

TADEUSZ CIŚWICKI

**NACZELNIKU
PAŃSTWA**
i
**PREZYDENCIE
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ**

STUDJUM PRAWNO-POLITYCZNE

1922

POZNAŃ: FISZER I MAJEWSKI
WARSZAWA: E. WENDE I SKA., ŁÓDŹ: L. FISZER
TORUŃ: TOWARZYSTWO WYDAWNICZE „IGNIS”

4.20.10.240

18-II-35 JS



183140

390

1946

D/23

18-II-35

WSTĘP.

Przystępując do pracy o władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, miałem przed sobą dwie drogi: opisową — i historyczną. Pierwsza z nich polegała na ograniczeniu się do rozpatrywania tekstu „Konstytucji 17 marca“, ewentualnie do porównania odpowiednich tekstów z tekstami konstytucji innych państw, n. p. Francji. Każdy jednak choć trochę obszerniejszy podręcznik prawa państwowego, który zaznacza, iż Prezydent Rzeczypospolitej Francuskiej ma prawo rozwiązać Izbę Deputowanych, dodaje zarazem, dlaczego to prawo nie jest stosowane, a nawet (lubo teoretycznie — błędnie) jest tam uważane przez ogół społeczeństwa za sprzeczne z ideą demokratycznej konstytucji. Wyjaśnienie odnośne musi odwoływać się do faktu historycznego z czasów prezydentury Mac Mahona. Wynikałoby stąd, że gdybym nawet zdecydował się na ograniczenie się w kwestji prawno-politycznego położenia i kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do komentowania odnośnych tekstów „Konstytucji 17 marca“, to każdy krok w kierunku porównawczym zmusiłby mnie siłą rzeczy do wkroczenia i na pole historii.

Wobec tego, że takie klasyczne dzieła, jak Esmein'a „*Elements de droit constitutionnel*“ i Duguit'a „*Traité du droit constitutionnel*“ — nie ograniczają się do statycznego przedstawienia władzy Prezydenta, ale okazują ją nam w sposób — że się tak wyrażę — dynamiczny, rysując obraz rozwoju lub osłabienia władzy Prezydenta w perspektywie historycznej, zdecydowałem się i ja w niniejszej pracy odwołać się do historii, oczywiście tylko w takim zakresie, o ile fakty historyczne mają związek z ukształtowaniem się władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Omawiając je, będę pomijał stronę ich, należącą wyłącznie do polityki stosowanej, nie zaś do prawa politycznego.

Badania nad ukształtowaniem się władzy Naczelnika Państwa, a w przyszłości — Prezydenta Rzeczypospolitej, siłą rzeczy

muszą się dzielić na 3 części odpowiednio do trzech okresów naszego życia konstytucyjnego ostatniej doby.

Pierwszy okres obejmuje czas do chwili powierzenia przez Sejm Józefowi Piłsudskiemu sprawowania urzędu Naczelnika Państwa uchwałą z dnia 20 lutego 1919 roku, zwaną potocznie „Małą Konstytucją”. Badania w tym dziale muszą dotyczyć źródeł powstania władzy Józefa Piłsudskiego przed zwołaniem Sejmu i jej kompetencji.

Część druga obejmuje interpretację tak zwanej „Małej Konstytucji” i analizę szeregu aktów prawnopństwowych Naczelnika Państwa w czasie po uchwale sejmowej z dnia 20 lutego 1919 r. do uchwalenia „Konstytucji 17 marca 1921 r.” Analiza ta dotyczyć będzie kwestji:

1. czy powyższe akty są przewidziane przez „Małą Konstytucję”;
2. czy Naczelnik Państwa zastosował się w nich do „Małej Konstytucji”;
3. jaka istnieje analogia prawna pomiędzy powyższymi aktami a aktami naczelników innych państw, a wreszcie
4. o ile akty te i ich krytyka wpłynęły na ukształtowanie się późniejsze artykułów „Konstytucji 17 marca”.

Część trzecia obejmuje analizę artykułów „Konstytucji 17 marca” na tle porównawczem z projektami naszej konstytucji i szeregiem konstytucji francuskich, zważywszy, że „Konstytucja 17 marca” w zasadzie najbardziej jest zbliżona do typu Konstytucji III-ciej Rzeczypospolitej Francuskiej.

Praca niniejsza, ukończona w lipcu 1921 r., spoczywała w rękopisie do maja 1922 r. W tym czasie ukazały się w druku: „Prawa państwa polskiego”, zeszyt IIa: „Konstytucja z dnia 17 marca” (wydawnictwo i komentarze do konstytucji prof. Jaworskiego), — zbiorowa książka: „Nasza konstytucja”, zawierająca serję odczytów profesorów krakowskich, — wreszcie książka St. Paciorkowskiego: „Dwie konstytucje: Wielka i Mała”. Wobec odmiennych poglądów w szeregu kwestji — przed oddaniem do druku uzupełniłem niniejszą pracę, uzasadniając w odpowiednich punktach różnicę zdań. Kierowałem się przytem zasadą: „*non ratiōne auctoritatis, sed auctoritate ratiōnis*”.

ROZDZIAŁ I.

Co do źródeł władzy Józefa Piłsudskiego, jako Naczelnika Państwa w epoce przedsejmowej — istnieje kilka teorii, które podaję poniżej w ich najbardziej typowych formach.

1. W maju 1921 roku na łamach „Kurjera Porannego” ukazał się artykuł, pochodzący podług zapewnień redakcji od „znawcy prawa”, który ustanawia następujący rodowód pochodzenia przedsejmowej władzy Naczelnika Państwa:

J. Piłsudski otrzymał władzę od Rady Regencyjnej. Rada Regencyjna od Tymczasowej Rady Stanu, ta znowu była powołaną przez stronnictwa polskie, a udział okupantów przy mianowaniu Tymczasowej Rady Stanu był rzekomo tylko formalny i to zupełnie zgodnie z art. 43 Konwencji Haaskiej.

„Znawca prawa” twierdzi przeto, że Józef Piłsudski otrzymał władzę od Narodu za pośrednictwem tymczasowej Rady Stanu i Rady Regencyjnej.

Udział przeto okupantów w tworzeniu tych władz przejściowych, tak jak go przedstawia p. „Znawca prawa”, możnaby porównać do udziału w jakiejś reakcji chemicznej — tak zwanego ciała **katalitycznego**, t. j. takiego, którego obecność dla skutecznienia reakcji jest konieczną, ale które samo pozostaje bez zmiany i żadnej swej części nowemu związkowi chemicznemu nie oddaje.

2. Przeciwno pogładowi p. „znawcy prawa” wystąpił p. Stroński w „Rzeczypospolitej”.

Powołując się na teksty patentów okupantów, tworzących „Tymczasową Radę Stanu” i „Radę Regencyjną”, uznaje je niejako za emanacje rządów okupacyjnych i to **sprzeczne** z konwencją haaską. Teoria p. Strońskiego w konsekwencji (choć w danym artykule nie doprowadzonej do postawienia kropki nad „i”) dojść musi do rodowodu — okupanci — Rada Regencyjna — przedsejmowy Naczelnik Państwa.

3. Trzecia teoria ustala rodowód następujący: „Lud“ obaliwszy okupację austriaków i Radę Regencyjną, stworzył „Tymczasowy Rząd Ludowy“ w Lublinie. Ten „Tymczasowy Rząd Ludowy“ przeniósł się do Warszawy, gdzie przewodnictwo w nim objął tow. Moraczewski i gdzie dekretem z dnia 22. listopada 1918 roku ustanowił godność Naczelnika Państwa i oddał Józefowi Piłsudskiemu.

Teorie powyższe omówimy w chronologicznym porządku.

Powolywanie się p. „znawcy prawa“ na art. 43 Konwencji Haaskiej, rzekomo nietylko dający okupantom prawo, ale nawet wkładający na nich obowiązek utworzenia Tymczasowej Rady Stanu i Rady Regencyjnej, jest zupełnie błędne. Artykuł powyższy omawia tylko sposób regulowania **bieżących** spraw życia społecznego w drodze utrzymania porządku (za pomocą administracji i sądownictwa). Nie dotyczy zaś wcale **suwerenitetu** i nie upoważnia okupantów do przekazywania takowego komukolwiek.

Art. 44 Konwencji haaskiej, na który z kolei powołuje się p. Stroński w swej krytyce koncepcji p. „znawcy prawa“, (a na który również powoływał się przed nim rząd rosyjski w swoim proteście przeciw proklamacji 5. listopada) również nie jest argumentem zdolnym podeprzeć tezę o sprzeczności proklamacji 5. listopada z zasadami prawa międzynarodowego. Artykuł ten zabrania zmuszania mieszkańców do podnoszenia broni „przeciw swej ojczyźnie“. Otóż nie zdaje mi się, aby Rosja była ojczyzną Polaków. Proklamacja generałów Beselera i Kuka, ogłoszona w kilka dni po akcie 5. listopada, a wzywająca Polaków do ochotniczego pochwylenia za broń, i walczenia wspólnie z Niemcami i Austrią przeciw Rosji, nadawała się w zupełności do krytyki z punktu widzenia interesów Polski, ale z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie była żadnym wykroczeniem, gdyż nie proklamowała przymusowego poboru, a nawoływała do dobrowolnego wstępowania. To samo robiła zresztą i Rosja w stosunku do poddanych austriackich (legjony czeskie) i Francja w stosunku do jeńców, poddanych niemieckich i austriackich. Ten argument przeto musimy uznać za nieprzekonywujący. Natomiast trzeba uznać, że art. 44 Konw. Haaskiej pośrednio mieści w sobie zakaz aneksji, a to dlatego, że mieszkańcy kraju anektowanego ipso facto

podlegają ciężarom prawnym, wkładanym przez państwo anektujące na swych własnych obywateli, a zatem i przymusowej służbie wojskowej. Gdyby więc „Konwencja Haaska“ w jakiegokolwiek formie uważała aneksję za dopuszczalną, to nie mogłaby zawierać i art. 44, jako sprzecznego z powyższą zasadą.

Otóż wprawdzie Włochy i Anglja same naruszyły tę zasadę — Włochy, anektując jeszcze przed zawarciem pokoju z Turcją — Tripolis, a Anglja — Cypr, ale fakta te dowodzą tylko, że Włochy i Anglja nie stosują się w polityce międzynarodowej do zasad Konwencji Haaskiej, gdy im one nie dogadzają. Dowodzi to sprzeczności ich konkretnych czynów z prawem międzynarodowym, ale nie obala zasady, ustanowionej w prawie międzynarodowym.

Kwestja tworzenia nowych państw zupełnie nie była przewidziana przez Konwencję Haaską, która właściwie była tylko umową o charakterze wzajemnej asekuracji. W czasie wojny wszechświatowej państwa, które protestowały przeciw tworzeniu państwa Polskiego z kraju, oderwanego od Rosji, nie protestowały wcale, gdy Anglja odrywała od Turcji tworzone przez siebie — „Sultanat Egipski“ i „Królestwo Hedżasu“.

Jaki był **prawny** stan t. zw. „Królestwa Polskiego?“ Czy państwowy charakter utraciło w drodze legalnej takiegoż aktu międzynarodowego, jaki je powołał do życia? Niech na to odpowie podany poniżej tekst memoriału, złożonego w pierwszej połowie 1916 roku generał-gubernatorowi austriackiemu w Lublinie przez Towarzystwo Prawnicze, a zainicjowanego i napisanego przez autora niniejszej pracy.

**Do Jego Ekscelencji
PANA GENERALNEGO GUBERNATORA**

części Królestwa Polskiego,
okupowanej przez C. i K. wojska Austro-Węgierskie.

Urzędy paszportowe C. i K. Komend Obwodowych stale używają w dokumentach, wydawanych przez siebie polakom poddanym Królestwa Polskiego — określenia „poddany rosyjski“, przy czem częstokroć powołują się na instrukcję, wydaną przez władze wyższe, aby względem ludności terytorjum okupowanego przestrzegać ściśle konwencji międzynarodowej w Haadze z dnia 18-go października 1907 roku.

Zasłanianie się tą instrukcją jest bezzasadne, albowiem właśnie w myśl tej instrukcji urząd paszportowy C. i K. Komendy

Obwodowej winien stosownie do art. 43 i 45 Konwencji Haaskiej stosować te prawa, które istnieją na terytorjum okupowanym.

Zarówno z punktu widzenia prawa międzynarodowego, jak i prawa cywilnego, dotychczas obowiązującego w Królestwie Polskim, nie jesteśmy „poddanymi rosyjskimi“, ale **PODDANYMI KRÓLESTWA POLSKIEGO**.

Dowodzą tego następujące akty prawne:

1. Umowa międzynarodowa, zawarta dnia 3-go maja 1815 r. pomiędzy Cesarzem Wszechrosji, a Cesarzem Austrii, Królem Węgierskim — w art. 5 zupełnie wyraźnie uznaje tę część Księstwa Warszawskiego, która dostała się pod panowanie Aleksandra I, za osobne państwo (w oryginale po francusku „Etat“).

2. Tak samo międzynarodowy „Akt Końcowy“ Kongresu Wiedeńskiego z dnia 9. czerwca 1815 roku zawiera to samo uznanie w art. I. (Oryginał tego dokumentu dotychczas przechowuje się w Nadwornem Archiwum Jego Cesarskiej i Królewskiej Mości Cesarza Austrii i Apostolskiego Króla Węgier).

3. Po stłumieniu powstania listopadowego Mikołaj I. zniósł tylko konstytucję Królestwa Polskiego, **ale nie zniósł „poddania Królestwa Polskiego“**. Ten sam bowiem akt prawodawczy Mikołaja I. z dnia 14. lutego st. st. 1832 roku, którym zniósł dotychczasowy ustrój Królestwa Polskiego, zawiera zupełne uznanie w dalszym ciągu „**poddanych Królestwa Polskiego**“, a to aż w 2 artykułach 11 i 21.

Art. 11 mówi, co następuje: „Każdy **poddany Królestwa Polskiego** ma zupełną wolność przesiedlania się i przeniesienia swej własności dokądkolwiek chce, z zachowaniem tylko właściwych w tym względzie przepisów“.

A zaś art. 21 zupełnie wyraźnie odróżnia „**poddanych Królestwa Polskiego**“ od poddanych Cesarstwa Rosyjskiego.

4. Manifest Aleksandra II. z dnia 26. marca 1861 roku, zaczyna się od słów: „W ciągłej troskliwości o dobro Naszych **poddanych Królestwa Polskiego**“...

5. Po wybuchu powstania styczniowego reskrypt Aleksandra II. z Liwadji z dnia 31. października 1863 roku, odwołujący Wielkiego Księcia Konstantego ze stanowiska Namiestnika, zawiera takie słowa: „Miałem prawo oczekiwać od **poddanych mego Królestwa Polskiego**“...

6. Nawet w Najwyższym Ukazie z dnia 19. lutego st. st. 1875 roku, opublikowanym przez Senat dnia 6. marca st. st. tegoż roku, a zawierającym reformę ustroju sądów na wzór rosyjskich, jest ustęp: „Znajdujemy, że projekty prawodawcze odpowiadają Naszemu pragnieniu, by obdarzyć Naszych **poddanych Królestwa Polskiego** sądem, odpowiadającym potrzebom obecnym“...

7. W dalszym zaś ciągu do **dziś dnia zachował moc obowiązującą Kodeks Cywilny Królestwa Polskiego**, który mówi o „**Polakach poddanych Królestwa Polskiego**“ w art. 8, 9, 11, 14, 17, 18, 19 i 20.

Żaden akt prawodawczy dotychczas tych artykułów Kodeksu nie zniósł, a co zatem winne one obowiązywać i C. i K. Komendy Obwodowe w myśl art. 43 Konwencji Haaskiej.

Nie domagamy się od Waszej Ekscelencji wydania jakiegoś nowego aktu prawodawczego.

Prosimy tylko Waszą Ekscelencję o polecenie C. i K. Komendom Obwodowym, aby stosowały się ściśle **do istniejącego prawa** przy wydawaniu dokumentów osobistych **Polakom poddanym Królestwa Polskiego**.

Memoriał powyższy pomija zupełnie kwestję, czy dynastia Romanowów (recte Holstein-Gottorpów) panowała w Królestwie Polskim prawnie, czy też wobec jej detronizacji w r. 1831 — rządziła tylko z tytułu okupacji. W memoriale powyższym pominąłem tę kwestję umyślnie, aby nie komplikować kwestji uznania **obywatelstwa polskiego**, co prowadziło do uznania państwowości polskiej.

Memoriał powyższy odniósł skutek i władze okupacyjne już w pierwszej połowie 1916 roku uznały „obywatelstwo Królestwa Polskiego“. Mynie przeto prof. Kumaniecki w swej książce „Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania Państwa Polskiego“ na str. 69 uważa fakt ten jako skutek proklamacji z dnia 5. listopada 1916 roku, kiedy w rzeczywistości fakt ten poprzedził proklamację o kilka miesięcy.

Oprócz kwestji „obywatelstwa Królestwa Polskiego“, a przeto uznania jego państwowego charakteru, pozostaje do rozstrzygnięcia kwestja, czy Mikołaj II. był prawnym królem polskim, czy też tylko okupantem? Otóż wprawdzie Sąd Najwyższy w sprawie M. Weisholza sądzonej d. 7. i 17. X. 1919 roku (patrz Przegląd Dyplomatyczny Nr. 1—2 z roku 1921) stanął na gruncie pierwszej tezy, ale wyrok to tylko jednej z izb karnych, nie zaś t. zw. „plenissimum“. Autor niniejszej pracy uważa, że pogląd ten jest błędny, a **akt detronizacyjny Sejmu Polskiego z dnia 25. stycznia 1831 roku jest prawomocny**.

Protest rosyjski przeciw proklamacji 5. listopada,wołujący się na prawo międzynarodowe, zakazujące zmuszania do walczenia przeciw swej ojczyźnie, miałby uzasadnienie tylko wtedy, gdyby uznać że ojczyzną Polaków jest Rosja.

Bez względu na to, jakie kto uczucia żywi dla Niemców, jeżeli tylko zna historję i jest w stanie rozumować lo-

gicznie, nie może nie przyznać słuszności odpowiedzi „Norddeutsche Allgemeine Zeitung“ na protest rosyjski, z której poniżej cytuję ustępy najważniejsze podług przekładu, zamieszczonego w książce prof. Kumanieckiego: „Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania Państwa Polskiego“ (str. 53). Artykuł ten przypomina, że w międzynarodowym traktacie Wiedeńskim z roku 1815

„Bynajmniej nie przyłączono kraju Polskiego do Państwa Rosyjskiego, jako nową prowincję, ale wprost przeciwnie jednością głosów wszystkich mocarstw europejskich utworzono Królestwo Polskie, Koronę zaś tego Królestwa powierzono carowi“.

„Rosja pochłonięła potem samodzielną Polskę, stosując swoją przewagę wojskową, bynajmniej zaś nie na zasadzie jakichkolwiek traktatów europejskich, a jeszcze mniej na zasadzie uroczyscie zaprzysiężonych, — i dalej idąc krok za krokiem, tak bardzo zrabowała jej samodzielność, że w końcu zginęła nawet nazwa Polski i pozostało tylko gubernatorstwo Nadwiślańskie“.

„A więc obadwa mocarstwa cesarskie, znów powołując do życia Królestwo Polskie, nie działały z pogwałceniem traktatów wiedeńskich z roku 1815, ale przeciwnie przywróciły zasady prawne z roku 1815, zniszczone przez Rosję“.

Odpowiedź powyższa druzgoce argumentację protestu rosyjskiego. Ale... jest pewne ale. Oto jest ona tylko artykułem, lubo urzędowego pisma niemieckiego. Treść takiego artykułu — nie jest jeszcze aktem prawno-państwowym, a ów akt prawno-państwowy, którego broni, nie powołuje się ani jednym słowem na traktat wiedeński 1815 roku i nie mówi o **wskrzeszeniu** tego Królestwa, które tam było uznane jako państwo („état“), ale zawiadamia, że monarchowie Niemiec i Austro-Węgier „ułożyli się, aby z ziem polskich, wydartych panowaniu rosyjskiemu, **utworzyć** państwo samodzielne, z dziedziczną monarchją i konstytucyjnym ustrojem“. Dalej znajdujemy wyrażenie „**Nowe Królestwo**“... a co najważniejsze — ustęp: „Dokładniejsze **oznaczenie granic zastrzega się**“. Oczywiście jest rzeczą, że w razie gdyby państwa centralne powoływały się na akt Kongresu Wiedeńskiego, to nie mogły-

by zamieścić tego zastrzeżenia, zawierającego „reservatio mentalis“ zmienienia granic na korzyść państwa niemieckiego, a niekorzyść Królestwa Polskiego. Tylko że żadne z państw protestujących nie wystąpiło z uzasadnieniem **istotnej** krzywdy, grożącej Polsce, a rozwodziły się nad **rzekomą** krzywdą, wyrządzoną Rosji. I dlatego ich argumentację pod względem prawnym trzeba uznać za błędną, z czego nie wynika bynajmniej, by postępowanie państw centralnych w tej sprawie było zupełnie zgodne z prawem.

Wyobraźmy sobie teraz, że okupanci wydają proklamację treści następującej:

„Uznając w myśl aktu finalnego Kongresu Wiedeńskiego — Królestwo Polskie za odrębne państwo, uznając prawność uchwały Sejmu Polskiego z dnia 25. stycznia 1831 roku, detronizującej Mikołaja I., solidaryzując się z mową prezesa ministrów angielskich Russell'a z dnia 28. IX. 1863 roku, stwierdzającą utratę praw do Polski ze strony Rosji, — państwa okupacyjne wyrażają gotowość oddania zarządu Królestwa Polskiego w ręce króla, któregooby obywatel tegoż państwa obrali w myśl wyżej wymienionej uchwały sejmowej z dnia 25. stycznia 1831 roku“.

Nie ulega, zdaniem mojem kwestji, że taka proklamacja wytrzymałaby wszelką krytykę z punktu widzenia prawa międzynarodowego, a król, czy to obrany na jednym zgromadzeniu w Warszawie, czy też przez głosowanie delegatów, obranych po powiatach i składających swe głosy po miastach powiatowych, (analogicznie do wyboru prezydenta Stanów Zjednoczonych), byłoby prawnym suwerenem Królestwa Polskiego.

Okupanci wybrali inną drogę z motywów politycznych, których tu nie będę rozpatrywał, gdyż wykraczają poza kwestję prawną. Powołali za pomocą rozporządzenia generał-gubernatorów, działających z upoważnienia obu cesarzy okupantów, „Tymczasową Radę Stanu“, instytucję o charakterze tylko doradczym, składającą się z członków, mianowanych przez generał-gubernatorów. „Tymczasowa Rada Stanu“ wyobraziła sobie, że może ustanowić swoją władzę zwierzchnią, przemycając ją w uchwalanym przez siebie... regulaminie we-

wewnętrznym, co było z punktu widzenia prawnego — rzeczą nielogiczną.

Dopiero dnia 1. maja 1917 roku Tymczasowa Rada Stanu na wniosek socjalisty Kunowskiego powzięła jedynie logiczny wniosek powołania regenta, któryby natychmiast ustanowił gabinet ministrów i zwołał Sejm.

Od tego żądania jednak później Tymczasowa Rada Stanu odstąpiła, uchwalając natomiast dnia 3. lipca 1917 roku „Tymczasową Organizację Polskich Naczelnych Władz Państwowych“, polegającą na utworzeniu Rady Stanu, mającej powstać z nominacji, a uzupełniać wakanse przez kooptacje, oraz z „Rady Ministerjalnej“. „Rada Stanu“ miała mieć „prawo“ zatwierdzania traktatów z rządami państw obcych, — co byłoby uzurpacją prawa z jej strony. Projekt ten pozostał w dziedzinie papierowej, a sama Tymczasowa Rada Stanu na skutek wypadków politycznych, a mianowicie odesłania pułków legjonowych, jako Polskiego Korpusu Posiłkowego na front wschodnio-galicyjski — jednomyślnie uchwaliła złożenie swych mandatów do dyspozycji ks. arcybiskupa Kakowskiego, ks. Zdzisława Lubomirskiego i Wacława Niemojewskiego.

Ponieważ zasadą prawną jest, że nikt nie może na drugą osobę przelewać więcej uprawnień, niż sam posiada, ponieważ uprawnienia Tymczasowej Rady Stanu, co do władzy suwerennej równały się zeru, a mandaty pochodziły z nominacji General-gubernatorów, przeto powyższa uchwała nie miała de jure żadnej treści prawnej, a natomiast miała jedynie charakter dekoracyjny: „ut aliquid fieri videatur“.

Źródło zaś władzy Rady Regencyjnej, której dwaj członkowie ks. arcybiskup Kakowski i ks. Lubomirski byli podani powyżej przez Tymczasową Radę Stanu, a trzeci — Józef Ostrowski został powołany zamiast W. Niemojewskiego, leżało nie w uchwale Tymczasowej Rady Stanu, lecz w patencie cesarzy-okupantów z dnia 12. września 1917 roku.

Zaznaczamy, że w patencie tym, gubernatorom okupacyjnym zastrzeżono prawo wydawania dekretów z mocą ustaw i prawo zakładania veto w stosunku do wszelkich ustaw uchwalanych przez władze polskie, że prezydent ministrów musiał podlegać zatwierdzeniu przez okupantów, że przeto władze polskie obejmowały tylko szczytłą część dziedzin życia państwowego. Rozpatrzmy dalej kwestię prawności

przekazania przez okupantów Radzie Regencyjnej pewnych dziedzin ustawodawstwa.

Otóż skoro w myśl art. 43 Konwencji haaskiej okupanci są obowiązani do utrzymania normalnego biegu życia społecznego, a zastają w dziedzinie administracji, lub sądownictwa „tabulam rasam“, to zorganizowanie tych dziedzin wolno im było przekazać mianowanej przez siebie instytucji, którą w danym wypadku nazwali Radą Regencyjną. Społeczeństwo polskie bez protestu żadnego uznało przyjęcie przez tę instytucję szeregu dziedzin, i dlatego trzeba uznać, że Rada Regencyjna w zakresie sądownictwa, szkolnictwa itp. na mocy milczącej „quasi umowy“ ze społeczeństwem stała się jego uprawnionym w tych dziedzinach „negotiorum gestor“. Natomiast takie akty polityki zewnętrznej, jak „hold polski“ w Berlinie w styczniu 1918 roku, przekraczały zupełnie kompetencje Rady Regencyjnej. Suwerenitetu nad Państwem Polskiem nie mogli przekazać Radzie Regencyjnej okupanci, gdyż sami nie posiadali odnośnego tytułu prawnego. Za suwerenów nie uznało jej członków żadnym aktem i społeczeństwo polskie. **Prawnie byli i pozostali do końca „negotiorum gestores“.**

Przekazanie przez nich posiadanej władzy Józefowi Piłsudskiemu odbyło się w dwóch etapach z przerwą 3-dniową. Dnia 11. listopada 1918 roku ukazał się akt następujący:

Rada Regencyjna do Narodu Polskiego.

W obec grożącego niebezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego dla ujednostajnienia wszelkich zarządzeń wojskowych i utrzymania porządku w kraju, Rada Regencyjna przekazuje władzę wojskową i naczelne dowództwo Wojsk Polskich jej podległych brygadjerowi Józefowi Piłsudskiemu.

Po utworzeniu Rządu Narodowego, w którego ręce Rada Regencyjna, zgodnie ze swymi poprzednimi oświadczeniami zwierzchnią władzę państwową złoży, brygadjer Józef Piłsudski władzę wojskową, będącą częścią zwierzchniej władzy państwowej, temuż Rządowi Narodowemu zobowiązuje się złożyć, co stwierdza podpisaniem tej odezwy.

Dan w Warszawie, dnia 11. listopada 1918 roku.

† Aleksander Kakowski, Józef Ostrowski, Zdzisław Lubomirski,
Józef Piłsudski.

(Dziennik Praw Państwa Polskiego L. 38, Nr. 17 z r. 1918.)

Ten dualizm władzy trwał tylko trzy dni. Dnia 14. listopada ukazał się akt drugi:

Do Naczelnego Dowódcy Wojsk Polskich
Józefa Piłsudskiego

Stan przejściowy podziału zwierzchniej władzy państwowej, ustanowiony odezwą z dnia 11. listopada 1918 roku, nie może trwać bez szkody dla powstającego Państwa Polskiego.

Władza powinna być jednolita.

Wobec tego, kierując się dobrem Ojczyzny, postanawiamy Radę Regencyjną rozwiązać, a od tej chwili obowiązki nasze i odpowiedzialność względem Narodu Polskiego w Twoje ręce, Panie Naczelnny Dowódcu, składamy do przekazania Rządowi Narodowemu.

Dan w Warszawie dnia 14. listopada 1918 roku.

† Aleksander Kakowski, Józef Ostrowski, Zdzisław Lubomirski.
(Dziennik Praw Państwa Polskiego L. 39, Nr. 17 z roku 1918.)

Prawnie biorąc mamy przeto ustalony następujący schemat przekazywania władzy: 1) okupanci 2) Rada Regencyjna, jako uprawniony negotiorum gestor, nie będąca jednak uprawnionym suwerenem — 3) Józef Piłsudski, jako depozytariusz spadku Rady Regencyjnej i uprawniony negotiorum gestor¹⁾, obciążony przyjęciem przez siebie zobowiązaniem przekazania takowego „Rządowi Narodowemu“.

„W obu powyższych dekretach“, — pisze prof. Kumaniecki (l. c. str. 131) — „jest niejasnym, co Rada Regencyjna rozumiała pod „Rządem Narodowym“. O wiele jaśniejszym pod tym względem był jej mani-

¹⁾ W chwili oddawania niniejszej pracy do druku ukazała się książka adwokata Stanisława Paciorkowskiego: „Dwie konstytucje wielka i mała“. Na stronie 41 czytamy: „Źródło suwerenitetu zrodziło się nie z sejmowego gadania, tylko z naszej siły zbrojnej. Naczelnym Dowódcą siły zbrojnej był Józef Piłsudski, więc czy się to komu podobało czy nie podobało, do czasu uchwalenia konstytucji był Józef Piłsudski faktycznym Naczelnikiem Państwa, a więc niczem innym tylko suwerenem. Z rąk Regencji objął on władzę tylko formalnie, bo ta słaba trójosobowa Regencja musiała ustąpić przed prawdziwym suwerenitetem, jakim była i będzie zawsze siła wojskowa“.

Trudno uwierzyć, aby coś podobnego mogło wyjść z pod pióra prawnika! W myśl tej teorii i Beseler byłby suwerenem w Polsce! Posiadanie rewolweru przez wędrowca daje mu faktyczną możliwość obrony posiadanego pugilarasu przeciw osobie, pragnącej go odebrać, ale nie daje tytułu prawnego własności pugilarasu. Bo ten pugilaras może być powierzony wędrowcowi, może być przez niego znaleziony, może być przez niego zabrany komu innemu! Otóż siła wojskowa zapewnia możliwość stosowania sankcji, ale nie jest źródłem uprawnienia!

fest z 7. października, gdzie mówiła o złożeniu władzy zwierzchniej państwowej w ręce tej władzy, która będzie urządzona na podstawie postanowień Sejmu. Otóż, opierając się właśnie na określeniu manifestu październikowego, należy przyjąć, że Rada Regencyjna tak, a nie inaczej i w swych obu dekretach listopadowych pojmowała Rząd Narodowy“.

Powyższy domysł prof. Kumanieckiego jest błędny. W rzeczywistości podczas, gdy w manifestie Rady Regencyjnej z dnia 7. października 1918 roku ta ostatnia wyrażała zamiar oddania władzy w ręce urządzanej postanowieniem Sejmu **Władzy Zwierzchniej Państwowej**, obecnie w miesiąc później użyła wyrażenia „Rząd Narodowy“, jako równoznacznika władzy **koalicyjnej**²⁾, a zatem ze względu na wielorakość grup politycznych, mających być reprezentowanymi w rządzie, nie zaś pochodzenie przyszłego Rządu od Sejmu.

Tak też rozumiała „Rząd Narodowy“ odezwa gabinetu Świeżyńskiego. Prawda, że za tę odezwę gabinet Świeżyńskiego otrzymał dymisję od Rady Regencyjnej, która oświadczyła, że nie pozwoli na instytucję, przedzielając ją od Sejmu, i że tylko w ręce Sejmu złoży władzę, jak to przysięgła, ale tymczasem zaszły wypadki polityczne i efekty polityczne, które skłoniły Radę Regencyjną do zmiany swego górnego stanowiska. „Rząd Narodowy“ miał być tą kombinacją, dzięki której członkowie Rady Regencyjnej mieli zachować udział we władzy, kombinację odrzuconą poprzednio, a teraz wysuwana.

Wprawdzie w drugim dekreście mowa o konieczności „jednolitej władzy“, lecz pojęcie jednolitości nie jest przeciwstawione wielogłowości władzy, lecz **podziałowi** władzy zwierzchniej — przyczem, kto inny piastował władzę cywilną (Rada Regencyjna), a kto inny wojskową (Józef Piłsudski). Może zaś być władza zwierzchnia wielogłowa co do składu

²⁾ Rękopis niniejszy dałem w lipcu r. 1921 do przeczytania p. Tadeuszowi Święcickiemu, b. redaktorowi warszawskiego „Narodu“, a ówczesnemu redaktorowi poznańskiego „Przeglądu Porannego“. P. Święcicki, który w listopadzie 1918 roku brał udział bezpośredni w pertraktacjach z Radą Regencyjną w sprawie złożenia przez nią władzy, potwierdził, że istotnie w czasie tych pertraktacji określenie „Rząd Narodowy“ było używane jako synonim **pro wizorycznego rządu koalicyjnego**.

piastujących osób, a jednolita, jeżeli wszyscy zarówno w sprawach cywilnych, jak wojskowych decydują wspólnie większością głosów. W danym wypadku rozwiązanie Rady Regencyjnej oznaczało rezygnację osobistą z udziału dalszego we władzy i w mającym powstać „Rządzie Narodowym“, nie zaś z zasady oddania władzy J. Piłsudskiemu, jako depozytu do przekazania „Rządowi Narodowemu“, która to zasada została utrzymana w jej akcji.

Przy tej sposobności winienem uczynić jedno wyjaśnienie z mojej strony. W powyższym wywodzie uznałem „Radę Regencyjną“, jako „negotiorum gestor“, nie zaś jako władzę, której suwerenitet byłby uprawniony. Wobec tego nie uważam za właściwe określenia „Władza zwierzchnia“, którego używają zarówno dekrety „Rady Regencyjnej“ jak i prof. Kumaniecki w swoich komentarzach do nich w cytowanej książce. Nie uważałem jednak za możliwe z mej strony zmianę tekstu cyt. Aczkolwiek przeto ta władza winna byłaby raczej być określoną jako „Najwyższa **względnie**“, to jednak nie korygowałem cyt., a sam — celem odróżnienia — używałem w wypadkach, gdy chodziło mi o władzę „zwierzchnią“ w prawdziwym znaczeniu — wyrażenia odmiennego co do brzmienia (choć identycznego co do treści prawnej) „władza suwerenna“ lub „suwerenitet“ w znaczeniu pojęcia o treści **absolutnej**.

Zanim przejdziemy do dalszych losów owej „względnie zwierzchniej władzy“ i niedoszłego „Rządu Narodowego“, musimy zboczyć na chwilę, by omówić wypadek, który o tydzień poprzedził abdykację Rady Regencyjnej, mianowicie zamach stanu w Lublinie i charakter prawny, t. zw. potocznie „Rządu Lubelskiego“ lub, jak on sam siebie nazywał, „Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej“.

Apologeci przedstawiają ów zamach stanu, — to jako powstanie przeciwko władzom okupacyjnym austriackim (przyczem wywołuje się zazwyczaj cień Aktu powstania Kościuszkowskiego w Krakowie), to znowu jako „Akt Rewolucyjny ludu“ przeciw Radzie Regencyjnej. Jako naoczny świadek muszę stwierdzić, że obie te legendy są nieprawdziwe. W chwili owego zamachu — generał-gubernator austriacki od kilku dni już był zwolnił oficerów austriackich narodowości polskiej od przysięgi i oddał władzę Komisarzowi Jeneralnemu Rządu Polskiego, który dokonał zaprzysiężenia b. wojskowych

austriackich narodowości polskiej, objął najwyższą władzę cywilną i odebrał od pułk. Rydza-Śmigłego przysięgę na rzecz Rady Regencyjnej. Żołnierze austriaccy narodowości niepolskich złożyli już byli broń i razem z urzędnikami okupacyjnymi narodowości niepolskich zajmowali się tylko swoim wyjazdem. Dzień więc 7. listopada nie był żadnym aktem powstania przeciw austriakom, ponieważ ci już od kilku dni skapitulowali. Nie był też aktem rewolucyjnym w rodzaju dni 24. lutego 1848 roku, lub 4. września 1870 roku w Paryżu. Wyszedłszy dnia tego o 9-tej rano na puste ulice w Lublinie, dowiedziałem się z rozlepionych afiszów, że „reakcyjne i ugodowe rządy Rady Regencyjnej zostały przez lud polski obalone“, (n. b. w nocy podczas snu tego ludu), dalej czytałem o utworzeniu się „Tymczasowego Rządu Ludowego“, który miał piastować władzę aż do chwili zwołania sejmu ustawodawczego, w drugiej odezwie zapowiedź wyjęcia Rady Regencyjnej z prawa etc. Była to jednak tylko frazeologia rewolucyjna. Ów „lud“, który we śnie „obalił rządy Rady Regencyjnej“ dopiero w parę godzin później urządził pochód, nie tyle rewolucyjny, co dekoracyjny. Zamach stanu został dokonany nie za pomocą ruchu masowego, ale jedynie za pomocą **spisku** i wykorzystania faktu, że Komisarz generalny Rządu Polskiego p. Zdanowski poprzedniego wieczora polecił pismom za pomocą nadzwyczajnych dodatków, ogłosić o swoim podaniu się do dymisji, a będąc uprzedzonym o tem, co się gotuje, nie potrafił zdobyć się na żaden czyn i decyzję, i doczekał się, że kilku rewolucyjnych „militantów ludowych“ obsadziło jego schody frontowe i kuchenne. Aresztowanie kilku wojskowych w nocy i zapewnienie innych przez ministra propagandy Rządu Lubelskiego p. Sieroszewskiego o rzekomo zaszłej już abdykacji Rady Regencyjnej ułatwiło resztę roboty. Nie był to jednak, powtarzam, żaden akt masowego ruchu rewolucyjnego, ale jedynie spisek — pronunciamiento. Pod względem terytorjalnym — objął tylko część kraju. Jakże zaś miał znaczenie prawne? Na to odpowiedź znajdziemy, porównywując losy dekretów Rady Regencyjnej i „Rządu Lubelskiego“.

Wszystkim dekretem Rady Regencyjnej, wydanym aż do chwili jej abdykacji przyznano moc prawną, albowiem te, które skasowano lub zmieniono, utraciły swą dotychczasową moc na skutek nowych specjalnych dekretów.

Tymczasem dekrety Rządu Lubelskiego potraktowano — per „non est“ i to potraktował je tak... Józef Piłsudski.

Kilka przykładów wystarczy. Dnia 7. listopada rząd lubelski w dekrecie zagroził Radzie Regencyjnej wyjęciem z pod prawa, o ile nie odda władzy rządowi lubelskiemu. Dnia 11. listopada Józef Piłsudski podpisał wspólnie z Radą Regencyjną akt, w którym przejął od niej władzę wojskową, a pozostawił jej cywilną.

Dnia 7. listopada „rząd lubelski“ mianował pułk. Rydza Śmigłego generałem. Tegoż dnia i następnych p. Rydz Śmigły zaopatrywał podpis swój pod dokumentami dodatkiem „generał“ (patrz między innymi Kumanieckiego „Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania państwa polskiego“ str. 130). Tymczasem w „Monitorze Polskim“ z dnia 19. listopada 1918 roku czytamy o zamianowaniu przez Józefa Piłsudskiego dowódcą Okręgu Generalnego Lubelskiego **pułkownika** Edwarda Rydza Śmigłego. Nominacja owego lubelskiego „Tymczasowego rządu ludowego“ została potraktowana, jako nieistniejąca. Awans na generała przez J. Piłsudskiego nastąpił dopiero później.

Z powyższego wynika, że chociaż szereg członków t. zw. „Rządu Lubelskiego“ dostało się później do gabinetu Moraczewskiego, to jednak sam rząd lubelski prawnie nie był ani przez chwilę suwerenną władzą w Polsce, a jedynie czemś w rodzaju **konfederacji lubelskiej**. Stąd i teoria o pochodzeniu władzy Józefa Piłsudskiego od „Tymczasowego Rządu Ludowego“ upada. Ponieważ zaś gabinet Moraczewskiego został zamianowany przez Józefa Piłsudskiego, przeto i dekretu z d. 22. listopada „O najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej“, uchwalonego przez gabinet Moraczewskiego, a zatwierdzonego przez J. Piłsudskiego, nie można uważać za **źródło** władzy Józefa Piłsudskiego, ale jedynie za **własny regulamin** postępowania z jego strony oraz podwładnego mu gabinetu. Zanim przejdziemy do bliższego omawiania tego dekretu, musimy się zastanowić nad tem, co powinien robić państwowy „negotiorum gestor“ przed zebraniem się Sejmu Ustawodawczego, jedynego prawnego źródła władzy.

Słowo „powinien“ źle brzmi w uszach specjalistów prawa politycznego. Zdaniem ich nie należy ono do dziedziny prawa politycznego, ale polityki stosowanej. Zależy to jednak

od tego, jakiego charakteru jest owa „powinność“ W pracy mniejszej ilekroć będę używał tego wyrazu, nie będę miał na myśli subiektywnego postulatu, ale kwestję, jakim warunkom musi zadość czynić postępowanie w danym wypadku, by nie uchylić się od prawa lub możliwie się do niego zbliżyć.

Otóż „negotiorum gestor“ jest w takim położeniu, że ze źródła normalnego uprawnienia w postaci uchwały sejmowej będzie mógł czerpać dopiero w przyszłości po zebraniu się sejmu. Aż do tej chwili formalnego uprawnienia nie posiada. Wyrażając się obrazowo: znajduje się on w punkcie leżącym poza pewną prostą linią, i zadaniem jego jest znaleźć dla siebie taką linię ruchu, by ta odpowiedziała 2 warunkom: możliwie jak najbardziej w kierunku swoim zbliżyła się a) do owej prostej i b) **jej kierunku**. Krzywych linii, przechodzących przez dany punkt może być nieskończona ilość. Wśród nich są jednak krzywe rodzaju t. zw. asymptotycznego, które chociaż nigdy nie mogą się absolutnie złączyć z daną prostą (t. zw. asymptotą) to jednak mogą się do niej i jej kierunku nieskończenie zbliżyć. Matematyk, zależnie od szczegółów zagadnienia, zawsze potrafi wykreślić jedną lub kilka podobnych asymptotycznych krzywych.

W naszym zaś zagadnieniu prawniczym widzę dwie drogi, które możliwie najdokładniej zbliżają owego „negotiorum gestorem“, lub „p. o. najwyższej władzy reprezentacyjnej“ do ideału uprawnienia swego postępowania.

Jedna — to utworzenie koalicyjnego rządu, co do którego się utarło u nas określenie „Rząd Narodowy“. Rząd koalicyjny sam przez się nie jest źródłem władzy i nie może zastąpić Sejmu, tembardziej, że grupy zorganizowane w stronnictwa stanowią zawsze tylko nieznaczną mniejszość całego społeczeństwa. Ale rząd koalicyjny jest wzajemną asekuracją przed skrajnymi krokami w jakimkolwiek kierunku. Można oczywiście krytykować zasadę rządu koalicyjnego ze względu na jego charakter nieruchliwy, jak to czyni znakomity publicysta Mochmacki, ale taka krytyka należy do dziedziny polityki stosowanej, nie zaś prawa politycznego. To ostatnie zaś stwierdza, że chociażby nawet rząd koalicyjny nie był formalnie uprawniony wskutek niezwołania jeszcze Sejmu, to jednak ma zgóry gwarancję tego uprawnienia w postaci wzajemnej

asekuracji stronnictw co do udzielenia w przyszłości absolutum.

Możliwą jednak rzeczą jest, że nie dojdzie do utworzenia rządu koalicyjnego, bądź ze względu na niezgodę stronnictw, bądź w obawie braku sprężystości ze strony podobnej organizacji. Czy „negotiorum gestor“ ma wtedy inną drogą, zbliżającą go asymptotycznie do ideału uprawnienia?

Tak jest, jeżeli 1) powoła ministrów nie należących do partji, inaczej mówiąc ludzi **nie zależących od uchwały organizacji partyjnej**, 2) jeżeli będzie się kierował przy wyborze tylko fachowością kandydatów, 3) jeżeli ministerjum nie będzie miało charakteru instytucji samodzielnej i zbiorowo niezależnej od organizatora, ale będzie do niego pozostawało w takim stosunku, jak sekretarz stanu w Stanach Zjednoczonych do prezydenta, i inaczej mówiąc, — jeżeli nie będzie rządów gabinetowych.

Dwie pierwsze tezy nie wymagają szczegółowego udowodnienia. Można by wprawdzie zarzucić, że w państwach o ustalonym porządku konstytucyjnym ministrowie należą do partji i biorą udział w agitacji wyborczej, a nikt tego nie uważa za sprzeczne z zasadami prawa. Odpowiem na to, że różnica właśnie polega na tem, że w jednym wypadku konstytucyjny porządek jest **ustalony**, wybory odbywają się pod hasłem spraw bieżących, a ministrowie bronią na wiecach swej dotychczasowej polityki, która się odbywała pod jawną kontrolą poprzedniego składu Sejmu, — w drugim zaś wypadku, gdy porządek konstytucyjny jest nieustalony, bywa że minister jedną ręką podpisuje odezwy i dekrety, ustanawiające nietykalność osobistą i wolność słowa, a drugą ręką podpisuje rozkazy o nakładaniu kar w drodze administracyjnej lub wpakowania krytyka do aresztu. Przeciw temu zabezpieczyć i prawidłowość wyborów zapewnić może tylko albo wzajemna kontrola członków rządu koalicyjnego, albo nienależenie ministrów do partji, i co zatem niebranie udziału w walkach partyjnych.

Negacja zasady rządów gabinetowych (w razie nie dojścia do skutku rządu koalicyjnego) może się wydać paradoksalną. Jestem wobec tego zmuszony udowodnić słuszność tej tezy na konkretnym przykładzie.

Było to w połowie listopada 1918 roku. Profesor Uniwersytetu Lwowskiego Halban zwrócił się do Józefa Piłsud-

skiego o pomoc dla broniącego się Lwowa. Otrzymał odpowiedź: „To polityka. Idź pan z tem do Daszyńskiego“. Na to prof. Halban replikował: „W takim razie, jeżeli pan nie chce wydać decyzji co do udzielenia pomocy lwowianom, to niech wyda wprost rozkaz, aby Lwów kapitulował, i krew się nie lała napróżno“. Ten argument poskutkował³⁾. Sprawę tę przytaczam tylko ze względu na jej charakter prawny. Zdaniem Józefa Piłsudskiego decyzja co do udzielenia pomocy lwowianom, jako należąca do dziedziny polityki, nie należała do kompetencji jego, ale desygnowanego na prezydenta ministrów p. Daszyńskiego. Przekonał go dopiero argument wojkowego charakteru. Przypuśćmy jednak, że prof. Halban zamiast użyć takowego udałby się w myśl zlecenia do p. Daszyńskiego, a ten ostatni zbył go słowami, zawartemi w odezwie „Rządu Lubelskiego“ z dnia 7. listopada, a podpisanej i przez p. Daszyńskiego.

„Wzywam Polaków ze wschodniej Galicji i Ukrainy do pokojowego załatwienia kwestji spornych „z narodem ukraińskim“.

Przypuśćmy dalej, że na skutek nieudzielenia pomocy — obrońcy Lwowa ulegają przemocy i zostają wyrżnięci przez hajdamaków. Sejm po zebraniu się chce ustalić odpowiedzialność za ten fakt. Czy Naczelnik Państwa mógłby odpowiedzieć: „To nie należało do mojej kompetencji, tylko do kompetencji gabinetu ministrów?“

Otóż decyzja gabinetu ministrów, powołanych w porozumieniu z Sejmem, nie może obciążać Naczelnika Państwa, który jedynie formalnie załatwia powierzenie władzy tej czy innej osobie w myśl życzenia większości Sejmu. Gdy jednak Sejm Ustawodawczy jeszcze się nie zebrał, — wówczas Naczelnik Państwa podług **swojego własnego wyboru** powoływał prezydenta ministrów, jest przeto w następstwie odpowiedzialny i za wybór i za czyny swego wybrańca, a jeżeli tak, to ten ostatni, nie może swych postanowień Naczelnikowi Państwa **narzucić**, nie może nawet zastrzegać dla siebie wyjątknie decyzji w jakiegokolwiek dziedzinie. We wszystkich bez wyjątku dziedzinach **pro wizoryczny** Naczelnik Państwa **musi**

³⁾ Rozmowę tę powtórzył mi prof. Halban w parę dni po odsieczu Lwowa.



przyjąć **na siebie** odpowiedzialność przed przyszłym Sejmem, a ministrowie jego nie mogą osłaniać jego osoby swoją odpowiedzialnością, lecz są jedynie **współodpowiedzialni** za udział w przygotowaniu decyzji. Tego wymaga konsekwencja.

Natomiast „Dekretowi o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej“ muszę zarzucić, że nie jest konsekwentny, a raczej, wyrażając się ściślej, że tylko przez pół wysnuwa konsekwencje i cofa się przed wyciągnięciem takich w ostatecznym stopniu. Poniżej przytaczam ów dekret w dosłownem brzmieniu:

Dekret o Najwyższej Władzy Reprezentacyjnej Republiki Polskiej.

Na podstawie dekretu z dnia 14. listopada r. b. przedłożył mnie p. Prezydent Ministrów uchwalony przez Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej projekt utworzenia najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej aż do czasu zwołania Sejmu ustawodawczego.

Zatwierdzając przedłożony mi projekt stanowią, co następuje:

Art. 1. Obejmuję, jako tymczasowy Naczelnik Państwa, najwyższą władzę Republiki Polskiej i będę ją sprawował aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego.

Art. 2. Rząd Republiki stanowią mianowani przezemnie i odpowiedzialni przedemną aż do zebrania się Sejmu Prezydent Ministrów i ministrowie.

Art. 3. Projekty ustawodawcze, uchwalone przez Radę Ministrów, ulegają mojemu zatwierdzeniu i uzyskują moc obowiązującą, o ile sama ustawa inaczej nie stanowi, z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Praw Państwa Polskiego; tracą one moc obowiązującą o ile nie będą przedstawione na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego do jego zatwierdzenia.

Art. 4. Akty rządowe kontrasygnuje Prezydent Ministrów.

Art. 5. Sądy wydają wyroki w imieniu Republiki Polskiej.

Art. 6. Wszyscy urzędnicy Państwa Polskiego składają przysięgę na wierność Republice Polskiej według ustalić się mającej przez Radę Ministrów Roty.

Art. 7. Mianowanie wyższych urzędników państwowych, zastrzeżone w myśl przepisów dotychczasowych Głowie Państwa, wychodzić będzie odemnie na propozycję Prezydenta Ministrów i właściwego Ministra.

Art. 8. budżet Republiki Polskiej na pierwszy okres budżetowy uchwali rząd i przedłoży mi do zatwierdzenia.

Dan w Warszawie, dnia 22-go listopada 1918 roku.

Józef Piłsudski.

Prezydent Ministrów: Moraczewski.

(Dziennik Praw Państwa Polskiego, L. 41, Nr. 17 z r. 1918.)

W powyższym dekreście nie jest określony wyraźnie ani charakter odpowiedzialności ministrów przed Naczelnikiem Państwa, ani znaczenie wymagania kontrasygnaty prezydenta ministrów. W monarchji konstytucyjnej minister może być pociągnięty do odpowiedzialności za treść kontrasygowanego aktu, ale nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za odmowę wzięcia na siebie odpowiedzialności, mianowicie za odmowę kontrasygnaty. Czy według powyższego dekretu prezydent ministrów może odmówić kontrasygnaty na akcie, pochodzącym z inicjatywy Naczelnika Państwa? Jeżeli odmówi, czy Naczelnik Państwa może mu udzielić dymisji? Jeżeli tak, jeśli decyduje jedynie wola Naczelnika Państwa, to czy kontrasygnata Prezydenta Ministrów nie jest fikcyjnem tylko naśladowaniem kontrasygnaty o charakterze przyjęcia odpowiedzialności parlamentarnej? A jeżeli nie, jeżeli uchwały muszą być aprobowane przez Radę Ministrów, to czy ona w stosunku do Naczelnika Państwa nie jest sitem, mogącym nie dopuścić pewnych spraw do zatwierdzenia przez tegoż?

W praktyce ułożyły się stosunki tak, że Naczelnik Państwa sam decydował w sprawach wojskowych, a w cywilnych zostawił wolną rękę gabinetowi Moraczewskiego.

Naczelnik Państwa Józef Piłsudski w dniu otrzymania doktoratu prawa honoris causa od Uniwersytetu Jagiellońskiego, wygłosił do profesorów mowę, którą określił, jako swoją „dysertację doktorską“, a która zawierała apologję jego postępowania w owej epoce. Omawiam ją podług tekstu, ogłoszonego w „Kurjerze Porannym“ z dnia 1. maja 1921 roku.

„Postanowiłem“ — rzekł — „szukać źródła prawa w przedstawicielstwie narodowem. Decyzja i wykonanie, to rzeczy całkiem odrębne. Z wyborami zapoznałem się w kraju, który Panowie zamieszkujeć. Z przerażeniem widziałem jedną rzecz, która napawała mnie strachem, a mianowicie, że $\frac{3}{4}$ mandatów zaraz po wyborach było zakwestjonowane. Przy tej oszalałej walce partyjnej, opanowała mnie wątpliwość, czy nie stworzę ciała, które będzie nieprawomocnem“. — Zdawałoby się, że logicznym wnioskiem z tych tez, powinny być albo zorganizowanie rządu koalicyjnego, któryby dawał wszystkim partjom udział w kontroli wyborów, albo też, gdyby, jak w danym wypadku, było to rzeczą nie-

możliwą, utworzenie rządu, składającego się z bezpartyjnych fachowców, którzyby załatwiali sprawy bieżące, jako „negotiorum gestores“, a nie braliby udziału w walce wyborczej i nie narażaliby w ten sposób rezultatów wyboru na zarzut nieprawomocności wskutek nacisku rządu. Zdawałoby się, że należałoby specjalnie powierzyć tę rolę ministrowi spraw wewnętrznych bezpartyjnemu, a wytrawnemu prawnikowi, a to ze względu na niedopuszczanie nacisku i nadużyć ze strony władz administracyjnych przy wyborach, jak to bywało właśnie w Galicji, do czego Józef Piłsudski zrobił aluzję w swej „dysertacji“. Tymczasem w dalszym ciągu tej dysertacji znajdujemy niespodzianie — wystąpienie przeciwko potrzebie uwzględniania rad prawników w chwili organizowania państwa i przeprowadzania wyborów do przedstawicielstwa narodowego.

„Z moich krótkotrwałych zetknięć z prawnikami wyciągnąłem jedną smutną naukę, że prawo i prawnicy dążą do ideału, aby tę lub inną robotę prawniczą robić w ten sposób, by nie tylko obecne pokolenie ale także pra-pra-wnuki nie mogli pod nią wsunąć igielki. Wymaga to szalenie dużo pracy, która, gdy idzie o czas, staje się niemożliwą. Może dla tego właśnie prace nad konstytucją trwały dwa lata. W tym wypadku właśnie śpieszyć się chciałem... Postanowiłem rad od prawników nie brać, rady ich z góry nie posłuchać... Wypowiedziawszy swą nieufność wobec prawników, zdecydowałem zwrócić się do tych, którzy najszybciej działają, szybciej czasem działają, niż myślą“.

Z powyższemi tezami dr. praw Józefa Piłsudskiego ośmielam nie godzić się. Nie będę się powoływał przytem na autorytet Esmein, że nie powinno chodzić o to, by uchwalać dużo praw, lecz by uchwalać dobre. Esmein bowiem jako prawnik — w myśl tezy „dysertacji“ dr. praw J. Piłsudskiego — z góry nie zasługuje w danym wypadku na to, aby jego rady posłuchać. Śmiem natomiast zrobić uwagę, że ci, którzy szybciej działają, niż myślą, — w konsekwencji, — działają bezmyślnie, a przeto mogą coś dorzecznego stworzyć jedynie przypadkiem, lub gdy przyjmą coś ślepo od kogoś innego.

Zarzut użycia dwóch lat na uchwalenie Konstytucji nie może iść na karb prawa i prawników, skoro najlepszy ze

wszystkich projektów t. zw. „Ankiety“, był opracowany przez prawników w ciągu 17 posiedzeń od 19. lutego do 12 marca 1919 roku. Opracowanie Konstytucji można porównać do zbudowania dworca centralnego. I jedna i drugi powinni być zbudowani tak, aby móc odpowiadać potrzebom społeczeństwa w przeciągu długich lat. Ale tak samo, jak Konstytuanta przed opracowaniem ostatecznego projektu Konstytucji mogłaby, (gdyby się składała w swej większości z ludzi, umiejących myśleć) przyjąć⁴⁾ tymczasowo prowizorycznie projekt Ankiety, tak samo i dworzec centralny przed zbudowaniem w ostatecznej formie mógłby być wzniesiony w formie hali prowizorycznej (jak w Warszawie). A takie zbudowanie hali prowizorycznej mogłoby być załatwione daleko prędzej przez zastosowanie się en bloc do projektu inżynierów, niż przez powszechne, równe, tajne głosowanie nad każdym szczegółem przez zgromadzenie ustawodawcze kolejarzy z udziałem smarowników wozów i zamiataczy peronów.

Dr. praw. Józef Piłsudski, krytykując długotrwałość pracy nad Konstytucją w Sejmie, zupełnie mylnie zapisał to na rachunek nauki prawa i jej przedstawicieli, skoro Sejm składał się w olbrzymiej większości z analfabetów w zakresie prawa. Dr. praw Józef Piłsudski nie odróżnił też pracy twórczej nad konstytucją od — obstrukcji, w której właśnie odznaczył się specjalnie ktoś, kogo dr. praw Józef Piłsudski w swej dysertacji imiennie wyróżnił (na niekorzyść prawników), że szybciej działa niż myśli.

„Powołałem“ — mówił dalej J. Piłsudski — „na prezesa ministrów oficera 1-szej brygady, przytem kapitana saperów inż. Moraczewskiego... Powiedziałem mu: „Panie kapitanie, ma Pan zostać prezesem Ministrów, ale pod dwoma warunkami: 1) by Pan nie wkraczał swemi zarządzeniami w jakiegokolwiek stosunki społeczne, 2) i (tu podniosłem głos) wypracuje Pan w ciągu jednego tygodnia ustawę wyborczą i ot tak, jakby Pan miał budować okopy“.

Pierwszy warunek odpowiadałby teorii: „negotiorum gestio“, którą uzasadniałem w niniejszej pracy. Jeżeli jednak

⁴⁾ Oczywiście, że z wyjątkiem zasady wymagania kwalifikowanej większości do zmian.

porównać powyższe słowa J. Piłsudskiego z tekstem rozporządzeń i dekretów w Dzienniku Ustaw z czasów gabinetu p. Moraczewskiego, to staniemy przed wielką sprzecznością⁵⁾). Pozostawmy przyszłemu historykowi wyjaśnienie tej osobliwej sprzeczności, stwierdźmy tu tylko **fakty** następujące: 1) że gabinet p. Moraczewskiego zarówno w swych rozporządzeniach, jak i w wystąpieniach w czasie wyborczej walki nie ograniczał się do roli „negotiorum gestor“, ale występował w charakterze ostentacyjnie partyjnym; 2) że przy wyborach do Sejmu, stronnictwa reprezentowane w gabinecie Moraczewskiego znalazły się w mniejszości. Powstaje wobec tego pytanie natury prawnej, czy pozostawanie u steru rządu p. Moraczewskiego było rzeczą legalną czy też uzurpacją?

W tym celu zbadajmy, czy i z jakiego artykułu kodeksu karnego możnaby skazać na **zamach stanu** uczestników wypadków 5. stycznia?

Czy z art. 100 K. K.? Ależ został on wprowadzony w życie dopiero dekretem dnia 11. stycznia 1919 roku, a ogłoszony w Monitorze Polskim dopiero dnia 16. stycznia 1919 roku, nie mógł przeto działać wstecz. Zresztą oskarżeni mogliby w swej obronie przytoczyć, że zrobili 5. stycznia 1919 roku względem pp. Moraczewskiego i Thugutta to samo, co ci ostatni zrobili względem p. Zdanowskiego dnia 7. listopada 1918 roku. Amnestja umorzyła tę sprawę, ale nauka prawa ma tytuł do zajęcia się nią, oczywiście nie z punktu widzenia roztrząsania, czy ks. Sapieha et consortes mieliby większe kwalifikacje do objęcia rządu od p. Moraczewskiego, lecz z punktu widzenia kwestji, czy rząd partyjny przed zwołaniem Sejmu może być legalnym.

Wyobraźmy sobie teraz taki wypadek. Gabinet partyjny p. X. nie podaje się do dymisji przed wyborami do Sejmu. Jakiś p. Y. na wiecu publicznym zarzuca mu uzurpatorstwo i nawołuje do biernego oporu. Gabinet p. X. uchwała aresztować pana Y. i oddać go pod sąd. W chwili rozprawy sądowej, gdy pan Y. ma zabrać głos w ostatnim słowie, przedkłada on sądowi ogłoszony w ostatniej chwili w nadzwyczaj-

⁵⁾ Powołał się na to i p. Moraczewski, zaprzeczając na kongresie P. P. S., jakoby J. Piłsudski owe słowa powiedział.

nym dodatku Dziennika Urzędowego rezultat wyborów do Sejmu, z którego okazuje się, że stronnictwo, które reprezentował gabinet p. X., znalazło się w mniejszości, a stronnictwo, którego przywódcą jest p. Y. osiągnęło olbrzymią większość.

Gdyby gabinet p. X. czerpał swe uprawnienie z mandatu **poprzedniego** Sejmu, to niewątpliwie nie możnaby mu zarzucić uzurpatorstwa. Skoro jednak nie miał uprawnienia ze strony poprzedniego Sejmu, a rezultat wyborów stwierdzał, że go nie otrzyma i ex post, przeto sąd musiałby p. Y. uniewinnić, a przeto pośrednio uznać gabinet p. X. za uzurpatora. Taka sytuacja jest niemożliwą, jeżeliby na fotele ministerjalne zostali aż do chwili zwołania Sejmu powołani fachowi „negotiorum gestores“, nie biorący udziału w wyborczej walce partyjnej.

W Polsce zaogniona sytuacja znalazła nagle załagodzenie wskutek powołania w ostatniej chwili przed wyborami gabinetu p. Paderewskiego, który **w owej chwili** posiadał zaufanie olbrzymiej większości wyborców i posłów, oraz wskutek amnestji. Rozpatrując jednak naukowo skutki sprawy, musimy dojść do przekonania, że zaniedbanie zasady „negotiorum gestio“ i stworzenie nielogicznej koncepcji „gabinetu ministrów“, o charakterze partyjnym, pochodzenia nieparlamentarnego, gabinetu istniejącego obok prowizorycznego Naczelnika Państwa wywołało drogą reakcji uchwałę sejmową z dnia 20. lutego 1919 roku (tak zwaną „małą konstytucję“), wyrażającą wprawdzie podziękowanie Józefowi Piłsudskiemu za dotychczasowe sprawowanie urzędu i to jednogłośnie (rezultat kompromisu — Paderewski-Piłsudski), ale ogłaszając Sejm za instytucję suwerenną i stwarzając dziwoląg prawny: jednoczesną odpowiedzialność Naczelnika Państwa obok konieczności kontrasygnaty ministrów i obowiązku powoływania ich w porozumieniu z Sejmem.

ROZDZIAŁ II.

Prowizoryczny stan wewnętrzny stosunków prawnych w Państwie Polskiem został uregulowany w drodze następującej uchwały zwołanego Sejmu Ustawodawczego.

**Uchwała Sejmu z dnia 20. lutego 1919 roku
o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu
Naczelnika Państwa.**

I. Sejm przyjmuje oświadczenie Józefa Piłsudskiego, że składa w ręce Sejmu urząd Naczelnika Państwa, do wiadomości, i wyraża mu podziękowanie za pełne trudów sprawowanie urzędu w służbie dla Ojczyzny.

II. Aż do ustawowego uchwalenia tej treści konstytucji, która określi zasadniczo przepisy o organizacji naczelnych władz w Państwie Polskiem, Sejm powierza dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa Józefowi Piłsudskiemu na następujących zasadach.

1. Władzą suwerenną i ustawodawczą w Państwie Polskiem jest Sejm Ustawodawczy; ustawy ogłasza Marszałek z kontrasygnacją Prezydenta Ministrów i odnośnego Ministra fachowego.

2. Naczelnik Państwa jest przedstawicielem Państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych.

3. Naczelnik Państwa powołuje Rząd w pełnym składzie na podstawie porozumienia z Sejmem.

4. Naczelnik Państwa, oraz Rząd są odpowiedzialni przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu.

5. Każdy akt państwowy Naczelnika Państwa wymaga podpisu odnośnego ministra.

Marszałek: **Trąmpczyński.**

Prezydent Ministrów: **I. J. Paderewski.**

(Dziennik Praw Państwa Polsk. z 8. lutego 1919 r. L. 218 Nr. 16.)

Odnośnie do powyższej uchwały Sejmu prof. Kumaniecki (L. c. str. 76) czyni następujące uwagi:

1. „Uchwała opiera się na zasadzie suwerenności Sejmu Ustawodawczego.

2. Jakąż władzę przyznaje Naczelnikowi Państwa.

W zakresie władzy ustawodawczej Naczelnik Państwa niema ani prawa inicjatywy, ani prawa sankcji, czy odraczającego veto, ani prawa odraczania, względnie rozwiązania Sejmu; również nie Naczelnik Państwa ogłasza ustawę, ale Marszałek Sejmu, a kontrasygnuje ją prezydent ministrów i odnośny minister fachowy.

W zakresie administracji jest wprawdzie najwyższym, ale tylko wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych.

Niedługo po uchwale nasunęły się wątpliwości, jak szeroko należy pojmować ograniczenia Naczelnika Państwa, będącego najwyższym dowódcą wojsk, uchwałami sejmowymi w sprawach wojskowych; chodziło mianowicie o nominację oficerów i zarządzenia natury strategicznej. Skutkiem stanowiska, zajętego w tej sprawie przez Naczelnika Państwa Piłsudskiego uważa się powyższe sprawy za należące do zakresu działania jego, jako Naczelnego Wodza.

Rząd powołuje wprawdzie Naczelnik Państwa, ale w pełnym jego składzie na podstawie porozumienia ze Sejmem. I tu znowu niedługo po zapadnięciu uchwały stało się aktualnem pytanie w jaki sposób ma być osiągnięte w każdym poszczególnym wypadku owo porozumienie się Naczelnika Państwa ze Sejmem. Miało to mianowicie miejsce przy ustąpieniu kierownika Ministerstwa Spraw Wojskowych pułkownika Wroczyńskiego, a powołaniu na ministra generała Leśniewskiego. Praktycznie nasuwało wątpliwości podawanie kandydatów do poszczególnych tek ministerjalnych pod dyskusję sejmową; rozstrzygnięto to zagadnienie w ten sposób, że Sejm przyjął milcząco do wiadomości nominację Ministra Spraw Wojskowych, dokonaną przez Naczelnika Państwa po porozumieniu się z Marszałkiem Sejmu. Tym sposobem stworzono precedens na przyszłość.

O władzy sędziowskiej, o ile chodzi o prawa Naczelnika Państwa w tej dziedzinie, uchwała lutowa milczy.

Wreszcie Naczelnik Państwa jest narówni z Rządem odpowiedzialnym przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu, a każdy jego akt państwowy, musi być podpisany przez odnośnego ministra.

Z powyższych uwag wynika, że Naczelnik Państwa jest przedstawicielem państwa naprawdę właściwie tylko w zakresie reprezentacyjnym, pozatem treści władzy nie posiada“.

Powyższe określenie prof. Kumanieckiego jest nieściśle. Z jego własnego komentarza widać, że pozostawiono Józefowi Piłsudskiemu (konkretną władzę Naczelnego Wodza i przyznano mu lubo nieustawowo, lecz drogą milczącej zgody prawo nominacji oficerów. Kapitalnym błędem „Małej Konstytucji“ było to, że ograniczyła się ona do ogólniku, i że w szczególności nie unormowała ściśle kompetencji Naczelnego Wodza. Brak ten wywołał szereg konfliktów konstytucyjnych, z których najważniejszym był konflikt w sprawie t. zw. Odezwy wileńskiej.

*

*

Zanim przejdziemy do jej omówienia, musimy przeciwstawić jej treści — poprzedzające ją fakta prawno-historyczne.

O t. zw. „Unji lubelskiej“ mówi się zwykle, że w przeciwieństwie do szeregu poprzednich unji osobistych była „Unją realną“. Prof. Oswald Balzer („Tradycja dziejowa Unji Polsko-Litewskiej“ str. 16) nie zgadza się z tem określeniem i twierdzi, że od r. 1569 całe państwo Polsko-Litewskie jest jedną co do praw suwerennych nie zróżnicowaną całością. Litwa jest tylko jedną z prowincjonalnych jednostek, jakie się nań składają; stąd niejednokrotnie już od w. XVII mówi się o „prowincji Litewskiej“ narówni z „prowincją Małopolską“ lub „Wielkopolską“.

Do powyższego poglądu dodałbym formułę dla stanu prawnego, wytworzonego przez t. zw. „Unję Lubelską“: — „jedność państwowa — dualizm administracyjny“.

Bez względu na to jednak, jaką etykietę przyklepać na akcie t. zw. Unji lubelskiej, nikt nie zaprzeczy, że Sejm czteroletni dokonał ostatecznego zjednoczenia — jak się zwykle mówi — „państwowego, a jakby autor niniejszej pracy to

określił — administracyjnego wobec już dawniejszego zjednoczenia państwowego“.

Wystąpiła przeciw temu Targowica, ale nikt z dzisiejszego pokolenia Polaków nie zechce chyba rozstrzygać kwestji uprawnienia Sejmu czteroletniego z jednej, a Targowicy z drugiej strony — na rzecz tej ostatniej.

W dalszym ciągu zarówno w czasie powstania Kościuszkowskiego, jak listopadowego, jak i styczniowego, jak wreszcie wojny polsko-bolszewickiej ludność ziemi wileńskiej odnowiła niejako podpis na dawnych dokumentach zjednoczenia — własną krwią.

Ostatni Sejm w czasie powstania listopadowego ko-optował d. 19. maja 1831 roku posłów z pośród ludności polskiej z t. zw. Litwy celem podkreślenia dążności do przywrócenia prawno-państwowego zjednoczenia. Również i w dekreście Józefa Piłsudskiego z dnia 28. listopada 1918 roku kontrasygnowanym przez ministrów Moraczewskiego i Thugutta zarządzającym wybory do Sejmu ustawodawczego, znajdujemy zapowiedź, że „powołani zostaną do Sejmu Ustawodawczego w porozumieniu z miejscowem społeczeństwem polskiem przedstawiciele Polaków na Litwie“.

Wreszcie dnia 4. kwietnia 1919 roku Sejm uchwalił następującą rezolucję (ogłoszoną w Nr. 77 „Monitora Polskiego“):

„Sejm wzywa Rząd i Naczelne Dowództwo, aby wyteżyły wszystkie siły celem jaknajszybszego wyzwolenia od najazdu bolszewickiego, oraz **trwałego zjednoczenia z Rzeczpospolitą Polską północno-wschodnich dzielnic Polski z ich stolicą Wilnem**“.

Decyzja zupełnie wyraźna, a w myśl punktu 1 i 2 t. zw.

„Małej Konstytucji“ obowiązująca Naczelnika Państwa.

Tymczasem po zdobyciu Wilna ukazuje się t. zw. „Odezwa wileńska“ z dnia 22. kwietnia 1919 roku, która wszystkie te akty prawno-państwowe traktuje poprostu per non est. Odezwa ta pod względem prawnym jest czemś zaiste bardzo osobliwym. Uderza przede wszystkim brak kontrasygnaty ministerjalnej. Z tego powodu wniesioną została następująca interpelacja:

„W uwolnionem od bolszewików Wilnie pojawiła się w piśmie „Nasz Kraj“ z dnia 24. b. m. odezwa Naczelnego Wodza Piłsudskiego do mieszkańców b. Wielk. Księstwa Litewskiego, bez

kontrasygnaty ministra. Wobec tego, że tylko pisma, mające kontrasygnatę ministerjalną mają wedle uchwały Sejmu charakter aktów państwowych i muszą być w treści swej zgodne z uchwałami Sejmu, podpisani zapytują:

Czy Rząd dał swoją aprobatę na ogłoszenie odezwy z 24. b. m. w powyższej osnowie bez kontrasygnaty ministerjalnej?"

(Monitor Polski, Nr. 97 z r. 1919.)

Do debatów w Sejmie nad prawną stroną tej kwestji nie dopuszczono za pomocą środków natury nie prawniczej, których omawianie wykróczyłoby poza zakres niniejszej pracy.

Faktem jest, że próba objaśnienia braku kontrasygnaty ministerjalnej tem, że nie jest to odezwa Naczelnika Państwa, ale tylko Naczelnego Wodza, stoi w sprzeczności z urzędową publikacją przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych zbioru dokumentów dyplomatycznych w sprawie stosunków polsko-litewskich, gdzie pod Nr. 4 odezwa ta figuruje jako „Proclamation du chef d'état“, a więc „Naczelnika Państwa“, nie — „Naczelnego Wodza“.

Omówienie kwestji incydentalnej, czy Naczelnny Wódz miałby wogóle prawo wydawania na własną rękę takich aktów, jak „Odezwa wileńska“, odłożmy na później, narazie zajmijmy się analizą prawną treści i rozstrzygnięciem, czy ze względu na tę treść autor odezwy występuje jako „Naczelnik Państwa Polskiego“, czy jako „Naczelnny Wódz“ wojska polskiego? Czy też w jakimś innym charakterze prawnym, którego zarówno krytycy, jak i apologety odezwy dotychczas nie dostrzegli?

A więc odezwa zwraca się „Do mieszkańców b. W. Ks. Litewskiego“, Traktuje to terytorjum, jako polityczną **całość**. Wypomina Bogu, że zapomniał o tym kraju, a za to zawiera obietnice, zredagowane w pierwszej osobie — „**chce**“ (Ja chce).

Autor odezwy nie występuje ani w jednym miejscu, jako przedstawiciel — wykonawca woli Państwa Polskiego. Występuje jako rzecznik woli swojego „Ja“.

Cały związek prawno-państwowy z Polską od Unji Lubelskiej po przez Sejm czteroletni jest zupełnie potraktowany, jak gdyby nigdy nie istniał. Niema o nim najmniejszej wzmianki.

Wojska polskie są wspomniane w sposób zaiste osobliwy: „Wojska polskie, które z sobą przyprowadziłem...“ Tak nie mógłby pisać ani Naczelnik Państwa Polskiego, ani Wódz Naczelnny Wojska Polskiego, bo ani w jednym, ani w drugim wypadku nie możnaby traktować Wojska polskiego, jako dodatku jedynie do autora odezwy.

Gdy Kazimierz Odnowiciel wkraczał do Polski na czele kilkuset rycerzy niemieckich, danych mu do pomocy przeciw Czechom, to mógłby być użyć wyrazów: „Wojska niemieckie, które z sobą przyprowadziłem...“ bo dla skolatanego kraju rękojmię ratunku stanowił szczęśliwy powrót **dynasty**, a przyprowadzona przez niego eskorta była tylko dodatkiem do jego osoby.

Podpis pod odezwę wileńską niema określenia ani „Naczelnik Państwa Polskiego“, ani „Wódz Naczelnny“, tylko Józef Piłsudski — bez żadnego określenia.

W jakim charakterze prawnym występuje tu Józef Piłsudski?

W roli **suwerena W. Księstwa Litewskiego**. Skoro bowiem treść aktu prawno-państwowego, polegającego na przekreśleniu historycznego stosunku prawno-państwowego, czerpie swe źródło tylko w woli jednego człowieka, to ten człowiek tem samem występuje w roli suwerena danego kraju i to bez względu na to, czy zdaje sobie sprawę z roli, w którą wszedł, czy też nie.

Mianowanie wielkorządcą wileńskim p. Osmołowskiego i nadanie mocy wydawania dekretów ustawodawczych bez kontroli Sejmu Polskiego⁶⁾, również nie daje się pociągnąć pod inną klasyfikację, jak traktowania tych ziem ze stanowiska suwerena W. Ks. Litewskiego, będącego jednocześnie (ale niezależnie) Naczelnikiem Państwa Polskiego i mającego do swej **osobistej** dyspozycji Armię Polską.

Tym czytelnikom, którym powyższa moja klasyfikacja wyda się nazbyt śmiałą, zadam tu pytanie: „Jak wytłomaczyć fakt, że w „Monitorze Polskim“ ani w części urzędowej, ani w części nieurzędowej nie przedrukowano **wcale** „Odezwy

⁶⁾ Dopiero w przededniu inwazji bolszewickiej p. Osmołowski został poddany pod władzę Rady Ministrów.

wileńskiej“, choć drukowano w owym czasie cały szereg odez w Naczelnego Wodza o nierównie mniejszem znaczeniu?“

Odezwa zaś t. zw. „ukraińska“ ukazała się w urzędowej części Monitora Polskiego w Nr. 97 z roku 1920.

Tym, którzy twierdzą, że akty polityczne w rodzaju „Odezwy wileńskiej“ mogą być ogłaszane przez Naczelnika Państwa w roli „Naczelnego Wodza“ i bez kontrasygnaty ministerjalnej, — odpowiem, że ich rozumowanie polega na następującym sylogizmie.

„Konieczność kontrasygnaty ministerjalnej aktu jest ograniczeniem prawnym autora aktu.

Akty Naczelnego Wodza ukazują się bez kontrasygnaty ministerjalnej.

Naczelnny Wódz nie podlega przeto w swych aktach ograniczeniom prawnym“.

Sofizmat, zawarty w tym sylogizmie, można najlepiej ujawnić za pośrednictwem następującego sylogizmu:

„Konieczność kontrasygnaty ministerjalnej aktu jest ograniczeniem prawnym autora aktu.

Akty prefekta departamentu ukazują się bez kontrasygnaty ministerjalnej.

Prefekt departamentu nie podlega w swych aktach ograniczeniom prawnym!“

Któż zechce bronić słuszności ostatniego wniosku? A przecież jest on równie logicznym lub równie mało logicznym, jak poprzedni co do Naczelnego Wodza.

Rzecz tkwi w tem, że kontrasygnata jest wymaganą przy aktach konstytucyjnego Naczelnika Państwa, nieodpowiedzialnego, a zatem działającego jedynie przez ministrów.

Akta zaś podwładnych ministrom nie wymagają kontrasygnaty ministerjalnej, skoro ci podwładni działają jedynie w granicach uprawnień otrzymanych od tych zwierzchników.

Wódz Naczelnny w Państwie Konstytucyjnem również z natury rzeczy jest **podwładny** ⁷⁾ ministrowi lub Radzie Mi-

⁷⁾ Przewiduję tu zarzut, że skoro Wódz Naczelnny prowadzi operacje wojenne samodzielnie bez odwoływania się do Rady Ministrów lub Ministra Wojny, to określenie „podwładny“ jest niewłaściwe. Odpowiem na to analogią. Naczelnny lekarz miejskiego szpitala chirurgicznego również samodzielnie prowadzi operacje, nie zasięgając w tych sprawach decyzji Magistratu. Jeżeli jednak okaże się, że jest lekarzem nieudolnym, to Ma-

nistrów, działa w granicach zgóry otrzymanych uprawnień i rząd może jego rozporządzenia prawnej natury zmienić. W monarchji konstytucyjnej we Włoszech mieliśmy fakt, że Król był „Naczelnym Wodzem“, wszyscy jednak wiedzieli o tem, że to jest tylko dekoracyjny tytuł, a klasyfikacji prawnej „Naczelnego Wodza“ odpowiadał dygnitarz wojskowy, który nosił **tytuł** „Szefa Sztabu“ — Cadorna, który też został ukarany za klęskę pod Caporetto odebraniem dowództwa.

Z ideą rzeczypospolitej parlamentarnej — zasada łączenia funkcji Prezydenta z funkcją Naczelnego wodza nie godzi się. Krytycy mogliby mi wprawdzie wytknąć, że podczas gdy druga Rzeczpospolita francuska zakazała prezydentowi dowodzić wojskiem osobiście (co nie przeszkodziło Ludwikowi Napoleonowi dokonać zamachu za pomocą osób trzecich), to jednak trzecia Rzeczpospolita, która nastąpiła po upadku cesarza Ludwika Napoleona III-go zakazu tego w swej konstytucji nie zamieściła. Na to odpowiem, że Zgromadzenie ustawodawcze III-ej Rzeczypospolitej francuskiej miało większość **rojalistyczną**, i że ta na żądanie marszałka Mac Mahona co do nieumieszczenia tego zastrzeżenia zgodziła się tem łatwiej, że prezydent Mac Mahon w jej oczach był tylko tymczasowym zastępcą przyszłego króla, hr. Chambord lub hr. Paryża.

Przypuśćmy, że Wódz Naczelnny, którym jest nieodpowiedzialny przed parlamentem Prezydent Rzeczypospolitej, może wydawać akty **prawno-polityczne** bez kontrasygnaty ministra a z mocą obowiązującą. Jaki byłby skutek takiego ustroju prawnego? Oto, że od kaprysu owego Prezydenta Rzeczypospolitej zależałoby, czy swoje dekrety zechce pisać na blankietach z nagłówkiem „Prezydent Rzeczypospolitej“, czy też „Wódz Naczelnny“. W pierwszym wypadku występowałby w roli konstytucyjnej głowy państwa, w drugim w roli absolutnego monarchy.

*
*
główny lekarz może dać mu dymisję i zamianować naczelnym lekarzem kogo innego. A wszelkie akty natury prawnej i administracyjnej naczelnny lekarz może wydawać tylko w granicach uprawnień danych mu przez władzę miejską, które za jego działalność odpowiadają przed Radą Miejską.

Drugą odezwą Naczelnego Wodza (tym razem z dodatkiem „Naczelnego Wódz“) była t. zw. Odezwa ukraińska z 27. kwietnia 1920 roku. — Wywołała ona jeszcze gwałtowniejszą krytykę, niż wileńska — zupełnie niesłusznie. Nie była ona żadnym aktem prawnopaiństwowym. Objasniała ona Ukraińców o powodach ofensywy polskiej i o zobowiązaniach zaciągniętych przez Rząd Polski względem rządów Petlury, ale to wszystko było tylko **podaniem do wiadomości**, a nie **umową**. Umowa z Petlurą była zawartą przez ministrów Skulskiego, Patka i zastępcę tegoż Dąbskiego. Wyprawa kijowska była tylko skutkiem owej umowy. Odezwa — tylko ujawnieniem pewnych szczegółów. Aczkolwiek niepodobna zaprzeczyć, że nieprzedłożenie umowy do ratyfikacji Sejmu i postawienie Sejmu przed faktem dokonanym przystąpienia do wykonania umowy było czynem zupełnie niekonstytucyjnym, to jednak prawnie odpowiedzialni za to są owi ministrowie, nie zaś wódz naczelny.

*

*

Trzecią kwestją, którą tu musimy omówić, jest t. zw. sprawa biura prasowego Naczelnego Dowództwa. Przeciwno kapitanowi Kadenowi Bandrowskiemu, szefowi biura prasowego Naczelnego Dowództwa podniesione zostały zarzuty co do sposobu szafowania pieniędzmi tego biura. Szef Oddziału Naczelnej Kontroli Ministerstwa Spraw Wojskowych gen. Wroczyński zarządził kontrolę rachunkowości tego biura. Naczelnym Wódcą Józef Piłsudski wydał gen. Wroczyńskiemu następujący zakaz⁸⁾:

Naczelnemu Dowództwu
Szef Sztabu Generalnego
277/a. o. P.

Warszawa, 16. 9. 1920.

Do
Pana Ministra Spraw Wojskowych
Generała-Porucznika Sosnkowskiego
(do rąk własnych).

Z rozkazu Naczelnego Wodza muszę donieść, że jak długo słuszność ciężkich zarzutów, podniesionych przez Naczelną Komisję Kontrolną przeciw Biuru Prasowemu Nacz. Dtw, nie będzie przez

⁸⁾ Tekst dosłowny ogłoszony w Nr. 17 „Myśli Narodowej“ z r. 1922.

śledztwo sądowe udowodnioną, Wódz Naczelnym zabrania panu Generałowi Wroczyńskiemu dostępu lub badania w jakikolwiek sposób czynności organów Naczelnego Dowództwa.

Szef Sztabu Generalnego

(—) Rozwadowski.

Generał-Porucznik.

Wyobraźmy sobie teraz, że Prezes Najwyższej Izby Kontroli zauważył jakieś nieporządki w Urzędzie Ziemskim, a Prezydent Ministrów wydaje mu zakaz dostępu i badania jakichkolwiek czynności organów ministerjalnych dopóty, dopóki owe zarzuty przeciw gospodarce Urzędu Ziemskiego nie zostaną przez śledztwo sądowe udowodnione.

Każdy konsekwentny prawnik musiałby uznać owo rozporządzenie prezydenta ministrów jako **bezprawie**. Albowiem skoro Najwyższa Izba Kontroli istnieje, to jej zadaniem właśnie jest **badanie** rachunków i gospodarki urzędów. Żaden sędzia śledczy nie będzie wszczynał śledztwa na zasadzie ogólnikowego głosłownego oskarżenia. Nadto jeżeli nie będzie instytucji kontrolującej, a w danym urzędzie dobierze się grono osób wspólnie uprawiających nadużycia czy też złą gospodarkę, to nie będzie nikogo, kto by mógł nawet wskazać dane do oskarżenia, gdyż akta są dla osób postronnych niedostępne.

Z chwilą podniesienia zarzutów przez Naczelną Komisję Kontrolną przeciw Biuru Prasowemu Naczelnego Dowództwa, obowiązkiem Naczelnego Wodza było nie tylko nie zabraniać szefowi Naczelnej Komisji Kontrolnej dostępu do aktów, ale przeciwnie — dać mu jak najszerszą możliwość zebrań materiałów i zażądać przekazania takowych jak najprędzej sądowi⁹⁾.

Gdyby zaś na sądzie okazało się, że oskarżenie wniesione przez szefa Naczelnej Komisji Kontrolnej było świadomością fałszywym, wówczas kpt. Kaden Bandrowski miałby możliwość zażądania pociągnięcia gen. Wroczyńskiego do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 157 kodeksu karnego.

To była droga zgodna z prawem. Ale ta droga, na którą wkroczył Wódz Naczelnym w swoim zakazie — równa

⁹⁾ W danym wypadku — rozprawy sądowej przeciw kpt. Kadonowi Bandrowskiemu — pomimo zapowiedzi — nie było **wcale**.

się asekurowaniu wszystkich bez wyjątku organów Naczelnego Dowództwa od kontroli.

Należy zwrócić jeszcze uwagę na jedną rzecz. Zakaz jest wydany przez Naczelne Dowództwo — Szefowi Naczelnej Komisji Kontrolnej, która nie podlega Naczelnemu Dowództwu, a Ministrowi Spraw Wojskowych. Jest to więc ingerencja Naczelnego Dowództwa do dziedziny, którą w żaden sposób nie można uznać za podwładną Naczelnemu Dowództwu. Bo kredytów na Wojsko — żąda od Sejmu Minister Spraw Wojskowych i on też jest za sposób ich zużycia przed Sejmem odpowiedzialny.

Jak zareagował na tę ingerencję Minister Spraw Wojskowych?

Przesłał powyższy list generałowi Wroczyńskiemu z następującym listem¹⁰⁾ od siebie:

Ministerstwo Spraw Wojskowych. Warszawa, dn. 18. wrz. 20.
Biuro Prezydyjne.
l. dz. 5968 / BP 20 T.

Do
Pana Generała Wroczyńskiego.
Z rozkazu Pana Ministra Spraw Wojskowych przesyłam do wiadomości.

Z. r
(—) Szpakowski
pułkownik.

Z powyższego wynika, że Minister Spraw Wojskowych przesłał ów papier „do wiadomości“, nie potwierdził od siebie tego zakazu, ale też nie zareagował w obronie prawa, a umył ręce.

W ogóle stosunek naszego Naczelnego Wodza do Ministra Spraw Wojskowych miał podobieństwo do stosunków pruskich.

W sprawie władzy króla pruskiego, jako naczelnego wodza stworzoną tam została przez Heckera teoria podziału władzy wojskowej na „Komando-Gewalt“ i „Regierungsgewalt“¹¹⁾. Granice jednak między „Komando-Gewalt“ a „Mili-

¹⁰⁾ „Myśl Narodowa“ Nr. 17 z r. 1922.

¹¹⁾ patrz Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts von Karl Freiherr von Stengel — artykuł „Armeebefehl und Armeeverordnung“.

tär-Verwaltung“ pozostała w praktyce wielce zatartą. Prawnie sprawa kontrasygnaty ministerjalnej dla rozkazów Monarchy, jako Naczelnego Wodza została uregulowana przez Rozkaz Gabinetowy z dnia 18. stycznia 1861 roku, w myśl którego nie wymagały kontrasygnaty ministerjalnej „Rozkazy do Armii“, i „Rozkazy“ („Ordres“), wydawane w sprawach wojskowych służbowych, oraz „personalnych“. „Rozkazy“ mające wpływ na etaty miały być przesyłane ministrowi, który był obowiązany kontrasygnować je i chować do aktów, a same rozkazy przedrukowywać dosłownie jako „Rozkazy Wojskowe“, ale **bez kontrasygnaty**. Kontrasygnata przeto miała charakter tylko tajny i ściśle kancelaryjny. Nie przytaczam tu szczegółowego tekstu owego rozporządzenia, jako mającego tylko znaczenie historyczne, wobec upadku dynastji Hohenzollernów. Przytoczę tu tylko opinię Marschall v. Biebersteina¹²⁾, że przy wydaniu tego dekretu miarodajnym było z jednej strony życzenie, aby **możliwie żywo zachować w wojsku świadomość osobistego stosunku do jedynego „pana“**, oraz, że tajne odnotowanie kontrasygnaty w aktach miało służyć, jako dowód odczepny dla Izb w razie nalegania na stosowanie się kontrasygnaty w myśl konstytucji.

Analogia między systemem pruskim, a systemem stosowanym w naszej wojskowości istniała o tyle, że tu również nominacje i różne inne akty wojskowe drukowano w formie dekretów Naczelnego Wodza bez kontrasygnaty ministra, ale w „Dzienniku Rozkazów Ministerstwa Spraw Wojskowych“. Z początku — w roku 1918 i styczniu 1919 obok podpisu Naczelnego Wodza — podpisuje „Kierownik Ministerstwa Spraw Wojskowych — gen Wroczyński“, ale ze znamionym dodatkiem „za zgodność“, mającym charakter kancelaryjny — nie zaś charakter prawnej kontrasygnaty. W Nr. 21 z d. 25. lutego 1919 roku widzimy dekret z d. 19. lutego 1919 roku (a więc już po zebraniu się sejmu) „o wprowadzeniu w życie tymczasowej organizacji sądowej wojska polskiego“, z podpisem jedynie Naczelnego Wodza, a bez kontrasygnaty ministra, choć ta ustawa wykaczała po za operacje wojenne. Odtąd w „Dzienniku Rozkazów“ drukowane są w pierwszej części

¹²⁾ Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des Obersten Kriegsherren — str. 69 i następne.

„Dekrety Naczelnego Wodza“, bez kontrasygnaty ministra, a w drugiej — „Rozkazy Ministra Spraw Wojskowych“. Granica między temi dziedzinami nie jest wyraźna i zależy tylko od woli Naczelnego Wodza. Jeszcze w Nr. 14 „Dziennika Rozkazów z d. 12. kwietnia 1921 roku jest dekret o „Ustanowieniu Komisji Likwidacyjnej do spraw I. korpusu“ — bez kontrasygnaty ministra, choć dotyczy tylko obrachunków pieniężnych. Dopiero w Nr. 15 z d. 19. kwietnia znajdujemy kontrasygnowany dekret z dnia 20. marca 1921 roku.

*

*

Ostatnią z kolei sprawą z kategorii sporów i zarzutów niekonstytucyjności była sprawa proklamowania Józefa Piłsudskiego „Pierwszym Marszałkiem Polski“. Sprawa ta wywołała silne tarcie w Sejmie i w prasie. Traktowano ją jednak przedewszystkiem politycznie, a mało z punktu prawa konstytucyjnego. Postaram się o zbadanie jej tutaj sine ira et studio.

Czy godność „marszałka“ polskiego istniała prawnie? „Sejm nie uchwalił ustanowienia takiej godności“, — wołają jedni. — „Sejm uchwalił etaty płac oficerskich, a wśród nich etat płacy marszałków“ — odpowiadają drudzy.

W powyższym sporze słuszność jest po drugiej stronie. Z chwila, gdy Sejm uchwalił normę płacy dla marszałka, tem samem uznał w zasadzie istnienie tego stopnia wojskowego. Tym zaś, którzy twierdzą, że było to nieważne przemycenie, odpowiem, że zadaniem instytucji prawodawczej jest zastanawiać się nad tem, co uchwała, i że nie mogą prawodawcy powoływać się na to, że nie zwracali uwagi na to, za czem głosowali.

Przyjąwszy w zasadzie, że można kogoś mianować marszałkiem musimy zastanowić się nad pytaniem, w czyjej to leżało kompetencji. Ustawa sejmowa z d. 2. sierpnia 1919 roku przepisywała dokładnie sposób obliczania służby. Artykuł 11 dozwalał w pewnych wypadkach za zasługi przy organizowaniu wojska — dać awans o jeden stopień pod warunkiem umotywowania tego zarządzenia.

Otóż J. Piłsudski, J. Haller i gen. Zieliński, jako należący do tej samej grupy wojskowej (legionowej) i będący w tej

samej szarży (dowódców brygad) na mocy obliczenia musieliby dostać te same stopnie. Awans zaś o jeden stopień za organizacyjne zasługi musiałby dostać nie tylko J. Piłsudski, ale i J. Haller, a to dlatego, że ów art. 11 wyraźnie mówił i o organizowaniu armji polskiej we Francji od dnia 1. lipca 1918 roku do d. 1. czerwca 1919 roku. Z tego wynika, że w myśl ustawy sejmowej, Komisja Weryfikacyjna musiałaby przyznać ten sam stopień i J. Piłsudskiemu i J. Hallerowi (czy i innym, na to dostatecznych danych nie mam).

A teraz stawiam pytanie, co powinna była zrobić Komisja Weryfikacyjna, jeżeli uważała, że zasługi J. Piłsudskiego są tak wielkie, iż należy mu się przyznanie daleko wyższego stopnia, niż by to wynikało z zastosowania ustawy?

Odpowiedź bardzo prosta. Komisja Weryfikacyjna powinna była zwrócić się w drodze prawnej do Sejmu z prośbą o nadanie stopnia marszałka Józefowi Piłsudskiemu, bądź o uprawnienie Komisji Weryfikacyjnej do tego.

Sprawa zaś w rzeczywistości — została załatwioną w sposób niezgodny z prawem, jak się to okazuje z następujących dokumentów ogłoszonych w „Dzienniku Rozkazów“ M. S. Wojsk. z d. 3. kwietnia 1920 roku.

Rozkaz I. 1088.

Ogólna Komisja Weryfikacyjna, powołana do życia Dekretem Wodza Naczelnego z dnia 18. lutego 1920 roku w myśl ustawy sejmowej z dnia 2. sierpnia 1919 roku o ustaleniu starszeństwa i nadaniu stopni oficerskich w wojsku polskim, uchwaliła w dniu 26. lutego 1920 roku na pierwszym konstytuującym posiedzeniu jednogłośnie przez powstanie — w dowód czci i hołdu dla Wodza Naczelnego zwrócić się do Niego z prośbą o przyjęcie Najwyższej godności wojskowej — stopnia Pierwszego Marszałka Polski.

Wódz Naczelny stopień Pierwszego Marszałka Polski przyjął.

Warszawa, dnia 19. marca 1920.

Minister Spraw Wojskowych
J. Leśniowski
Generał-Porucznik.

Za zgodność
p. o. szefa Oddziału V.

Platowski
major p. d. Szt. Gener.

Dekret L. 2093.

Stopień

PIERWSZEGO MARSZAŁKA POLSKI

przyjmuję i zatwierdzam.

Warszawa, dnia 19. marca 1920 roku.

Wódz Naczelny

(—) J. Piłsudski

Pierwszy Marszałek Polski.

Minister Spraw Wojskowych

J. Leśniewski

Generał-Porucznik

Należy specjalnie podkreślić, że słowo „pierwszy“ przy tytule marszałka nie jest bynajmniej określeniem **chronologicznym**, jak to sobie na ogół wyobrażano, nie znając tekstu dokumentów. Przeciwnie — słowo „pierwszy“ stanowi integralną część tytułu. A więc Józef Piłsudski przyjął stopień nie „marszałka“, (pierwszego co do czasu nominacji) ale stopień „pierwszego marszałka Polski“. Otóż **takiego stopnia „Pierwszego Marszałka Polski“ prawnie nie było** i przyjęcie takiego **tytułu** było czynem... niekonstytucyjnym i nie republikańskim.

Sam zaś akt Komisji Weryfikacyjnej nabiera pewnych cech podobieństwa do — „pronunciamento“.

Cechy te uwypuklają się jeszcze w obrazie doręczenia buławy „Pierwszemu Marszałkowi Polski“.

Zanalizujmy z prawnego punktu widzenia to, co stało się pod kolumną Zygmuntofską w Warszawie w obecności wojsk, a przy nieobecności zarówno marszałka Sejmu, jak prezydenta ministrów.

Ale przede wszystkim poszukajmy klucza na drodze analogii.

Przypuśćmy, że w chwili napadu Niemców na Polskę bracia Cześci chcą zagarnąć Zagłębie Krakowskie. Pomimo tego, że prawie wszystkie siły polskie zostały zaangażowane na froncie niemieckim, komendant Krakowa generał broni Ipsylon z garścią wojska i młodzieży szkolnej dzięki jakiemś genialnemu manewrowi zadaje Czechom klęskę pod Krakowem i miasto to ocala. Krakowianie, chcąc go uczcić, zbierają między sobą składki na szablę honorową, a prezydent miasta Krakowa wręcza ją uroczystie podczas obchodu na Rynku Krakowskim.

Czy taki fakt mógłby razić kogokolwiek? Nie, bo honorowość szabli polegałaby nie na tem, że ją miasto Kraków nazwało darem honorowym, ale że jest ona związana ze wspomnieniem czynu, spełnionego przez generała Ipsyloona. Nie honory wyświadczone generałowi, ale wspomnienie okazanego przez niego honoru żołnierskiego, oto gdzie sedno rzeczy.

Przypuśćmy teraz, że zanim Krakowianie zamówili ową szablę, dowiadują się, że uprawniona władza zamianowała generała broni Ipsyloona w uznaniu jego wielkich zasług w bitwie pod Krakowem — marszałkiem. Wobec tego Krakowianie postanawiają z owych składek nabyć u pierwszorzędnego złotnika artystycznie odrobioną buławę marszałkowską, i podczas uroczystości na Rynku Krakowskim marszałkowi Ipsylonowi oddaje buławę — prezydent miasta Krakowa.

Przypuszczam, że każdy czytelnik na taki pomysł się obruszy.

Dlaczego będzie to odczuwał, jako rzecz wielce nie stosowną? Czy dlatego, że osoba cywilna doręcza buławę? Ale dlaczego nie oburzałoby go, gdyby ta osoba cywilna doręczyła szablę honorową? Uświadomijmy sobie to, coby w nas podświadomie wywołało odruchowy niesmak z chwilą wyobrażenia sobie podobnego widowiska. Oto szabla, choćby jaknajuroczyściej ofiarowana i będąca uczczeniem najwspanialszego czynu, nie jest oznaką **godności**, ani stopnia wojskowego, podczas gdy buława jest taką oznaką, **a doręczenie jej symbolem nominacji**.

Krakowianie, pragnący uczcić swym darem marszałka Ipsyloona, mieliby inną drogę do obrania w sprawie buławy. Mogliby zamówić odpowiedni artystyczny egzemplarz u złotnika, polecić mu nawet umieścić pomiędzy ozdobami herb miasta Krakowa, czy też wizerunki pamiątek krakowskich, datę zwycięstwa pod Krakowem itp., ale ową buławę powinni by przesłać władzy, uprawnionej do zamianowania generała Ipsyloona marszałkiem, z prośbą, aby ta właśnie buława została doręczona marszałkowi przy jego nominacji¹³⁾.

¹³⁾ Pisałem to w lipcu 1921 roku. — Dnia 13. grudnia 1921 roku w Nr. 49 „Dziennika Rozkazów“ poz. 872 na str. 831 ukazał się Rozkaz stanowiący, że chorągwie ofiarowane pułkom powinny być wręczane nie przez ofiarodawców, ale przez uprawnionego przedstawiciela władzy wojskowej. Analogia zupełna!

Przenieśmy się teraz myślą na Plac Zamkowy w Warszawie. Gdyby w tym dniu armia Józefowi Piłsudskiemu, — swemu Naczelnemu Wodzowi i zwycięzcy w bitwie nad Wisłą, ofiarowała jako dar szablę honorową, żaden oponent sejmowy, choćby był jaknajwiększym przeciwnikiem Józefa Piłsudskiego lub jaknajsurowszym krytykiem wyprawy Kijowskiej, nie miałby tytułu prawnego do protestu. Nie miałby go również, gdyby armia zebrała wśród siebie składki, aby była jaknajpiękniejszą buławą, mającą być doręczoną Józefowi Piłsudskiemu **przez uprawnioną do tego władzę.**

Ale na placu Zamkowym przy ostentacyjnej nieobecności Marszałka Sejmu i Prezesa Ministrów doręczyli buławę marszałkowską Józefowi Piłsudskiemu — generał i żołnierz. Nie wiem, czy organizatorowie zdawali sobie sprawę z głębszego znaczenia sposobu, w jaki się to wręczenie odbyło. Ale apologetycy pisali wyraźnie i entuzjastycznie, że oto armia z pominięciem instytucji sejmowej nadaje Józefowi Piłsudskiemu godność marszałka. Otóż przyznawanie armii prawa proklamowania kogoś dziś „Pierwszym Marszałkiem“, prowadzi za sobą w konsekwencji przyznanie jej prawa proklamowania jutro kogo innego — cesarzem.

Wszystkie wyżej wymienione zatargi odbiły się na opracowywaniu konstytucji. Doprowadziły one, jak to zobaczymy w rozdziale III-im niniejszej pracy, do ogromnego ograniczenia władzy Prezydenta Rzeczypospolitej, do odmówienia mu prawa piastowania naczelnego dowództwa w czasie wojny, do zamieszczenia w konstytucji wyraźnego zastrzeżenia, uzależniającego urzędników kancelarii cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej od Prezesa Rady Ministrów (podkreślenie, zamieszczone z pośród wszystkich konstytucji europejskich — jedynie w polskiej) itd.

Z tych względów musiałem zbadać te zatargi konstytucyjne. Tym, którzyby mi zarzucili, że nie poświęcam tyleż miejsca opisowi faktów, gdy Naczelnik Państwa przestrzegał ściśle konstytucji, odpowiem, że nie piszę historii **osoby** Naczelnika Państwa, ale analizuję ukształtowanie się jego władzy — jako zagadnienie prawne. I dlatego musiałem analizować owe

zatargi konstytucyjne, ponieważ dotyczyły one **spornych kwestji prawnych**, interpretowanych w sposób rozbieżny. Że starałem się zachować bezstronność i obiektywizm, na to dowodem mogą być rezultaty analizy odezwy wileńskiej i ukraińskiej. Dotychczas były one albo obie ganione, albo obie wychwalane. Przeciwstawienie ich sobie z punktu widzenia ich prawności następuje po raz pierwszy.

Przechodząc w następnym z kolei rozdziale trzecim do analizy projektów konstytucyjnych i uchwalonej „Konstytucji 17. marca“, muszę wyraźnie zgóry zaznaczyć, że mówiąc w tym rozdziale o ewentualności złamania konstytucji przez Prezydenta Rzeczypospolitej, unikania odpowiedzialności z jego strony, zamachu stanu itd. nie mam absolutnie na myśli jakiegokolwiek osoby. Analizuję tylko warunki, jakie stwarzają projekty konstytucyjne dla prezydenta, dla Sejmu i rządu. Jeżeli przeto zaznaczam, że pewna konstytucja pod pozorną formą republikańską jest zamaskowanym cezaryzmem, to przez to bynajmniej nie twierdzę, że ktoś, kto na stanowisko prezydenta byłby powołanym, zechciałby z tej możliwości korzystać dla proklamowania siebie cezarem. Zadaniem jednak krytyka, — analityka jest wyraźna klasyfikacja z usunięciem nazw fałszywych i uwypukleniem stron zasadniczych. Dopiero takie wyodrębnienie cech istotnych otwiera drogę do syntezy.

ROZDZIAŁ III.

Nie jest mojem zadaniem porównywanie wogóle Konstytucji republikańskich typu francuskiego z jednej, a amerykańskiego z drugiej strony. Ograniczam się do pierwszego dlatego, że tego typu jest uchwalona Konstytucja 17. marca. Dlatego też wyłączam tu z pod analizy żąd inąd bardzo ciekawy projekt profesora Buzka, który jednak, jako należący do innego typu, wcale nie był brany pod uwagę przy konkretnem opracowywaniu Konstytucji naszej i nie wywarł na nią żadnego wpływu. Z pozostałych pięciu projektów:

- 1) tak zwanej „Ankiety“,
- 2) Niedziałkowskiego i Klubu P. P. S.,
- 3) Głabińskiego i Związku Ludowo-Narodowego,
- 4) Rządowego, przedłożonego dnia 3. listopada 1919 roku przez p. Wojciechowskiego,
- 5) Poprawek doń, przedłożonych 19. marca 1920 roku przez Gabinet Skulskiego,

i Konstytucji 17. marca,
— wyodrębniłem artykuły, któremi się one różnią przy omawianiu sprawy prezydenta Rzeczypospolitej i podaję w postaci równoległego zestawienia na załączonych tablicach¹⁴⁾...

Projekt tak zwanej „Ankiety“ został opracowany przez Komisję, powołaną przez Prezydenta Ministrów I. Paderewskiego pismem z dnia 25. stycznia 1919 roku. Z pośród zaproszonych wzięli udział prof. Michał Bobrzyński, Stanisław Bukowiecki, Zygmunt Chrzanowski, prof. Cybichowski, Stanisław Horwatt, Bolesław Koskowski, Władysław Maliniak, Konrad

¹⁴⁾ Podawanie w tych tablicach artykułów, które nie zawierają różnic w porównaniu z tekstem Konstytucji 17. marca w sprawie Prezydenta Rzeczypospolitej, uważałem za rzecz zbyteczną. Czytelnicy znajdą w tekście niniejszej pracy dosłowny wyciąg odnośnych artykułów „Konstytucji 17-go marca“, a dalej porównanie z odpowiednimi artykułami Konstytucji Francuskiej.

Niedziałkowski, Feliks Ochimowski, prof. Michał Rostworowski, Aleksander Świętochowski, Józef Świeżyński i prof. Stanisław Wróblewski.

Projekt ten ukończono opracowywać dnia 20. marca 1919 roku. Opierał się on naogół na wzorze Konstytucji francuskiej z pewnemi zmianami (np. co do sposobu wyborów prezydenta Rzeczypospolitej).

Projekt ten, wykonany na życzenie rządu, a będący z pośród wszystkich projektów konstytucyjnych, (nie wyłączając ostatecznie uchwalonego dnia 17. marca 1921 roku) najlepiej opracowanym pod względem prawnym, nie doczekał się tego, aby rząd, który go niejako zamówił, uznał go za swój. Odesłany przez rząd do Komisji Konstytucyjnej Sejmu bez żadnego wniosku ze strony rządu, został tam potraktowany per non est na wniosek posła Seydy. Natomiast dnia 3. maja 1919 roku rząd za pośrednictwem ministra St. Wojciechowskiego, będącego de facto jego leaderem pod długą nieobecność Paderewskiego wystąpił z t. zw. „Deklaracją Konstytucyjną“.

Deklaracja owa była naogół przeróbką pracy pana Włodzimierza Wakara, którą później dnia 9. maja 1919 roku jedno ze stronnictw sejmowych, t. zw. Wyzwolenie złożyło jako wniosek w Sejmie. O oryginale p. Wakara, z którego korzystał p. Wojciechowski, możnaby powiedzieć, że jest to osobliwa mieszanina rosyjskiego syndykalizmu z francuskim cesaryzmem. W tytule VI: „Rząd Rzeczypospolitej“ — jest ustrój prawny oparty na ideologii „Sojuza Sojuzow“ z czasów pierwszej rewolucji rosyjskiej 1905—1906 r., a tytuł VII: „Zwierzchnik Rzeczypospolitej“ — tchnie bonapartyzmem z czasów Ludwika Napoleona i drugiej Rzeczypospolitej francuskiej. Rzecz ciekawa, że ani autor owej pracy, ani wnioskodawcy nie zastanowili się nad tem, że „Zwierzchnik Rzeczypospolitej“ to — „contradictio in adjecto“. Wprawdzie i w Konstytucji I-go Cesarstwa w tytule I. Art I. mowa o tem, że „Rząd Rzeczypospolitej jest powierzony Cesarzowi“, a w art. 53 tytułu VII w tekście przysięgi, mającej być złożoną przez Napoleona, mowa o utrzymaniu integralności terytorjum „Rzeczypospolitej“, nikt jednak tej konstytucji nie uzna za republikańską. Pan Wojciechowski, którego inicjatywie należy zawdzięczać zużytkowanie pracy pana Wakara w „Deklaracji Konstytucyjnej“, usunął z niej zbyt wschodni koloryt w tytule o „Rządzie“, a tytuł

o „Naczelniku Rzeczypospolitej“ udekorował trochę więcej po republikańsku. Charakter bonapartystyczny jednak pozostał, i ów rozdział z „Deklaracji“ zajmuje co do ducha swojego miejsce pośrednie pomiędzy konstytucją II-iej Rzeczypospolitej Francuskiej z dnia 4-go listopada 1848 roku, a konstytucją nadaną „Rzeczypospolitej“ przez Ludwika Napoleona po zamachu Stanu z dnia 2. grudnia 1851 roku.

Możnaby powiedzieć, że gdyby II-a Rzeczpospolita francuska była przyjęła konstytucję podług projektu, zawartego w „Deklaracji“ p. Wojciechowskiego, to Ludwik Napoleon nie potrzebowałby robić zamachu stanu, gdyż miałby wolną rękę, a jednocześnie pewne dekoracje republikańskie byłyby zachowane. Podług „Deklaracji“ — „Naczelnik Rzeczypospolitej“ byłby wybierany przez plebiscyt na lat 7 z prawem powtórnego obioru. Konstytucja II-iej Rzeczypospolitej ustanawiała termin czteroletni, a ponowny wybór dopuszczała dopiero po 4-letniej przerwie. Konstytucja po zamachu stanu dnia 2. grudnia 1851 roku ustanowiła termin 10-letni z prawem powtórnego wyboru, do czego nie przyszło, ponieważ „Prezydent Rzeczypospolitej, zwany w niektórych artykułach tej konstytucji „Naczelnikiem Państwa“ — został po roku — cesarzem.

Konstytucja II-iej Rzeczypospolitej francuskiej wymagała od Prezydenta złożenia następującej przysięgi: „W obec Boga — przed Narodem francuskim, reprezentowanym przez Zgromadzenie Narodowe, przysięgam, że pozostanę wiernym Rzeczypospolitej demokratycznej, jednej i niepodzielnej, i że będę spełniał wszystkie obowiązki, jakie na mnie nakłada Konstytucja“.

„Deklaracja“ ułożona przez pana Wojciechowskiego w analogicznej sprawie wyraża się bardzo mgliście i dwuznacznie: „Wybrany przed Sejmem służbę Rzeczypospolitej przyrzeka“. — „Przyrzeka“, — nie „przysięga“. Niema mowy o zachowaniu konstytucji, a jedynie o „służbie Rzeczypospolitej“. Równie mgliste określenia republikańskie znajdują się w tekście przysięgi Napoleona I-go przy proklamowaniu go cesarzem.

Za złamanie konstytucji, a w szczególności za rozwiązanie lub odroczenie Zgromadzenia Narodowego Prezydent Rzeczypospolitej ipso facto podług konstytucji II-iej Rzeczypo-

spolitej francuskiej miał tracić godność swą i być oddany przez Sąd Najwyższy pod sąd za zradę główną.

Podług „Deklaracji“ p. Wojciechowskiego: „W razie naruszenia konstytucji przez Naczelnika Sejm może uchwalić większością przynajmniej $\frac{3}{4}$ składu poselskiego Sejmu przeprowadzenie nowych wyborów Naczelnika“. Więc jeżeli $\frac{1}{2}$ część posłów + 1 poseł — poprostu tylko się nie stawia na posiedzenie, to Naczelnik może bezkarnie łamać konstytucję.

Przypuśćmy jednak, że Naczelnikowi groziłoby niebezpieczeństwo, że $\frac{3}{4}$ składu poselskiego Sejmu zechce uchwalić przeprowadzenie nowych wyborów. „Uchwała ta nie podlega zawieszeniu i winna być niezwłocznie wykonaną“. Cóż z tego, kiedy Naczelnikowi podług „Deklaracji“ p. Wojciechowskiego przysługuje prawo **rozwiązania** Sejmu, więc naprzykład w wigilię głosowania lub **nawet na kwadrans** przed głosowaniem. Wprawdzie Naczelnik może to zrobić „na zgodny wniosek rządu i Straży Praw“. Ma to być niby ograniczeniem. Ale kto mianuje rząd? Kto mianuje członków Straży Praw? Naczelnik! Członkowie Straży Praw w liczbie trzydziestu, mianowani tylko na 4 lata, a przeto tembardziej uzależnieni od Naczelnika, mają jako zadanie główne, (lubo zamaskowane) — dekorowanie swemi osobami stołu, przy którymby Naczelnik podpisywać miał dekret o rozwiązaniu Sejmu.

„Ministrowie przed objęciem urzędowania składają przed Naczelnikiem ślubowanie wiernego sprawowania urzędów“. Wierność wobec kogo? Czy Naczelnika? Ten szczegół w „Deklaracji“ jest pominięty wymownym milczeniem. Ludwik Napoleon w artykule 14 Konstytucji po zamachu stanu zaprowadził dla Ministrów przysięgę: „Przysięgam posłuszeństwo Konstytucji i wierność Prezydentowi“.

Konstytucja II-iej Rzeczypospolitej francuskiej zabraniała Prezydentowi dowodzić wojskiem osobiście. Podług „Deklaracji“ p. Wojciechowskiego „Naczelnik jest Wodzem Naczelnym sił zbrojnych Rzeczypospolitej“.

To też, chociaż p. Wojciechowski zapewnia, że „Naczelnik jest pierwszym wśród równych obywatelem Rzeczypospolitej“, — prawnik, znający historję, w razie uchwalenia tej „Deklaracji“ powtórzyć by mógł słowa Thiers'a w Zgromadzeniu Narodowym II-iej Rzeczypospolitej Francuskiej: „L'empire est fait“.

„Deklaracja“ p. Wojciechowskiego spotkała się z niezmiernie ostrą krytyką ze wszystkich stron. Krytyka ta jednak ostrze swoje zwróciła przede wszystkim na rzucające się w oczy różne curiosa w rodzaju zapowiedzi, że „każdy na ziemiach Rzeczypospolitej lub z obywateli polskich urodzony tak mężczyzna, jak niewiasta po ukończeniu 21. roku życia jest **uroczyście** do szlchetnego obywatelstwa Rzeczypospolitej dopuszczany“ (reminiscencja imatrykulacji studenckiej z soltysem wiejskim, udrapowanym w togę rektora), — albo też, że „umyślnie ku temu powołane organy dbać będą, żeby obywatele na świat przychodzący nie byli obarczeni wadami dziedzicznymi“ (czy za pomocą spędzania z urzędu — płodu u matek, obciążonych chorobami dziedzicznymi?). Te śmieszności zabiły ową „Deklarację“, ale też uchroniły ją od szczegółowej analizy. A jednak ów rozdział o „Naczelniku Rzeczypospolitej“, jeden z całej elukubracji zasługiwał na głębsze zbadanie celem ustalenia dalszego duchowego rodowodu. Rzecz niezmiernie ciekawa, że wniesiony w kilka tygodni potem (dnia 30. maja 1919 roku) projekt konstytucji p. Głabińskiego i posłów związku Ludowo-Narodowego — stanął w kwestji prezydenta również na stanowisku bonapartystycznym¹⁵⁾. A więc prezydent Rzeczypospolitej jest wybieranym przez „cały naród w sposób osobno ustawą określony“ (art. 71). Możliwy przeciw temu zarzutowi bonapartyzmu przytoczyć argument, że i prezydent Stanów Zjednoczonych nie jest wybierany przez ciała prawodawcze. Tak, ale po 1) nie jest on wybierany bezpośrednio przez naród, ale przez elektorów, — różnica bardzo ważna w stosunku do społeczeństwa, składającego się, jak u nas w ogromnej ilości z analfabetów, po 2) **co najważniejsza**

¹⁵⁾ W mowie wygłoszonej na 160-tem posiedzeniu Sejmu (patrz stenogram str. 25) p. Głabiński uzasadnia to stanowisko tem, że prezydent miałby „większą powagę i większe znaczenie w narodzie“, a dalej że „cały naród miałby wówczas możliwość wybierania nie tylko z pośród tych, którzy będą poleceni przez sejm. Mogłby wybór paść na jednostki **najdzielniejsze i na odpowiedzialniejsze** do piastowania tego stanowiska“.

Temu twierdzeniu można przeciwstawić inne twierdzenie tego samego p. Głabińskiego, że wybór bezpośredni Prezydenta Rzeczypospolitej przez naród „otwierałby jednak w naszym społeczeństwie politycznie niedostatecznie wyrobionem i złożonem z dzielnic długo od siebie oddzielonych **szerokie pole dla kandydatów niezupełnie nadających się** do objęcia najwyższej w państwie godności“ (Przegląd Narodowy r. 1920 — Nr. 3).

prezydent Stanów Zjednoczonych niema prawa rozwiązać ciała prawodawczego, a choć jest sam od niego niezależnym, nie może go od siebie uzależnić. Projekt zaś p. Głabińskiego daje mu to prawo wprawdzie z zastrzeżeniem, że „na wniosek Rady ministrów i po wysłuchaniu opinii Straży Praw“, ale ponieważ ministrów on mianuje, a jak widać z tekstu ustawy jest on obowiązany jedynie „**wysłuchać opinii**“ nie zaś uzyskać formalną zgodę Straży Praw, więc faktycznie nie jest niczem ograniczony przy rozwiązywaniu Sejmu¹⁶⁾. Sejm jest w tym projekcie czemś w rodzaju Izby niższej. O surogacie Izby Wyższej, zwanej „Strażą Praw“ napisał obszerną krytykę w Przeglądzie Narodowym (Nr. grudniowy z roku 1919) dr. Winiarski, określając ją jako instytucję, pozbawioną wszelkiego znaczenia, której dano, jakby na pośmiewisko, sprzeczne z naturą nazwisko. Pan Głabiński odpowiedział na to argumentem o..... młodzieńczej pewności siebie krytyka i podniósł jako specjalną zasługę tego projektu, że późniejszy projekt rządowy, przedłożony Sejmowi przez Ministra Wojciechowskiego oparł się w tej sprawie na nim *). Istotnie jest pokrewieństwo duchowe w sprawie Prezydenta Rzeczypospolitej i Straży Praw pomiędzy projektem p. Głabińskiego a „Deklaracją“ i późniejszym projektem konstytucyjnym rządu p. Wojciechowskiego: Wakar genuit Wojciechowski, Wojciechowski genuit Głabiński, Głabiński genuit Wojciechowski Nr. 2.

We wszystkich 3-ch projektach (dwóch p. Wojciechowskiego i jednym p. Głabińskiego) Prezydent Rzeczypospolitej — dzięki wyborom przez plebiscyt — jest niezależny od Sejmu. We wszystkich może rozwiązać Sejm i uniknąć w ten sposób ewentualnego grożącego mu postawienia w stan oskarżenia (nb. utrudnionego żądaniem większości kwalifikowanej). We wszystkich jest „Straż Praw“, która żadnego prawa nie strzeże. Nawet „opinia Straży Praw“ z projektu p. Głabińskiego przeciw rozwiązaniu Sejmu, nie mająca prawnego znaczenia veto, nie mogłaby nadto mieć i wagi moralnej, ponieważ Prezydent Rzeczypospolitej mógłby wysunąć argument, że nie można nawet oczekiwać zgody na rozwiązanie Sejmu od insty-

¹⁶⁾ W przeciwieństwie do tego projekt Ankiety wymagał formalnej zgody jednej z izb na rozwiązanie drugiej.

*) „Przegląd Narodowy“ z roku 1920 — Nr. 3.

tucji „Straży Praw“, której skład jest w połowie emanacją Sejmu. W obu zaś projektach p. Wojciechowski widzimy w kwestji „Straży Praw“ ciekawą ewolucję. Podczas, gdy w „Deklaracji“ Naczelnik Rzeczypospolitej musi dla rozwiązania Sejmu uzyskać zgodę „Straży Praw“, której członków nb. sam mianuje, — w późniejszym projekcie z dnia 3. listopada 1919 roku — zgoda ta nie jest już wcale wymagana. Bo też: 1) Naczelnik Państwa nie mianuje wszystkich członków „Straży Praw“, ale tylu, ilu wybiera Sejm, 2) kadencja „Straży Praw“ kończy się wraz z sejmową. W tych warunkach członkowie Straży Praw mogliby się okazać mniej skłonni do zgody na rozwiązanie Sejmu, skoro zarazem wygasłyby ich mandaty. Jakąż więc rolę gra „Straż Praw“ w drugim projekcie p. Wojciechowski? Równie dekoracyjną, jak w „Deklaracji“, ale z drugiego boku sceny. Podczas gdy p. Głabiński przyznaje Prezydentowi Rzeczypospolitej prawo „veto“ jedynie z warunkiem „wysłuchania opinii“, (a więc nie obowiązującej) Straży praw, — p. Wojciechowski nie używa określenia „veto“ (brzydtko brzmiącego w czasach, gdy się mówi o wszechwładzy ludu) ale sprowadza rzecz do tego samego, wprowadzając do „Straży Praw“ tyluż członków z nominacji Naczelnika Państwa, ilu wybiera Sejm. W ten sposób nominacji Naczelnika Państwa mogą zawsze przechylić szalę na stronę mniejszości, a do unieważnienia skutków takiej decyzji przez Sejm i do ponownego uchwalenia projektu prawa w brzmieniu pierwotnym z mocą obowiązującą potrzeba większości $\frac{2}{3}$ głosów Sejmu (tyleż co dla unieważnienia skutków założenia „veto“ w projekcie p. Głabińskiego). Gdyby zaś przypadkiem „Straż Praw“ wprowadziła do projektu zmiany wbrew woli Naczelnika Państwa, to ten może całą Straż Praw zignorować i ogłosić w Dzienniku Ustaw projekt w brzmieniu pierwotnym.

Projekt p. Wojciechowski różni się od innych tem, że ustala w konstytucji zaprowadzony od czasów rządów Moraczewskiego i dekretu z dnia 22. XI. 1918 roku tytuł „Naczelnika Państwa“. Około tej, pozornie drugorzędnej kwestji nazwy rozegrała się gorąca walka. Szermierze jej dowodzili, że jest ona nawiązaniem do tradycji Kościuszkowskiej¹⁷⁾. Twier-

¹⁷⁾ Suggestji tej ulegli i prof. Estreicher (książka zbiorowa: „Nasza Konstytucja“ str. 210) i prof. Kutrzeba (tamże — str. 17). Prof. Kutrzeba

dzenie to jest falsyfikatem. Kościuszko nigdy nie nosił tytułu „Naczelnika Państwa“ ale tytuł „Najwyższego Naczelnika Siły Zbrojnej Narodowej“, co stanowi różnicę kapitalną. Formułę zaś: „Naczelnik Państwa“ — spotykamy po raz pierwszy w konstytucji, nadanej przez Ludwika Napoleona po zamachu stanu 2. grudnia 1851 roku, a to w artykułach następujących:

Art. 6. Prezydent Rzeczypospolitej jest Naczelnikiem Państwa: dowodzi siłą zbrojną, lądową i morską, wypowiada wojny, zawiera traktaty pokojowe, przymierza i umowy handlowe, mianuje na wszystkie urzędy, wydaje przepisy i dekrety, niezbędne dla wykonania praw.

Art. 13. Ministrowie zależą tylko od Naczelnika Państwa.

Art. 17. Naczelnik Państwa za pomocą aktu tajnego i złożonego w archiwach Senatu ma prawo wskazać narodowi nazwisko obywatela, którego poleca w interesie Francji zaufaniu narodu i jego głosem wyborczym.

Jak widzimy określenie „Naczelnik Państwa“ było niejako przejściowem określeniem od „Prezydenta Rzeczypospolitej“ („sit venia verbo“) — do — cesarza.

Projekt rządu p. Wojciechowski różni się od Konstytucji II-ej Rzeczypospolitej Francuskiej (przed zamachem stanu Ludwika Napoleona) tem, że ta przyznawała w artykule 50-ym Prezydentowi prawo rozporządzania siłą zbrojną, ale bez prawa osobistego dowództwa. Wojciechowski zaś w swym projekcie konstytucyjnym to ostatnie prawo wyraźnie uznał:

Art. 47. Naczelnik Państwa rozporządza siłą zbrojną państwa i jest jej Naczelnym Wodzem.

Art. 48. Akty, które Naczelnik Państwa wydaje w charakterze Naczelnego Wodza, nie wymagają podpisu ministra.

Jak wiadomo w ciągu półrocza, poprzedzającego wniesienie tego projektu konstytucyjnego, pan Wojciechowski in-

przyznaje jednak, że „konstrukcja jego (głowy państwa) władzy nie zupełnie tamtej (kościuszkowskiego wzoru) odpowiada“. Ale jeżeli nie odpowiada konstrukcja władzy, a i sama nazwa jest odmienną (o czem pp. profesorowie Estreicher i Kutrzeba przez godny ubolewania lapsus memoriae zapomnieli) to w jaki sposób może być mowa o „kościuszkowskiej tradycji“ lub „kościuszkowskim wzorze?“ Rozumując w ten sposób każdy „Naczelnik kancelarii“ byłby spadkobiercą „tradycji kościuszkowskiej“, a „Pierwszy konsul“ mógłby być wyprowadzany od „Pierwszego Lorda Skarbu“, bo i tu i tam w tytule jest jeden wspólny wyraz — mianowicie „Pierwszy“.

terpretował zasadę prawa Naczelnego Wodza do wydawania aktów bez kontrasygnaty ministerjalnej, rozciągając ją i na akty wyraźnie polityczne („Odezwa Wileńska“).

Trzeci projekt z tej epoki — p. Niedziałkowskiego i klubu P. P. S. posiada również pewne tendencje bonaparty-styczne — 1) niezależność wyborczą Prezydenta od Sejmu, 2) prawo apelowania od uchwał Sejmu do plebiscytu, na żądanie mniejszości $\frac{1}{3}$.

W projekcie konstytucyjnym p. Niedziałkowskiego i Klubu P. P. S. kwestja połączenia z urzędu godności Prezydenta Rzeczypospolitej i Naczelnego Wodza jest pominięta dyskretnym milczeniem. W Sejmie przy drugim czytaniu projektu, opracowanego przez Komisję Konstytucyjną, głosowali przeciw dzieleniu tych godności. Znalazłszy się zaś w mniejszości, wnieśli przed trzecim czytaniem poprawkę treści następującej:

„Prezydent Rzeczypospolitej rozporządza siłą zbrojną i jest jej Naczelnym Wodzem. Wszelkie akty Prezydenta, dotyczące wewnętrznej organizacji armji, jej składu osobistego i jej ruchów w czasie pokoju, winne być kontrasygnowane przez Ministra Spraw Wojskowych. W razie wojny Prezydent albo sam obejmuje na mocy dekretu za kontrasygnatą Prezesa Ministrów i Ministra Wojny bezpośrednio naczelne dowództwo Armji czynnej, albo mianuje za kontrasygnatą Ministra Wojny Naczelnego Wodza“.

(Druk Sejmowy Nr. 1781, str. 15¹⁸).

Powyżej w rozdziale II-im mówiliśmy o tem, że zasada łączenia funkcji nieodpowiedzialnego Prezydenta Rzeczypospolitej ze sprawowaniem faktycznego Naczelnego Dowództwa nie godzi się z ideą rzeczypospolitej parlamentarnej. Posłowie z P. P. S. wnosząc tę poprawkę, wyobrażali sobie, że oto znaleźli rozwiązanie problemu w postaci kontrasygnaty Prezesa Ministrów i Ministra Wojny na dekrete, którym Prezydent Rzeczypospolitej obejmuje Naczelne Dowództwo Armji Czynnej.

¹⁸) W powyższym tekście użyta jest raz nazwa: „Minister Spraw Wojskowych“ i dwa razy nazwa: „Minister Wojny“. Szczegół ten zaznaczam, aby uniknąć możliwego kwestjonowania ścisłości podanego tu tekstu.

Czy to istotnie jajko Kolumba, czy też zapoznanie istoty odpowiedzialności parlamentarnej?

Kontrasygnata ministerjalna na aktach ma jako skutek wogóle 1) nadanie aktowi skuteczności prawnej, 2) przyjęcie na siebie przez kontrasygnującego ministra odpowiedzialności a) parlamentarnej i b) ewentualnie i sądowej. Otóż **były** minister może być przez parlament pociągnięty **tylko** do odpowiedzialności sądowej (przez postawienie w stan oskarżenia). Do odpowiedzialności t. zw. parlamentarnej można pociągnąć **tylko** ministrów aktualnych, bo tylko ich można zmusić do dymisji, a nie takich, którzy już dawno przestali być ministrami. Wyobraźmy sobie teraz, że z jakichkolwiek powodów (np. z powodu wypadku automobilowego) Prezydent Ministrów i Minister Spraw Wojskowych, którzy kontrasygnowali dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o objęciu przez niego Naczelnego Dowództwa armji czynnej, ustąpili ze swoich stanowisk. Po ich ustąpieniu Prezydent Rzeczypospolitej, jako Wódz Naczelnny, ponosi szereg klęsk na froncie i ujawnia swoją nieudolność. Co dalej? Za czynności urzędowe (a naczelne dowództwo podług poprawki P. P. S. byłoby przewidzianą przez konstytucję czynnością urzędową) Prezydent Rzeczypospolitej nie jest odpowiedzialny parlamentarnie (art. 51). Nieudolność i popełnienie błędów strategicznych nie jest dostatecznym tytułem prawnym do odpowiedzialności karnej. Owi ministrowie, którzy kontrasygnowali jego dekret, nie mogliby być pociągnięci do odpowiedzialności sądowej, skoro działali w sposób przewidziany przez Konstytucję, ani do odpowiedzialności parlamentarnej, skoro już nie są ministrami. Teraźniejsi zaś Prezydent Ministrów i Minister Spraw Wojskowych mogliby słusznie odpowiedzieć, że nie oni kontrasygnowali dekret, i że nie są również odpowiedzialni za dalsze sprawowanie naczelnego dowództwa przez Prezydenta Rzeczypospolitej, bo skoro objął je własnym dekretem, to nie można mu go odebrać bez jego dekretu. I oto okazuje się, że pomysł P. P. S. prowadzi do sytuacji, przy której naczelnemu wodzowi armji czynnej można odebrać dowództwo tylko za jego zgodą, a pomimo owej kontrasygnaty Sejm nie może pociągnąć kogokolwiek do odpowiedzialności czy to parlamentarnej, czy sądowej.

Odpowiedzialność parlamentarna ma charakter nie karnej, lecz raczej prewencyjny — zapobieżenia dalszej działal-

ności ministra z chwilą, gdy Sejm uzna ją za ujemną, odmówi ministrowi zaufania i w ten sposób zmusi do usunięcia się. Skoro zaś Prezydent Rzeczypospolitej nie jest odpowiedzialny parlamentarnie, to — w konsekwencji — choć dekrety on nominalnie wydaje, a ministrowie kontrasygnują, to do tych ostatnich jedynie, jako do odpowiedzialnych, należą faktycznie rządy. Gdyby tej zasady nie uznać, to odpowiedzialność ministrów za „czynności Prezydenta Rzeczypospolitej“ polegałaby na tem, na czem polegała za czasów Stuartów odpowiedzialność „chłopców od bicia“, którzy się wychowywali na dworze królewskim razem z królewiczami. Gdy królewicz w wypracowaniu łacińskiem zrobił dużo błędów, to ze względów na nietykalność skóry królewicza — dostawał od nauczyciela różgą jego „chłopiec od bicia“. Otóż poprawka P. P. S. daje Prezydentowi Rzeczypospolitej możność **faktycznego osobistego** sprawowania pewnej bardzo odpowiedzialnej moralnie czynności bez ponoszenia jakiegokolwiek odpowiedzialności prawnej, a ministrom wyznacza rolę „chłopców od bicia“.

Bez względu przeto na powody natury „ad hominem“, dla których jedni głosowali za obecnym tekstem art. 46 „Konstytucji 17. marca“, a inni go zwalczali, trzeba uznać ujęcie sprawy przez artykuł powyższy za logiczne i słuszne z punktu widzenia zasad prawa konstytucyjnego.

*

*

*

Zanim przejdziemy do omówienia tekstu „Konstytucji 17. marca“, musimy jeszcze poświęcić kilka słów projektowi t. zw. „Ankiety“. Obie te konstytucje w kwestjach, dotyczących władzy wykonawczej, są zbliżone do typu konstytucji III-ej Rzeczypospolitej Francuskiej. Projekt jednak „Ankiety“ zawiera pewne odchylenia, które zasługują na specjalne omówienie.

Podług „Ankiety“ — Prezydent Rzeczypospolitej jest obierany nie przez obie Izby, jak w „Konstytucji 17. marca“ i w Konstytucji Francuskiej, lecz przez osobne zgromadzenie elektorów¹⁹⁾, wybranych w okręgach **jednomandatowych**.

¹⁹⁾ Na 160-em posiedzeniu Sejmu prof. Głabiński, wychwalając swój projekt bezpośredniego plebiscytowego wyboru Prezydenta, zarzucił wyborowi przez zgromadzenie elektorów, że takowe „zanadto by nam przy-

Projektodawcy w ten sposób chcieli usunąć wybory z atmosfery intryg parlamentarnych. Z drugiej strony wybory w okręgach jednomandatowych gwarantowały wyraźniejsze rezultaty, niż po wielkich okręgach sejmowych, gdzie wyborcy głosowali tylko na numery list, nie znając nawet kandydatów. Prezydent Rzeczypospolitej był w ten sposób moralnie uniezależniony od Izb prawodawczych, nie był nadto odpowiedzialny ani parlamentarnie ani cywilnie. Mógł jednak być postawiony w stan oskarżenia za zbrodnie i występki (a zatem i naruszenie konstytucji) przed Trybunałem Stanu zgodną uchwałą obu Izb Sejmowych, przyczem nie była wymagana większość kwalifikowana $\frac{2}{3}$ głosów, jak w innych projektach konstytucyjnych.

W projekcie „Ankiety“ brak wymagania kwalifikowanej większości przy stawianiu w stan oskarżenia — równoważy uniezależnienie wyborów Prezydenta od Sejmu. Obowiązkowy udział w Trybunale Stanu 6 ludzi, zajmujących najwybitniejsze stanowiska prawnicze, gwarantował, że przy wydawaniu wyroku byłoby miarodajnem prawo, podczas gdy inne projekty nie zastrzegają cenzusu umysłowego i wykształcenia prawnego dla sędziów Trybunału Stanu, do którego nasze ciała prawodawcze mogą wybrać wybitnych działaczy partyjnych, a analfabetów w dziedzinie prawa.

Projekty Głabińskiego i Wojciechowskiego, jak wskazywaliśmy wyżej: 1) uniezależniały wybór Prezydenta od Sejmu, 2) utrudniały pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, 3) nie dawały zaś gwarancji wysokiego poziomu Trybunału Stanu, wzniesienia się ponad poziom namiętności partyjnych i wydania wyroku, opartego na prawie.

Konstytucja 17. marca“ ma te same wady w dziedzinie Trybunału Stanu, co powyższe 2 projekty; natomiast żądanie kwalifikowanej większości dla postawienia w stan oskarżenia jest w niej rzeczą usprawiedliwioną. Bo skoro Prezydenta Rzeczypospolitej wybierają obie Izby, połączone w Zgromadzenie Narodowe, to mają możność poszukania sobie kandydata, któryby im dawał gwarancję konstytucyjnego postępowania. Prezydent nie mógłby im być narzucony z zewnątrz

pominało dawniejsze zgromadzenia elekcyjne królów polskich“. Argument zupełnie chybiony. P. Głabiński zapomniał, że elekcje odbywały się przez wybory bezpośrednie „viritim“.

przez plebiscyt z udziałem mas analfabetów. Żądanie kwalifikowanej większości zabezpiecza więc Prezydenta od intryg i stawiania w stan oskarżenia jedynie celem nowego obsadzenia tego stanowiska. Z drugiej zaś strony to wymaganie kwalifikowanej większości przy oskarżaniu zmusza Zgromadzenie Narodowe do większej oględności przy wyborze.

Podług projektu „Ankiety” — Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać każdą z Izb za zgodą $\frac{2}{3}$ drugiej. Jest to krok dalej, niż w konstytucji francuskiej, gdzie Prezydent mógł rozwiązywać Izbę Deputowanych za zgodą Senatu. Ten ostatni był nierozwiązalny, ale też skutek tego wytworzyła się teoria ²⁰⁾, że ministrowie nie powinni być odpowiedzialni przed Senatem, skoro nie mogą się od niego odwołać do narodu. Z pomiędzy wszystkich projektów Konstytucji polskiej odwoływania się od Izb prawodawczych do narodu drogą rozwiązania Izb — projekt „Ankiety” rozwiązywania każdej z Izb za zgodą drugiej — jest najlepszy. Prawo rozwiązywania bez wymagania uzyskania **zgody** drugiej Izby (jak w projekcie Głabińskiego i Wojciechowskiego) umożliwiało ewentualnie uniknięcie postawienia Prezydenta w stan oskarżenia, uzyskanie w nowym Sejmie większości za pomocą niekonstytucyjnych środków — i urządzenie eksperymentu bonapartystycznego. Projekt „Konstytucji 17. marca” daje Prezydentowi prawo rozwiązania Sejmu za zgodą $\frac{3}{5}$ Senatu, przyczem Senat **sam z mocy prawa się rozwiązuje**. Ponieważ jednak jest rzeczą psychologicznie zrozumiałą, że senatorowie nie będą się kwapili do automatycznego rozwiązania Senatu przez zgodę na rozwiązanie Sejmu, więc skutek tego przyznane w Konstytucji Prezydentowi prawo rozwiązania Sejmu i odwołania się do wyborców staje się iluzorycznym.

Jeszcze jeden szczegół, odróżniający projekt „Ankiety” od wszystkich innych: oto w myśl art. 32 — Rząd powinien uzyskać na wniesienie projektu do Izby zgodę Prezydenta Rzeczypospolitej.

Pozornie może się to wydać zaprzeczeniem idei parlamentaryzmu; skoro rząd odpowiedzialny przed parlamentem nie może wnieść projektu prawodawczego do Izby prawodaw-

²⁰⁾ Esmein. „Elements de droit constitutionnel”, wyd. IV, str. 697 i nast.

czej bez zgody Prezydenta Rzeczypospolitej, — czy nie jest to przyznanie temu ostatniemu prawo stanowczego „veto” w stosunku do przedstawiciela większości parlamentarnej?

W rzeczywistości rzecz ma się zgoła inaczej. Jeżeli Rząd przygotowuje jakiś projekt prawodawczy, a Prezydent Rzeczypospolitej odmówi swej zgody na wniesienie go do Sejmu, to nic nie przeszkadza Prezydentowi Ministrów, aby tekst projektu oddał swemu stronnictwu sejmowemu, celem wniesienia go z inicjatywy prawodawczej Izby (przewidzianej w tym samym art. 52). Odmowa Prezydenta Rzeczypospolitej dotyczy więc tylko **nalepienia rządowej etykiety** na projekcie, który Prezydent uważa za szkodliwy, — nie byłaby przeto uniemożliwieniem zgóry uchwalenia takiego projektu, ale pośrednim apelem do opinii publicznej; ta zaś musiałaby zastanowić się nad powodami tej odmowy i mogłaby wpłynąć na decyzję w Sejmie.

„Konstytucja 17. marca” nic podobnego nie przewiduje. Nie daje nawet prawa Prezydentowi zwrócić się do Sejmu o powtórne rozpatrzenie uchwalonego projektu, jak to przewiduje art. 7 „Ustawy Konstytucji Francuskiej z dnia 16. lipca 1875 roku”. Coprawda, to prawo powyższe tak poszło w niepamięć, że gdy na posiedzeniu Senatu francuskiego senator generał Billot, przemawiający przeciw skróceniu czasokresu służby czynnej z poboru, wyraził się, że nie stracił jeszcze całej nadziei, albowiem Głowa Państwa ma moc prawną zażądania powtórnych obrad, — Prezes Senatu Armand Fallieres przywołał go do porządku, uważając słowa te za niedopuszczalne. Duguit w „Traité du droit constitutionnel” (tom II, str. 450) czyni z tego powodu złośliwą uwagę, że Prezes Senatu zapomniał, że słowa gen. Billota są zupełnie zgodne z Konstytucją.

„Konstytucja 17. marca”, wzorując się na Konstytucji Francuskiej z roku 1875 poszła w niektórych punktach jeszcze dalej w kierunku ograniczenia władzy Prezydenta Rzeczypospolitej. Bonapartyzm (przynajmniej na papierze, na którym jest napisana Konstytucja), został z niej wykluczony. Ale za cenę — Lloyd-George’yzmu ²¹⁾, wszechwładzy nie Prezydenta Rzeczypospolitej, lecz Prezydenta Ministrów.

²¹⁾ Słowo „Lloyd-George’yzm” jest nowotworem językowym. Ale nowotworem językowym był swego czasu i „bonapartyzm”, który dziś już

Zanim tę tezę uzasadnimy, przypomnijmy sobie tekst artykułów „Konstytucji 17. marca“, dotyczących Prezydenta Rzeczypospolitej²²⁾.

Artykuł 2.

Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej — Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe sądy.

Artykuł 25.

Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje, otwiera, odracza i zamyka Sejm i Senat.

Sejm winien być zwołany na pierwsze posiedzenie w trzeci wtorek po dniu wyborów i corocznie najpóźniej w październiku na sesję zwyczajną celem uchwalenia budżetu, stanu liczebnego i poboru wojska, oraz innych spraw bieżących.

Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Sejm w każdym czasie na sesję nadzwyczajną wedle własnego uznania, a winien to uczynić na żądanie $\frac{1}{3}$ części ogółu posłów w ciągu dwóch tygodni.

Inne wypadki zebrania się Sejmu na sesję nadzwyczajną określa Konstytucja.

Odroczenie wymaga zgody Sejmu, jeżeli ma być w ciągu tej samej sesji zwyczajnej powtórzone, lub jeżeli przerwa ma trwać dłużej, niż 30 dni.

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

uzyskał „obywatelstwo językowe“ i jest używany jako krótkie, a obrazowe określenie pewnego kierunku lub objawu politycznego. Śmiem sądzić, że i określenie „Lloyd-George'yzm“ jest trafnym, a krótkim synonimem wszechwładzy prezydenta ministrów, rządzącego wyborami i parlamentem. Nasz system głosowania na listy (bez prawa poprawek) oraz forytujący wielkie stronnictwa — nie daje możności zdobywania mandatów dzięki wartości osobistej kandydata, a czyni tego ostatniego absolutnie zależnym od partji, czyli mówiąc ściślej — jej przywódcy. Jeśli przeto taki przywódca uzyska w Sejmie większość, to władza jego nie będzie podlegała niczyjej kontroli — ani bezsilnego Prezydenta Rzeczypospolitej, ani Senatowi, ani sądom.

²²⁾ Ponieważ artykuły dotyczące Prezydenta Rzeczypospolitej i jego funkcji są rozrzucone po różnych częściach konstytucji, przeto w załączonym tu wyciągu ugrupowałem je w porządku logicznym, omawiając na-przód sposób wyboru, potem wszelkiego rodzaju funkcje, a na koniec odpowiedzialność.

Artykuł 26.

Sejm może się rozwiązać mocą własnej uchwały, powziętej większością $\frac{2}{3}$ głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm za zgodą $\frac{3}{5}$ ustawowej liczby członków Senatu.

Równocześnie w obu wypadkach z samego prawa rozwiązuje się Senat.

Artykuł 39.

Prezydenta Rzeczypospolitej wybierają na lat siedem bezwzględną większością głosów Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe. Zgromadzenie Narodowe zwołuje Prezydent Rzeczypospolitej w ostatnim kwartale siedmioletnia swego urzędowania.

Jeżeli zwołanie nie nastąpi na 30 dni przed upływem siedmioletnia, Sejm i Senat łączą się z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe na zaproszenie Marszałka Sejmu i pod jego przewodnictwem.

Artykuł 40.

Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może sprawować urzędu, oraz w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej wskutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny zastępuje go Marszałek Sejmu.

Artykuł 41.

W razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat łączą się natychmiast na zaproszenie Marszałka i pod jego przewodnictwem z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe, celem wyboru Prezydenta.

Gdyby Sejm był rozwiązany w chwili, gdy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej jest opróżniony, Marszałek Sejmu zarządzi niezwłocznie nowe wybory do Sejmu i Senatowi.

Artykuł 42.

Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej przez trzy miesiące nie sprawuje urzędu, Marszałek zwoła niezwłocznie Sejm i podda jego uchwale, czy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej należy uznać za opróżniony.

Uchwała uznająca urząd za opróżniony, zapada większością $\frac{3}{5}$ głosów, przy obecności przynajmniej połowy ustawowej, to jest ordynacją wyborczą ustalonej, liczby posłów.

Artykuł 43.

Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników.

Artykuł 44.

Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawy wraz z odpowiedzialnymi ministrami i zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej.

Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo, celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe, **wydawać rozporządzenia** wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić. Takież prawo w swoim zakresie działania, mają ministrowie i władze im podległe.

Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność.

Artykuł 45.

Prezydent Rzeczypospolitej mianuje i odwołuje Prezesa Rady Ministrów, na jego wniosek mianuje i odwołuje Ministrów, a na wniosek Rady Ministrów obsadza urzędy cywilne i wojskowe, zastrzeżone w ustawach.

Każdy urzędnik Rzeczypospolitej musi podlegać ministrowi, który za jego działania odpowiada przed Sejmem.

Nominacje urzędników kancelarii cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej kontrasygnuje Prezes Rady Ministrów i jest za ich działania odpowiedzialny przed Sejmem.

Artykuł 76.

Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność.

Urząd sędziowski może objąć tylko osoba, odpowiadająca warunkom przez prawo wymaganym.

Artykuł 46.

Prezydent Rzeczypospolitej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa, nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny.

Naczelnego wodza sił zbrojnych państwa, na wypadek wojny, mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, który za akty, związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego odpowiada przed Sejmem.

Artykuł 47.

Prawo darowania i złagodzenia kary, oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach, przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej.

Prezydent nie może stosować tego prawa do ministrów, zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm.

Amnestja może być udzielona tylko w drodze ustawodawczej.

Artykuł 48.

Prezydent Rzeczypospolitej reprezentuje państwo na zewnątrz, przyjmuje przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i wysyła przedstawicieli dyplomatycznych państwa polskiego do państw obcych.

Artykuł 49.

Prezydent Rzeczypospolitej zawiera umowy z innymi państwami i podaje je do wiadomości Sejmu.

Umowy handlowe i celne oraz umowy, które stale obciążają pod względem finansowym państwo, albo zawierają przepisy prawne, obowiązujące obywateli, albo też wprowadzają zmianę granic państwa, a także przymierza — wymagają zgody Sejmu.

Artykuł 50.

Prezydent Rzeczypospolitej może wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą Sejmu.

Artykuł 124.

Czasowe zawieszenie praw obywatelskich: wolności osobistej (art. 97), nietykalności mieszkania (art. 100), wolności prasy (art. 105), tajemnicy korespondencji (art. 106), prawa koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń (art. 108), może nastąpić dla całego obszaru państwowego lub dla miejscowości, w których okaże się konieczne ze względów bezpieczeństwa publicznego.

Zawieszenie takie zarządzić może tylko Rada Ministrów **za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej** podczas wojny, albo gdy grozi wybuch wojny, jako też w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji Państwa, albo bezpieczeństwu obywateli.

Zarządzenie takie rady ministrów w czasie trwania sesji sejmowej musi być natychmiast przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia. W razie wydania takiego zarządzenia, mającego obowiązywać na obszarze, obejmującym więcej niż jedno województwo, w czasie przerwy w obradach sejmowych — Sejm zbiera się automatycznie w ciągu dni 8 od ogłoszenia owego zarządzenia celem powzięcia odpowiedniej decyzji.

Jeśli Sejm odmówi zatwierdzenia, stan wyjątkowy natychmiast traci moc obowiązującą. Jeżeli Rada Ministrów zarządzi stan wyjątkowy po zakończeniu okresu sejmowego lub po rozwiązaniu Sejmu, zarządzenie rządu powinno być przedstawione Sejmowi nowowybranemu niezwłocznie na pierwszym posiedzeniu.

Zasady te określi bliżej ustawa o stanie wyjątkowym.

Zasady czasowego zawieszenia wyżej wymienionych praw obywatelskich w czasie wojny, na obszarze, objętym działaniami wojennymi, określi ustawa o stanie wojennym.

Artykuł 52.

Prezydent Rzeczypospolitej otrzymuje uposażenie według przepisów osobnej ustawy.

Artykuł 53.

Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu, ani należeć do składu Sejmu lub Senatu.

Artykuł 54.

Przed objęciem urzędu, Prezydent Rzeczypospolitej składa w Zgromadzeniu Narodowym przysięgę następującej treści:

„Przysięgam Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedyńemu, i ślubuję Tobie, Narodzie Polski, na urządzie Prezydenta Rzeczypospolitej, który obejmuję: Praw Rzeczypospolitej a przede wszystkim Ustawy Konstytucyjnej święcie przestrzegać i bronić; dobru powszechnemu Narodu ze wszystkich sił wiernie służyć; wszelkie zło i niebezpieczeństwo od Państwa czujnie odwracać; godności imienia polskiego strzedz niezachwianie; sprawiedliwość względem wszystkich bez różnicy obywateli za pierwszą sobie mieć cnotę; obowiązkom urzędu i służby poświęcić się niepodzielnie. Tak mi dopomóż Bóg i Święta Syna Jego Męka. Amen.

Artykuł 55.

Ministrowie tworzą Radę ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów.

Artykuł 56.

Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności rządu.

Poza tem ponoszą ją Ministrowie oddzielnie, każdy w swoim zakresie, za działalność w urzędzie, a to zarówno za zgodność tej działalności z konstytucją i innymi ustawami państwa, za działanie podległych im organów, jak i za kierunek swej polityki.

Artykuł 57.

W tymże samym zakresie obowiązuje ministrów solidarna i indywidualna odpowiedzialność za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej.

Artykuł 51.

Za czynności urzędowe Prezydent Rzeczypospolitej nie jest odpowiedzialny ani parlamentarnie, ani cywilnie.

Za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji lub przestępstwa karne — Prezydent Rzeczypospolitej może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przez Sejm uchwałą, powziętą większością $\frac{3}{5}$ głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sprawę rozpatruje i wyrok wydaje Trybunał Stanu według postanowień osobnej ustawy. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu — Prezydent Rzeczypospolitej jest zawieszony w urzędowaniu.

Artykuł 64.

Trybunał Stanu składa się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jako przewodniczącego, oraz dwunastu członków, których wybierają z poza swego grona: ośmiu Sejm i czterech Senat.

Członkami Trybunału Stanu mogą być wybrane osoby, nie piastujące żadnego urzędu państwowego i używające pełni praw obywatelskich.

Wyboru członków Trybunału Stanu dokonywują Sejm i Senat natychmiast po ukonstytuowaniu się na cały okres kadencji sejmowej.

*

*

*

Porównajmy teraz powyższe artykuły „Konstytucji 17. marca“ z treścią ustaw konstytucyjnych francuskich z dnia 25. lutego i 16. lipca 1875 roku, uzupełniających się wzajemnie.

Art. 2. Konstytucji Polskiej ma tylko częściowy odpowiednik w art. 1 „Ust. Konst. Francuskiej z dnia 25. lutego“. W tym ostatnim jest tylko mowa o tem, kto wykonywa władzę prawodawczą. Kto zaś — wykonawczą, to wyraźnie nie jest wymienione.

Art. 25. Konstytucji Polskiej znajduje swój odpowiednik w art. 1 i 2 „Ustawy Konstytucyjnej Francuskiej z dnia 16. lipca 1875 roku“.

Art. 26. Konstytucji Polskiej różni się o tyle od odpowiedniego art. 5 „Ustawy Konstytucyjnej Francuskiej z dnia 25. II. 1875 roku“, że dla rozwiązania Izby Deputowanych wymagana jest zgoda Senatu (bez zastrzeżenia większości kwalifikowanej), Senat zaś jest nierozwiązalny; — podług zaś „Konstytucji 17. marca“ wymagana jest zgoda Senatu większością $\frac{3}{5}$ głosów na rozwiązanie Sejmu i tem samym Senatu. Wobec tego wątpliwą jest rzeczą, czy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej będzie mógł taką zgodę uzyskać, a i we Francji od czasu eksperymentu Mac Mahona prawo to stało się martwą literą²³⁾.

Zasady zawarte w art. 39 i 41 „Konstytucji 17. marca“ odnajdujemy w artykule 2-im „Ustawy Konstytucyjnej Fran-

²³⁾ W sprawie tej pisali obszernie — Esmein: „Elements de droit constitutionnel“. Wyd. IV. str. 622—629. — Duguit: „Traité de droit constitutionnel“. Wyd. IV. str. 423—428. — Henri Leyret: „Le président de la République“ str. 153—185.

cuskiej z dnia 25. II. 1875 roku“ oraz w art. 3 „Ustawy Konstytucyjnej z dnia 16. VII. 1875 roku“.

Art. 39 „Konstytucji 17. marca“ odpowiada zupełnie art. 2 „Ustawy Konstytucyjnej Francuskiej z dnia 25. II. 1875 roku“ i art. 3 „Ustawy Konstytucyjnej Francuskiej z dnia 16. VII. 1875 roku“.

Art. 40 „Konstytucji 17. marca“ różni się od art. 7 „Ustawy Konstytucyjnej Francuskiej z dnia 25. II. 1875 roku“, że w razie zawakowania urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej — zastępuje go w Polsce aż do nowych wyborów — Marszałek Sejmu, a we Francji władzę wykonawczą obejmuje Rada Ministrów.

Prof. Estreicher („Nasza konstytucja“ — str. 213) twierdzi, że „przepis francuski jest daleko logiczniejszy“, a to dlatego, że przy zastosowaniu art. 40 naszej konstytucji „sęjm — za pośrednictwem swego przedstawiciela Marszałka — kumuluje w swoich rękach w powyższych wypadkach obie władze: prawodawczą i wykonawczą, co jest z punktu teorii podziału władz, przyjętej w art. 2 naszej konstytucji, zupełnie niekonsekwentne“.

Otóż art. 2 określa nie podział władz, ale podział funkcji, co jest rzeczą różną.

Gdyby stanąć na gruncie rozumowania prof. Estreichera, to trzeba by uznać, że i sam wybór Prezydenta przez połączone „organy narodu w zakresie ustawodawstwa“ Sejm i Senat jest kumulowaniem w ręku Sejmu i Senatu władzy prawodawczej i wykonawczej. **Nawet istnienie parlamentarnej odpowiedzialności ministrów**, (zależnych dzięki temu od Sejmu) **trzeba by podług tezy prof. Estreichera uznać za taką kumulację**. Skoro zaś Rada Ministrów jest zależną od Sejmu, to powierzenie jej zastępstwa Prezydenta Rzeczypospolitej nie jest wcale rzeczą logiczniejszą, niż powierzenie tego Marszałkowi.

Prezydent Rzeczypospolitej jest nieodpowiedzialnym parlamentarnie. Zastępujący go Marszałek — rzecz prosta — wszedłby w ten jego przywilej. W jaki jednak sposób członkowie Rady Ministrów mogliby w charakterze zastępców Prezydenta — być nieodpowiedzialnymi za wydanie jakiegoś dekretu, i jednocześnie odpowiedzialnymi — w charakterze ministrów?

Twierdzenie prof. Estreichera, że według przepisu francuskiego „Rada Ministrów zastępuje prezydenta“, — nie jest zupełnie ścisłe. Podług tekstu art. 7 „ustawy z dnia 25. II. 1875 roku“ — „dans l'intervalle le Conseil des Ministres est investi du pouvoir exécutif“. Ale zatem biorąc rzecz ściśle, Rada Ministrów nie — „zastępuje“ Prezydenta, a tylko pełni władzę wykonawczą bez Prezydenta, albowiem wydaje dekrety nie „za Prezydenta“, lecz **imieniem własnem**.

Stan taki we Francji może trwać tylko bardzo krótko, bo nawet w razie rozwiązania Izby Deputowanych wybory do niej muszą się odbyć natychmiast, a system układania list wyborczych francuskich to umożliwi. Nasza zaś ordynacja wyborcza, wymagająca każdorazowego układania list, uniemożliwia natychmiastowe przeprowadzenie głosowania na posłów i senatorów i zwołanie Zgromadzenia Narodowego. Może się więc zdarzyć, że taki wakans trwałby w Polsce około 2 miesięcy. A zatem jedno z dwojga — albo Rzeczpospolita Polska potrzebuje nieodpowiedzialnego parlamentarnie Prezydenta, i w takim razie rzeczą naturalną ²⁴⁾ jest, że stanowisko jego obejmuje tymczasowo w razie wakansu — Marszałek Sejmu, (którego mandat nie wygasa pomimo rozwiązania Sejmu,) — albo też — jeżeli Rada Ministrów może pełnić przez czas **dłuższy** funkcje władzy wykonawczej **bez** Prezydenta Rzeczypospolitej, — to ten ostatni urząd nie jest niezbędnym.

Art. 42 „Konstytucji 17. marca“, zawierający przepisy postępowania w razie niesprawowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej urzędu swego — nie posiada wyraźnego odpowiednika w Konstytucji Francuskiej. Że jest to luka, stwierdzono to we Francji z powodu choroby prezydenta Deschanel'a.

Art. 43 „Konstytucji 17. marca“ nie posiada również sformułowanego odpowiednika w Konstytucji Francuskiej, chociaż praktyka konstytucyjna francuska treści tego artykułu odpowiada, albowiem wynika ona jako skutek logiczny z innych artykułów „Ustaw Konstytucyjnych Francuskich“ a przede wszystkim art. 3 „Ustawy z dnia 25. II. 1875 roku“.

²⁴⁾ Wobec nieistnienia w konstytucji o s o b n o wybieranego Wice-Prezydenta.

Postanowienia art. 44 „Konstytucji 17. marca“ odnajdujemy w art. 3 „Ustawy Konstytucyjnej Francuskiej z dnia 25. II. 1875 roku“.

Art. 45 „Konstytucji 17. marca“ odpowiada ustanowionej praktyce konstytucyjnej francuskiej. W tekście art. 3 „Ustawy Konstytucyjnej Francuskiej z dnia 25. II. 1875 roku“ (ustęp 4 i 6) jest to wyrażone krócej: „Prezydent Rzeczypospolitej mianuje na wszystkie stanowiska cywilne i wojskowe“. „Każdy akt Prezydenta Rzeczypospolitej musi być podpisany przez Ministra“.

W porównaniu z art. 46 „Konstytucji 17. marca“ art. 3 „Ustawy Konstytucyjnej Francuskiej z dnia 25. II. 1875 roku“ zawiera krótką formułę: „Prezydent Rzeczypospolitej rozporządza siłą zbrojną“. Historyczne wyjaśnienie tej formuły podałem w rozdziale II-im.

Art. 47 i 48 „Konstytucji 17. marca“ odnajdujemy co do ich treści w ustępach 2 i 5 art. 3 „Ustawy Konstytucyjnej Francuskiej z dnia 25. II. 1875 roku“.

Art. 49 „Konstytucji 17. marca“ różni się od odpowiadającego mu art. 8 „Ustawy Konstytucyjnej Francuskiej z dnia 25. II. 1875 roku“ tem, że ta ostatnia stanowi, iż Prezydent Rzeczypospolitej zawarte przez siebie umowy podaje do wiadomości Izby, „jak tylko interes i bezpieczeństwo państwa na to pozwolą“, podczas gdy „Konstytucja 17. marca“ podanego powyżej w cudzysłowie zastrzeżenia nie zawiera.

Sprawa odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej jest w Konstytucji Francuskiej uregulowana odmiennie, niż w art. 51 i 64 „Konstytucji 17. marca“. Art. 6 „Ustawy Konstytucyjnej Francuskiej z dnia 25. II. 1875 roku“ w ustępie pierwszym mówi o odpowiedzialności ministrów (mniej więcej to samo, co art. 56 „Konstytucji 17. marca“), a w drugim ustępie głosi: „Prezydent Rzeczypospolitej jest odpowiedzialny tylko w razie zdrady głównej („haute trahison“). W art. zaś 12-tym „Ustawy Konstytucyjnej Francuskiej z dnia 16. VII. 1875 roku“ w ustępie pierwszym czytamy: „Prezydent Rzeczypospolitej może być postawiony w stan oskarżenia tylko przez Izbę Deputowanych, a sądzony tylko przez Senat“. Prawo francuskie nie podaje jednak wcale określenia zbrodni, nazwanej „haute trahison“. Stwierdzają to zgodnie — Lair („Des Hautes-Cours politiques en France et à l'étranger et de la mise en accusation

du Président de la République et des ministres“ — str. 288 i następnie), Duguit (l. c. T. II., str. 482 i następnie) i Esmein (l. c. str. 660 i następnie). Lair dochodzi wobec tego do wniosku, że Prezydent Rzeczypospolitej nie może być skazany, skoro niema prawa, któreby kwalifikowało zbrodnię „haute trahison“ i wskazywało karę za nią. Duguit stoi na tem samem stanowisku, dodając, że senat nie będzie mógł złożyć Prezydenta z Urzędu, dopóki jakie prawo ²⁵⁾ nie da kwalifikacji „haute trahison“. — Esmein stwierdzając istnienie powyższych trudności prawnych widzi jednak trzy rozwiązania: 1) przyznanie Senatowi prawa definicji winy i kary, (coprawda sprzeczne zdaniem samego Esmein'a z art. 8 „Deklaracji Praw Człowieka“ i art. 5 Kodeksu Karnego Francuskiego), 2) sądzenie przez Senat w razie gdyby czyn, zarzucony odpowiadał jakiemuś konkretnemu przestępstwu, 3) interpretację tego artykułu jako „impeachment“, t. j. jedynie odsądzenie od urzędu.

Mamy tu przed sobą aż 4 różne odpowiedzi na zagadnienie. Sprawa ta wymaga przeto wyjaśnienia w drodze ustawodawczej. Co prawda to we Francji dotychczas w tej drodze nie sądzono żadnego Prezydenta.

Senat, jako korporacja liczna i do tego polityczna, daje mniejszą gwarancję spokojnego osądzenia sprawy, niż ustanowiony w art. 64 Konstytucji Polskiej „Trybunał Stanu“. Wadą tego ostatniego jest, że nie jest zastrzeżony dla wybieranych przez Sejm i Senat członków Trybunału wysoki cenzus umysłowy. Co więcej — nie mogą być wybranymi na członków Trybunału Stanu, mającego przeciw sądzić za zdradę kraju, naruszenie Konstytucji i przestępstwa karne, — profesorowie prawa konstytucyjnego, lub prawą karnego, a to w myśl wyraźnego brzmienia ustawy, wykluczającej od wyboru piastujących urzędy państwowe. Być może, że jest to po prostu niedopatrzanie, skoro ustawa konstytucyjna, stanowiąca o utracie mandatu przez posła w razie powołania do płatnej służby państwowej, czyni wyjątek dla obejmujących stanowiska profesorów wyższych uczelni. Sądzę, że należałoby i w art. 64 zaznaczyć ten wyjątek, a również zastosować go do członków Sądu

²⁵⁾ Poseł Duprat złożył odnośny projekt w Izbie Deputowanych w styczniu 1878 roku. W półtora roku potem Izba wzięła wniosek pod rozważanie, poczem ugrzązł w archiwach.

Najwyższego, jako instancji, ponad którą sędzia awansować już nie może. Jeżeli w myśl ustawy przewodniczy z urzędu Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, to nie widzę powodu, dla czego drogą wyborów zaufanie ciał prawodawczych nie mogło by powołać do udziału w Trybunale Stanu kogoś z jego kolegów z Sądu Najwyższego.

Art. 124 „Konstytucji 17. marca“ odpowiada art. 2 i 3 „Ustawy Francuskiej z dnia 3. IV. 1878 roku“.

Prezydent Rzeczypospolitej Francuskiej ma nadto przyznane sobie prawo „veto suspensif“ w postaci zażądania ponownych obrad nad już uchwalonem prawem, przed ogłoszeniem takowego jako ustawy (art. 7 „Ustawy z dnia 16. 7. 1875 roku, ustęp 2) oraz prawo otwierania mocą dekretu kredytów nadzwyczajnych ministrom w czasie, gdy Izby nie są zebrane (art. 4 i 5 „Ustawy z dnia 14. 12. 1879 roku“).

Z porównania tych dwóch Konstytucji widzimy, że władza Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie obejmuje wszystkich bez wyjątku czynności, dozwolonych Prezydentowi Rzeczypospolitej Francuskiej (wyjątki owe — to prawo „veto suspensif“, dowodzenia osobistego armją, otwierania kredytów nadzwyczajnych). Ponieważ jednak dwie pierwsze prerogatywy pozostały tam martwą literą i za taką uznane już zostały, a kredytami nadzwyczajnymi nie dysponuje Prezydent Rzeczypospolitej, lecz ministrowie, przeto różnicy co do faktycznej władzy prawie niema.

Jakąż jest ta władza Prezydenta Rzeczypospolitej Francuskiej ²⁶⁾?

Po uchwaleniu Konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe w roku 1875 — Gambetta wołał: „Zgodziliśmy się dać wam władzę wykonawczą najsilniejszą, jaka kiedykolwiek została ustanowiona w państwie demokratycznym“.

Louis Blanc uważał władzę tę za większą od królewskiej.

W dziesięć lat po uchwaleniu Konstytucji, — mianowicie w roku 1885 jednak J. Weiss określił stan rzeczy w sposób

²⁶⁾ Następujące cytaty słów Gambetty, Blanc'a, Weiss'a i tekst listu Casimir Periera są zaczerpnięte z dzieła Leyret'a str. 12 i 252 (l. c.), polemiki Wallona z Melchiorem de Vogue z Duguít'a (l. c. T. I, str. 422).

następujący: „Zasadą Konstytucji jest, że Prezydent poluje na króliki, a nie rządzi“.

Po upływie drugich lat dziesięciu w roku 1895 Wallon, tak zwany „Ojciec Konstytucji 1875 roku“ w polemice z Melchiorem de Vogüe twierdził: „Rzekoma bezsilność Prezydenta Rzeczypospolitej nie jest aksjomatem Konstytucji... Wystarczy, aby Prezydent miał wolę stosowania nareszcie Konstytucji w jej duchu i literze“.

Było to w miesiąc po podaniu się prezydenta Casimir Perier'a do dymisji.

Po upływie dalszych lat dziesięciu, w roku 1905, gdy Prezes Senatu odebrał głos senatorowi, który poprostu powołał się na istniejącą w Konstytucji pewną prerogatywę Prezydenta (zapomnianą gruntownie przez Prezesa Senatu) Casimir Perier, były Prezydent Rzeczypospolitej, klasyczny świadek w tej sprawie, w liście do redakcji „Temps“ (dnia 12. II. 1905 roku) rysuje następujący obraz sytuacji prawno-politycznej Prezydenta Rzeczypospolitej.

Nawiązując do faktu zaprotestowania w Senacie przez Prezesa tegoż przeciwko cytowaniu zasady, umieszczonej dosłownie w Konstytucji, Casimir Perier pyta z subtelną ironją:

„Jak mówcy mają się wyrażać w przyszłości? Czy odtąd czytanie Konstytucji jest zabronione senatorom?“

Jest to napewno bardzo zła lektura. Uzbrojony w książkę o organizacji władz publicznych, miałby ktoś prawo powiedzieć z trybuny: „Żałuję, że pan Prezydent Rzeczypospolitej wniósł ten projekt prawa“, albowiem według określeń Konstytucji do Prezydenta Rzeczypospolitej należy inicjatywa prawodawcza.

Ktoś inny mógłby zawołać: „Prawo zostało naruszone; dlaczego pan Prezydent Rzeczypospolitej nie nadzoruje, nie zabezpiecza wykonania praw?“ — Albowiem to Prezydentowi Rzeczypospolitej zleca artykuł 3 „Ustawy Konstytucyjnej z dnia 25. II. 1875 r.“

Pewien mówca powstaje przeciwko użyciu wojska w czasie zajęć strejkowych; mógłby wciągnąć do sprawy Prezydenta Rzeczypospolitej, on to bowiem rozporządza siłą zbrojną (artykuł 3 „Ustawy konstytucyjnej z dnia 25. II. 1875 roku“).

Chodzi o politykę zagraniczną? To jego trzeba oskarżyć, jeżeli się zaprzecza korzyściom lub jeżeli zwraca uwagę na niebezpieczeństwa jakiegoś traktatu, albowiem podług tekstu Konstytucji on to prowadzi układy i zatwierdza traktaty...

Zdaje się na pierwszy rzut oka, że we Francji „Konstytucja 1875 roku“ nadaje głowie państwa mniej więcej całą władzę, którą dawała mu „Konstytucja 1848 roku. Jakiż to błąd!!!

Prezydent z roku 1848 był wszechpotężnym, — Prezydent taki, jakim go chciało mieć Zgromadzenie Narodowe jest doprowadzony do bezsilności. Dlaczego?

Art. 64 „Konstytucji z roku 1848“ dawał wyraźnie Prezydentowi prawo mianowania i odwoływania ministrów, ponieważ zwalniał od obowiązku kontrasygnaty akty, któremi ich Prezydent mianował i odwoływał. Od 1875 roku nawet dekret odwołujący ministra musi być kontrasygnowany. Przez kogo?...

„Konstytucja 1848 roku“ ustanawiała odpowiedzialność Prezydenta; tekst obecnej proklamuje nieodpowiedzialność głowy państwa i odpowiedzialność ministrów.

Z pośród wszystkich uprawnień, które mu są pozornie przyznane, jest tylko jedno, które Prezydent Rzeczypospolitej może wykonywać podług swej woli i osobiście, a mianowicie przyzwożenie na uroczystościach narodowych“. —

Innego zdania jest wprawdzie Esmein (l. c. str. 122): „Naczelnik władzy wykonawczej nie jest tylko zwykłym figurantem; ma on prawo głosu na sesjach w sprawie wszystkich aktów rządowych. Stosuje się to przede wszystkim do Prezydenta Rzeczypospolitej, który pochodzi z wyboru, i który przewodniczy na głównych posiedzeniach Rady Ministrów“. —

Czy tak jest istotnie? Podług M. Pierre („Droit politique et parlementaire“ str. 115) nawet wówczas, gdy Prezydent Rzeczypospolitej jest obecnym na posiedzeniu ministrów, atrybucje Prezesa Rady Ministrów pozostały nienaruszonymi. Ten ostatni udziela głosu, stawia pytania i zarządza głosowania.

Podług tegoż Esmein'a (l. c. str. 680 i 681) Prezydent Rzeczypospolitej asystując na posiedzeniu Rady Ministrów wstrzymuje się od głosowania.

Cytując te dwie ostatnie opinie, Duguít (l. c. t. II, str. 487) czyni uwagę:

„To, co mówią panowie Pierre i Esmein, jest zupełnie możliwe. Ale jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie przewodniczy na Radzie Ministrów i nie głosuje tam, to pytamy, co on tam robi?“

Odpowiedź pośrednią znajdujemy u Esmein'a (l. c. str. 122).

„W każdym razie akta władzy wykonawczej są dokonywane w imieniu Naczelnika Państwa, kimkolwiekby on był: potrzebny przeto jest jego podpis na każdym z nich. Jeżeli akt, postanowiony przez ministrów, wydaje mu się niepolitycznym lub niebezpiecznym, nie położy podpisu pod aktem bez opozycji i bez uwag. Bez wątplenia nie pójdzie tak daleko, aby go zupełnie odmówić... Ale będzie dyskutował z ministrami, i nieraz jego mądrość i jego doświadczenie będą mogły ich przekonać. Nie będąc odpowiedzialnym, nie będzie mógł powziąć inicjatywy, ani narzucić swej woli, ale będzie mógł w sposób użyteczny zwolnić pęd pewnych prądów lub je odwrócić“.

Rozumowanie to, nie opiera się na normach prawnych, ale polega na „*pium desiderium*“. Przeciwstawić mu można fakty następujące:

1. Owe posiedzenia „Rady Ministrów“, („*Conseil des ministres*“), na których obecność Prezydenta Rzeczypospolitej jest wymagana, są przewidziane w konstytucji francuskiej jako konieczne tylko w kilku wypadkach: mianowania radców stanu, powołania Senatu do roli sądu: „*Haute cour*“, otwarcia kredytów nadzwyczajnych w chwili wakacji sejmowych. W wypadkach, gdy Rada Ministrów nie jest związana owymi zastrzeżeniami konstytucji, urządza sobie posiedzenia pod nazwą „*Conseil de cabinet*“ bez Prezydenta. Z historii wiadomo, że gabinet Dupuy zatajał w ten sposób cały szereg spraw politycznych pierwszorzędnej wagi przed ówczesnym Prezydentem Rzeczypospolitej Casimir Perier'em, co wreszcie skłoniło tego ostatniego do podania się do dymisji.

W „Konstytucji Polskiej 17. marca“ bynajmniej nie jest zastrzeżone prawo obecności Prezydenta Rzeczypospolitej na posiedzeniach Rady Ministrów.

2. W stosunkach parlamentarnych francuskich utworzyło się przysłowiowe wyrażenie: „vous avez mon opinion, mais non pas mon vote“. Wewnętrzne przekonanie co do słuszności lub niesłuszności nie wpływa na rezultat głosowania.

Czego można oczekiwać w Polsce (przynajmniej w ciągu szeregu lat) od ministrów, zawdzięczających swe teki kłuciom partyjnym, nie zaś swej fachowości, a związanych mandatami imperatywnymi swych stronnictw?

A teraz powstaje pytanie, czy Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo odmówić swego podpisu?

Jakie jest znaczenie kontrasygnaty? Kto naprawdę kontrasygnuje, czy minister Prezydenta Rzeczypospolitej czy na odwrót?

Wbrew powszechnie utartej opinii, że kontrasygnata ministerjalna jest kamieniem węgielnym epoki konstytucyjnej, historyk prawa państwowego uznaje, że pochodzenie jej sięga czasów monarchji... absolutnej. Znaczenie jej było wówczas dwojakie: z jednej strony stwierdzała ona autorstwo aktu, podanego do podpisu królowi, a przeto umożliwiała temu ostatniemu odnalezienie tego, ktoby mu podsunął do podpisu jakiś przywilej wbrew jego woli, i ukaranie go, (było to zatem przyjęcie odpowiedzialności przed — królem), z drugiej zaś gwarantowała ona tym, którzy dokument dla dalszego użytku dostawali, autentyczność podpisu króla, który to podpis był jedynym źródłem uprawnienia.

Potem z chwilą wprowadzenia zasad konstytucyjnych — król musiał zwracać się o podpis do ministra dla ważności aktu (podług naszej „Konstytucji 3-go maja“ — mógł wybierać w tym celu pomiędzy ministrami).

W monarchji absolutnej — podpis króla osłaniał na zewnątrz ministra i czynił go nieodpowiedzialnym. W państwie konstytucyjnym naodwrot.

Wreszcie w ostatniem stadium — w parlamentarnej Rzeczypospolitej Francuskiej ministrowie poprostu dają Prezydentowi do podpisu akty, na które ten się może nawet nie godzić w duchu, a które podpisać musi, mając zresztą do wyboru alternatywę: „se soumettre ou se demettre“.

Gdy się mówi o **władzy** Prezydenta Rzeczypospolitej, czy to Francuskiej czy Polskiej, **należy to pojęcie odróżnić od ogólnego pojęcia władzy wykonawczej. Teoretyczna władza wykonawcza Prezydenta koliduje bowiem z faktyczną władzą ministrów.** We Francji w praktyce zwyciężyła ta ostatnia. Jak los rozstrzygnie w Polsce?

Zapewne, może to ukształtować się zależnie od indywidualności, które się znajdą na jednym lub drugim stanowisku. Może być Prezydent Rzeczypospolitej, który swą indywidualność potrafi narzucić prezesowi Rady Ministrów i odwrotnie. Pytanie jednak, co czynić, jeżeli na obu stanowiskach znajdują się ludzie, obstający przy swoim zdaniu, z których jeden będzie się opierał na dosłownem brzmieniu Konstytucji, gdzie różne czynności wykonywa Prezydent Rzeczypospolitej, a drugi na logicznych przesłankach, wynikających z zastrzeżeń co do kontrasygnaty ministerjalnej i na praktyce Rzeczypospolitej Francuskiej?

Stawiając pytanie to, wykluczam z pośród odpowiedzi takie, któreby się opierały nie na zasadzie prawa, ale na fakcie siły. Stwierdzam istnienia sprzeczności. Żądam rozwiązania zagadnienia, jak rzecz uregulować.

Podług naszej Konstytucji wymagany jest dla ważności aktu podpis Prezydenta Rzeczypospolitej (jako **nominalnego twórcy aktu**) i Prezesa Rady Ministrów, oraz odpowiedniego ministra. Gdyby Prezydent Rzeczypospolitej był absolutnie nieodpowiedzialny, możnaby z tego wyprowadzić wniosek, że podpis jego jest tylko taką formalnością, że Prezes Rady Ministrów może mieć w swem biurku pieczętka z „facsimile“ tegoż i samemu ją przykładać obok swej własnoręcznej kontrasygnaty. Ale Prezydent Rzeczypospolitej jest odpowiedzialny karne w pewnych wypadkach, a między innymi za naruszenie Konstytucji. Przypuśćmy więc, że Prezes Rady Ministrów opiera się na niewielkiej większości sejmowej, nie wystarczającej do zmiany Konstytucji. Prezes Rady Ministrów wygotował za swą kontrasygnatą pewien akt, naruszający Konstytucję, a przeto karygodny, lubo mający za sobą niewielką większość sejmową. Prezydent Rzeczypospolitej go podpisuje. Akt wchodzi w życie. Wkrótce potem nowe wybory zmiatają z powierzchni Sejmu dawną większość. Nowa większość kwalifikowaną ilością głosów stawia w stan oskarżenia przed Trybu-

nałem Stanu dawnego Prezesa Rady Ministrów (słusznie!) i Prezydenta Rzeczypospolitej. Czy słusznie?

Przed Trybunałem Stanu może się wówczas rozegrać między oskarżycielem, a obrońcą Prezydenta Rzeczypospolitej dialog następujący:

Oskarżyciel: „Bez podpisu Prezydenta Rzeczypospolitej podpis ministra nie wystarczyłby dla wydania dekretu, a przeto Prezydent jest współwinny“.

Obrońca: „Powołuję się na to, że w myśl ust. 4, art. 44 i art. 57 odpowiedzialność ponoszą ministrowie“.

Oskarżyciel: „Prezydent Rzeczypospolitej w myśl art. 51 nie jest za czynności urzędowe odpowiedzialnym, ani parlamentarnie ani cywilnie, ale odpowiada w drodze karnej (przy zachowaniu przepisanej procedury) za pewne przestępstwa w tej liczbie — i za pogwałcenie Konstytucji“.

Obrońca: „Art. 56 ust. 1. głosi, że Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną. Art. 57, głosi, że „w tym samym zakresie obowiązują ministrowie solidarna i indywidualna odpowiedzialność za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej“. Wreszcie, z art. 59 wynika, że owa odpowiedzialność konstytucyjna (nie „parlamentarna“ w potocznym znaczeniu) jest równoznaczna z odpowiedzialnością karną przed Trybunałem Stanu po postawieniu w stan oskarżenia przez Sejm. W myśl cytowanego art. 59 ministrowie odpowiadają za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej tak, jak sami za siebie z art. 57, a przeto ponoszą odpowiedzialność i parlamentarną i „konstytucyjną“ (z oskarżenia przed Trybunałem Stanu)“.

Oskarżyciel: „Takie stanowisko jest w sprzeczności z art. 51, który uznaje tylko parlamentarną i cywilną odpowiedzialność prezydenta“.

Obrońca: „Z art. 57, 58 i 59 wynika w danym wypadku co innego“.

Kontrowersja ta nie może się skończyć niezyciem zwycięstwem dialektycznym. Obaj bowiem... mówią prawdę, — wskazując na treść artykułów.

Przypuśćmy teraz, że Prezydent Rzeczypospolitej, któremu dają akt do podpisu, widzi jego niekonstytucyjność, ale napróżno zwraca na ten fakt uwagę ministra, który w interesie swej partii chce wykorzystać swą chwilową przewagę

w dotychczasowym Sejmie i łamie konstytucję świadomie, licząc na to, że obecna większość go poprze, a sądy w myśl art. 81 nie mają prawa badać ważności ustaw należycie ogłoszonych. Przez swój ewentualny udział w ogłoszeniu aktu Prezydent Rzeczypospolitej czułby się winnym współdziałaniu w pogwałceniu Konstytucji. Jeżeli zaś odmówi podpisu, to wprawdzie uniemożliwi projektowany akt, ale musiałby stanąć na gruncie zasady prawa zakładania „veto“ przeciw rządowi, działającemu z ramienia większości Sejmu, a zatem — zasady sprzecznej z naszą Konstytucją.

Możnaby na to odpowiedzieć: To niech umyje ręce i usunie się. Logika jednak zareplikuje na to, że dymisja osoby nie usunie sprzeczności prawnej, i że jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie ma prawa oponowania przeciw treści przedkładanych mu aktów, a musi je ślepo podpisywać, to stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej jest zupełnie zbyteczne.

Dlaczegoż jednak „Zgromadzenie Narodowe“ III-ej Rzeczypospolitej Francuskiej uchwaliło analogiczną Konstytucję? Czyż składało się z ludzi, nie umiejących myśleć logicznie?

Nie, ono składało się prosto w większości z monarchistów, którzy tylko dlatego zgodzili się narazie na nazwę Rzeczypospolitej i nie przywrócili monarchii, że byli rozbici na trzy obozy: legitymistów, orleanistów i bonapartystów, i nie mogli się pogodzić co do osoby króla. Konstytucja 1875 roku była przykrojoną **na króla**. Istotnie, gdyby zastąpić septennat i wybór Prezydenta Rzeczypospolitej przez powołanie króla, to konstytucja ta niczem nie różniłaby się od monarchicznej.

Otóż w monarchji konstytucyjnej są pewnego rodzaju fikcje, mające pogodzić tradycję z pozytywnym stanem prawnym. Taką była fikcja angielska „Król nie może czynić źle“. Taką fikcją bywa sprawowanie naczelnego dowództwa przez króla (dla wymagań tradycji), podczas gdy wszyscy wiedzą w kraju, że istotny naczelnny wódz nazywa się tam „Szefem Sztabu“.

Król ma wpływ nie tyle ustawowy, co osobisty — ze względu na **stałość swego stanowiska i tradycję**. Ale Rzeczypospolita opiera się nie na tradycji, ale niejako na umowie społecznej. Niema, a przynajmniej nie powinno być w niej miejsca

dla żadnych fikcji; Konstytucja Rzeczypospolitej winna być kontraktem między rządzącymi wszelkich kategorii, a rządzo-
nymi. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie jest władny od-
mówić swego podpisu, to równie dobrze dekrety zamiast
z podpisem Prezydenta i kontrasygnatą ministrów mogłyby
i powinny się ukazywać tylko z podpisem i w imieniu mini-
strów.

*

*

*

Poniżej podaję konstrukcję, któraby była zgodna z za-
sadami rzeczypospolitej parlamentarnej, a zrywała z fikcjami.

1. Rada Ministrów składałaby się z Prezesa (bez teki,
lub piastującego którąkolwiek tekę), Ministrów: Spraw Zagra-
nicznych, Wewnętrznych, Wojskowych i Skarbu.

Inni ministrowie braliby udział w obradach Rady Mini-
strów i w głosowaniu tylko wówczas, gdy sprawa dotyczyłaby
ich wydziału.

2. Wszystkie dekreta i czynności, które „Konstytucja
17. marca“ wymienia, jako wydawane przez Prezydenta Rze-
czypospolitej, byłyby wydawane i wykonywane przez Radę
Ministrów z wyjątkami wskazanymi w punktach 5, 6 i 9 oraz
co do nominacji ministrów.

3. Każdy dekret, wydany w myśl p. 2, musiałby być
przedtem zakomunikowany Prezydentowi Rzeczypospolitej.
Jeżeli w ciągu określonego czasu ten ostatni nie założy umoty-
wowanego sprzeciwu, dekret ukazuje się z formułą: „Za zgo-
dą Prezydenta Rzeczypospolitej stanowimy...“ Jeżeli prześle
sprzeciw, — to zamiast powyższej formuły zostanie użyta na-
stępująca: „Po uprzednim zawiadomieniu Prezydenta Rze-
czypospolitej stanowimy...“

(W ten sposób Prezydent Rzeczypospolitej miałby mo-
żność zaznaczyć swoje stanowisko ujemne i pełniłby wobec
opinii publicznej rolę dzwonnka ostrzegającego.)

Za dekrety z formułą: „Za zgodą Prezydenta Rze-
czypospolitej“ — nie podlegałyby żadnej odpowiedzialności, (gdyż
ta formuła podawałaby do wiadomości publicznej tylko **opinie**
Prezydenta Rzeczypospolitej, nie byłaby zaś niezbędną dla
ważności dekretu).

4. Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo obecności na
posiedzeniach Rady Ministrów, wglądania we wszystkie akta,
żądania wszelkich informacji.

5. W sprawach, dotyczących polityki zagranicznej
i obrony kraju, Prezydent Rzeczypospolitej może nie tylko nie
zgodzić się na użycie w dekreście ministrów formuły: „Za zgo-
dą Prezydenta Rzeczypospolitej“, ale nawet założyć veto i od-
wołać się do Rady Najwyższej, która winna się zebrać natych-
miast. Rada Najwyższa składa się w równej liczbie 1) z dele-
gatów Izby Poselskiej i Senatu, wybieranych co roku i 2) człon-
ków zamianowanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej po-
dług swej woli na rok. Ci ostatni winni mieć 40 lat, wyższe
wykształcenie i złożyć zobowiązanie pod przysięgą, że przez
cały czas należenia do Rady Najwyższej nie będą należeli ani
do żadnej partji politycznej, ani do tajnej organizacji; biorą
udział w dyskusji, ale głosy ich są jedynie protokółowane, nie
zaś liczone²⁷⁾.

Rada Najwyższa może absolutną większością głosów
delegatów Izby Poselskiej i Senatu w głosowaniu imiennem
veto Prezydenta Rzeczypospolitej uchylić. W przeciwnym ra-

²⁷⁾ Zastrzeżenie co do składu Rady Najwyższej z nominacji ma
na celu nie — aby powoływać do niej osoby pod względem politycznym
bezbarwne i nie mające przekonań, ale osoby wolne od nakazów impera-
tywnych. Otóż wprawdzie i w naszej Konstytucji jest mowa w art. 20, że
„Posłowie są przedstawicielami całego narodu i nie mogą być krępowani
żadnymi instrukcjami wyborców“, ale przepis ten stoi w zasadniczej sprzecz-
ności z wprowadzoną w naszej Konstytucji zasadą proporcjonalnego głoso-
wania. Poseł w okręgach jednomandatowych może kandydować ze względu
na swe właściwości osobiste. Dostaje mandat i plein pouvoir. Przy głoso-
waniu zaś proporcjonalnem z list — wyborca głosuje nie na posła, ale na
partję.

Dalej powyższe zastrzeżenie co do składu i uprawnień członków
z nominacji zabezpiecza Prezydenta Rzeczypospolitej od nacisku partji sej-
mowych, aby te stanowiska powierzać ich ludziom. Członkowie Rady Naj-
wyższej z nominacji byłiby przeto mężami zaufania Prezydenta Rze-
czypospolitej, ale nie ślepem narzędziem w jego rękę.

Różnica w porównaniu ze Strażą Praw projektu rządu p. Wojcie-
chowskiego z dnia 3. 11. 1919 roku polega na tem, że tam Naczelnik Państwa
drogą nominacji prawie połowy członków Straży Praw mógł wpłynąć na
rezultat głosowania mechanicznie, podczas gdy w powyższym pro-
jekcie członkowie Rady Najwyższej z nominacji mogliby tylko przekonywać
siłą argumentów.

zie Rząd może się odwołać do Sejmu. Członkowie Rady Najwyższej z nominacji mogą z upoważnienia Prezydenta Rzeczypospolitej zabierać głos w Sejmie²⁸⁾).

6. Dekret o rozwiązaniu każdej z Izb, mógłby Prezydent Rzeczypospolitej wydawać na zasadzie uchwały absolutną większością głosów drugiej Izby. Jednocześnie może być rozwiązana tylko jedna Izba, druga zaś dopiero po dokonaniu wyborów do pierwszej (celem utrzymania instytucji, kontrolującej Rząd). Taki dekret nie jest kontrasygnowany przez ministrów, i odwołanie się do narodu może nastąpić nawet wbrew nim. Zamiast kontrasygnaty ministerjalnej winien dekret powołać się na uchwałę odpowiedniej Izby.

7. Obok Sejmu prawo stawiania ministrów w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu — przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej z tą różnicą, że samo oskarżenie z jego strony nie powoduje ipso facto zawieszenia ministrów w urzędowaniu. Trybunał Stanu po zbadaniu oskarżenia może ich jednak aż do wydania wyroku zawiesić własną władzą.

8. Trybunał Stanu składa się pod przewodnictwem Prezesa Sądu Najwyższego z 24 członków. Członkowie są wybierani na czas 2-ech kadencji sejmowych tak, że każdy sejm wybiera połowę, w tej liczbie Senat 4, a Izba Poselska 8. Członkowie Trybunału Stanu muszą mieć ukończone lat 40, posiadać nieskazitelną obywatelską i wyższe wykształcenie prawne. Nie mogą być wybranymi zajmujący jakikolwiek urząd państwowy z wyjątkiem członków Sądu Najwyższego i zwyczajnych profesorów wyższych zakładów naukowych. Komplet sędzący składa się z wyżej wymienionego przewodniczącego i 6-ciu członków, powołanych przez losowanie.

9. Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, (jako czynnik, stojący poza fluktuacjami partyjnemi), za kontrasygnatą Ministra Sprawiedliwości z pośród kandydatów, przedstawianych przez sądy.

*

*

*

²⁸⁾ Nazwy „Sejm” używam w tym projekcie dla oznaczenia obu Izb, nie zaś jednej tylko — jak w „Konstytucji 17. marca”.

Szkic powyższy ma na celu udowodnienie, że można z opisanej kontrowersji wyjść na drogę może niezwykłą, ale prostą.

Nie byłoby Bonapartyzmu, ale nie byłoby i Lloyd-George'yzmu. Prezydent Rzeczypospolitej nie byłby ani dyktatorem, ani figurantem, ale pełniłby w machinie państwowej te funkcje, jakie w maszynie parowej pełnią **regulator i kłapa bezpieczeństwa**.



183140



SPIS RZECZY.

WSTĘP.

Plan pracy i jego uzasadnienie

ROZDZIAŁ I.

Źródło władzy Józefa Piłsudskiego, jako przedsejmowego „Naczelnika Państwa” 1—23

ROZDZIAŁ II.

Analiza t. zw. „Małej Konstytucji” (uchwały sejmu z dnia 20. lutego 1919 r.) oraz późniejszych zatargów konstytucyjnych. 24—

ROZDZIAŁ III.

Analiza władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej podług projektów konstytucyjnych oraz „Konstytucji 17 marca 1921 roku” na tle porównawczem. 42—77

DODATEK.

2 tablice porównawcze projektów konstytucyjnych i „Konstytucji 17 marca”.

I.	Projekt „Ankiety“	Projekt Niedziałkowskiego i P. P. S.	Projekt Głębińskiego i Związku Lud.-Nar.	Projekt rządowy wniesiony 3 listopada 1919 przez p. Wojciechowskiego	Poprawki, wniesione do pierwotnego projektu rządowego dnia 31 stycznia 1920 przez gabinet Skulskiego	Konstytucja 17 marca 1921 r.
Tytuł	Prezydent Rzeczypospolitej.	Prezydent Rzeczypospolitej.	Prezydent Rzeczypospolitej.	Naczelnik Państwa.	Prezydent Rzeczypospolitej.	Prezydent Rzeczypospolitej.
Sposób wyboru	Drogą wyborów pośrednich przez Zgromadzenie Narodowe, składające się z elektorów, wybranych w Okręgach jednomandatowych. (Art. 48).	Przez Zgromadzenie Narodowe, składające się z podwójnej ilości w stosunku do posłów sejmowych członków wybranych według sejmowej ordynacji wyborczej. (Art. 54).	Przez cały naród w sposób osobno ustawą określony. (Art. 71).	Większość oraz mniejszość „Sejmu“ (Izby Niższej) wybiera dwóch kandydatów zapomocą „ <i>vote limité</i> “, a z nich jeden zostaje wybrany przez plebiscyt. (Art. 37).	Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe. (Art. 37).	Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe. (Art. 39).
Termin	Na lat 7. (Art. 50).	Na lat 6. (Art. 54).	Na lat 7. (Art. 70).	Na lat 7. (Art. 37).	Na lat 7. (Art. 37).	Na lat 7. (Art. 39).
Wpływ na skład Izby Wyższej	Nie posiada.	Nie.	Nie.	Mianuje 30 członków Straży Praw (tytu, ilu wybiera Sejm — Izba Niższa). (Art. 25)	Nie.	Nie.
Udział w czynnościach prawodawczych	Prawo „ <i>veto</i> “, zawieszającego na wzór prezydenta Stanów Zjednoczonych. Sejm (dwuizbowy) może jego skutki drogą powtórnej uchwały większością $\frac{2}{3}$ głosów uchylić. (Art. 36).	Prawo odwołania się w sprawie uchwały do „ <i>referendum</i> “ za zgodą $\frac{1}{3}$ ogólnej liczby posłów. (Art. 51).	Prawo „ <i>veto</i> “ po wysłuchaniu opinii Straży Praw (Izby Wyższej). „ <i>Veto</i> “ traci moc w razie powtórnej uchwały większością $\frac{2}{3}$ głosów Sejmu (Izby Niższej). (Art. 66).	W razie uchwalenia przez Straż Praw propozycji zmian w ustawie, a odrzucenia poprawek przez Sejm większością mniejszą niż $\frac{2}{3}$ ogłoszenie ustawy z mocą obowiązującą w brzmieniu uchwalonem przez Sejm zależy od Naczelnika Państwa (Art. 26).	W razie uchwalenia przez Senat zmian i odrzucenia propozycji Senatu przez Sejm większością mniejszą, niż $\frac{2}{3}$ głosów, o ogłoszeniu lub odrzuceniu pierwotnego projektu decyduje Prezydent Rzeczypospolitej. (Art. 26).	Nie ma.
Prawo inicjatywy prawodawczej	Rząd może wnosić projekty prawodawcze tylko za uprzednią zgodą Prezydenta Rzeczypospolitej. (Art. 32). (Patrz str. 54 i 55).	Posiada. (Art. 44). (Niezależnie od ministrów).	—	Nie posiada. (Wynika z Art. 24).	Nie posiada.	Nie posiada.
Prawo odraczania ciał prawodawczych	Posiada z zastrzeżeniem zgody Sejmu, o ile odroczenie następuje powtórnie podczas tej samej sesji lub na czas dłuższy, niż 30 dni. (Art. 26).	Nie posiada. (Art. 33).	Posiada. (Art. 52).	Posiada z zastrzeżeniem zgody Sejmu, o ile odroczenie następuje powtórnie w ciągu tej samej sesji lub na czas dłuższy, niż 30 dni. (Art. 18).	Posiada z zastrzeżeniem zgody Sejmu i Senatu, o ile odroczenie następuje powtórnie podczas tej samej sesji lub na czas dłuższy, niż 30 dni. (Art. 18).	Posiada z zastrzeżeniem zgody Sejmu, o ile odroczenie następuje powtórnie w ciągu tej samej sesji zwyczajnej lub na czas dłuższy, niż 30 dni. (Art. 25).
Prawo rozwiązania Sejmu	Może rozwiązać każdą z Izb za zgodą $\frac{2}{3}$ ogólnej liczby członków drugiej Izby. (Art. 27).	Może rozwiązać Izbę Niższą tak zwany „Sejm“: a) na wniosek Rady Ministrów, poparty przez $\frac{1}{3}$ ogólnej liczby posłów lub b) na żądanie 500 000 obywateli. (Art. 49). Izby Wyższej, zwanej „Izbą Pracy“, rozwiązać nie może.	Może na wniosek Rady Ministrów i po wysłuchaniu opinii Straży Praw. (Art. 76).	Może (bez żadnych zastrzeżeń). (Art. 19).	Za zgodą $\frac{2}{3}$ ustawowej liczby członków Senatu może rozwiązać Sejm, równocześnie z samego prawa rozwiązuje się Senat. (Art. 19).	Za zgodą $\frac{2}{3}$ ustawowej liczby Senatu. Równocześnie z tego samego prawa rozwiązuje się Senat. (Art. 26).

II.	Projekt „Ankiety“	Projekt Niedziałkowskiego i P. P. S.	Projekt Głabińskiego i Związku Lud.-Nar.	Projekt rządowy wniesiony 3 listopada 1919 przez p. Wojciechowskiego	Poprawki, wniesione do pierwotnego projektu rządowego dnia 31 stycznia 1920 przez gabinet Skulskiego	Konstytucja 17. marca 1921 r.
Odpowiedzialność parlamentarna i cywilna	Ani politycznie, ani cywilnie. (Art. 63).		Nie jest odpowiedzialny. (Art. 74).	Ani politycznie ani cywilnie. (Art. 53).	Bez zmiany.	Ani parlamentarnie ani cywilnie. (Art. 51).
Odpowiedzialność karna	Za zbrodnie i występki. (Art. 63).	Za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwo karne. (Art. 60).	Za zbrodnie i występki. (Art. 84).	Za zbrodnie i występki. (Art. 53).	”	Za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwa karne.
Może być postawiony w stan oskarżenia	Przez Sejm zgodną uchwałą obu Izb, powziętą w każdej zwykłą większością głosów.	Przez Sejm uchwałą $\frac{2}{3}$ głosów. (Art. 60).	Przez Sejm większością $\frac{2}{3}$ głosów. (Art. 84).	Przez Sejm uchwałą $\frac{2}{3}$ głosów. (Art. 53).	”	Przez Sejm uchwałą większością $\frac{3}{5}$ głosów przy odceności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. (Art. 51).
Sądzi go	Trybunał Stanu wzmocniony powołaniem pierwszego prezesa Najwyższego Sądu cywilnego i karnego i jego zastępcy, prezesa Najwyższego Trybunału administracyjnego i jego zastępcy, prezesa Rady Stanu i jego zastępcy. (Art. 63).	Sąd Najwyższy z udziałem przysięgłych. (Art. 60).	Trybunał Stanu wybrany na każdy okres obrad sejmowych z góry przez Sejm z poza składu Sejmu. (Art. 106).	Trybunał Stanu (art. 53), skład tegoż nieokreślony w projekcie.	”	Trybunał Stanu (art. 51) składający się z pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, 4-ch członków wybranych przez Senat a 8-iu przez Sejm z poza swego grona z pośród osób nie piastujących żadnego urzędu państwowego. (Art. 64).
Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje rządy	Przez odpowiedzialnych ministrów i podlegających im urzędników. (Art. 53).		Przez ministrów i podlegających im urzędników. (Art. 74).	Przez odpowiedzialnych ministrów i podlegających im urzędników. (Art. 33).	”	Przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników. Nominacje urzędników kancelarii cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej kontrasygnuje prezes Rady Ministrów i jest za ich działania odpowiedzialny przed Sejmem. (Art. 43). (Art. 45).
Dla ważności aktów Prezydenta kontrasygnata ministerjalna	Wymagana (art. 54). Wyjątkowo niewymagana dla aktów, wydanych przez Prezydenta w charakterze Naczelnego Wodza. (Art. 58)	Dla rozporządzeń Prezydenta wymagana prezesa Rady Ministrów Ministra, i dla dekretów — wszystkich Ministrów). (Art. 64).	Wymagana. (Art. 74).	Wymagana (art. 44). Dla aktów, wydanych w charakterze naczelnego wodza — nie wymagana. (Art. 48).	”	Wymagana — Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra. (Art. 44).
Kompetencje wojskowe	Prezydent Rzeczypospolitej rozporządza siłą zbrojną państwa i jest jej Naczelnym Wodzem. (Art. 58).	(Patrz str. 50, 51, 52).	Prezydent Rzeczypospolitej rozporządza siłą zbrojną państwa, nie sprawuje jednakowoż naczelnego dowództwa w wojnie. (Art. 78).	Naczelnik Państwa rozporządza siłą zbrojną państwa i jest jej naczelnym wodzem. (Art. 47).	”	Prezydent Rzeczypospolitej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa, nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. (Par. 46).