). W drugim i trzecim przypadku zwołuje król, a do prawomocności uchwały potrzeba $^2/_3$ części głosów wszystkich członków Zgromadzenia. To jednak nie wystarcza, gdyż do zmiany lub rewizji konstytucji potrzeba także, wedle art. 168 konstytucji, takiejże samej, t. j. większością $^2/_3$ części wszystkich członków powziętej uchwały Zwykłego Zgromadzenia Narodowego, a dopiero potem na tej podstawie decyduje Wielkie Zgromadzenie Narodowe (art. 169). W czwartym przypadku zwołuje Wielkie Zgromadzenie Rada Ministrów; do ważności jego uchwały potrzeba większości $^2/_3$ części głosów obecnych (a nie wszystkich) członków Zgromadzenia. W piątym wreszcie przypadku Zgromadzenie zwoływane bywa także przez Radę Ministrów, ale do prawomocności uchwały wy-

starcza zwyczajna większość członków obecnych. Do tego Wielkiego Zgromadzenia, mającego również prawo samoukonstytuowania się, odnoszą się też postanowienia konstytucji o swobodzie opinji poselskiej, o uchwaleniu sobie regulaminu obrad, o potrzebnem *quorum*, o jawności względnie tajności głosowania, i o składaniu przysięgi poselskiej (art. 147).

Do atrybucji Wielkiego Zgromadzenia Narodowego należy także wysłuchanie przysięgi nowego króla, który ją wobec tego Zgromadzenia składa (atr. 34).

Organami władzy wykonawczej, działającej w imieniu króla i pod jego nadzorem, są: Rada Ministrów i poszczególne ministerstwa (art. 12, 149, 149). Rada składa się z dziesięciu ministrów, wyraźnie w art. 161 wymienionych, przyczem warto zauważyć, że sprawy zagraniczne i sprawy wyznaniowe połączone są w jednem ministerstwie. Jednego z tych ministrów mianuje król premjerem; niema więc osobnego prezydenta gabinetu. Każdy urzędowy akt królewski musi być kontrasygnowany przez jednego przynajmniej ministra, i dopiero wtedy jest wykonalny, a minister przyjmuje zań odpowiedzialność (art. 18 i 154). Prócz zwykłych czynności rządowych, należy do Rady Ministrów objęcie i sprawowanie rządów w razie, gdyby król zmarł bez pozostawienia następcy tronu, a to zarówno wtedy, gdyby pozostawił wdowę brzemienną, jak i wtedy, gdyby ten wypadek nie zachodził, a wreszcie gdyby król pozostawił następcę nieletniego, bez ustanowienia dla niego regencji. To sprawowanie rządów przez gabinet trwa aż do ustania przyczyn, które je spowodowały, i w tym czasie nie może nastąpić żadna zmiana w składzie ministerstwa (art. 151). Wszystkich ministrów mianuje i odwołuje król; oni wszyscy są odpo-

wiedzialni solidarnie tak przed królem, jak i przed Zgromadzeniem Narodowem za wszystkie zarządzenia, wydane wspólnie, i każdy z nich osobiście za swoje akty rządowe w granicach swych uprawnień; ponieważ konstytucja nie czyni tu żadnych odróżnień ani niczego nie specyfikuje, przyjąć należy, że ta odpowiedzialność jest zarówno prawnicza (za naruszenie ustaw), jak i polityczna (za nieodpowiedni kierunek rządzenia). Ale to odróżnienie objawia się w skutkach ministerjalnych postępków, albowiem postawienie ministra w stan oskarżenia ma miejsce tylko w razie zdrady stanu albo zdrady króla, za pogwałcenie konstytucji, za szalbierstwo *(prévarication)* lub za jakiś prejudykat stworzony na niekorzyść państwa a w celach osobistego interesu (art. 155). Oskarżenie wdraża Zwykłe Zgromadzenie Narodowe w drodze wniosku pisemnego, zaopatrzonego podpisami przynajmniej jednej czwartej części członków Zgromadzenia; do prawomocności oskarżenia potrzeba uchwalenia tego wniosku większością przynajmniej dwóch trzecich części obecnych członków Zgromadzenia; sądem orzekającym jest osobny *ad hoc* stworzony Trybunał Stanu (art. 156—158). Pojęcie „pogwałcenia konstytucji" należy, zdaniem Balamezowa (l. c. str. 47) interpretować bardzo obszernie, albowiem wedle art. 43 konstytucji królestwo bułgarskie ma być rządzone „zgodnie z ustawami", a tem samem każde naruszenie jakichkolwiek ustaw przez rząd jest już i naruszeniem konstytucji; pogląd zupełnie logiczny, któryby powinien zostać powszechnie przyjęty i ustalony.

Niższemi władzami administracyjnemi są władze obwodowe, okręgowe i komunalne. Wedle art. 5 konst. dzieli się terytorjum państwowe pod względem admi-

nistracyjnym na obwody, okręgi i gminy, a osobna ustawa określi szczegółowo ten podział administracyjny, opierając się na zasadach samorządu gminnego.

O ile wreszcie idzie o trzecią funkcję władzy państwowej, t. j. o wymiar sprawiedliwości, to konstytucja zawiera bardzo mało postanowień. Mówi ona jedynie, że funkcja ta należy w całej swej rozciągłości do władz i osób, wyposażonych w uprawnienia sędziowskie, a funkcjonujących w imieniu króla; stosunek króla do władz sądowych będzie określony osobno. Król ma prawo łagodzenia i darowywania kar, wedle zasad ustalonych w ustawie o postępowaniu sądowo-karnem, ma prawo ułaskawienia indywidualnego, natomiast amnestję zbiorową może wydać, tudzież ministrów skazanych przez Trybunał Stanu może ułaskawić tylko za zgodą Zgromadzenia Narodowego (art. 13—16 i 159). Nikt nie może być skazany na karę inaczej jak prawomocnym wyrokiem właściwego sądu, nie można też nakładać innych kar, jak tylko te, które są ustawami przewidziane *(nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege)*. Nie można tworzyć trybunałów wyjątkowych ani komisyj śledczych pod żadną nazwą. W razie wybuchu rewolucji zbrojnej, niebezpieczeństwa obcego napadu, lub wybuchu wojny, można ogłosić stan oblężenia, a wtedy wchodzą w życie trybunały wojskowe (art. 73).

Zkolei musimy zapoznać się z ogólnemi prawami obywateli bułgarskich. Za takich uważa się: *a)* wszystkie osoby, urodzone w Bułgarji, a które nie zmieniły później swego obywatelstwa (system terytorjalny), *b)* osoby, urodzone choćby zagranicą z rodziców obywateli bułgarskich (zasada osobowości). Każdy Bułgar może przyjąć obywatelstwo obce, ale dopiero po od-

byciu służby wojskowej i spełnieniu wszystkich obowiązków wobec państwa. Uznaje się równość wobec prawa, niema podziału na klasy i tytułów szlachectwa. Nikt w obrębie Bułgarji nie ma prawa kupowania ani sprzedawania istot ludzkich. Każdy niewolnik, jakiejkolwiek płci, narodowości lub religji jest wolny od chwili, w której wkroczy na terytorjum bułgarskie (postanowienia uzasadnione poprzednią przynależnością obszaru bułgarskiego do Turcji). Tylko obywatele bułgarscy korzystają z praw politycznych i tylko oni mogą być funkcjonarjuszami państwowymi, komunalnymi i służyć w wojsku, służba wojskowa jest dla nich powszechna; cudzoziemców dopuszcza się do służby wojskowej tylko za osobnem zezwoleniem Zgromadzenia Narodowego w każdym wypadku. Prawo własności jest nietykalne, wywłaszczenie może nastąpić tylko ze względów użyteczności publicznej za słusznem i poprzedniem odszkodowaniem. Obowiązek podatkowy jest powszechny, z wyjątkiem króla i następcy tronu. Uwięzienie i rewizja domowa mogą mieć miejsce tylko zgodnie z przepisami ustawy (art. 74). Tortury i konfiskata majątków są zakazane. Tajemnica listów i telegramów jest nienaruszalna. Nauczanie elementarne (szkoła ludowa) jest przymusowe i bezpłatne. Równouprawnienie ludności pod względem językowym, narodowościowym i religijnym, określone zostało w traktacie z Neuilly w tych samych naogół granicach, w jakich to czyni traktat wersalski koalicji z Polską w art. 2, 7, 8, 9 oraz 12 (międzynarodowa kontrola i gwarancja), ale bez specjalnych uprzywilejowań dla ludności żydowskiej.

Prasa jest wolna, niema żadnego rodzaju cenzury ani kaucji; jeśli można ścigać autora artykułu,

z powodu iż jest wiadomy i zamieszkały w Bułgarji, to wydawca, drukarz i rozpowszechniający są wolni od odpowiedzialności. Występki prasowe podlegają judykaturze sądów zwyczajnych. Bułgarzy mają prawo spokojnego zgromadzania się bez broni, nie potrzebując do tego poprzedniego zezwolenia; jednak do zgromadzeń pod gołem niebem stosują się wszystkie regulaminy policyjne. Mogą także zawiązywać stowarzyszenia bez poprzedniego zezwolenia, o ile cele i środki stowarzyszenia nie są przeciwne bezpieczeństwu państwa, porządkowi publicznemu, religji i dobrym obyczajom. Zarówno osoby fizyczne jak i instytucje, istniejące legalnie, mają prawo wnoszenia petycyj do władz kompetentnych.

Na zakończenie jeszcze zaznaczamy, że król ma obowiązek rezydencji w kraju, że jego osoba jest uświęcona i nietykalna, że jest on najwyższym szefem siły zbrojnej tak w czasie pokoju, jak i w czasie wojny. Istnieje w Bułgarji religja panująca, a jest nią chrześcijańska religja prawosławna *(Orthodoxe)*; królestwo jest poddane pod względem kościelnym św. Synodowi, który jest najwyższą duchowną władzą kościoła bułgarskiego. Chrześcijanie innych wyznań, oraz niechrześcijanie korzystają z wolności religijnej, o ile ich praktyki religijne nie sprzeciwiają się istniejącym prawom (art. 40); podlegają też swoim własnym zwierzchnikom religijnym. Nikt jednak nie może uchylić się, ze względu na swe przekonania religijne, od ustawowo nałożonych powszechnych obowiązków[1]).

[1]) W opracowaniu powyższem oparliśmy się na francuskiem tłumaczeniu tekstu konstytucji, wydanem w Sofji w drukarni państwowej, a nadesłanem bibljotece Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie przez poselstwo bułgarskie w Warszawie.

Bułgarja była w r. 1925 przedmiotem zaczepki ze strony Grecji — i zatarg wojskowy, jaki się tam wtedy wytworzył, mógł był doprowadzić do otwartej wojny, gdyby Liga Narodów nie była wystąpiła szybko i energicznie i gdyby Grecja nie była poddała się werdyktowi Rady Ligi, uznającemu Grecję za winowajczynię i skazującemu ją na zapłacenie odszkodowania [1]). Również zagrażał Bułgarji poważnie przewrót anarchistyczno-komunistyczny, gdyby się były powiodły oba ówczesne haniebne zamachy na króla Borysa i na katedrę sofijską [2]).

---

[1]) Patrz Starzyński: Ustrój powojenny (j. w. str. 70).

[2]) O polityce bułgarskiej 1923—1926 patrz Tadeusz St. Grabowski: Bułgarja po przewrocie („Przegląd Polityczny", 1926, zeszyt 2 i 3).

ROSJA

Rosyjska Socjalistyczna Federacyjna Republika Sowiecka

Nie zamierzam tutaj wypowiadać ogólnego sądu o dzisiejszym Związku Sowieckich Socjalistycznych Rosyjskich Republik; uczyniłem to niedawno przy innej sposobności [1]), temat nie zachęca bynajmniej do powrotu, a zresztą zarówno skodyfikowane zasady systemu, który zaraz poznamy, jak i środki stosowane do jego wprowadzenia w życie, jak wreszcie i skutki, do których on doprowadził, mówią same przez się aż nazbyt wymownie.

Pierwsza rosyjska rewolucja z 3 (16) marca 1917 obaliła tron carów, oddała władzę w ręce rządu tymczasowego (Kereński) i uznała niepodległość Królestwa Kongresowego; druga rewolucja, z 6 (19) października 1917, doprowadziła bolszewików do władzy i zainaugurowała swe rządy wydaniem konstytucji, uchwalonej przez trzeci a zatwierdzonej przez piąty Wszechrosyjski Zjazd Sowiecki dnia 10 lipca 1918. Konstytucja ta składa się z „deklaracji praw pracującego i wyzyskiwanego ludu", oraz z ogólnych zasad ustroju R. S. F. R. S., oddaje całą władzę publiczną wyłącznie w ręce mas pracujących i ich pełnomocnego przedstawicielstwa, rad (sowietów) robotniczych, żołnierskich i włościańskich, i wypowiada nieubłaganą walkę kapitalizmowi, własności prywatnej, religji (art. 3) i in-

[1]) Powojenny ustrój państw europejskich (j. w. str. 102—109).

teligencji (art. 65), wzywając zarazem do decydującej walki proletarjatu z jego wyzyskiwaczami i oświadczając, że dla nich niema miejsca w żadnym organie władzy (art. 7). Wedle art. 3, Wszechrosyjski Zjazd Sowietów, „stawiając sobie za zadanie... całkowite zniesienie podziału społeczeństwa na klasy, bezlitosne zgniecenie wyzyskiwaczy, wprowadzenie socjalistycznej organizacji społecznej i zwycięstwa socjalizmu", postanawia znieść prywatną własność ziemi, ogłosić cały zapas nieruchomości ziemskich jako majątek całego ludu i przekazać go pracującym bez żadnego wykupu, na zasadach wyrównawczego użytkowania ziemi; wszystkie lasy, wnętrze ziemi i wody o państwowem znaczeniu, żywy i martwy inwentarz, wzorowe gospodarstwa i przedsiębiorstwa rolnicze ogłosić jako majątek narodowy, poczynić kroki do całkowitego przejścia zakładów przemysłowych, kopalń, kolei żelaznych i innych środków produkcji i transportu na własność Robotniczo-Włościańskiej Republiki Rad, uznać ustawę sowiecką o unieważnieniu pożyczek, zaciągniętych przez rządy carskie i burżuazyjne za pierwszy cios zadany międzynarodowemu kapitałowi bankowemu i finansowemu, i kroczyć tą drogą aż do zupełnego zwycięstwa międzynarodowej rewolucji robotniczej przeciw jarzmu kapitału; zaleca zatwierdzić przejęcie wszystkich banków na własność państwa robotniczo-włościańskiego celem wyzwolenia mas pracujących z pod jarzma tegoż kapitału, wreszcie wprowadzić celem zniweczenia pasorzytniczych warstw społeczeństwa powszechny obowiązek pracy, a „nie pracujący niech nie je" (art. 18). Finansowa polityka R. S. F. R. S. sprzyja, jak mówi art. 79, zasadniczemu wywłaszczeniu

burżuazji, powszechnej równości w dziedzinie produkcji i rozdziału dóbr, i oddaje do rozporządzenia sowietów wszystkie środki potrzebne do zaspokojenia miejscowych i ogólno-państwowych potrzeb Republiki, nie cofając się przed naruszeniem własności prywatnej. Zarazem zarządza się, dla zapewnienia masom pracującym całej pełni władzy a wykluczenia możliwości wznowienia władzy wyzyskiwaczy, uzbrojenie ludu pracującego, całkowite rozbrojenie klas posiadających i stworzenie socjalistycznej armji czerwonej robotników i włościan (krasnoarmiejców). Zaszczytne prawo noszenia broni i orężnego bronienia rewolucji przyznaje się tylko pracującym, nie pracujące żywioły zaś mają pełnić inne świadczenia wojenne (art. 19), oczywiście pośledniejsze.

Między ogólnemi zasadami ustroju R. S. F. S. R. znajdujemy na samem czele tezę, że ustrój ten polegać ma na ustanowieniu dyktatury proletarjatu i najbiedniejszego włościaństwa w formie silnej wszechrosyjskiej władzy sowietów, w celu wprowadzenia socjalizmu, przy którym nie będzie już władzy państwowej. W tych słowach, w których mieści się jaskrawa wewnętrzna sprzeczność, neguje R. S. F. R. S. poniekąd swoją własną państwowość, ogłaszając się niejako za jakąś wielką kooperatywę, bo gdzie niema władzy państwowej, tam niema i państwa; ale stosunków ustrojowych i pojęć prawnych sowieckich nie można brać zbyt ściśle jurydycznie. Ażeby umożliwić i ułatwić tej robotniczej ludności całego kraju sprawowanie jej dyktatorskiej władzy, oddaje się w ręce klasy robotniczej i ubogich włościan wszystkie techniczne i materjalne środki do wydawania gazet, broszur,

książek i t. p. i poręcza się ich swobodne rozpowszechnianie po całym kraju; oddaje się im wszystkie nadające się do urządzania zebrań ludowych lokale, z urządzeniem, światłem i opałem; udzielać się ma wszelkiego rodzaju pomocy materjalnej i innej dla jednoczenia się i organizowania; aby im „zapewnić rzeczywistą wolność sumienia", przeprowadza się zupełny rozdział szkoły i państwa od kościoła i przyznaje swobodę propagandy religijnej i antyreligijnej, a wreszcie, powodując się interesami klasy robotniczej, jako całości, pozbawia się poszczególne osoby i grupy ludności praw, z których one korzystają ze szkodą dla rewolucji socjalistycznej.

Najwyższą władzą R. S. F. R. S. jest Wszechrosyjski Zjazd Sowietów, składający się z przedstawicieli rad miejskich i gubernjalnych zjazdów sowieckich, a zbierający się, wedle konstytucji, najmniej raz w rok, zaś wedle najnowszej jej zmiany raz na dwa lata. Zwołuje go Wszechrosyjski Centralny Komitet Wykonawczy, t. zw. Wcik[1]) (skrót z nazwy Wsierossijskij Centralnyj Ispołnitelnyj Komitet), liczący najwyżej 200 członków, wybierany przez ten Zjazd, odpowiedzialny przed nim, zdający mu sprawę, a będący, w okresie czasu pomiędzy Zjazdami, najwyższą władzą Republiki. Im rzadziej zbiera się Zjazd Sowietów, tem bardziej wzrasta i utrwala się wszechwładza Wcika. Do ich kompetencji należą wszystkie sprawy o doniosłości ogólno-państwowej, jako to: zmiana i uzupełnianie konstytucji, kierownictwo ogólne zewnętrznej i wewnętrznej polityki R. S. F. R. S., określenie i zmiana

[1]) Obecnie nazywa się Cik (j. n.).

granic państwa, przyjmowanie w skład państwa nowych uczestników (co od początku tak w deklaracji, jak w konstytucji jest przewidziane) i uznawanie prawa wystąpienia poszczególnych uczestników, ogólny podział administracyjny państwa, określenie granic i kompetencji obwodowych związków rad i zatwierdzanie zjednoczeń obwodowych, wypowiadanie wojny i zawieranie pokoju, zatwierdzanie budżetu państwowego, wprowadzanie ogólno-państwowych podatków i świadczeń, ustalenie podstaw i ogólnego planu całego gospodarstwa społecznego, stworzenie podstaw organizacji sił zbrojnych, zaciąganie pożyczek, zawieranie umów handlowo-celnych, wydawanie ogólnych postanowień o nabywaniu i utracie obywatelstwa rosyjskiego i o prawach cudzoziemców na obszarze Rosji, prawo amnestji ogólnej i częściowej i ustawodawstwo ogólno-państwowe, organizacja sądownictwa i postępowanie sądowe, ustawodawstwo cywilne i karne i t. d. Niektóre jednak z powyższych praw (zmiana konstytucji, ratyfikacja traktatów pokoju) należą wyłącznie do Wszechrosyjskiego Zjazdu Sowietów. Prócz tego przysługuje temu Zjazdowi oraz Wcikowi prawo, które czyni je organami wszechmocnemi i wobec którego wszystkie inne postanowienia o ustroju i zakresie działania innych organów państwowych stają się iluzorycznemi, t. j. prawo rozszerzania sobie jednostronnie własnej kompetencji w każdym poszczególnym wypadku, art. 50 konst. mówi bowiem, że do zakresu działania Zjazdu i Wciku należą także, oprócz wyżej wymienionych, wszystkie sprawy, które one uznają za podlegające ich decyzji. Samowładną władzę carską zastąpiła więc arbitralność Zjazdu i Wcika. A wreszcie należy stwierdzić, że i Wcik sam jest

uznany w art. 31 za najwyższy organ nietylko zarządzający i kontrolujący, ale i ustawodawczy, tudzież czuwający nad wprowadzeniem konstytucji, jednoczący i uzgadniający prace w dziedzinie ustawodawstwa. Rozgraniczyć ustawodawczą władzę Wcika od takiejże władzy Wszechrosyjskiego Zjazdu Sowietów, byłoby rzeczą niełatwą.

Te dwa organy dokonują także wyboru, względnie usunięcia trzeciego centralnego naczelnego organu państwowego, t. j. Rady Komisarzy Ludowych (ministrów) i zatwierdzenia wyboru prezesa Rady Komisarzy, będącego zarazem głową państwa i jego przedstawicielem nazewnątrz (art. 49 lit. *n*). Do tej Rady Komisarzy należy ogólna administracja państwa, którą ona spełnia przez wydawanie dekretów, rozporządzeń, zarządzeń i t. p. Rada Komisarzy wyłania jednak ze siebie Centralny Komitet Komisarzy i stoi zarówno pod jego kontrolą, jak i pod nadzorem Wcika, któremu musi komunikować wszystkie swe decyzje, a który jest uprawniony do ich uchylenia lub wstrzymania. Postanowienia zaś Rady Komisarzy, posiadające doniosłe znaczenie ogólno-polityczne, musi Rada przedkładać do rozpatrzenia i zatwierdzenia wspomnianemu Centralnemu Komitetowi, wyłonionemu ze swego grona. Każdy komisarz ludowy, oprócz tego, że jest członkiem Rady Komisarzy, zwanej w skróceniu Sownarkom, jest oprócz tego naczelnikiem poszczególnego działu administracji państwowej; konstytucja przewiduje 18 jej działów i 18 komisarjatów. Każdy komisarz ma sobie dodane kolegjum, mogące zaskarżać jego decyzje przed Radą Komisarzy lub przed prezydjum Wcika i każdy jest przed temi dwoma organami odpowiedzialnym.

Niższemi stopniami sowietów czyli rad są Rady obwodowe, złożone z przedstawicieli Rad miejskich i powiatowych Zjazdów Rad; Rady okręgowe czyli gubernjalne, złożone z przedstawicieli Rad miejskich i gminnych Zjazdów Rad; Rady powiatowe, złożone z przedstawicieli wszystkich wiejskich Rad gminy; Rady delegatów, złożone z przedstawicieli mieszkańców miast i wsi. Wszystkie te Rady, względnie Zjazdy Rad, wybierają dla załatwiania spraw bieżących swe Komitety wykonawcze; każdy Zjazd (względnie Komitet wykonawczy w okresie pomiędzy Zjazdami) stanowi najwyższą władzę w granicach danego terytorjum i w zakresie swej kompetencji, która obejmuje wprowadzanie w życie wszystkich postanowień odnośnych wyższych organów władzy sowietów, starania o podniesienie danego terytorjum pod względem kulturalnym i gospodarczym i rozstrzyganie wszystkich kwestyj ściśle lokalnych. Wszystkie Rady, względnie Komitety wyższego stopnia mają prawo kontrolowania działalności Rad niższego stopnia[1]).

Czynne i bierne prawo wyborcze do Rad mają obywatele rosyjscy, liczący lat 18 (która to cyfra może być obniżona), zarabiający na życie pracą produkcyjną i pożyteczną dla ogółu, osoby, pomagające im w tej pracy, w szczególności zaś robotnicy przemysłowi, handlowi, rolni, włościanie i kozacy, osiedli na roli, nie korzystający z pracy najemników w celach zysku; żołnierze armji i floty sowieckiej, osoby powyższych kategoryj, o ile utraciły zdolność do pracy, wreszcie cudzoziemscy robot-

[1]) Patrz trafne uwagi: K. W. Kumanieckiego: Trzy Konstytucje (ankieta krakowska, str. 17, nast.).

nicy i włościanie, przebywający na terytorjum rosyjskiem w celu pracy.

Nie mają prawa wyboru i wybieralności: osoby korzystające z pracy najemników dla ciągnięcia z niej zysku (z wyjątkiem chłopów, wynajmujących robotników zgodnie z postanowieniami prawa agrarnego), osoby, żyjące z dochodów, nieosiąganych pracą, jako to odsetek od kapitału z przedsiębiorstw, intrat z majątku, handlarze prywatni i pośrednicy handlowi, zakonnicy i władze duchowne kościołów i kultów religijnych, członkowie b. rodziny panującej, urzędnicy i agenci b. policji, specjalnego korpusu żandarmów i wydziału ochrany, dalej osoby umysłowo chore, stojące pod kuratelą, skazane za przestępstwa, popełnione z chęci zysku albo hańbiące. Sposób przeprowadzenia wyborów, oraz udział w nich organizacyj zawodowych i innych robotniczych określą miejscowe Rady zgodnie z instrukcjami Wcika. O zatwierdzeniu kandydatów, których wybór jest sporny, rozstrzyga miejscowa Rada, zaś ostatnią instancją w tych sprawach jest Wcik.

Z powyższego przedstawienia ustroju R. S. F. R. S. wynika jasno, że władza rządowa i wykonawcza jest tam sprawowana nie przez mianowanych urzędników, ujętych w hierarchiczną organizację, a decydujących przeważnie jedno-osobowo, ale przez czynniki kolegjalne i wybieralne w postaci komitetów wykonawczych różnych stopni i szczebli sowietów. Nad wszystkiem zaś góruje nieograniczona samowola Wcika i Sownarkoma.

Ruch w kierunku łączenia się Rosji, tego „rdzennego ciała systemu sowieckiego“, w pewną całość z in-

nemi republikami sowieckiemi, rozpoczął się już w r. 1919 [1]) i doprowadził, drogą zawierania umów pomiędzy Rosją a poszczególnemi republikami, do wytworzenia ustroju politycznego, nazwanego Unją czyli Związkiem Socjalistycznych Republik Sowieckich, a przewidzianego, jak wyżej zaznaczono, w art. 49 lit. *e* konstytucji, mówiącym o przyjmowaniu nowych członków Republiki sowieckiej oraz ich występowaniu. W urzędowem angielskiem tłumaczeniu, wydanem przez wielkobrytyjskie ministerstwo spraw zagranicznych, nazwano ten ustrój „*United States*“, co znaczy Stany Zjednoczone. Obejmuje on przedewszystkiem główne europejskie posiadłości rosyjskie (t. j. rosyjską socjalistyczną republikę sowiecką, ukraińską socjalistyczną republikę sowiecką, białoruską socjalistyczną republikę sowiecką) oraz zakaukaską socjalistyczną republikę sowiecką, w której skład wchodzą socjalistyczna republika sowiecka Aserbejdżanu, socjalistyczna republika sowiecka Gruzji i socjalistyczna republika sowiecka Armenji, t. j. te ustroje państwowe, które zawarły dnia 30 grudnia 1922 roku w Moskwie umowę o utworzeniu tego związku; obejmuje następnie socjalistyczno-sowiecką republikę turkmeńską i takąż republikę Uzbekie, przyłączone przez uchwałę trzeciego kongresu związkowego z dnia 20 maja 1925, rozciąga się na większą część Syberji i daleki Wschód, na republikę autonomiczną baszkirską, tatarską, dagestańską, górską, turkiestańską, krymską, jakucką

[1]) Patrz Dr. Halina Zasztowt-Sukiennicka: Fédéralisme en Europe Orientale, Étude sur le mouvement fédéraliste et sur la Constitution Soviétique, Paris 1926, str. 156, nast., oraz całą literaturę, cytowaną tamże, tudzież w moim „Ustroju powojennym“ (j. w. str. 102).

oraz na autonomiczne terytorja[1]) germańsko-nadwołżańskie (zamieszkałe w 67% przez kolonistów niemieckich, osadzonych przez Katarzynę II nad Wołgą), czuwaskie, wotjackie, kałmuckie, maryjskie, zyrjańskie, kabardo-bałkarskie, burjacko-mongolskie, karaczajewsko-czerkieskie, ojrackie, adigewsko-czerkieskie, karelskie i czeczeńskie, ludową sowiecką republikę kirgiską i takąż republikę korezemską. Wreszcie, w grudniu 1925 r., postanowił rząd sowiecki utworzyć nad Donem nową republikę ormiańską, której stolicą ma być miasto Nachiczewań.

Obszar tych sowieckich „Stanów Zjednoczonych“ uważany jest przez niektórych pisarzy rosyjskich za będący w stanie płynnym, albowiem „Stany“ zostały zawiązane przedewszystkiem pod hasłem propagandy ustroju bolszewickiego, zgniecenia burżuazji, oraz rozszerzania rządów proletarjatu na zachód i na cały świat, i stworzenia wszechświatowej republiki trudowików. Każdy więc związek państwowy, dzisiejszy lub przyszły, który wywiesi sztandar rewolucji socjalnej, jest bratem i może, przez swe przystąpienie, rozszerzyć ich granice. Ale to pojmowanie rzeczy jest paradoksalne; jeżeli się bowiem mówi o „rozszerzaniu granic“ to tem samem uznaje się pośrednio istnie-

[1]) Przez autonomiczne terytorja należy prawdopodobnie rozumieć obszary, do których odnosi się art. 11 konstytucji z r. 1918, orzekający, iż Rady okręgów, wyróżniających się odrębnym charakterem życia i składem narodowościowym, mogą się łączyć w autonomiczne związki obwodowe, i że te związki wchodzą na zasadach federacji w skład R. S. F. R. S. Tego samego zdania H. Sukiennicka (l. c. str. 224), która wymienia szereg takich terytorjów stworzonych na mocy art. 11 przez Wcika, tudzież przeciwstawia je republikom autonomicznym jak krymska, baszkirska i t. d., patrz str. 234, nast.

nie tych granic, które mają być rozszerzane. Natomiast aspiracje międzynarodowe „Stanów Zjednoczonych“ i dążność ich do „zjednoczenia mas pracujących wszystkich krajów we Wszechświatową Socjalistyczną Republikę Sowiecką“ wypowiedziane są wyraźnie w deklaracji, rozpoczynającej konstytucję „Stanów“, a zawierającej niezwykle śmiałe porównanie ustroju „kapitalistycznego“ ze socjalizmem. „Tam — w obozie kapitalizmu — nienawiść narodowościowa i nierówność, kolonjalna niewola i szowinizm, ucisk narodowościowy i pogromy *(sic)*, imperjalistyczne zezwierzęcenie i wojny. Tutaj — w obozie socjalizmu — wzajemne zaufanie i pokój, swoboda narodowościowa i równość, pokojowe współżycie i braterska współpraca narodów“. Nieświadomy rzeczy mógłby myśleć, że masowe rozstrzeliwanie dzieci, masowe stawianie pod ścianką „inteligentów“ i duchownych i t. d., to było nie pod sowieckiemi rządami, ale u „burżujów“. Podziwiać istotnie trzeba przysłowiową cierpliwość papieru[1]). „Stany Zjednoczone“ mają jedyne wspólne obywatelstwo związkowe. Ich nowa nazwa brzmi: Związek Sowieckich Socjalistycznych Republik (S. S. S. R.).

Wszystkie uprawnienia, jakie należały dotąd do Wszechrosyjskiego Zjazdu Rad i Wszechrosyjskiego Wcika w zakresie spraw zagranicznych, organizacji i kierownictwa sił zbrojnych, międzynarodowych stosunków handlowych i t. p. przeszły teraz na Związek Republik Rad, jak również ustanowienie jednolitego

[1]) O groźnych skutkach systemu bolszewickiego na przyszłość pod względem moralnym i społecznym patrz m. i. artykuł St. Grabskiego: Troski współczesnego obywatela, („Słowo Polskie“ z r. 1927, Nr. 84) oraz książkę: Rzym czy Moskwa, Poznań 1927.

systemu pieniężnego i kredytowego, ogólnych podstaw ustroju rolnego, zasadniczych ustaw o pracy, o oświacie ludowej, o higjenie publicznej, o systemie miar i wag, o ruchu osiedleńczym i t. p. Wolno jednak każdemu z członów Związku wystąpić zeń swobodnie, a granice terytorjalne poszczególnych członów nie mogą podlegać zmianom bez ich zgody. Tak samo jak w rdzennej Rosji, jest i w każdej innej republice związkowej Zjazd Rad republiki jej najwyższym organem władzy, w czasie zaś pomiędzy Zjazdami jest nim jej Cik. Te Ciki wybierają swoje prezydja, stanowiące najwyższą władzę w okresie pomiędzy sesjami Cików.

Najwyższym organem władzy Związku jest Zjazd Rad, a w okresach pomiędzy Zjazdami jest nim Centralny Cik (t. j. Centralnyj Ispołnitelnyj Komitet), składający się z Rady Związkowej i Rady Narodowej. Zjazd Rad składa się z przedstawicieli Rad miast i osad w stosunku 1 delegata na 25.000 wyborców, oraz z przedstawicieli gubernjalnych w stosunku 1 delegata na 125.000 mieszkańców; wybory odbywają się na gubernjalnych Zjazdach Rad.

Radę Związkową centralnego Cika wybiera Zjazd Rad z pomiędzy przedstawicieli Republik Rad proporcjonalnie do ludności każdej z nich, w ilości oznaczonej przez Kongres. Rada Narodowa tworzy się z przedstawicieli poszczególnych republik po pięciu i z przedstawicieli autonomicznych okręgów po jednym z każdego z nich. Rady te wydają dekrety, kodeksy i uchwały, obowiązujące na całym obszarze Związku, i określają sferę działania prezydjum Ciku i Rady Komisarzy Ludowych Związku. W okresie pomiędzy sesjami Ciku, odbywającemi się z reguły trzy

razy do roku, jest najwyższym organem prezydjum Ciku, złożone z 27 osób, w których liczbę wchodzą w pełnym składzie prezydja Rady Związkowej i Rady Narodowej.

Dekrety i uchwały Ciku i jego prezydjum drukowane są w językach ogólnie używanych w republikach związkowych (rosyjski, ukraiński, białoruski, gruziński, ormiański i turko-tatarski; art. 34).

Związek ma oczywiście i swoją Radę Komisarzy Ludowych jako organ wykonawczy Ciku i odpowiedzialny przed Cikiem, przed jego prezydjum i przed Radą Komisarzy (o ile idzie o poszczególnego jej członka). Komisarjaty dzielą się na ogólno-związkowe, do których zaliczyć należy komisarjat spraw zagranicznych, spraw wojskowych i morskich, handlu zagranicznego, dróg komunikacyjnych, poczt i telegrafów, oraz na zjednoczone komisarjaty ludowe aprowizacji, pracy, najwyższą radę gospodarstwa ludowego, komisarjat finansów i komisarjat inspekcji robotniczo-włościańskiej. Ogólno-związkowe komisarjaty ludowe mają w poszczególnych republikach Związku swych podległych im pełnomocników, wskutek czego stały się obecnie wymienione poprzednio komisarjaty rdzenno rosyjskiej Republiki dla spraw wyżej wymienionych takimi mandatarjuszami ogólno-związkowych komisarzy, zjednoczone zaś komisarjaty ludowe używają komisarjatów ludowych tejże samej nazwy w poszczególnych republikach, a więc i w rdzennej Rosji, jako swych organów.

Komisarzom przydane są do boku kolegja, mianowane przez Radę Związkowych Komisarzy Ludowych. Gdyby kolegjum nie godziło się na jakąś decyzję komisarza, ma prawo zaskarżyć ją do Rady Związko-

wych Komisarzy, nie wstrzymując jednak jej wykonania. Rada Komisarzy, jak również prezydjum Ciku, ma prawo uchylić rozporządzenia poszczególnych komisarjatów. Mogą one być wstrzymane przez Cik lub przez prezydja Cików republik związkowych.

Istnieje także Zjednoczony Państwowy Zarząd Polityczny (O. G. P. U.) dla zjednoczenia wysiłków rewolucyjnych republik związkowych w walce z kontrrewolucją polityczną i ekonomiczną, szpiegostwem i bandytyzmem. Prezes tego urzędu wchodzi do Rady Komisarzy Ludowych Związku z głosem doradczym. Jego przedstawiciel wchodzi także do Najwyższego Sądu Związku, istniejącego przy Ciku, w celu utwierdzenia „praworządności rewolucyjnej“ na terytorjum Związku. Sąd ten składa się z 15 osób, t. j. prezesa i jego zastępcy, mianowanych przez prezydjum Ciku związkowego, z innych 7 członków, mianowanych także przez prezydjum Wciku, i z prezesów Najwyższych Sądów poszczególnych republik. On udziela sądom miarodajnych wyjaśnień w sprawach ustawodawstwa związkowego, wnosi przed Cik sprzeciwy przeciw decyzjom Sądów Najwyższych z racji rzekomej sprzeczności tych decyzyj i wyroków z ustawodawstwem ogólno-związkowem lub szkodliwości ich dla interesów innych republik, udziela ostatecznych opinij o tych lub innych postanowieniach poszczególnych republik z punktu widzenia konstytucji, rozstrzyga spory sądowe pomiędzy członkami Związku, rozpatruje sprawy wyższych funkcjonarjuszy Związku, dotyczące przestępstw w urzędowaniu, ma także sprawy osobistej odpowiedzialności sądowej członków Ciku i Rady Komisarzy Ludowych, a wreszcie i sprawy cywilne i karne szczególnej wagi. Jest więc, jeżeli go

porównamy z trybunałami innych państw, równocześnie i najwyższym trybunałem sprawiedliwości i trybunałem konstytucyjnym i trybunałem państwowym. Ma przy swym boku własny najwyższy urząd prokuratorski, mianowany przez prezydjum Ciku związkowego [1]).

---

[1]) Z literatury, oprócz wyżej wymienionych, patrz Ignacy Czuma: Konstytucja Rosji sowieckiej, Kraków 1923; Ant. Peretiatkowicz: Państwo współczesne, wyd. 5, 1924; Stuczka: Nauka o państwie i o konstytucji R. S. F. S. R. (po rosyjsku); Timaschew: Grundzüge des Sowietrussischen Staatsrechtes, Breslau 1923. Szereg artykułów monograficznych w Revue du droit public et de la science politique, od r. 1923, cała literatura francuska i rosyjska cytowana u H. Z. Sukiennickiej (j. w.) i t. d.

DODATEK

Uzupełnienia i sprostowania

Do str. 6. Granice państwa. Rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z 23 grudnia 1927 zawiera postanowienia, dotyczące linji granicznej, pasa granicznego, znaków granicznych, strefy nadgranicznej, prawa przebywania na niej i t. p.

Do str. 12. Skład Sejmu Ustawodawczego. Dekret z 7 lutego 1919, którym powołani zostali polscy posłowie do parlamentu Rzeszy Niemieckiej w skład Sejmu Ustawodawczego, został zastąpiony ustawą z 5 kwietnia 1919 i rozp. z 18 kwietnia 1919, zarządzającemi wybory posłów na obszarze b. zaboru pruskiego; kandydaci listy nr. 1 w 35 okręgu wyborczym na Śląsku zostali uznani za członków Sejmu Ustawodawczego uchwałą tegoż Sejmu z 14 lutego 1919.

Do str. 13. Republikańska forma rządu. Pierwotna ustawa z 1 sierpnia 1919 o godłach i barwach Rzeczypospolitej została zastąpiona rozporządzeniem Prezydenta Rzplitej z 13 grudnia 1927. Herbem państwowym jest orzeł biały z głową w prawo (dla patrzącego w lewo) ze wzniesionemi skrzydłami, złotemi szponami, koroną i dzióbem, na prostokątnej tarczy, w czerwonem polu. Barwami państwowemi jest kolor biały i czerwony, odpowiadający barwie cynobru.

Do str. 20. O budżecie. Budżet państwowy może być ustawą tylko w znaczeniu formalnem, jeżeli zawiera jedynie i wyłącznie preliminarz roczny dochodów i wydatków; jeżeli jednak zawiera oprócz tego jakiekolwiek inne postanowienia, np. o zaciągnięciu pożyczki państwowej, o nałożeniu, przedłużeniu lub podwyższeniu opłat na rzecz państwa, wtedy staje się ustawą w materjalnem słowa znaczeniu, bo mieści w sobie nowe dyspozycje prawne. Np. ustawa skarbowa z 22 marca 1927 zawiera postanowienia, że otwieranie kredytów, nieobjętych budżetem, może nastąpić tylko na wniosek Ministra Skarbu, uchwalony w drodze ustawodawczej, pod warunkiem, że równocześnie zostaną otwarte nowe, wystarczające źródła pokrycia, i że za ścisłe przestrzeganie tego przepisu są ministrowie osobiście odpowiedzialni. To wystarcza, aby takiemu budżetowi przyznać charakter ustawy w znaczeniu materjalnem.

Do str. 20. Inicjatywa ustawodawcza. Żądanie osobnej inicjatywy ustawodawczej dla Prezydenta Rzplitej, stawiane przez P. P. S., nie jest zgodne z podstawami ustroju konstytucyjnego, albowiem wykonanie inicjatywy jest także aktem rządowym, a więc potrzebuje współudziału odpowiedzialnego ministra. Osobista inicjatywa Prezydenta stałaby w sprzeczności z jego polityczną czyli parlamentarną nieodpowiedzialnością, a mogłyby przytem powstać kolizje między nią a inicjatywą ministerjalną, i skutkiem tych kolizyj musiałoby być ustąpienie ministrów. To samo w jeszcze wyższym stopniu odnosi się do osobistej inicjatywy królewskiej, jak w Rumunji i Bułgarji. Może być mowa tylko o inicjatywie prezy-

djalnej *pro foro interno*, polegającej na tem, że Prezydent proponuje ministrom wniesienie jakiegoś projektu, i wtedy albo ministrowie się na to godzą i wnoszą projekt do Sejmu za zezwoleniem Prezydenta, albo się nie godzą, i wtedy albo Prezydent odstępuje od swego zamierzenia, albo zwalnia ministrów i dobiera sobie takich, którzy jego zamierzenia podejmą. Ale cały ten proceder nie ujawnia się formalnie i urzędownie nazewnątrz. Słusznie też zwalczał to żądanie poseł ks. Lutosławski. Projekt hr. Jana Tarnowskiego, ogłoszony w „Czasie“ z początkiem listopada 1927 p. t. „Zmiana konstytucji“, przyznaje prawo inicjatywy wyłącznie rządowi, odbierając je tem samem Sejmowi, a opracowanie ustaw porucza obowiązkowo Radzie Stanu.

Stronnictwo P. P. S. żądało przyznania także obywatelom Rzplitej prawa bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej, wykonywanej przez 100.000 obywateli, oraz przyznania go projektowanej przez się Izbie pracy.

Do str. 22. Veto prezydjalne. Prof. Adam Krzyżanowski uważa (l. c. str. 17), że Prezydent Rzplitej ma prawo niepodpisania ustawy, a więc bezwzględnego veta. Stronnictwo „Wyzwolenie“ przewidywało, przy uchwalaniu Konstytucji, możność założenia veta prezydjalnego przeciw uchwalonej ustawie, łącząc to jednak z koniecznością rozwiązania Sejmu i rozpisaniem nowych wyborów.

Do str. 24. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązująca dotychczas w tej mierze ustawa z 31 lipca 1919 została zastąpiona wydanem dnia 23 grudnia 1927 rozporządzeniem Prezydenta

Rzplitej, rozszerzającem znacznie ilość aktów prawnych, które winny być w tym Dzienniku ogłoszone. Dodano tu, co się samo przez się rozumie i co jest zgodne z dotychczasową praktyką, rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z mocą ustawy, oraz rozporządzenia Prezydenta, jako też rozporządzenia Rady Ministrów i poszczególnych ministrów, o ile stanowią ogólnie o prawach lub obowiązkach obywateli i są wydane z upoważnienia ustawy oraz z powołaniem się na nią; dodano dekrety Prezydenta Rzplitej, wydane w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa, oraz oświadczenia Prezesa Rady Ministrów, wymieniające te rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z mocą ustawy, które tracą moc obowiązującą wskutek niezłożenia ich Sejmowi w myśl art. 44 ust. 7 Konstytucji. Nie wspomniano natomiast ani słowem o ogłaszaniu oświadczeń rządu, wymieniających te rozporządzenia Prezydenta Rzplitej, które straciły moc obowiązującą wskutek uchylenia ich przez odmowną uchwałę sejmową, ani też o obwieszczaniu tych uchwał sejmowych, odmawiających im zatwierdzenia, pomimo że Sejm, w lipcu 1927, tych właśnie obwieszczeń się domagał (patrz wyżej str. 29). Wynika stąd, że rząd trwa ciągle przy tem mylnem prawniczo przekonaniu, jakoby do uchylenia takiego rozporządzenia prezydjalnego potrzeba aż ustawy, czego zresztą daje dowód przez stanowisko, zajmowane wobec rozporządzeń z 10 maja 1927 o prawie prasowem, o rozpowszechnianiu nieprawdziwych wiadomości i o zniewagach. Dekrety Prezydenta Rzplitej w zakresie zwierzchnictwa wojskowego, oraz rozporządzenia Prezydenta lub ministrów, stanowiące ogólnie o prawach i obowiązkach

obywateli, zyskują moc obowiązującą w 15 dni po ogłoszeniu, o ile w nich samych inaczej nie postanowiono. Inne szczegóły pomijamy.

Do str. 29. Rozporządzenie Prezydenta z mocą ustawy. Włoska ustawa o królewskich *decreti-legge* z 31 stycznia 1926 mówi, że dekrety te tracą moc obowiązującą, jeżeli którakolwiek Izba odmówi im zatwierdzenia. Podobnie w królestwie serbsko-chorwacko-słoweńskiem wystarcza prosta uchwała Zgromadzenia Narodowego do obalenia rozporządzenia, mającego moc ustawy, wydanego przez władzę wykonawczą (art. 94 konst.). Konstytucja bułgarska mówi także o potrzebie „aprobaty“ dekretów królewskich przez Sobranje.

Delegacja ustawodawcza nie może w żadnym razie sięgać tak daleko, ażeby ciało ustawodawcze i reprezentacyjne przeniosło na inne czynniki prawo określania swej własnej kompetencji tudzież formy rządu i ustroju władz i organów państwowych, gdyż wtedy negowałoby ono już samo siebie. Bardzo trafne uwagi o granicach delegacji poczynił senator Buzek w mowie, wypowiedzianej w Senacie w obradach nad pełnomocnictwami, żądanemi w r. 1924 przez Wł. Grabskiego.

Do str. 30. Okres wyborczy, wybieralność. Polska Partja Socjalistyczna żądała tylko trzechletniego okresu wyborczego. Poseł Stanisław Głąbiński oświadczył się za uzależnieniem prawa wybieralności od ukończonych 30 lat życia (160 posiedzenie Sejmu).

Do str. 31. Urlopy posłów-urzędników. Ich bezpłatność została orzeczona jeszcze w ustawie z 17 lutego 1922 o państwowej służbie cywilnej.

Do str. 32—35. Zasada dwuizbowości. Pierwszy projekt ustroju Senatu, będący modyfikacją projektu ministra-prezydenta Skulskiego, a podany w sprawozdaniu komisji konstytucyjnej z 12 czerwca 1920 brzmiał: Senat składa się: *a)* z 70 członków, wybranych w głosowaniu stosunkowem przez Sejm z poza jego grona; *b)* z przedstawicieli samorządu; po 2 od województw i po 2 od rad miejskich miast: Warszawy, Lwowa, Krakowa, Poznania Wilna i Łodzi; *c)* z 5 delegatów episkopatu katolickiego; *d)* z 3 przedstawicieli najliczniejszych po religji katolickiej wyznań; *e)* z przedstawicieli najwyższych uczelni i instytucyj naukowych; *f)* z pierwszego prezesa Sądu Najwyższego oraz z prezesa Trybunału Administracyjnego; *g)* z przedstawicieli Naczelnej Izby Gospodarczej Rzeczypospolitej, po jednym z każdego jej działu; *h)* z 2 przedstawicieli adwokatury. Ten to projekt ma na myśli E. Dubanowicz („Rewizja Konstytucji", str. 61), mówiąc o projekcie nowego rządu z dnia 21 stycznia 1920. Gdy podczas rozpraw sejmowych w pierwszem czytaniu odesłano art. 35 i 36 Konstytucji, dotyczące Senatu i jego składu, napowrót do komisji (5 listopada 1920), przyszła komisja do Izby dnia 2 grudnia 1920 ze znacznie zmienionemi wnioskami, odrzuciła kategorje senatorów, wybieranych przez Sejm i przez samorządy, jak również prezesów Sądu i Trybunału i przedstawicieli adwokatury, wstawiła w ich miejsce senatorów, wybranych przez powszechne, równe, tajne i stosunkowe głosowanie w liczbie równej jednej czwar-

tej części ilości posłów sejmowych, pozostawiła pięciu „przedstawicieli Kościoła katolickiego“ (ale już nie episkopatu), dodając, że przynajmniej jednym z nich ma być przedstawiciel Kościoła unickiego; pozostawiła trzech przedstawicieli innych wyznań, oraz przedstawicieli najwyższych zakładów i instytucyj naukowych, ale po jednym od każdego zakładu względnie instytucji, nie zmieniła wreszcie w niczem reprezentacji Naczelnej Izby Gospodarczej (patrz: mowa posła E. Dubanowicza jako sprawozdawcy komisji konstytucyjnej w stenogr. spraw. sejm. ze 192 posiedzenia dnia 2 grudnia 1920). Ale i ta propozycja komisji odesłana została dnia 9 grudnia 1920 przez Sejm do komisji konstytucyjnej z dodatkowem poleceniem, ażeby komisja rozważyła przy tej sposobności wniosek posła Franciszka Maślanki, zgłoszony przezeń w toku uchwał, i aby zajęła wobec niego stanowisko. Wniosek ten odpowiadał zupełnie postulatowi, wygłoszonemu przez posła de Rosseta, aby Senat był oparty czysto na zasadzie wyborczej (posiedzenie 194), i różni się od dzisiejszego tekstu Konstytucji tylko tem, że żąda, by na każdych 250.000 mieszkańców przypadał jeden senator, oraz by warunkiem wybieralności było władanie językiem polskim w mowie i w piśmie, albo posłowanie do Sejmu przynajmniej przez jedną kadencję. Komisja konstytucyjna przyjęła wniosek p. Maślanki o bezpośredniości głosowania, ale podtrzymała swoją propozycję, że ogólna liczba wybranych w powszechnem głosowaniu członków Senatu ma się równać $^1/_4$ części członków Sejmu, i pozostawiła przytem proponowaną poprzednio reprezentację interesów duchowych i najważniejszych interesów materjalnych, oraz przedstawicielstwo instytucyj

naukowych (patrz stenogr. spraw. z 202 posiedzenia Sejmu z 25 stycznia 1921). Ograniczyła przytem ilość przedstawicielstwa Kościoła unickiego do jednego przedstawiciela. W głosowaniach, które się odbyły w drugiem czytaniu na 203 i 204 posiedzeniu Sejmu, utrzymał się cały wniosek komisji co do wszystkich punktów. Jednakże na 218 posiedzeniu Sejmu z 8 marca, podczas trzeciego czytania zrzekł się poseł ks. arcybiskup Teodorowicz imieniem duchowieństwa rzymsko-katolickiego przeznaczonych mu mandatów senatorskich; na 220 posiedzeniu z 16 marca wycofał sprawozdawca poseł Dubanowicz wniosek, dotyczący przedstawicieli innych wyznań, a wnioski, odnoszące się do przedstawicieli zakładów naukowych oraz Izby Gospodarczej, upadły w głosowaniu, pozostała więc tylko główna część wniosku, dotycząca senatorów z powszechnego głosowania, w brzmieniu obowiązującem dziś jako art. 36 Konstytucji. Również odrzucono ostatnią część wniosku, żądającą, by Senat odnawiał się co 5 lat tylko po połowie.

Poseł Dubanowicz, zasłużony współautor i sprawozdawca Konstytucji i prezes komisji konstytucyjnej, podczas dyskusji ogólnej nad projektem Konstytucji wyliczył szczegółowo w swej mowie, wygłoszonej w Sejmie dnia 8 lipca 1920 (a przedrukowanej w jego „Rewizji Konstytucji"), wszystkie państwa, mające ustrój dwuizbowy, oraz państwa o systemie jednoizbowym. Wtedy skłaniała się opinja tak różnych stronnictw jak i rządów w zjednoczonej monarchji serbsko-chorwacko-słoweńskiej do systemu dwuizbowego (patrz np. Yovanovitch: Etude sur la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovénes, Paris 1924, str. 194), i w komisji zebrania konstytucyjnego zapadały po-

dobne uchwały; nie dziw więc, że poseł ks. Lutosławski powiedział w Sejmie na 193 posiedzeniu dnia 3 grudnia 1920, że „i Jugoslawja także o senacie nie zapomniała“, i że poseł Dubanowicz oświadczył tamże dnia 15 marca 1921 (posiedzenie 119), że „i Serbja przechodzi na system dwuizbowy“. Nagle jednak wziął w Jugoslawji górę kierunek przeciwny dwuizbowości i konstytuanta jugosłowiańska utworzyła sejm jednoizbowy, zwany Zgromadzeniem Narodowem, o czem mówią art. 46 i 69 konstytucji z 28 czerwca 1921. Natomiast przed wojną światową istniał w Serbji senat w okresie czasu 1901—1904. Oryginalnemu pojmowaniu roli Senatu dał wyraz w Sejmie poseł de Rosset, mówiąc, że „nie ulega wątpliwości, że Senat i wogóle druga Izba jest nieszczęściem nowoczesnych ustrojów konstytucyjnych“, a równocześnie głosując za Senatem (stenogr. spraw. ze 194 posiedzenia z dnia 3 grudnia 1920).

Walka o utworzenie Senatu była zasadnicza, ożywiona, zacięta, ze strony opozycji niejednokrotnie namiętna, i czasami nawet prowadzona argumentami, nie wytrzymującemi krytyki, bo zaczerpniętemi ze zbioru oklepanych frazesów demagogicznych. Początkowo tylko jedna część posłów, zasiadających na ławach prawicy Sejmu Ustawodawczego, podniosła żądanie stworzenia Senatu, i wytrwale go broniła, podczas gdy inne grupy opowiadały się za innym systemem korektywy uchwał sejmowych, np. stronnictwo narodowo-demokratyczne żądało tylko t. zw. „Straży praw“. W literaturze prawniczej przeważyła odrazu myśl stworzenia Senatu, jak tego dowodzą liczne głosy, przytoczone w mojej „Konstytucji“ (j. w., str. 9). Natomiast lewicowe stronnictwa żądały bądźto Izby pracy, bądź referen-

dum ludowego, o czem niżej. I właśnie poseł Niedziałkowski, wnioskodawca „Izby pracy“, zwrócił się, zapewne z tego powodu, całą siłą przeciwko Senatowi, chociaż w swej książce o „Izbach Wyższych“ dopuszcza możliwość ich istnienia, co określił w Sejmie prawicowy poseł Czerniewski w następujących słowach: „Jeden z mądrych socjalistów, mianowicie poseł Niedziałkowski, w książce swojej o Izbach Wyższych, którą można z przyjemnością przeczytać, z bardzo wielką rozwagą i ostrożnością traktuje tę sprawę. Trzeba przyznać, że, nie decydując o tem z taką bezwzględnością, z jaką decydował z tej trybuny w sposób wiecowy, rozpatruje w niej wszystkie za i przeciw, i ostateczna konkluzja jest tego rodzaju, że można się przychylić albo do jednoizbowości albo do dwuizbowości, zależnie od danego momentu dziejowego“ (posiedzenie 168 z dnia 28 września 1920). Że moment dziejowy, przeżywany obecnie przez Polskę, wymaga dwuizbowości, nie ulega, naszem zdaniem, żadnej wątpliwości. Wielu przeciwników Senatu żądało także stworzenia pewnego elementu rozwagi i namysłu (np. poseł Jan Dębski z P. S. L.), równowagi i przeszkodzenia pośpiesznym decyzjom, a i poseł ks. Lutosławski, stojąc przy „Straży praw“, dopóki ta myśl nie upadła, mówił jednak na 168 posiedzeniu bardzo trafnie, że Senat jest potrzebny, ażeby zapewnić ustawie rozważanie przez grono osób, dobierane z nieco innego punktu widzenia, aniżeli kierunek polityczny i program partji politycznej, co zachodzi zawsze przy powszechnem głosowaniu. Obawiam się jednak, czy da się osiągnąć ideał posła Czerniewskiego, by Senat stał się instytucją, stojącą ponad ścieraniem się partyj. Poseł Świda sta-

wiał podczas dyskusji wniosek, aby Senat składał się: *a)* z 60 członków, obieranych przez powszechne głosowanie; *b)* z 10 mianowanych przez Prezydenta Rzplitej, posiadających stopień naukowy, znawców spraw państwowych, nauki i sztuki; *c)* z 10 wybranych przez samorządy ziemskie, 10 wybranych przez samorządy miejskie, 10 przez przedsiębiorców przemysłowych, 10 przez większe przedsiębiorstwa handlowe, 10 przez stowarzyszenia rolnicze, 10 przez instytucje naukowe; *d)* jak w projekcie komisji (delegaci episkopatu). Sądzę jednak, że zbyt skrajnie wyraził się poseł Świda, mówiąc na posiedzeniu 169, że „jeżeli Polska będzie jednoizbowa, to można jej byt zgóry przekreślić".

Podczas obrad stawiany był także wniosek o przekazanie decyzji co do utworzenia Senatu przyszłemu Sejmowi (tymczasem jednoizbowemu), względnie o pozostawienie rozstrzygnięcia ogółowi obywateli we formie referendum ludowego; wniosek został odrzucony. Domagano się też, zwłaszcza ze strony P. P. S. (wniosek posła Niedziałkowskiego), ażeby wprowadzić referendum czyli głosowanie ludowe, jako jedną ze zwykłych form dochodzenia ustaw do skutku, w razie jeżeli 100.000 obywateli, mających prawo wyborcze do Sejmu, albo Prezydent Rzplitej, Rada Ministrów i $^1/_3$ część ogólnej liczby posłów, albo Izba pracy, albo wreszcie sam Sejm, zażądają, by jakaś uchwalona już w Sejmie ustawa lub jakaś inna uchwała sejmowa przeszła jeszcze przez tę ogniową próbę plebiscytu. W głosowaniu tem mieliby brać udział wszyscy, mający czynne prawo wyborcze do Sejmu. Żądanie to idzie po linji poglądów Rousseau'a, który, jak wiadomo, uznaje tylko republikę bezpośrednią, a nie uznaje systemu reprezentacyjnego, twierdząc, że kto-

kolwiek przelewa swój udział w suwerenności na jakiegoś pełnomocnika, we formie wyboru, ten tem samem traci wolność i zaprzedaje się w niewolę.

Do str. 35. Dzisiejsze podstawy ustroju sejmowego. I prof. W. Komarnicki nadaje temu systemowi miano absolutyzmu parlamentarnego (patrz: jego „Zmiana Konstytucji", j. w.).

Do str. 55. Syndykacka podstawa przyszłej włoskiej Izby poselskiej. Dzienniki ogłosiły niedawno dwanaście zasad, uchwalonych dnia 10 listopada 1927 przez wielką Radę faszystowską, a mających stanowić prawną podstawę nowego parlamentu włoskiego (patrz np. „Głos Narodu" z r. 1927, Nr. 315).

Do str. 61. Zwołanie, odraczanie, zamykanie Sejmu. Związek Ludowo-Narodowy stawiał wniosek, aby Sejm sam miał prawo zbierać się, odraczać i zamykać na zarządzenie swego Marszałka, aby musiał się zebrać na żądanie rządu i aby mógł względnie musiał się na żądanie rządu odroczyć. Sprawozdawca E. Dubanowicz zwalczał ten wniosek w imię równowagi władz. Stronnictwo P. P. S. żądało, aby Sejm obradował w permanencji, a odraczanie mogło następować tylko na podstawie jego własnej uchwały i nie na dłużej, jak na 3 miesiące.

Do str. 66. Samorozwiązalność Izb. To prawo przysługiwało, wedle poprzedniego brzmienia art. 26 Konstytucji, tylko Sejmowi, natomiast nie przysługiwało i nie przysługuje Senatowi, albowiem art. 26

Konst. pominięty jest w art. 37 Konst., mówiącym o analogicznem stosowaniu pewnych przepisów, dotyczących Sejmu, także i do Senatu. Niektóre koła senatorskie zamierzały, równocześnie ze staraniami Sejmu o odzyskanie tego prawa, uzyskać je choćby w pewnej części i dla siebie. Na wniosek senatora Thulliego uchwaliła komisja senacka, że Prezydent Rzplitej może rozwiązać Sejm i Senat do 14 dni wskutek zgodnej uchwały obu tych Izb, powziętej w każdej z nich głosami przynajmniej połowy ustawowej liczby jej członków. Wniosek o rozwiązanie musi być podpisany przynajmniej przez $^1/_3$ część ustawowej liczby członków Izby, a można głosować nad nim najprędzej w 7 dni po postawieniu go. Później uległa ta uchwała dalszym zmianom.

Do str. 67. Sesje nadzwyczajne. Ze zestawienia art. 25 Konst. z jej art. 37 wynika, że i Senat ma prawo domagać się zwołania sesji nadzwyczajnej, i to obu Izb, jak słusznie podnosił marszałek Trąmpczyński.

Obie Izby, razem wzięte, stanowią parlament (str. 62). Pojęcie parlamentu polskiego, jako republikańskiego, tem się różni od pojęcia parlamentu w monarchji, że parlament republikański jest pełnomocnikiem czynnika suwerennego czyli źródła władzy, t. j. ogółu obywateli, mających prawa polityczne, podczas gdy parlament monarchiczny jest tylko czynnikiem, ograniczającym suwerena, którym jest monarcha, w wykonywaniu jego władzy.

Do str. 74. Ustawodawstwo. Na zakończenie rozdziału o ustawodawstwie chcemy zauważyć, że za-

*

równo Sejm Ustawodawczy jak i następny uchwaliły bardzo wiele ustaw, między któremi jest spory szereg takich, które są wynikiem dążenia do t. zw. etatyzmu, t. j. do ciągłego rozszerzania sfery działania państwa i wciągania coraz to nowych zadań w orbitę jego władzy, bez względu na celowość tego wciągania i na wynikające stąd koszta, a z ujmą dla naturalnego zakresu działania samego społeczeństwa i samorządu. Jakkolwiek odbiegliśmy daleko od dawnych pojęć Humboldta, Kanta, francuskich pisarzy liberalnych z połowy XIX w. i t. d. (nie mówiąc już o dawniejszych) o jednostronnym celu państwa, to jednakowoż życie wykazało ponad wszelką wątpliwość, że przeciążanie państwa różnemi zadaniami, które mogą być całkiem dobrze spełniane przez inne ugrupowania społeczne, jest zewszechmiar szkodliwe, że staje napoprzek rozwojowym dążnościom silnych i zdolnych do życia asocjacyj, korporacyj i związków komunalnych i t. p., a materjalnie nie opłaca się i pod względem administracyjnym daje wyniki ujemne. To też prąd i napór etatystyczny zaczyna na szczęście powoli słabnąć.

Do str. 75 (nota). Główny Urząd Likwidacyjny powołany został do życia dekretem Naczelnika Państwa z 31 stycznia 1919, zorganizowany ustawą z 4 lipca 1923 i poddany Ministerstwu Skarbu, a wcielony jako samoistny departament do tegoż ministerstwa rozp. z 10 stycznia 1927.

Do str. 78. Atrybucje Prezydenta Rzeczypospolitej. J. Tarnowski (l. c.) żąda, by Prezydent Rzplitej miał prawo odwoływania się każ-

dej chwili do narodu w formie zarządzanego przez siebie referendum.

Do str. 79. Wybór Prezydenta Rzplitej. J. Tarnowski (l. c.) chce go poruczyć osobnemu Zgromadzeniu Narodowemu, którego składu jednak nie określa; poseł Czapiński (P. P. S.) żądał w Sejmie tego samego, dodając, że Zgromadzenie to będzie się składać z elektorów, wybranych, według sejmowej ordynacji wyborczej w ilości podwójnej w stosunku do ustawowej liczby posłów sejmowych; poseł J. Buzek popierał ten wniosek w dłuższem przemówieniu. Stronnictwo „Wyzwolenie“ proponowało wybór przez głosowanie powszechne z pośród dwóch kandydatów, przedstawionych przez Sejm.

Do str. 80. Warunki wybieralności na Prezydenta. Propozycje, by mógł być wybrany tylko Polak i katolik, nie utrzymały się w Sejmie, a ten sam los spotkał i inne, rozumiejące się właściwie *per se* poprawki, t. j. że ma być obywatelem państwa, ma posiadać bierne prawo wyborcze do Sejmu, oraz pewien wyższy wiek; proponowano lat 40.

Do str. 82. Ponowna wybieralność. Komisja konstytucyjna pierwotnie proponowała, by ją wyraźnie uznać.

Do str. 83. Osobny Wiceprezydent. Domaga się go J. Tarnowski (l. c.), poruczając jego wybór również temu osobnemu Zgromadzeniu i domagając się, by członkowie ciał ustawodawczych byli niewybieralni (oczywiście w imię zasady podziału władz

i niezawisłości od Sejmu). Ja oświadczyłem się w „Konstytucji Państwa Polskiego“ także za osobnym Wiceprezydentem.

Do str. 84. Prezydent Rzplitej w Radzie Ministrów. Wniosek, aby wyraźnie orzec w Konstytucji, że Prezydent Rzplitej ma prawo uczestniczyć w Radzie Ministrów i przewodniczyć na niej, nie utrzymał się, co jest dziwne ze względu na to, że organami narodu w zakresie funkcji wykonawczej są nietylko ministrowie, ale i Prezydent (art. 3 konst.). Powodem odrzucenia wniosku były względy ściśle polityczne.

Do str. 85. Komitety ministerjalne. Komitet polityczny ustanowiono uchwałą Rady Ministrów z 6 października 1921, komitet ekonomiczny powstał z konferencji gospodarczej, powołanej do życia uchwałą Rady Ministrów z 1 sierpnia 1929 na wniosek Ministra Skarbu L. Bilińskiego, a otrzymał nazwę komitetu ekonomicznego dnia 6 października 1921.

Do str. 88. Odpowiedzialność ministrów przed Sejmem. Z chęci przełamania sejmokracji popadają niektórzy w drugą ostateczność i proponują poprostu zniesienie odpowiedzialności ministrów przed Sejmem, a więc zburzenie jednego z głównych, a może najgłówniejszego filaru ustroju konstytucyjnego. Tak np. J. Tarnowski (l. c.) proponuje, aby ministrowie byli odpowiedzialni przed prezesem gabinetu, a tenże za ogólną politykę rządu przed Naczelnikiem Państwa; o Sejmie ani słowa. Za wzór służy im zapewne ustawa włoska z 24 grudnia 1925, wedle której premjer jest odpowiedzialny tylko przed królem, a inni ministrowie odpowiadają przed królem i przed premjerem.

Prof. Antoni Peretiatkowicz oświadcza się w ankiecie „Kurjera Warszawskiego“ (numer noworoczny z 1 stycznia 1928) za zniesieniem odpowiedzialności politycznej przed Sejmem, z czego można wnioskować, że nie uchyla odpowiedzialności konstytucyjnej.

Do str. 93. Województwa. Do zakresu działania województw nie należą także sprawy górnicze oraz zarząd lasów państwowych. Na zasadzie ustawy tymczasowej z 2 sierpnia 1919 o tworzeniu władz administracyjnych II instancji wydana została ustawa z 3 grudnia 1920, dzieląca były zabór austrjacki na cztery województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie.

Reforma organizacji władz administracji ogólnej. Dzienniki zapowiadają na najbliższe dni wydanie rozporządzenia Prezydenta Rzplitej o reformie organizacji władz administracji ogólnej w kierunku rozszerzenia kompetencji wojewodów i starostów, wraz z ustanowieniem rad wojewódzkich i wydziałów wojewódzkich. Rozporządzenie ma opiewać wedle dzienników (w streszczeniu) jak następuje:

Organami administracji ogólnej są: 1) wojewoda, starostowie grodzcy, starostowie powiatowi, oraz 2) organa komunalne, które spełniają zadania administracji ogólnej w zakresie, ustalonym przez niniejsze rozporządzenie. Organa, których zakres czynności obejmuje dwa albo więcej okręgów administracyjnych, podlegają pod względem osobowym tej władzy administracji ogólnej, w której okręgu mają swoją siedzibę urzędową, pod względem miejsca zaś tym władzom, na których obszarach spełniają czynności urzędowe.

Rozporządzenie stwierdza, że wojewoda, mianowany przez Prezydenta Rzplitej na wniosek Rady Ministrów, podlega pod względem osobowym Ministrowi Spraw Wewnętrznych, zaś pod względem służbowym zależnie od rodzaju spraw, wchodzących w zakres jego działania, poszczególnym ministrom, właściwym dla danego działu administracji.

Zakres działania wojewodów zostaje znacznie rozszerzony. Wojewoda jest na obszarze województwa przedstawicielem rządu i jako taki ma prawa i obowiązki: 1) wyłączne reprezentowanie rządu przy wszelkich wystąpieniach; 2) uzgodnianie działalności całej administracji państwowej na terenie województwa w myśl zasadniczej linji działalności rządu; 3) ogólny nadzór nad sprawami administracji cywilnej i potrzebami obrony państwa.

Z tego tytułu ma wojewoda prawo żądania wyjaśnień od naczelników władz, urzędów i zakładów państwowych z wyjątkiem wojskowych, naukowych i sądowych. Wojewoda ma prawo do uczestniczenia w posiedzeniach wszystkich kolegjalnych organów administracji, t. zw. rad, komisyj, i do ogólnego nadzoru nad sprawami obowiązków funkcjonarjuszy państwowych ze stanowiska wymogów bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. W stosunku do spraw wojskowych wojewoda czuwa nad należytem uwzględnianiem interesów obrony państwa przez wszystkie działy administracji, działa w porozumieniu z władzami wojskowemi w razie jakichkolwiek nieporozumień między władzami państwowemi lub samorządowemi, względnie ludnością cywilną a wojskiem, czuwa w porozumieniu z właściwemi władzami wojskowemi nad należytem uwzględnieniem przez dowództwa i zarządy

wojskowe interesów gospodarczych województwa i jego mieszkańców. Na wypadek częściowej lub całkowitej mobilizacji, albo na wypadek ogłoszenia stanu wyjątkowego, wojewoda obejmuje naczelne kierownictwo całej administracji państwowej na obszarze województwa, z wyjątkiem administracji wojskowej, sądowej, komunikacyjnej i pocztowo-telegraficznej.

Przyjęcie do służby, usuwanie, przeznaczanie i odznaczanie urzędników administracji państwowej może nastąpić jedynie po zasięgnięciu opinji danego wojewody.

Każde województwo będzie obowiązane wydawać „Dziennik Wojewódzki". Do współdziałania z wojewodą w wykonaniu zadań administracji ogólnej powołuje się czynnik obywatelski, reprezentowany przez organa samorządu wojewódzkiego. Do czasu zorganizowania samorządu wojewódzkiego na zasadach ustalonych Konstytucją, tworzy się przy województwach „rady wojewódzkie" i „wydziały wojewódzkie".

Rada wojewódzka składa się z członków, wybranych przez sejmiki powiatowe i rady miejskie miast, wydzielonych z powiatowych związków komunalnych, po jednym przez każdy sejmik, względnie radę miejską. Przynajmniej raz na rok wojewoda zobowiązany jest na posiedzeniu rady przedstawić sprawozdanie o ogólnym stanie województwa i ważniejszych zamierzeniach na przyszłość. Rada wojewódzka jest organem opinjodawczym. O ile sprawa jest pilna albo mniejszej wagi, wojewoda może zamiast opinji rady zasięgnąć opinji wydziału wojewódzkiego. W skład tego wydziału wchodzą: wojewoda względnie wicewojewoda, dwaj urzędnicy wyznaczeni przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i trzej członkowie wybrani przez

radę wojewódzką. Członkowie, wybrani przez radę wojewódzką, pełnią swe funkcje przez cztery lata. Wydział wojewódzki ma z reguły głos doradczy, ale w całym szeregu spraw, dotyczących samorządu, a w szczególności spraw, skarbowo-podatkowych, tudzież samorządów miejskich i wiejskich ma mieć głos stanowczy. Minister Spraw Wewnętrznych może rozwiązać radę wojewódzką, względnie wydział wojewódzki przed upływem kadencji i zarządzić ponowne ich skompletowanie. Członkowie rady wojewódzkiej oraz wydziału wojewódzkiego, pochodzący z wyborów, mają jedynie prawo do zwrotu kosztów podróży i poboru diet przez dni posiedzeń według zasad, przyjętych dla urzędników państwowych 6 stopnia służbowego.

Na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego nie tworzy się rad wojewódzkich. Zadania ich spełniać będą istniejące tam wydziały wojewódzkich związków komunalnych. Stwarza się natomiast w Poznańskiem i na Pomorzu „izby wojewódzkie", znosi się jednak osobne kolegjalne urzędy wojewódzkie.

Wprowadza się rady wojewódzkie na obszarze województw białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego, warszawskiego, wołyńskiego, poleskiego, nowogrodzkiego i wileńskiego.

Na obszarze województw krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego, wybory do rad wojewódzkich zarządzi Minister Spraw Wewnętrznych po przeprowadzeniu wyborów do rad (sejmików powiatowych). Do czasu utworzenia rad wojewódzkich funkcje tychże sprawować będą wydziały wojewódzkie. Członków wydziałów wojewódzkich powoła Minister Spraw Wewnętrznych.

Na właściwych wojewodów przy współdziałaniu właściwego wydziału wojewódzkiego przechodzą wszelkie uprawnienia nadzorcze w stosunku do samorządów gmin wiejskich i miejskich, oraz powiatowych, przysługujących dotychczas Tymczasowemu Wydziałowi Samorządowemu we Lwowie na zasadzie postanowień ustawy o zniesieniu sejmu i wydziału krajowego byłego Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskiem.

Sprawy, będące w chwili wejścia w życie tego rozporządzenia w toku postępowania niewykończone w danej instancji, powinny być załatwiane w tejże instancji przy zastosowaniu dotychczas obowiązujących przepisów. Jeżeli orzeczenie względnie uchwała, wydana w danej instancji, została doręczona przed wejściem w życie tego rozporządzenia, a środki prawne do dalszej instancji nie zostały jeszcze wniesione, należy postępować tak, jakgdyby orzeczenie względnie uchwała danej instancji została wydana i doręczona w dniu wejścia w życie tego rozporządzenia.

W rozdziale, zatytułowanym: „Miasto stołeczne Warszawa“ rozporządzenie głosi, że do czasu unormowania w drodze ustawy ustroju samorządu warszawskiego, władzami administracji ogólnej są wojewoda grodzki, starostowie grodzcy i magistrat. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia podzieli obszar Warszawy na powiaty grodzkie.

W dziale, odnoszącym się do powiatowej władzy administracji ogólnej, rozporządzenie stwierdza, że na czele powiatu stoi starosta, mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Do zakresu działania starosty powiatowego należą wszystkie sprawy administracji państwowej na obszarze powiatu.

Na czele powiatów miejskich stoją starostowie grodzcy w miastach, liczących ponad 75.000 mieszkańców, a komisarze rządu w Łodzi, Wilnie i kierownicy ekspozytur komisarjatu rządu w Warszawie oraz dyrektorzy policji we Lwowie i Krakowie otrzymują tytuł starostów grodzkich.

Równocześnie w interesie ludności przewiduje się możność tworzenia ekspozytur starostw względnie załatwiania spraw administracji powiatowej także w drodze objazdowej poza siedzibą starostwa.

Do współdziałania ze starostami powołany jest również sejmik powiatowy, analogicznie do rady wojewódzkiej i wydział powiatowy analogicznie do wydziału wojewódzkiego.

Zarówno powyższe rozporządzenie o urządzeniu administracji ogólnej, jak i omawiane poprzednio rozporządzenie o zniesieniu Tymczasowego Wydziału Samorządowego, nie liczą się w dostatecznym stopniu z postanowieniem ustawy z 2 sierpnia 1926 o pełnomocnictwach, która mówi wyraźnie, że rozporządzenia prezydjalne nie mogą dotyczyć „ustaw samorządowych".

Do str. 98. Zniesienie Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie. Rozporządzeniem Prezydenta Rzplitej z 16 stycznia 1928 został zniesiony Tymczasowy Wydział Samorządowy we Lwowie, a jego agendy przekazano tymczasowo innym czynnikom i organizacjom; stworzono więc nowe, drugie prowizorjum w tym zakresie. Rozporządzenie postanawia, że nadzór nad powiatowemi związkami komunalnemi oraz gminami miejskiemi i wiejskiemi w zakresie, wykonywanym dotychczas przez Tymcza-

sowy Wydział Samorządowy, sprawować będą do czasu ukonstytuowania się właściwych organów samorządu wojewódzkiego wojewodowie: krakowski, lwowski, stanisławowski i tarnopolski, każdy na obszarze, podległego mu województwa.

Inne czynności, sprawowane obecnie przez Tymczasowy Wydział Samorządowy, będą stosownie do ich rozdzaju, w miarę likwidacji Tymczasowego Wydziału Samorządowego, przekazane w drodze rozporządzeń Rady Ministrów odpowiednim organom państwowym lub komunalnym. Czynności Tymczasowego Wydziału Samorządowego, które ze względu na ich rodzaj nie będą przejęte przez organa państwowe lub komunalne, zostaną w drodze rozporządzeń Rady Ministrów zlikwidowane, lub przekazane odpowiednim organizacjom społecznym.

Do czasu przekazania właściwym organom czynności Tymczasowego Wydziału Samorządowego, czynności te sprawować będzie wojewoda lwowski, jako likwidator Tymczasowego Wydziału Samorządowego. W szczególności do wojewody lwowskiego należeć będą również sprawy fundacyjne, podlegające kompetencji Tymczasowego Wydziału Samorządowego. W tym charakterze wojewoda lwowski będzie podlegał Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz innym ministrom, każdemu w zakresie jego kompetencji.

Urzędnicy i niżsi funkcjonarjusze Tymczasowego Wydziału Samorządowego oraz jego zakładów i instytucyj, podlegający ustawie o państwowej służbie cywilnej, mogą być w miarę likwidacji Tymczasowego Wydziału Samorządowego przenoszeni na odpowiednie stanowiska w poszczególnych działach zarządu państwowego.

Dochody, które na podstawie dotychczas obowiązujących postanowień przypadały na pokrycie wydatków, połączonych ze spełnianiem czynności, dotychczas przez Tymczasowy Wydział Samorządowy sprawowanych, pobierać będzie skarb państwa na pokrycie wydatków, połączonych ze spełnianiem czynności, które będą przejęte przez organa państwowe komunalne.

Przejęcie dotychczasowych czynności Tymczasowego Wydziału Samorządowego, jak niemniej dalsze ich spełnianie, oraz przekazanie organom państwowym lub komunalnym będzie przeprowadzone przy pomocy i w granicach funduszów, przewidzianych w budżecie Tymczasowego Wydziału Samorządowego na rok 1927/28, względnie w budżecie urzędu, przy pomocy którego wojewoda lwowski spełniać będzie powyższe czynności do czasu zupełnego ich przekazania.

Rozporządzenie to wchodzi w życie 14 dnia po dniu ogłoszenia i traci moc obowiązującą z dniem zorganizowania wojewódzkiego samorządu terytorjalnego.

Do str. 107. Badanie materjalnej ważności ustaw przez sądy. Poseł Ks. Lutosławski zapowiedział w Sejmie, podczas rozpraw nad art. 81 Konstytucji, postawienie wniosku, wedle którego sędzia może na żądanie stron interesowanych albo prokuratora podnieść w drugiej instancji przed Sądem Najwyższym wątpliwość co do zgodności ustawy z konstytucją. Nie postawił jednak wniosku.

Do str. 108. Reforma ustroju sądownictwa. Dzienniki zapowiadają, że w najbliższym czasie pojawić się ma rozporządzenie Prezydenta Rzplitej, zawierające rozległą reformę ustroju sądownictwa.

Projekt tego rozporządzenia, mającego się składać z 299 artykułów, dąży do unifikacji sądownictwa na terenie całego państwa polskiego oraz do wprowadzenia całego szeregu nowych urządzeń, jak sądy grodzkie, w miejsce sądów powiatowych, będące instancją odwoławczą od sędziów pokoju, wybieranych przez ludność na 5 lat, a orzekających, podobnie jak sądy grodzkie, jednoosobowo.

Do str. 111. Obywatelstwo Państwa Polskiego. Sytuacja prawna obywatela Państwa Polskiego różni się od sytuacji obywatelskiej w państwie monarchicznem. Gdy bowiem każdy obywatel monarchji jest członkiem państwa i poddanym jego władzy, to obywatel państwa republikańskiego, będąc także członkiem państwa i poddanym jego władzy, jest jednak oprócz tego także jedną ułamkową częścią zbiorowego suwerena, t. j. tego ogółu ludności, który tam jest źródłem władzy czyli suwerenem.

Do str. 116. Prawa publiczne podmiotowe. G. Jellinek stawia w swem znakomitem dziele: „Das System der subjektiven öffentlichen Rechte“ następujący schemat tych praw (wychodząc z założenia, że osobowość w znaczeniu prawnem jest pewnym stanem, *status*, do którego mogą być nawiązywane pewne uprawnienia): *status subiectionis* (der passive status, stan bierny, w którym jednostka nie ma żadnych praw publicznych), *status libertatis* (der negative status, to znaczy, że władza powinna się wstrzymać od pewnych działań w stosunku do jednostki, czyli sfera praw wolnościowych jednostki), *status civitatis* (der positive status, t. j. stan, w którym jednostki mają

pewne roszczenia do państwa, czyli prawa obywatelskie jednostek), *status der activen Civität* (stan czynnego życia obywatelskiego, czyli prawa polityczne, dające jednostkom wpływ na władzę). Autor uważa jednak te uprawnienia raczej za odblask prawa przedmiotowego (Reflexrecht), aniżeli za prawa podmiotowe w ścisłem słowa znaczeniu.

Do str. 118. Wywłaszczenie. Stronnictwa radykalne nie omieszkały wyzyskiwać, podczas rozpraw sejmowych nad artykułem 99 Konstytucji, brzmienia art. 109 konstytucji czeskosłowackiej oraz konstytucji niemieckiej, wedle których wywłaszczenie może nastąpić i bez odszkodowania, jeżeli ustawa tak postanowi, i domagały się zastosowania tej zasady do polskich stosunków agrarnych. Poseł Czapiński zaproponował następujące brzmienie art. 99: „Rzeczpospolita przystosowuje formy własności do potrzeb społecznych i interesów pracy. Wszystkie środki wytwarzania, komunikacji i wymiany podlegają kontroli Rzplitej. Państwo zajmować będzie w sposób ustawowo określony dojrzałe do uspołecznienia gałęzie produkcji pod swój zarząd bezpośredni". Jest to zupełna socjalizacja własności.

Do str. 120. Mniejszości narodowościowe. Patrz B. Bouffał: Ochrona mniejszości w prawie narodów. Warszawa 1928.

Do str. 132. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 kwietnia 1927 zawiera regulamin Trybunału Kompetencyjnego.

Do str. 136. Zmiana konstytucji. Stronnictwo „Wyzwolenie“ zgłosiło w Sejmie wniosek, aby w rok po ustaleniu granic państwa, a następnie co 10 lat Konstytucja mogła być zmieniana przez Sejm zwykłą większością głosów. Wniosek upadł.

Do str. 142. Trybunał Stanu. Stronnictwo P. P. S. żądało, ażeby postawionego w stan oskarżenia Prezydenta Rzplitej sądził Sąd Najwyższy ze współudziałem przysięgłych. Wniosek upadł. W Bułgarji sądzi ministrów osobny Trybunał Stanu.

Do str. 147. Trybunał Konstytucyjny. Poseł ks. Lutosławski stawiał wniosek, aby o istniejących sprzecznościach między ustawami zwykłemi a Konstytucją rozstrzygał Sąd Najwyższy na ogólnem zgromadzeniu większością $^2/_3$ części głosów, i aby każdy sąd, jak również rząd, mógł podnieść swe konstytucyjne wątpliwości przed Sądem Najwyższym. Wniosek został cofnięty. J. Tarnowski (l. c.) chce przyznać Prezydentowi Rzplitej rolę arbitra we wszystkich sporach między rządem a Izbami ustawodawczemi, lub w sporach Izb między sobą.

Do str. 157. Polska a Liga Narodów, patrz także artykuł Z. Cybichowskiego: Liga Narodów, w Encyklopedji (j. w.).

Do str. 177. Trybunał Administracyjny czeskosłowacki. Ustawa o Trybunale została znowelizowana ustawami z 30 kwietnia 1924 i z 15 października 1925.

Do str. 178. Urządzenia administracyjne czeskosłowackie. Ustawa z 29 lutego 1920 została

wprowadzona w życie na Słowaczyźnie, przez co zostały zniesione komitaty i urzędy sędziów-stolników (Stuhlrichter).

Do str. 186. Ustawa o ochronie Republiki w Czechosłowacji. Ustawa, wydana 19 marca 1923, składa się z trzech rozdziałów: I. Zamachy na Republikę. II. Uszkodzenie Republiki i napady na konstytucyjne czynniki. III. Zagrożenie pokoju Republiki i jej wojskowego bezpieczeństwa. Od wyroków Trybunału Stanu, wydawanych w wypadkach wykroczenia przeciw tej ustawie, można wnieść zażalenie rewizyjne do Sądu Najwyższego. Trybunał Stanu składa się nietylko z urzędników zawodowych, lecz także i z asesorów, mianowanych przez Prezydenta Republiki na wniosek rządu co 3 lata; asesorowie muszą liczyć najmniej po 40 lat, znać prawo i nie być urzędnikami. Rozprawy przeprowadza się w senatach, złożonych z 3 członków urzędników i 3 asesorów; przewodniczy sędzia zawodowy.

Do str. 213. Religja panująca. Także w Jugoslawji jest kościół prawosławny (ortodoksyjny) kościołem narodowym. O zasadach, obowiązujących w tej mierze w dawnej Polsce, począwszy od uchwalonych na sejmie r. 1768 (t. zw. repninowskim) praw kardynalnych niewzruszonych patrz O. Balzer: Reformy społeczne i polityczne Konstytucji Trzeciego Maja, Lwów 1890; St. Starzyński: Konstytucja Trzeciego Maja na tle współczesnego ustroju innych państw europejskich, Lwów 1892; Al. Handelsmann: Konstytucje polskie 1791—1921, Warszawa 1922, podaje tekst odnośnych postanowień sejmu grodzieńskiego

1793 (art. V praw kard.), konstytucji Ks. Warszawskiego z r. 1808 o religji Stanu, oraz konstytucji Królestwa Kongresowego z r. 1815 o szczególniejszej opiece rządu nad religją rzymsko-katolicką.

Do str. 215. Oskarżenie ministrów. I w Bułgarji ministrowie są odpowiedzialni także przed królem. Przy tej sposobności uzupełniamy to, co powiedziano na str. 144 o odpowiedzialności ministrów w Polsce, wedle konstytucji trzeciego maja, dodając, że obie Izby złączone, uchwalając postawienie ministrów w stan oskarżenia, czyniły to na wniosek komisyj, czyli t. zw. deputacyj sejmowych, wyznaczonych do „examinowania“ ich czynności, i że o winie oskarżonych ministrów orzekały sądy sejmowe, których członkowie mieli być wybierani przy otwarciu każdego sejmu (patrz rozdział VII i VIII ustawy rządowej z 3 maja 1791), w liczbie 12 senatorów i 24 posłów. Sąd ten miał wyrokować także w przypadkach t. zw. *crimina status*, t. j. występków przeciw narodowi i królowi (patrz ustawę o sądach sejmowych z 28 maja 1791).

Do str. 125. W ostatniej chwili pojawiło się w Dz. U. R. P. rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z 16 stycznia 1928 o stanie wojennym. Wprowadzenie stanu wojennego należy do naczelnego wodza, którym ma być zwykle, jak wyżej mówiliśmy, Generalny Inspektor Armji (patrz str. 77). Granice obszaru, objętego działaniami wojennemi, ustala Rada Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wojskowych. Wprowadzenie tego stanu powoduje czasowe zawieszenie prawa wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności prasy, ta-

jemnicy korespondencji, prawa koalicji, stowarzyszania i zgromadzania się (por. art. 124 Konst.), z równoczesnem zaprowadzeniem w ich miejsce surowych rygorów, przewidzianych w tem rozporządzeniu; wolno np. aresztować, wydalać lub konfinować osoby, zagrażające bezpieczeństwu publicznemu, oraz poddać je rewizji osobistej, przeprowadzić u nich rewizję domową i zająć ich papiery, wszystko to bez polecenia władz sądowych; wolno wprowadzić cenzurę prewencyjną, zakaz plakatowania i zarządzić wstrzymanie rodzajów przemysłu, zajmującego się powielaniem druków lub pewnych utworów artystycznych, wolno zarządzić przeglądanie i wstrzymywanie przesyłek pocztowych i telegraficznych, kontrolę rozmów telefonicznych, zawiesić działalność towarzystw, zażądać specjalnego zezwolenia władzy na zawiązanie nowego stowarzyszenia oraz odbycia zgromadzenia publicznego nawet w zamkniętym lokalu. Naczelnemu wodzowi przysługuje prawo wydawania rozporządzeń, nakładających na ludność osobiste i rzeczowe świadczenia wojenne, zarządzających wycofywanie ludności i mienia z pewnych obszarów, wycofujących stamtąd także władze i instytucje państwowe, żądających odstępowania zwierząt, wozów, pojazdów i t. p. na cele obrony państwa, zarządzających niszczenie i usuwanie wszystkiego, co mogłoby utrudniać działania wojenne, lub pomagać nieprzyjacielowi albo ułatwiać jego zadania. Wprowadzenie stanu wojennego stanowi dostateczną podstawę do wprowadzenia na obszarze wojennym sądów doraźnych, do których kompetencji należeć będą nietylko sprawy karne, podlegające sądownictwu doraźnemu w myśl ustaw już istniejących, lecz także i tych przestępstw, zagrożonych karą śmierci lub ogranicze-

nia wolności, które władza, wprowadzająca sądy doraźne, uzna za szczególnie niebezpieczne dla państwa. Wprowadzenie tych sądów jest również prawem naczelnego wodza. Sądy te mają trwać i po uchyleniu stanu wojennego do czasu uchylenia ich przez Radę Ministrów.

W razie niefunkcjonowania władz administracyjnych, ze względu na działania wojenne, przechodzą ich uprawnienia administracyjne na władze wojskowe, wyznaczone przez naczelnego wodza. O ile władze nie zostały na rozkaz naczelnego wodza wycofane, mają one pozostać na miejscu i dalej urzędować.

* * *

Patrz ankietę w „Kurjerze Warszawskim“ z 1928, Nr. 1, p. t.: „Ku naprawie Konstytucji“, ze wstępnym artykułem b. senatora B. Koskowskiego i z opinjami prof. B. Bouffała, Z. Cybichowskiego, W. Komarnickiego. A. Peretiatkowicza i St. Starzyńskiego.

Prof. Bouffał oświadcza się tam m. i. za wprowadzeniem organizacyj partyjnych do systemu ustawodawczego, czyli za prawnem spetryfikowaniem przynależności poszczególnych jednostek do stronnictw, do których one należą; byłoby to jednak, zdaniem naszem, znacznem pogorszeniem dzisiejszego stanu rzeczy w kierunku wzmocnienia partyjnictwa.

Patrz dalej artykuł wstępny prof. St. Estreichera w „Czasie“ z r. 1928, Nr. 9, p. t.: „Rząd słaby czy rząd silny? rząd stały, czy też zmienny?“ oraz artykuł wstępny najprawdopodobniej tego samego pióra w Nr. 276 „Czasu“ z 1927, p. t.: „Niech żyje parlament, ale odmienny“. Autor w artykule tym, występującym

w obronie parlamentaryzmu, żąda, całkiem słusznie, aby rząd, jeżeli ma naprawdę wystąpić ze swemi listami przy wyborach, wyjaśnił wprzód swe stanowisko wobec najważniejszych spraw polityki bieżącej, powiedział dokąd dąży i umożliwił narodowi orjentację. Rząd ma w ten sposób w ręku klucz sytuacji wyborczej, może nim otworzyć drogę do pomyślnego rozwoju państwa, albo ją zamknąć na czas długi. Od zręczności i szerokości jego horyzontów zależy wszystko; byłoby źle, gdyby się zamknął wśród czterech ścian najbliższej mu koterji.

Dr. Ludwik Rubel oświadcza się w wykładzie, wygłoszonym dnia 10 stycznia 1928 w Klubie Społecznym w Krakowie, za amerykańskim systemem rządów prezydjalnych (za którym kruszy kopję także St. Estreicher), wraz ze zniesieniem politycznej odpowiedzialności ministrów przed Sejmem.

W tymże samym Klubie wygłosił z końcem stycznia b. r. prof. Ant. Peretiatkowicz wykład p. t. „Cezaryzm nowoczesny a konstytucja polska“; nie znaleźliśmy jednak dotąd jego streszczenia w dziennikach.

SPIS

główniejszych rozpraw, prac i artykułów, rozrzuconych w różnych pismach perjodycznych i publikacjach, a niezacytowanych powyżej

C. Berezowski: Powstanie państwa polskiego, a orzecznictwo Sądu Najwyższego („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1924).

W. Komarnicki: Konstytuanta (w Encyklopedji podręcznej prof. Z. Cybichowskiego).

Z. Cybichowski: Konstytucja (tamże).

W. Makowski: Moc ustawy konstytucyjnej („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1925).

J. Makowski: Normy suprakonstytucyjne („Drogi Polski“, 1924).

Z. Cybichowski: Dziennik Ustaw (w Encyklopedji).

W. Konopczyński: Na mocy ustawy („Przegląd Wszechpolski“, 1923).

Z. Cybichowski: Zwyczaje polityczne („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1926).

St. Kutrzeba: Uznanie i uzyskanie suwerenności przez państwo polskie („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1923).

St. Filasiewicz: Uznanie Komitetu Narodowego w Paryżu jako polskiej organizacji oficjalnej przez państwa sprzym. i stow. („Przegląd Wszechpolski“, 1923).

Tenże: Utworzenie Komitetu Narodowego Polskiego w Paryżu i t. d., tamże, 1923).

M. Bobrzyński: O zespoleniu granic Rzeczypospolitej. Kraków 1919.

Z. Cybichowski: Granice państwowe (Encyklopedja, j. w.).

Tenże: Gwarancja międzynarodowa (Encyklopedja, j. w.).

W. Sukiennicki: O prawo dla sądów we Francji badania zgodności ustaw z konstytucją („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1926).

St. Gołąb: Interpretacja art. 38 i 81 oraz art. 96 Konstytucji (tamże, 1925).

K. M. Krzyżanowski: Trybunał Kompetencyjny („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1924).

St. Chorzemski: Obywatelstwo polskie. Poznań 1925.

S. Rundstein: Ustawa o obywatelstwie Państwa Polskiego. 1924.

A. Rappé: O nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1922).

St. Urbanowicz: Obywatel Rzeczypospolitej („Drogi Polski“, 1922).

Wł. Czapiński: Przynależność państwowa („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1922).

Z. Dębicki: Bierne a czynne obywatelstwo (tamże, 1923).

T. Koźmiński: Sprawa mniejszości na podstawie traktatów i t. d. Warszawa 1922.

T. Brzeski: Ludność w Polsce (Encyklopedja, j. w.).

St. Kutrzeba: Mniejszości (Encyklopedja, j. w.).

Tenże: Stanowisko prawne mniejszości w Polsce („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1923).

St. Sasorski: Sprawa mniejszości w Polsce („Drogi Polski“, 1922).

Z. Cybichowski: Prawa mniejszości („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1922).

R. Rybarski: Państwo narodowe i państwo narodowościowe („Przegląd Wszechpolski“, 1922).

C. Berezowski: O art. 96 Konstytucji marcowej („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1925).

St. Gołąb: Jeszcze o art. 96 Konstytucji (tamże).

E. Starczewski: Sprawy wyznaniowe w świetle Konstytucji (tamże).

Wł. Abraham: Polski konkordat („Przegląd Współczesny“, 1922).

Tenże: Kilka słów o konkordacie („Ruch Prawn. Ekonom.“, 1925).

Wł. L. Jaworski Kościół rzymsko-katolicki a Konstytucja Polska (jak wyżej, 1922).

A. Peretiatkowicz: Zagadnienia konstytucji polskiej („Gazeta Sądowa Warszawska“, 1920).

N... Constitution de la République de Pologne (avant-propos de Joseph Barthélemy), Paris, Sirey 1926.

Włodz. Orłow: O podmiocie władzy zwierzchniczej we współczesnem państwie demokratycznem („Gazeta Sądowa Warszawska“, 1924).

Al. Chrząszczewski: Co nam dała Konstytucja z 17 marca 1921 („Drogi Polski“, 1922).

E. Starczewski: O naprawie Rzeczypospolitej (tamże, 1923).

St. Sasorski: Prezydent, Rząd, Sejm (tamże, 1923).

St. Starzyński: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 („Przegląd Prawa i Administracji“, 1921).

E. Muszalski: Uwagi o ustawie, zmieniającej Konstytucję („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1926).

E. Neymark: O rewizji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (tamże).

Wł. Maliniak: Kryzys w konstytucjonalizmie współczesnym („Ruch Prawn. i Ekonom.“, 1921).

Tenże: Źródła kryzysu w konstytucjonalizmie i środki zaradcze („Gazeta Sądowa Warszawska“, 1926).

M. Gąsiorowski: Władza ustawodawcza („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1924).

M. Rostworowski: Wytyczne Konstytucji polskiej. Kraków 1919.

J. Siemieński: Sejm jednoizbowy i dwuizbowy. Warszawa 1919.

B. Winiarski: O sejm dwuizbowy („Przegląd Narodowy“, 1919).

Wł. L. Jaworski: Uwagi prawnicze o projekcie Konstytucji. Kraków 1921.

A. Peretiatkowicz: Jedna czy dwie Izby („Kurjer Poznański“ i „Kurjer Warszawski“, 1919).

Jul. Makowski: Istota i zadania państwa współczesnego („Kurjer Warszawski“, 1917).

E. Dubanowicz: O dobrą Konstytucję. Warszawa 1919.

St. Estreicher: Ustrój Izby Wyższej („Czas“ Nr. 74 z 1920).

St. Kutrzeba: O konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Kraków 1919.

A. Peretiatkowicz: Rządy parlamentarne a programy stronnictw politycznych („Przegląd Wszechpolski“, 1922).

Tenże: Nasza Konstytucja (tamże, 1922).

Tenże: Luka w Konstytucji polskiej (tamże, 1923).

Tenże: Rewizja Konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej (tamże, 1925).

St. Kozicki: O reformę Konstytucji (tamże, 1923).

Tenże: Rządy parlamentarne (Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1923).

Tenże: Władza Senatu („Gazeta Sądowa Warszawska“, 1923).

Ankieta „Ruchu Prawniczego i Ekonomicznego“ kwartał I, 1928, na temat: „Czy dekret prasowy obowiązuje?“ (profesorowie Glaser, Komarnicki, Kulczycki, Peretiatkowicz, Starzyński, sędzia Sitnicki odpowiedzieli: nie; profesorowie Cybichowski, Stelmachowski i p. Czapiński odpowiedzieli: tak).

Patrz także artykuły A. Peretiatkowicza i Sitnickiego w „Gazecie Sądowej Warszawskiej“, 1927, i W. Czapińskiego w „Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1927.

Rozporządzenia prezydjalne z mocą ustawy wydawane są z mocą tymczasową t. j. pod warunkiem rozwiązującym i gasną *ex nunc* w razie niezatwierdzenia ich przez Sejm.

L. Honigwill: Czy rozporządzenie o licznikach obowiązuje? („Gazeta Sądowa Warszawska“, 1927).

A. Miller: Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie ustawodawstwa („Palestra“, 1927).

F. Ochimowski: Ordynacja wyborcza („Gazeta Sądowa Warszawska“, 1926).

Z. Cybichowski: O zabezpieczeniu prawidłowości wyborów sejmowych („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1922).

L. Rutkowski: O ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu („Drogi Polski“, 1922).

St. Starzyński: Walka z parlamentaryzmem („Przegląd Współczesny“, 1923).

Wł. Czapiński: Czy wystąpienie ze stronnictwa obowiązuje do złożenia mandatu poselskiego? („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1926).

Tenże: Zamknięcie sesji Sejmu i Senatu (tamże, 1926).

Tenże: Nietykalność poselska w naszem ustawodawstwie i praktyce (tamże, 1924).

A. Marczewski: O przedrukach interpelacyj poselskich („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“).

T. Gluziński: Proporcjonalność czy okręgi jednomandatowe („Przegląd Wszechpolski“, 1924).

W. Dąbrowski: Autonomja Województwa Śląskiego. Warszawa 1927.

St. Car: Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1924).

B. Bouffał: O wzmocnieniu władzy Prezydenta Rzplitej Polskiej („Przegląd Wszechpolski“, 1925, także w osobnej odbitce).

Z. Cybichowski: Wybory Prezydenta Państwa („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1922).

Tenże: Lista cywilna (Encyklopedja, j. w.).

T. Ciświcki: O Naczelniku Państwa i Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej. Poznań 1922.

Gembarzewski: Stosunek Prezydenta do parlamentu wedle najnowszych konstytucji („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1924).

St. Estreicher: Stosunek rządu do Sejmu i Senatu (tamże, 1923).

M. Szerer: Prezydjum Rady Ministrów („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1925).

W. Komarnicki: Ministrowie i Ministerstwa polskie (Encyklopedja, j. w.).

M. Rostworowski: Budowa władzy rządowej i wykonawczej. Kraków 1919.

M. Gąsiorowski: Władza wykonawcza („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1924).

Roman Hausner: Ustawa, rozporządzenie, zarządzenie („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1922).

Tenże: Administracja w Konstytucji z 17 marca (tamże).

J. Strzeszewski: Nasza Konstytucja i samorząd („Drogi Polski“, 1922).

B. Wasiutyński: Samorząd terytorjalny („Przegląd Wszechpolski“, 1923).

S. Baudouin de Courtenay: Ustawa o Najw. Trybunale Administracyjnym a art. 73 Konstytucji („Gazeta Sądowa Warszawska“, 1923).

A. Mogilnicki: Dwie niefortunne poprawki w Konstytucji („Gazeta Sądowa Warszawska“, 1921).

Moc obowiązująca ustaw „sprzecznych“ z konstytucją i ustaw z nią „niezgodnych“ (Orzeczenie Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najw. z 16 lutego 1924, „Gazeta Sądowa Warszawska“, Nr. 16 z 1924).

St. Kutrzeba: Gdańsk a Polska (tamże, 1922).

W. Makowski: Liga Narodów a suwerenność państw („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1925).

B. Bouffał: Układy w Locarno a bezpieczeństwo Polski. Warszawa 1926.

St. Głąbiński: Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej („Przegląd Narodowy“, 1920).

St. Starzyński: Kilka uwag o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 („Ruch Prawn. i Ekonom.“, 1921).

Wł. L. Jaworski: Indywidualizm i uniwersalizm w Konstytucji marcowej (tamże, 1925).

Tenże: Konstytucja („Czasop. Prawn. i Ekonom.“, 1921).

Tenże: Konstytucja („Czas“ Nr. 76 z 1921).

A. Peretiatkowicz: Rada Stanu w Polsce („Ruch Prawn. i Ekonom.“, 1922).

Tenże: Okres władzy Prezydenta Rzplitej (Ankieta „Czasop. Prawn. i Ekonom.“, 1924).

Tenże: Zagadnienia ordynacji wyborczej do Sejmu („Ruch Prawn. i Ekonom.“, 1922).

St. Rymar: Ordynacja wyborcza do Sejmu polskiego („Przegląd Narodowy“, 1920).

K. W. Kumaniecki: Władza rządowa i administracyjna („Gaz. Adm. Pol. Państw.“. 1924).

Tenże: Centralizacja i decentralizacja („Ruch Prawn. i Ekonom.“, 1921).

A. Wereszczyński: Centralizm a samorząd wojewódzki (tamże, 1922).

B. Wasiutyński: Z powodu właściwości Najw. Trybunału Administracyjnego (tamże, 1923).

Wł. L. Jaworski: Rada naprawy Skarbu Rzeczypospolitej („Przegląd Współczesny“, 1923).

B. Wasiutyński: Kryzys demokratyzmu („Przegląd Narodowy“, 1920).

W. Makowski: Przemiany demokracji („Gaz. Adm. i Pol. Państw.“, 1927).

W ostatniej niemal godzinie przed ukończeniem druku książki przyniósł nam Dz. U. R. P. zapowiadane przez prasę a wzmiankowane i poczęści streszczone przez nas [1]) rozporządzenie Prezydenta Rzplitej o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej i o ustroju sądownictwa.

Pierwsze z nich nosi datę 19 stycznia 1928. Uprawnia ono wojewodę do osobistego uczestniczenia w posiedzeniach wszystkich kolegjalnych organów administracyjnych (rad, komisyj i t. d.) także w tych działach administracji państwowej, które nie są zespolone z administracją ogólną; wojewoda może tam zabierać głos poza zwykłą koleją mowców, a nawet objąć przewodnictwo obrad. Na zaproszenie wojewody i pod jego przewodnictwem odbywają naczelnicy władz niezespolonych z administracją ogólną, perjodyczne zebrania, w celu stałego uzgadniania działalności wszystkich działów administracji państwowej między sobą i z zasadniczą linją działalności rządu. W wyjątkowych wypadkach mogą się odbywać zebrania takie wspólnie dla kilku województw. Ale i poza temi zebraniami mają naczelnicy wszystkich władz i urzędów, podległych bezpośrednio władzom centralnym, obowiązek uzgadniania z wojewodą tych swych zarządzeń, które mają szczególne znaczenie dla polityki rządu na obszarze województwa; a wojewoda ma nawet wobec nich prawo inicjatywy. To jednak nie odnosi się do sądownictwa ani do administracji wojskowej, jak również nie odnosi się do nich prawo wojewody do brania osobistego udziału w obradach kolegjalnych tych organów, ani też jego prawo żądania wyjaśnień od naczelników tych władz, a nawet osobistego wglądania w tok spraw tych instytucyj; również nie ma wojewoda prawa osobistego wglądania w tok spraw zakładów naukowych pod względem ściśle naukowym i dydaktyczno-pedagogicznym.

[1]) Patrz str. 263 nast. i 270 nast.

W razie mobilizacji lub ogłoszenia stanu wyjątkowego wojewoda obejmuje naczelne kierownictwo całej administracji państwowej z wyjątkiem administracji wojskowej oraz zarządu wymiaru sprawiedliwości, komunikacji, poczt i telegrafów.

Rozporządzenie o ustroju sądów powszechnych nosi datę 6 lutego 1928. Jest to elaborat bardzo obszerny, bo obejmujący 9 działów a 299 artykułów, których już w ostatniej chwili przestudjować i streścić niepodobna. Ograniczamy się więc do kilku uwag: 1) że przewiduje on zgromadzenia ogólne tak w Sądzie Najwyższym jak w sądach apelacyjnych i okręgowych; 2) że ustanawia zawieszenie działalności sądów przysięgłych tak w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego lub stanu wojennego, jak i w razie konieczności uzasadnionej względami bezpieczeństwa albo porządku publicznego; 3) że wyjaśnia, iż „wskazanym przez ustawę sądem", mającym udzielać zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej albo na pozbawienie go wolności (art. 79 Konst.) jest właściwy sąd dyscyplinarny; 4) że dopuszcza przeniesienie sędziego na inne miejsce lub mianowanie go na inne stanowisko także z powodu powstałego powinowactwa pomiędzy sędziami lub sędziami a prokuratorami danego sądu — dla dobra wymiaru sprawiedliwości lub powagi stanowiska sędziowskiego, na podstawie orzeczenia zgromadzenia ogólnego sądu wyższego, a wreszcie w drodze dyscyplinarnej. Postanowienia te idą poza granice art. 78 Konstytucji, który zna takie przeniesienia jedynie z mocy orzeczenia sądowego.

Tymczasowy Wydział Samorządowy zakończył swoje czynności i przeszedł w stan likwidacji dnia 7 lutego 1928 r. Wbrew zapatrywaniu, które wyraziliśmy na str. 268, nie dotrwał on aż do czasu zastąpienia go przez samorządy wojewódzkie, zorganizowane na podstawie ustawy z 26 września 1922.

ERRATA

Na str. 13, wiersz 17 od góry, zamiast „10 lutego 1920“ ma być „20 lutego 1919“.

Na str. 28, wiersz 4 od dołu, zamiast „spór“, ma być „spór teoretyczny“.

Na str. 30, wiersz 11 od góry, zamiast „utworzenia“ ma ma być „tworzenia“.

Na str. 43, wiersz 10 i 11 od dołu, zamiast „doprowadzenie“ ma być „doprowadzić“.

Na str. 48, wiersz 10 od dołu, zamiast „okręgach“ ma być „obwodach“.

Na str. 54, wiersz 8 od dołu, zamiast „1927“ ma być „1897“.

Na str. 55, wiersz 1 od góry, należy wstawić, pomiędzy „już“ a „reformę“, wyraz „projektowaną“.

Na str. 64 w nocie 1, wiersz 1 i 2, zamiast „odraczaniu i zamykaniu“ ma być „odraczanie i zamykanie“.

Na str. 73, wiersz 1 od góry, zamiast „spraw“ ma być „praw“.

Na str. 76 w nocie, wiersz 2 od dołu, zamiast „M“ ma być „Al“.

Na str. 82, wiersz 12 od góry, zamiast „Pezydent“ ma być „Prezydent“.

Na str. 83, wiersz 4 od dołu, zamiast „29 lutego 1920“ ma być „20 lutego 1919“.

Na str. 85, wiersz 8 od dołu, zamiast „rządzenia“ ma być „urządzenia“.

Na str. 87, wiersz 11 od góry, zamiast „dekrety“ ma być „rozporządzenia“.

Na str. 104, wiersz 10 od dołu, zamiast „spełnienie“ ma być „spełnianie“.

Na str. 106, wiersz 4 od góry, po „tu“ dodać „i“.

Na str. 114 nota, wiersz 1 od dołu, zamiast „przewidziany“ ma być „przewidziane“, a wiersz 2 od dołu, zamiast „on“ ma być „wychodztwo“.

Na str. 116 nota, wiersz 5 od dołu, zamiast „E“ ma być „G“.

Na str. 119, wiersz 7 od dołu, zamiast „na“ ma być „nad“.

Na str. 125, wiersz 1 od góry, należy wstawić pomiędzy „przysługują“ a „osobom“, wyraz „i“.

Na str. 134, wiersz 10 od góry, opuścić słówko „i“.

Na str. 135, wiersz 2 od góry, wstawić pomiędzy „żadnej“ a „instancji“ wyraz „osobnej“.

Na str. 164, wiersz 14 od góry, zamiast „dobrowolną“ ma być „dobrowolne“.

Na str. 171, wiersz 14 od góry, zamiast „IV“ ma być „VI“.

Na str. 207, wiersz 9 od góry, należy wstawić po „decyzji“ wyraz „Urzędu“.

Na str. 212, wiersz 6 od góry, zamiast „wasalistyczny“ ma być „wasalityczny“.

Na str. 220, wiersz 15 od dołu, pomiędzy słowo „zwołuje“ a „król“, wstawić „je“.

Na str. 238, wiersz 4 od dołu, między „jest“ a „bratem“ wstawić wyraz „im“.

Na str. 264, wiersz 10 od góry, pomiędzy słowa „ma“ i „prawa“ wstawić wyraz „następujące“.

Na str. 264, wiersz 12 od dołu, skreślić wyraz „do“.

Na str. 268, wiersz 16 od góry, zamiast „poprzednio“ ma być „poniżej“.