

P R A C E
KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ
S E J M U

IV.

Referaty:	Str.
<i>p. Bogusława Miedzińskiego</i> o budżecie	3
<i>p. Wacława Makowskiego</i> o stanowieniu norm prawnych	16
<i>p. R. Bogdaniego</i> o zmianie Konstytucji	41
<i>p. Fichny</i> o prawach i obowiązkach obywatelskich . . .	62
<i>p. Stefana Mękarskiego</i> o obowiązkach i prawach oby- watelskich	85
<i>p. Eugenji Waśniewskiej</i> o obowiązkach i prawach oby- watelskich	122

BIBLIOTEKA SEJMOWA



10100504

fol. 584

~~B 35890/IV~~

N 689/60

POSIEDZENIE KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ
DNIA 12 STYCZNIA 1933 ROKU.

Referat p. Bogusława Miedzińskiego o budżecie.

Przypadło mi w udziale zadanie o tyle łatwiejsze w porównaniu do referatów powierzonych przez Wysoką Komisję innym kolegom, że postanowienia budżetowe konstytucji zostały już poddane rewizji i zreformowane w sposób niewątpliwie szczęśliwy w roku 1926. Reforma konstytucyjna 2 sierpnia tego roku stworzyła w szczególności w art. 25 ustawy konstytucyjnej normy, które rozwiązały zagadnienie, będące przedmiotem coraz większej troski w szeregu innych państw; normy te mają już w tej chwili za sobą próbę 6-letniego doświadczenia, która potwierdziła ich trafność i celowość. Wobec tego nie zamierzam proponować Wysokiej Komisji licznych, ani zbyt daleko idących poprawek. Wnioski moje będą dotyczyć jedynie pewnego skrócenia terminów w art. 25 przewidzianych, następnie dalszego konsekwentnego kroku naprzód w zakresie postanowień art. 10, dotyczących wydatków budżetowych, na koniec uzgodnienia ewentualnych warunków uchwalania przez Sejm votum nieufności dla Rządu z warunkami ewentualnego odrzucenia przez izbę budżetu en bloc.

Zanim przystąpię do motywowania moich wniosków — chciałbym się zastrzec, że nie będą poruszał całokształtu zagadnień, wchodzących w zakres prawa budżetowego. Według słusznej praktyki zarówno naszej, jak innych państw — do ustawy konstytucyjnej mogą wchodzić tylko najbardziej zasadnicze i podstawowe normy z tego zakresu. Niewątpliwie brak ordynacji budżetowej, ujmującej ogół przepisów prawnych, normujących układanie, uchwalanie, wykonywanie i kontrolę budżetu — jest w naszym życiu państwowym brakiem dotkliwym. Jest to praca niezmiernie poważna i obszerna, która będzie zadaniem izb w najbliższej przyszłości. Pod tym względem stoimy w tyle za innymi państwami Europy Zachodniej, i odnośnie postanowienia tak ważne dla prawidłowego biegu życia państwowego są rozrzucone w szeregu ustaw, dekretów, rozporządzeń, których można wyliczyć z łatwością kilkadziesiąt. Cały szereg zagadnień takich, które winny być ujęte trwale i posiadać sankcję ustawową — jest dotychczas regulowane zarządzeniami rady ministrów, a nawet okólnikami poszczególnych ministrów

skarbu, regulaminami izb, względnie poprostu niepisany obyczajem. A jednak jeśli chodzi nie tylko o układanie i uchwalenie budżetu państwa, ale jego równowagę, — wykonanie i kontrolę tego wykonania, o rolę ministra skarbu w zakresie działania władzy wykonawczej, zaś komisji budżetowej w zakresie legislatury — są to kwestje doniosłe i dojrzałe już do skodyfikowania.

Wyrażając tę opinię daleki jestem od oskarżania kogokolwiek o zaniedbanie, przeciwnie uważam, że aż do chwili obecnej kodyfikowanie polskiej ordynacji budżetowej było zadaniem przedwczesnym. W pierwszych latach istnienia Rzplitej mieliśmy zamało doświadczenia w tej dziedzinie — następnie przechodziliśmy okresy bądź związane z perturbacjami walutowymi bądź też politycznymi, które wykluczały dokonanie tej pracy. Coroczne, nieraz daleko sięgające zmiany ustawy skarbowej, trwające jeszcze doniedawna wskazywały już dostatecznie na płynność naszych doświadczeń w tej dziedzinie. Wreszcie rozpoczęte w roku 1926, a niezakończone dotychczas zadanie reformy konstytucyjnej wykluczało kodyfikację ordynacji budżetowej, która musi być poprzedzona uchwaleniem podstawowych założeń konstytucyjnych.

Budżet jest to pojęcie, którego definicja ustalana bywa zarówno przez teoretyków, jak i przez ustawy różnych narodów w sposób bynajmniej niejednolity. Inaczej ujmuje je konstytucja niemiecka, inaczej belgijska, a jeszcze inaczej prawo francuskie. Inaczej Leroy Beaulieu, czy Neumark, Otto Schwarz czy Jeze. W polskich pracach, dotyczących tego zagadnienia znajdujemy również szereg definicji niepokrywających się wzajemnie. Na szczęście ogromna większość konstytucyj m. inn. i polska słusznie uważa za możliwe wprowadzenie tego terminu, nie zajmując się jego definicją. Jest to istotnie rzecz praktycznie zbędna. Najlepsze może określenie budżetu znajdujemy u Grodyńskiego, który mówi: „Budżet jest to szczegółowe zestawienie przewidywanych w pewnym ściśle określonym czasokresie wydatków i dochodów państwa, ujętych w związek wyrażający się równowagą i zatwierdzonych, jako obowiązująca granica działalności władzy wykonawczej przez powołane do tego konstytucyjnie — władze ustawodawcze“.

Znajdujemy tu określenie najbardziej zasadniczych cech budżetu przydatne dla tego celu, który przed nami stoi, t. j. do wybrania tych momentów, których w ustawie konstytucyjnej zabraknąć nie powinno, które jej zbyt nie obciążają i które wyznaczają celowość odnośnych postanowień. Funkcja polityczna budżetu zajmuje nas najmniej w tej chwili, jako nie budząca wątpliwości już dzisiaj, właśnie dlatego, że przez wielki całe była zagadnieniem najistotniejszym.

Prawo przedstawicielstwa narodowego do uchwalania ciężarów nakładanych przez państwo, rozpatrzenia ich niezbędności i akceptacji ich podziału jest prawem bezspornym, równie bezspornym jest prawo kontroli nad wykonaniem budżetu. To, co interesuje dzisiejsze społeczeństwo jest raczej zagadnieniem technicznym, jest zagadnieniem racjonalnej organizacji tej dziedziny życia państwowego.

Polityczna strona budżetu ma swoją wielką historję. Od Jana bez Ziemi i Edwarda I-go przez Petition of Right i Bill of Right aż do Kró-

lowej Wiktorji w Anglii, za panowania której dopiero rozdzielono ostatecznie fundusze państwa od funduszy królewskich. — Od wieku XIV we Francji i w Polsce kiedy się proces rozdzielania majątku królewskiego od państwa zaczyna — przez wielką rewolucję francuską, aż do ostatnich zdobyczy demokracji w ciągu wieku XIX. Historia tych procesów w Polsce jest niewątpliwie bardzo interesująca. Od paktu koszyckiego z Ludwikiem Węgierskim, aż do konstytucji roku 1791. Są to, jak się rzekło, rzeczy ciekawe raczej dla historyka niż ustawodawcy.

Dla naszych obrad obecnych istotniejsze są doświadczenia wskrzeszonej Rzplitej. Rzeczy, które nas dziś interesują — dotyczą: zachowania terminowości, czy t. zw. uprzedniości budżetu, polegającej na tem, aby państwo otrzymywało budżet, jako plan na przyszłość — przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczy. Aby cel ten mógł być osiągnięty w każdych warunkach, aby niczyja opieszałość, czy świadoma wola, nie mogła temu przeszkodzić. Aby budżet obejmował racjonalny okres czasu. Aby wreszcie jaknajbardziej umożliwiało osiągnięcie w planie i utrzymanie w wykonaniu równowagi między dochodami a wydatkami państwa. Nakoniec, aby funkcja izb ustawodawczych, polegająca na nałożeniu wiążących ram działalności władzy wykonawczej i kontroli oraz krytyki jej postępowania nie działały zbyt ujemnie na sprawność i autorytet władzy wykonawczej w wyznaczonym jej konstytucyjnie zakresie działania.

Spóźnioną i niecelową rzeczą byłoby w tej chwili krytykowanie znowelizowanych już w roku 1926 postanowień budżetowych konstytucji marcowej. Podkreślić jednak należy, że dopiero po reformie 1926 roku osiągnęliśmy w praktyce prawidłowe stosunki w dziedzinie budżetowej. Pierwszym bowiem regularnym i na czas uchwalonym budżetem Rzplitej był dopiero budżet na rok 1927/28. 28-go marca 1927 r. państwo otrzymało po raz pierwszy budżet uchwalony ustawodawczo na czas. Ten stan rzeczy trwa aż do tej chwili.

Jak było przedtem? Pozwalam sobie przypomnieć te rzeczy dlatego, że daje to materiał, motywujący zarówno utrzymanie w konstytucji tych jej postanowień dotychczasowych, które wpłynęły na zmianę dodatnio — jak i wskazuje kierunek ewentualnych zmian dalszych.

Pierwszy preliminarz Polski Niepodległej złożony został 3 kwietnia 1919 — w trzy miesiące po rozpoczęciu ówczesnego roku budżetowego. Nie został on nigdy uchwalony, lecz był de facto podstawą gospodarki skarbowej. Następny preliminarz na okres od 1 lipca 1919 do 31 marca 1920, wniesiony był 12 marca 1920, a zatem na 18 dni przed *zakończeniem* danego okresu budżetowego. W tym czasie zresztą poszczególni ministrowie na własną rękę, bez wiedzy ministra skarbu wnosili do Sejmu własne projekty kredytów. Preliminarz ten przedłużony następnie przez rząd do 31 grudnia 1920 r., również nie został przez Sejm uchwalony. Preliminarz na rok 1921 wniesiony został przez rząd w lipcu — przez Sejm znowu nie został uchwalony. Stanowił on postęp znaczny i trwały, bo ujęty został w obowiązującą do dziś, ogólnie biorąc, formę zewnętrzną i układ zasadniczy. Preliminarz na rok

1922 również nie został regularnie załatwiony i do Dziennika Ustaw nie doszedł. Dopiero rok 1923 przynosi postęp zasadniczy. Preliminarz budżetu obejmuje całość Rzplitej — co w latach poprzednich nie miało miejsca. Preliminarz ten wyrażony był wprawdzie w markach, ale według jednolitej podstawy obliczeniowej, która pozwalała w każdej chwili przetłumaczyć go na walutę stałą. Wprowadzono też wówczas podział na administrację oraz przedsiębiorstwa i monopole państwowe. I ten preliminarz nie został wprawdzie uchwalony przez Sejm, stworzona jednak została legalna podstawa dla gospodarki skarbowej przez uchwalenie prowizorjów budżetowych. Po raz pierwszy nastąpiło to dnia 15 lutego 1923. Od tego czasu prowizorja były stale uchwalane. W roku 1924 po raz pierwszy rząd dotrzymuje terminu w swych pracach budżetowych, przedstawiając Sejmowi preliminarz budżetu przed początkiem nowego okresu budżetowego — w październiku 1923 r. Został on już w toku obrad komisji budżetowej przy współudziale rządu przeliczony na złote. Budżet na rok 1924 był też pierwszym, który otrzymał sankcję ustawodawczą dnia 29 lipca 1924 r., a więc z 7-mio miesięcznym opóźnieniem. Budżet na rok 1925 uchwalony został przez Sejm po 8 miesiącach debaty, z półrocznym opóźnieniem. Preliminarz na rok 1926 wniesiony w październiku 1925 nie został przez izby uchwalony. Rok 1926 był oparty wyłącznie na prowizorjach — od 1 do 3 miesięcy. W tym czasie nastąpiła reforma konstytucyjna oraz przejście na rok budżetowy od 1 kwietnia do 31 marca.

Gdy zestawimy stan rzeczy w terminowości uchwalania budżetu przed reformą 1926 roku i przy obecnem brzmieniu konstytucyjnego prawa budżetowego staje się rzeczą oczywistą związek przyczynowy między poprawnością stanu obecnego a przeprowadzoną reformą.

W poprzednim stanie rzeczy, przewlekłość obrad sejmowych była trudnością nie do przezwyciężenia. Debaty nad preliminarzem w roku 1924 trwały blisko 9 miesięcy, na rok 1925 — 8 miesięcy. Oba budżety zostały uchwalone z półrocznym opóźnieniem. Nie jest to zresztą zjawisko wyłącznie polskie. Gdzieindziej walczy się również z tem samem. Tendencja wszędzie jest ta sama: skrócenie obrad, doprowadzenie ich do większej rzeczowości uniknięcia nieporządnej gospodarki prowizorjami. Środki jednak dotychczas stosowane zawodzą. Nie będę tu przytaczał przykładów ze St. Zjednoczonych, które na polu racjonalnej gospodarki budżetowej od niedawna zaczęły stawiać pierwsze kroki, mianowicie od reformy 1921 r. Jest tam, nawiasem mówiąc, stosowany dość ciekawy sposób zaoszczędzenia czasu parlamentowi — bez ujmy dla ambicji mówców, którzy chcą się przed swoimi wyborcami wykazać: mianowicie istnieje tam możliwość publikowania przemówień niewygłoszonych, a tylko doręczonych na piśmie — przewodniczącemu izby.

Jeżeli chodzi o Francję sytuacja przedstawia się tam w ten sposób, że w latach 1895 do 1914 na 20 budżetów — 16 zostało uchwalonych już po rozpoczęciu się okresu budżetowego. To samo w r. 1920, 25, 26, 30. Wszystko to pomimo, że parlament francuski otrzymuje preliminarz częstokroć na 6 miesięcy przed rozpoczęciem okresu budżetowego. Przyczyną tego jest według znawców francuskich — powódź

mów i frazesów, wygłaszanych ze strony czynników parlamentu. W roku 1911 do budżetu ministerstwa rolnictwa tylko przemawiało 200 deputowanych, a w roku 1913 wygłoszono w dyskusji generalnej 273 przemówienia, które zajęły 1695 kolumn Journal Officiel. Cała dyskusja nad tym budżetem zajęła 4380 kolumn. Ograniczenia nie bardzo skutkują.

Terminy zawarte w konstytucjach różnych państw, jak znane terminy art. 85 Konstytucji niemieckiej oraz jej przepis, że budżet ma być zatwierdzany w drodze ustawodawczej przed rozpoczęciem roku obrachunkowego — nie skutkują, bo nie zawierają żadnej sankcji. W Niemczech widzimy również stałe opóźnianie budżetu. Budżet na rok 1925 uchwalono w Niemczech z 10-miesięcznym opóźnieniem, na rok 1929 z 3 mies. opóźnieniem, na rok 1927 również z opóźnieniem, wreszcie w r. 1932 rząd nie dotrzymał terminu konstytucyjnego, przedkładając budżet na rok 1932/33 w kwietniu 1932.

Jeśli chodzi o Anglię — to trudno jest oczywiście mówić o rzeczowym rozpatrywaniu budżetu, gdy, jak panom wiadomo, w Anglii nad budżetem obraduje cała izba gmin, gdyż komisja od plenum różni się tam tylko tem, że przewodniczy nie speaker, lecz sherman. Regulamin angielskiej izby gmin ogranicza czas trwania dyskusji w ten sposób, że odbywa się ona w przeciągu 20 posiedzeń i musi być ukończona 5 sierpnia z prawem odbycia jeszcze conajwyżej trzech posiedzeń dodatkowych. Po upływie tych terminów dyskusję się zamyka; wolno jedynie głosować bez dyskusji. W rezultacie głosuje się nad szeregiem działów budżetu, które wogóle nie były omawiane. Dyskusja zatem staje się czysto polityczną a nie rzeczową.

Nie biorę pod uwagę Stanów Zjednoczonych, które dopiero od 1921 roku weszły na drogę nowoczesnego budżetowania.

Stwierdzić zatem należy, że w zakresie terminowości budżetu postanowienia naszej konstytucji z 2 sierpnia 1926 r. uznać należy za przodujące i celowe, dzięki sankcjom gwarantującym, że zarówno rząd, jak i izby ustawodawcze muszą wykonać swą pracę na czas. Praktyka lat ostatnich dowiodła też, że uznany przez wszystkie autorytety za niezmiernie ważny postulat regularnego uchwalenia budżetu przed rozpoczęciem okresu budżetowego — został w Polsce zrealizowany.

Trafną tedy okazała się automatyzacja procedury uchwalania budżetu przez izby oraz swego rodzaju sankcje, grożące danej izbie utratą swych praw do realnego a nie tylko domniemanego uchwalania budżetu, jeśli się w swych pracach opóźni. Dlatego też sędzę, że życie samo najlepiej umotywoowało potrzebę utrzymania tych sankcyj. Jeśli proponuję dalsze zmiany — to dlatego, że idą one w tym samym kierunku i że możliwość ich wprowadzenia uważam za praktycznie udowodnioną.

Proponuję mianowicie, aby terminy, przewidziane w art. 25 konstytucji zmienić w sposób następujący: „Rząd obowiązany jest przedłożyć preliminarz budżetowy (nie na 5, lecz) na 4 miesiące przed rozpoczęciem okresu budżetowego“. Praktyka lat ostatnich, w czasie których sesja zwyczajna sejmu była odraczana na jeden miesiąc —

wykazała, że w terminie 4-miesięcznym prace obu izb mogą się pomieścić. Skrócenie tego terminu uważam za wskazane z powodów następujących: 1) pozwala on przesunąć prace rządu nad układaniem preliminarza budżetowego o jeden miesiąc naprzód, czyli zbliżyć je do początku nowego okresu, co jest postulatem teoretycznie wskazanym i praktycznie uzasadnionym. Musi to wpłynąć dodatnio na układ cyfr preliminarza w zakresie dochodów, dając większą skalę porównania z okresem poprzednim. U nas jest to szczególnie ważne, ze względu na rolniczy charakter kraju i możliwość oceny zbiorów danego roku, a zatem i możliwości płatniczej większej części ludności. Uważam następnie, że 4-miesięczny okres obrad sejmowych jest dostateczny dla wypowiedzenia się przedstawicielstwa narodowego, jednocześnie zaś uważam za wskazane i pożyteczne, aby o miesiąc skrócić ten okres czasu, który czas i uwagę nietylko członków rządu, ale i ogromnego zastępu urzędników zaprzęta koniecznością brania udziału w tych obradach izb i komisji, oraz przygotowania się do udziału w tych obradach. Wiemy doskonale, jak dalece okres sesji parlamentarnej hamuje normalne prace całego centralnego aparatu administracji państwowej.

Istnieje jeszcze wzgląd drugi. Zasadą każdej racjonalnej pracy zbiorowej jest autorytet tych, którym się powierza w danym czasie władzę naczelną i władzę wykonawczą na różnych stopniach hierarchji. Nie jest dla nikogo tajemnicą, że obrady izb ustawodawczych zawierają w sobie daleko posuniętą i niejednokrotnie dość bezceremonjalną krytykę rządu i całego aparatu władzy wykonawczej. Nie może to pozostawać bez wpływu na autorytet przedstawicieli tej władzy. Daleki jestem od chęci pozbawiania izb ustawodawczych prawa krytyki. Pozwalam sobie jednak sądzić, że trzecia część roku w tym celu wystarczy. Przez pozostałe dwie trzecie — pozostaje jeszcze możliwość krytyki egzekutywy na zgromadzeniach publicznych oraz w prasie.

Powracając do proponowanych przezemnie zmian — widziałbym możliwość następującego rozłożenia terminów art. 25. Trzy miesiące na uchwalenie budżetu przez sejm, zamiast dotychczasowych trzech i pół; 20 dni na uchwalenie przez senat oraz 10 dni na rozpatrzenie przez sejm poprawek senatu.

Skrócenie o dni 15 czasu obrad sejmowych uważam za usprawnione przez dotychczasową praktykę.

Co do senatu — to znowu praktyka dotychczasowa wykazała, że może on pracować i pracuje — w swych komisjach oraz przez swych referentów — nad budżetem również i w tym czasie, który jest przewidziany dla sejmu. Przez pozostałe dni 20, już po formalnem odesłaniu przez sejm budżetu do senatu — senat może przegłosować preliminarz budżetowy na komisji oraz odbyć debatę i głosowanie na plenum. Nie widzę też najmniejszej trudności dla pomieszczenia w zakresie dni 10 ostatecznej pracy sejmu nad budżetem, odesłanym przez senat.

Pozostaje zagadnienie ewentualnego odroczenia sesji parlamentarnej. Wniosek mój idzie w tym kierunku, aby czas ewentualnego odroczenia **odliczać** od biegu terminów konstytucyjnych. W ten sposób wnioski moje nie byłyby w porównaniu ze stanem faktycznym

z lat ostatnich zbyt daleko idące. Przypominam, że w czasie debat nad reformą konstytucyjną w r. 1926 Zw. Lud. Nar. — zgodnie z wnioskiem rządowym — domagał się tylko 120 dni dla uchwalenia budżetu przez izby. Wniosek ten różnił się od propozycji rządowej innym podziałem terminów w tych samych granicach oraz tem stanowiskiem, co do biegu terminów w razie odroczenia, któremu ja obecnie daję wyraz. Jedynie stronnictwo „Piaś” domagało się 6-miesięcznego trwania sesji zwyczajne; kompromisowym rezultatem był obowiązujący w chwili obecnej termin 5-miesięczny, włącznie z ewentualnem odroczeniem.

W związku z art. 25 proponuję jedną jeszcze zmianę ewentualną, uzależnioną mianowicie od postawienia w nowym projekcie konstytucji sprawy votum nieufności dla rządu. Jeśli mianowicie prawo sejm do żądania ustąpienia rządu będzie uwarunkowane kwalifikowaniem głosowaniem w tej lub innej formie choćby np. większością głosów ustawowej liczby posłów, będę proponował wprowadzenie analogicznej procedury dla uchwalenia odrzucenia budżetu en bloc, przewidzianego przez art. 25. Jeśli bowiem odrzucenie budżetu en bloc — które ma niewątpliwy charakter polityczny i jest odmienną formą votum nieufności — będzie rzeczą łatwiejszą do przeprowadzenia, niż proste żądanie ustąpienia rządu — wytworzy to skłonność do używania tej właśnie formy, którą uważam za niezdrową.

Tyle co do artykułu 25 z zastrzeżeniem, że przedstawiam Wysockiej Komisji tylko tezy bez próby ich kodyfikacji.

Jeśli chodzi o sprawy, związane z czasem — istnieje jeszcze kwestja okresu, na który uchwała się budżet państwa. Teorja i obecna praktyka wszystkich państw opiera się na rocznym okresie budżetowym. Terminy, w jakich ten okres ma się zamykać — są sprawą z punktu widzenia konstytucyjnego obojętną, nie nadającą się do ustalania w ustawie konstytucyjnej. W życiu praktycznym zarówno we Francji, jak i Niemczech istniały usiłowania przeprowadzenia przez izby ustawodawcze budżetu na dwa lata łącznie. Przedsiębrał takie usiłowania Bismarck, bez powodzenia, przedsiębrano je we Francji stosunkowo niedawno, bo w roku 1923 również z tym tylko rezultatem, że budżet wprowadzicie taki sam, ale uchwalany był odrębnie dla roku 1923 i 24. Oczywiście, odegrały tu rolę względy polityczne, dążenie izb ustawodawczych do bezwzględnego utrzymania prawa przedstawicielstwa narodowego do kontroli egzekutywy, przynajmniej raz na rok. Nie widzę potrzeby poddawania rewizji dotychczasowego stanu rzeczy u nas w tej dziedzinie. Przechodzę obecnie do innej materji, mianowicie do prawa inicjatywy budżetowej, która to kwestja jest silnie związana z zagadnieniem równowagi budżetowej, z odpowiedzialnością za nią.

Równowaga budżetu jest jego zasadniczą cechą i jego głównem dążeniem.

Groźną jest tendencja do podwyższania wydatków państwowych dla rzekomego zadośćuczynienia interesom społeczeństwa.

Konieczność ograniczenia swobody parlamentu w tej dziedzinie stała się palącą w okresie powojennym. Olbrzymi wzrost wydatków,

spowodowany ciężarami wojennymi i rozszerzeniem zadań państwa, czyni równowagę budżetową jednym z najtrudniejszych problemów. Jeżeli dawniej popularne było zwiększanie wydatków na różne cele— to obecnie popularny się staje ten parlament, który przez zmniejszanie wydatków budżetowych dąży do zmniejszenia obciążenia podatkowego. Zasada równowagi budżetowej znajduje coraz szersze zrozumienie wśród ogółu. Odpowiedzialnością za to obciąża się rząd, ściśle biorąc— ministra skarbu. Sporządza preliminarz rząd. U nas jest to usus ustalony i przesadzony, jako reguła w konstytucji. Wypadki inicjatywy budżetowej ze strony legislatywy była to forma, istniejąca w pierwszych latach rewolucyjnych we Francji, jako praktyka konstytucji roku 1791 oraz konstytucji roku III-go. Jednak już za Konsulatu oraz w konstytucji roku VIII inicjatywa budżetowa powróciła do rąk władzy wykonawczej, aby pozostać w niej na stałe. Dążenie do utrzymania inicjatywy budżetowej w rękach legislatywy tłumaczyło się we Francji dążeniem do odebrania królowi nakładania podatków i danin publicznych, do czego tytuł stwarzał budżet. Dziś jest to oczywiście anachronizmem. Inicjatywa budżetowa parlamentu w St. Zjedn. tłumaczyła się czem innym. Wielkie nadwyżki, pochodzące głównie z cel przywozowych, wytwarzały sytuację, w której główną troską było nie wiązanie końca z końcem czyli równowaga budżetowa, lecz sposób zużycia nadwyżek. W tych warunkach układanie preliminarza nie było trudną sztuką, lecz raczej ceną dla przedstawicieli narodu gratką do rozdawania dotacji ze skarbu państwa, w sposób taki, któryby zadowalał wyborców (spółki wrogich stronnictw w tym celu). Otóż do roku 1921 rola egzekutywy przy układaniu budżetu była ograniczona do sugestyj, nie wiążących kongresu, ani nie stwarzających żadnej odpowiedzialności władzy wykonawczej. Okres powojenny zmienił sytuację, choćby dlatego, że dług publiczny St. Zjedn., który w r. 1916 wynosił miliard dolarów — w roku 1919 wzrósł do 26,6 miljarda. Kwestja tedy równowagi budżetowej wysunęła się na pierwszy plan i reforma roku 1921 oddała inicjatywę budżetową w ręce egzekutywy.

Zauważyć należy, że w Ameryce właściwą rolę europejskiego ministra skarbu z pełnią praw wykonywa Prezydent Stanów, któremu bezpośrednio podlega istniejące biuro budżetowe, wchodzące tylko formalnie w skład sekretarjatu skarbu. Reforma 1921 roku oraz praktyka niezwiększenia przez kongres wydatków inaczej, niż za zgodą Prezydenta Stanów dała świetne rezultaty dla sytuacji finansowej Stanów. Dług publiczny Stanów, który w 1919 r. wynosił 26,6 miliardów dolarów, w połowie 1930 r. obniżył się już do 16 miliardów, a wydatki budżetowe, które w r. 1921 osiągnęły 5 i pół miljarda dolarów — w r. 1929/30 wyniosły już tylko 3,8 miljarda.

Według „Budget and Accounting Act”, preliminarz budżetowy przedkłada kongresowi Prezydent Stanów, który jest wyposażony w duże atrybucje w zakresie projektowania reform finansowych, niezbędnych dla uzyskania równowagi budżetowej.

Ustalenie zasady, że inicjatywa budżetowa należy do władzy wykonawczej, ma wielostronne uzasadnienie. Niepośledniem jest to, że

ten, kto wykonywa budżet, będący planem gospodarczym i jest odpowiedzialny za równowagę, ma prawo domagania się, aby pozwolono mu wykonywać jego własny plan, a nie jakikolwiek inny. Nie wyklucza to, oczywiście krytyki oraz możliwości proponowania poprawek ze strony izb ustawodawczych. Nie wyklucza to również istniejącego we wszystkich państwach, prócz Anglii, prawa *inicjatywy finansowej* ze strony parlamentu, t. j. prawa uchwalania ustaw, nakładających ciężary na skarb państwa. Inicjatywa ustawodawcza wogóle jest w państwach nowożytnych inicjatywą mieszaną, t. j. przysługuje zarówno rządowi, jak członkom izb ustawodawczych. Najcharakterystyczniejszym jest w tej dziedzinie układ stosunków we Francji, gdzie jednak także, jeśli chodzi o budżet, oddawna istnieje dążenie do wyłączenia inicjatywy poselskiej w zakresie wydatków państwowych, t. j. otwierania nowych kredytów i podwyższenia proponowanych. Już Gambetta w 1881 r. żądał rezygnacji z parlamentarnej inicjatywy w tej dziedzinie. Wielokrotnie wszczynana była akcja analogiczna w ostatnim dziesięćciu lat XIX wieku. Od 1900 r. zarysowuje się wyraźna tendencja w tym kierunku w drodze odpowiednich postanowień regulaminu izby (art. 101 i 102 regulaminu). Śtawia on terminy prekluzyjne dla wniosków, podwyższających wydatki budżetowe, zabrania stawiania w tej dziedzinie wniosków o charakterze demonstracyjnym, wreszcie daje specjalne prawa przewodniczącemu komisji finansowej oraz referentowi generalnemu. Ze szczególną ostrożnością co do wkraczania parlamentu w konstrukcję budżetu spotykamy się w kolebce parlamentarizmu — w Anglii, gdzie od stuleci obowiązywała formuła „Korona żąda pieniędzy, izba gmin je przyznaje, lordowie wyrażają swoją zgodę”. W Anglii parlament niema prawa inicjatywy finansowej. Jeśli zaś chodzi o budżet — niema prawa wstawiania do budżetu wydatków nowych, ani podwyższania wydatków przez rząd proponowanych. Jest rzeczą oczywistą, że, jeśli chodzi o kwestję równowagi budżetowej, jest to zasada olbrzymiej doniosłości. Ale nawet jeśli chodzi o funkcję przeciwną, t. j. *zmniejszania* wydatków, obyczaj angielski jest niezmiernie ciekawy, mianowicie wnioski obniżania wydatków, jeśli tam są stawiane, nie są bynajmniej wymierzone przeciwko konstrukcji budżetu, lecz mają charakter polityczny.

Charakter jedynie deklaracyjny mają niewątpliwie cyfry budżetowe po stronie dochodów. Jeze uważa budżet dochodów nie za ustawę, lecz za *actecondition*. Ustawa skarbowa nadaje tym cyfrom charakter upoważnienia do poboru danin publicznych do tej wysokości. Zatem ewentualne dowolne podwyższenie cyfry dochodów nie oznacza bynajmniej, aby władza wykonawcza *musiała* osiągnąć tę kwotę, a w żadnym razie nie oznacza, że będzie *mogła* ją osiągnąć. Natomiast podwyższenie dochodów przez parlament następuje zwykle *w związku z zamiarem podwyższenia wydatków*, aby stworzyć w ten sposób pozory istnienia pokrycia. Ograniczenia parlamentu w podwyższaniu preliminowanych dochodów nie są w zasadzie nigdzie praktykowane. Istotnie, celowsze są ograniczenia w podwyższeniu wydatków, bo poco zwiększać dochody, jeśli nie można ich zużyć według woli wnioskującego.

Pesymizm w obliczaniu dochodów jest raczej wskazany, nie jest zaś groźny, gdyż i tak reguluje je w rzeczywistości ustawa, na której podstawie są pobierane, oraz możliwości płatnicze społeczeństwa w danym okresie czasu.

Stanowisko parlamentu w zakresie wydatków jest sprawą bez porównania ważniejszą. Wchodzi tutaj w grę naczelną zasadą równowagi budżetu, za którą de facto odpowiedzialnym jest rząd. Jeśli chodzi o zmniejszanie wydatków napotyka ona znowu na przeszkody w postaci zobowiązań ustawowych państwa. W dodatku ewentualna uchwała zniżająca cyfrę budżetową po stronie wydatków nie może naruszać niczyich praw podmiotowych. W związku z temi zasadami izba gmin angielska, która teoretycznie niczem nie jest skrepowana w swobodzie decyzji, wyklucza z pod swych corocznych decyzyj fundusze skonsolidowane, których zniżanie nie jest możliwe wobec ich charakteru konieczności lub czyjegós trwałego prawa podmiotowego.

Sprawa podwyższenia przez parlament wydatków budżetowych jest taką sprawą, na którą wszystkie państwa w ostatnich czasach zwróciły uwagę. T. zw. przez Jeze'a inicjatywa mieszana rządu i parlamentu w zakresie budżetu krepowana jest szeregiem ograniczeń. W Niemczech według art. 85 Konstytucji weimarskiej Reichstag nie może w preliminarzu rządowym podwyższać wydatków, ani wstawiać nowych wydatków bez zgody Reichsratu. Jeżeli Reichsrat nie zaakceptuje takiej uchwały Reichstagu — wówczas prezydent Rzeszy może ogłosić budżet bez zakwestjonowanych pozycyj. Jednak prezydent traci prawo do takiego zarządzenia, jeżeli Reichstag uchwałą dwóch trzecich uchyla uchwałę Reichsratu. Wówczas Prezydent Rzeszy może odwołać się tylko do referendum. W praktyce Reichstag uchylał zawsze odnośne poprawki Reichsratu, zaś Prezydent ogłaszał dany budżet w brzmieniu Reichstagu. Chybił tedy ten środek ograniczający. Również z oczywistych powodów nie stał się w Niemczech skutecznym par. 17 ordynacji budżetowej, według którego mogą być wstawiane tylko takie wydatki, które są niezbędne dla utrzymania administracji państwa lub dla spełniania zadań i zaspakajania prawnych zobowiązań Rzeszy.

Nie wiele większe znaczenie praktyczne osiągnęły stosowane we Francji ograniczenia regulaminowe, zawarte w 101 i 102 art. regulaminu obrad izby, a wymierzone przeciwko wprowadzaniu przez budżet stałego zwiększenia kosztów administracji państwa, lub przeciwko stawianiu nadmiernej ilości nieprzemyślanych wniosków, względnie wniosków demonstracyjnych. To też Jeze widzi jedyne lekarstwo na zbytnią pochopność deputowanych do zwiększania wydatków tylko w zwiększeniu władzy ministra odpowiedzialnego za równowagę budżetową. Najskuteczniejszym może jest przepis regulaminu uchwalony w r. 1920, że wszelkie wnioski podwyższające wydatki lub zmniejszające dochody muszą być opinjowane przez komisję finansową i o ile rząd tego zażąda nie mogą być postawione na porządku dziennym, jeśli nie zawierają przepisów, zapewniających pokrycie tych wydatków lub kompensatę ubytku dochodów. Co do zachowania tego ostatniego warunku bezapelacyjnie rozstrzygającą jest opinja przewodniczącego komisji finansowej, lub referenta generalnego. Zdecydowane i sku-

teczne zabezpieczenie od powiększania wydatków w drodze inicjatywy poselskiej znajdujemy jedynie w Anglii. Od początku XVIII wieku istnieje w regulaminie izby gmin zasada: „Ta izba nie dopuści żadnej propozycji, zmierzającej do uzyskania kredytów dla administracji państwowej i nie uwzględni żadnego wniosku, nakładającego wydatek na źródła dochodów państwa, czy to w funduszach skonsolidowanych, czy to w funduszach przedłożonych parlamentowi, poza żądaniami przedstawionymi przez koronę”. Korona zaś w tym wypadku — to kanclerz skarbu. Ta niezmienna tradycja jest dla budżetu i jego równowagi wysoce cenna.

W Polsce mamy do czynienia z ograniczeniem swobody parlamentu w tej dziedzinie w art. 10 Konstytucji, mocą którego wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze skarbu państwa muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia. Interesuje nas w tym wypadku kwestja pokrycia. Tekst konstytucji jest zupełnie niewystarczający. Co należy uznać za pokrycie, pozostawione jest dowolności i to niewiadomo czyjej: przypuszczalnie wnioskodawców. Niema nawet takich ograniczeń, jak regulaminowe ograniczenie francuskie, wskazujące, że decyduje w tej sprawie prezes komisji finansowej lub generalny referent. To też w praktyce bywało rozmaicie. W ustawie o zasiłkach dla rodzin powołanych na ćwiczenia wojskowe z roku 1923 znajdujemy, jako wskazanie pokrycia pożyczką państwową zaciągniętą w P. K. K. P., czyli druk banknotów. Kiedyindziej znajdujemy we wnioskach poselskich, jako proponowane pokrycie podwyższenie dochodów z monopolu tytoniowego o 100 milionów zł., lub znaczne podwyżki podatku majątkowego. Ulubioną formą pokrycia jest właśnie podwyższanie pozycji dochodowych. Mieliśmy jednak już dobrowolną i tymczasową inicjatywę sejmu w kierunku pójścia według praktyki angielskiej izby gmin. Mianowicie dnia 16 grudnia 1921 roku sejm ustawodawczy uchwalił: „Sejm postanawia, że aż do czasu uzyskania równowagi w budżecie Rzplitej nie będzie uchwalał wydatków bez zgody ministra skarbu”.

Na podstawie rozważań powyższych proponuję, aby postanowienia, zawarte w obecnym art. 10 ustawy konstytucyjnej dopełnić zastrzeżeniem, że na sposób pokrycia wydatków budżetowych, wynikających z projektów ustaw oraz z wniosków poselskich musi wyrazić swą zgodę minister skarbu. Odpowiednie postanowienie art. 10 Konstytucji obecnej brzmiałoby: Wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze skarbu państwa muszą podawać sposób ich pokrycia, na który wyrazi zgodę minister skarbu. Będzie to istotnie zgodne z praktyką kolebki parlamentaryzmu — Anglii i z motywami, któremi się kierował sejm ustawodawczy pobierając zacytowaną przezemnie uchwałę. Motywy te posiadają pierwszorzędną wagę w chwili obecnej i nie ulega wątpliwości, że zachowają ją na długi szereg lat.

Troska o równowagę budżetową nie jest bowiem kwestją przemijającą, lecz powinna stale cechować pracę wszystkich czynników państwowych nad budżetem.

T E Z Y.

I. Rząd składa Sejmowi na sesji projekt budżetu wraz z załącznikami nie później, niż na 4 miesiące przed rozpoczęciem następnego roku budżetowego.

Jeżeli Sejm najdalej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia przez Rząd projektu budżetu nie uchwali, Senat przystępuje do rozważania złożonego projektu.

Jeżeli Senat w przeciągu 20 dni nie prześle Sejmowi swojej uchwały w przedmiocie budżetu wraz z przyjętymi zmianami uważa się, że przeciw projektowi zarzutów nie podnosi.

Jeżeli Sejm w przeciągu 10 dni po otrzymaniu budżetu z przyjętymi przez Senat zmianami ponownej uchwały nie poweźmie, uważa się poprawki Senatu za przyjęte.

Prezydent Rzplitej ogłasza budżet jako ustawę w brzmieniu:

a) przyjętem przez uchwały Izb ustawodawczych jeżeli Sejm i Senat budżet w ustalonych terminach rozpatrzyły;

b) przyjętem przez Sejm albo przez Senat, jeżeli tylko Sejm względnie Senat uchwalił budżet w oznaczonym terminie;

c) projektu rządowego, jeżeli ani Sejm, ani Senat w oznaczonych terminach uchwał co do całości budżetu nie powzięły.

II. Sejm może odrzucić w całości przedłożony przez Rząd projekt budżetu bezwzględną większością ustawowej liczby posłów. W tym wypadku budżet nie może być ogłoszony jako ustawa.

III. Jeżeli Sejm jest rozwiązany, a budżet na dany rok budżetowy lub przynajmniej prowizorium budżetowe na czas aż do zebrania się nowego Sejmu nie jest uchwalone, rząd ma prawo czynić wydatki i pobierać dochody w granicach zeszłorocznego budżetu, aż do uchwalenia przez Izby ustawodawcze prowizorium budżetowego, które Rząd obowiązany jest złożyć Sejmowi na pierwszym posiedzeniu po wyborach.

IV. Na sposób pokrycia wydatków budżetowych, wynikających z projektów ustaw oraz wniosków poselskich musi wyrazić swą zgodę Minister Skarbu.

D Y S K U S J A.

P. Car: Z zasadniczemi tezami p. Miedzińskiego jako główny referent całkowicie się zgadzam. W r. 1926 przy częściowej rewizji Konstytucji ten dział został doprowadzony do stanu prawnego, który naogół jest zadowalający. P. Miedziński wprowadza pewne zmiany. Do odrzucenia budżetu wymaga on większości absolutnej ustawowej liczby członków Sejmu, co zdaje się jest słuszne skoro analogiczny przepis chcemy wprowadzić co do votum nieufności. Sprawa inicjatywy poselskiej nie jest dość dokładnie sprecyzowana w naszej Konstytucji. Należałoby postanowić, że poprawki zmierzające do zwiększenia wydatków nie mogą być zgłaszane bez zgody Ministra Skarbu. Jeszcze Sejm Ustawodawczy powziął odpowiednią uchwałę, ale nie była

ona w praktyce respektowana. Dalej uważam, że poprawki do Budżetu mogłyby na plenum Sejmu być zgłaszane tylko takie, które już były omawiane w Komisji Budżetowej. Następnie nie jest jasno postawiony w Konstytucji dział prowizorjów budżetowych. Mogą wyłonić się sytuacje, że Sejm nie mógłby w określonym terminie uchwalić Budżetu, należałoby więc w sposób jaśniejszy ustalić co się robi, jeżeli budżet z przyczyn od Sejmu i Rządu niezależnych nie może być w terminie uchwalony. Dalej p. Miedziński skraca termin 5 miesięcy na prace budżetowe obu Izb do 4 miesięcy. Praktyka kilku lat okazała, że to jest zupełnie możliwe. Zachodzi tu jeszcze ta ewentualność, że Sejm może być w tym okresie odroczone. Otóż uważam, że czas odroczenia nie powinien być zaliczany do tych terminów konstytucyjnych.

Zasadniczo więc zgadzam się z p. Miedzińskim, przyczem powtarzam, że w sprawach podstawowych nowela z r. 1926 bardzo szczęśliwie ten dział u nas uregulowała i mamy lepsze prawo budżetowe niż np. Francja. Dodatkowe poprawki p. Miedzińskiego wydają się słuszne.

POSIEDZENIE KOMISJI KONSTITUCYJNEJ
DNIA 23 LUTEGO 1933 ROKU.

Referat p. Wacława Makowskiego
o stanowieniu norm prawnych.

Zagadnienie działalności ustawodawczej Państwa może być rozpatrywane z kilku odmiennych punktów widzenia, oraz łączy się z całym szeregiem zagadnień, dotyczących charakteru ustawy i normy prawnej wogóle, jej stosunku do życia społecznego, źródeł z których powstaje, sposobów jakimi zostaje ujawniona, jej mocy obowiązującej i t. d.

Określenie działalności ustawodawczej Państwa opiera się zasadniczo na stwierdzeniu, że polega ona na stanowieniu wszelkich norm prawnych ogólnych i powszechnie obowiązujących. *Duguít* w ten sposób określa działalność ustawodawczą: „Państwo wykonywa czynność ustawodawczą, — bez względu na to, jaki organ państwowy tę czynność podejmuje, — zawsze, ilekroć wykonywa *akt normatywny*, zawsze ilekroć formułuje dyspozycję normatywną, albo ustrojową, zmieniającą pod jakimkolwiek względem, lub w jakimkolwiek sposób prawo obiektywne, istniejące w chwili podjęcia tego aktu”. (Tom 2 str. 137).

Jest powszechnie w nauce przyjęte określenie materialne normy ustawowej, jako normy ogólnej i powszechnie obowiązującej. Określenie to jednak odnosi się równie dobrze do ustawy w ścisłym znaczeniu tego wyrazu, jak i do rozporządzeń, normujących jakiegokolwiek zagadnienia życia prawnego w sposób ogólny. Poszukiwania jakiegokolwiek zasadniczej różnicy merytorycznej pomiędzy ustawą a rozporządzeniem nie dały pozytywnego rezultatu. Różnica ta opiera się na czynnikach wyłącznie formalnych.

Zanim przejdziemy do rozważania tych różnic formalnych i wogóle zagadnień z formalną stroną ustawodawstwa związanych, — musimy się zatrzymać chwilę nad merytorycznym znaczeniem normy prawnej. Przez normę prawną rozumiemy normę postępowania ludzi w społeczeństwie ogólną, t. zn. taką, która ma zastosowanie do wszystkich ludzi i wszystkich okoliczności życia społecznego. Jest

ona zatem obiektywna, niezależna od subiektywnego stosunku do niej człowieka, będącego jej podmiotem.

Człowiek, który jest podmiotem normy prawnej tak rozumianej, nie tworzy jej aktem swojej woli, nie jest nosicielem przyrodzonego prawa subiektywnego, ale jest osobą do której skierowany zostaje nakaz normatywny prawa obiektywnego, wytworzonego przez współzycie ludzkie.

Z powyższego wynika, że tworzenie prawa nie może być uważane za akt woli, czy to indywidualnej, czy też tak zwanej woli społecznej, ale za czynność ujawniania i formułowania normatywnego potrzeby życia społecznego. Jest oczywiście rzeczą dociekań filozoficzno - prawnych, jak należy rozumieć ten charakter obiektywny normy prawnej, czy opierać go na prawie natury, czy na procesach psychicznych społeczeństwa, czy na zależności wzajemnej ludzi i stosunków we współzyciu społecznym, czy na innych jeszcze przesłankach doświadczalnych, albo teoretycznie wykombinowanych. Dla naszych dociekań wystarczy ustalenie społecznie obiektywnego charakteru normy w stosunku do człowieka i oparcie jej na danych współzycia.

Działalność ustawodawcza polegać zatem będzie na *zaspakajaniu potrzeb życia społecznego za pomocą dostarczania mu odpowiednich norm prawnych, czyniących zadość tym potrzebom*. Ponieważ zaś istotą Państwa jest tworzenie i utrzymywanie ładu prawnego, działalność zatem ustawodawcza wysuwa się oczywiście na plan pierwszy.

Z obiektywnego charakteru normy prawnej wynika, że jej *moc obowiązująca* zasadza się również nietyle na formalnych okolicznościach w jakich norma zostaje ujawniona, ile na jej wewnętrznej treści. W związku z tem stoi nauka o sankcji ustawowej, poszukująca odpowiedzi na pytanie skąd ustawa bierze swoją moc obowiązującą? Czy są źródłem tej mocy obowiązującej okoliczności formalne, jako to uchwalenie ustawy przez Parlament, czy też nadanie jej sankcji przez akt władzy wykonawczej, czy inne jakiegokolwiek okoliczności. Wydaje się nam jednak, zgodnie zresztą z opinią cytowanego już wyżej *Duguít* (Tom IV, str. 628), że „charakter obowiązujący ustawy wynika wyłącznie stąd, że jest ona sformułowaniem normy prawnej”. Jeżeli zatem źródło mocy obowiązującej tkwi w treści normy prawnej przedewszystkiem, a okoliczności formalne w jakich ta norma zostaje ujawniona mają tylko znaczenie drugorzędne, to dojsćbyśmy musieli do wniosku, że dla porządku prawnego jest rzeczą obojętną, w istocie samej, w jaki sposób norma powstała, czy przybrała ona kształt ustawy, czy rozporządzenia, czy poprostu zwyczaju, uświęconego przez automatyczne wykonywanie.

Takby było, gdyby chodziło nam tylko o rozważanie wartości społecznej normatywnych aktów współzycia ludzkiego. Ponieważ jednak nie jesteśmy w tej chwili tylko obserwatorami, ale dążymy do racjonalnego zorganizowania stosunków życiowych, musimy się zająć także zagadnieniami formalnymi, związanymi z powstawaniem porządku prawnego i jego poszczególnych elementów. Temi elementami są przedewszystkiem ustawy, a następnie inne akty normatywne, jako to rozporządzenia i zwyczaje. Ponieważ te ostatnie są pozbawione cech

formalnych, powstają automatycznie, poza możliwością indywidualnego tworzenia, nie będziemy się nimi zajmowali. Zajmiemy się natomiast znaczeniem ustaw i rozporządzeń, jako istotnych formalnych składników porządku prawnego.

W dzisiejszym prawie konstytucyjnym *ustawą* nazywamy taki akt normatywny organizacji państwowej, który dochodzi do skutku w drodze uchwały Izby Ustawodawczej i zostaje ogłoszony trybem przez organizację porządku prawnego przewidzianym, t. j. wskutek promulgacji, względnie poprostu ogłoszenia przez Prezydenta Rzplitej. *Rozporządzeniem* natomiast nazywamy taki akt normatywny, który pochodzi albo od Prezydenta Rzplitej, wyłącznie, albo od poszczególnych organów administracyjnych, czyli tak zwanej władzy wykonawczej.

Zajmijmy się najprzód analizą *ustawy*. Wyróżnia się ona z pomiędzy innych norm prawnych nie treścią swoją, ale sposobem w jaki powstała; charakter ustawy otrzymuje ona przez to, że w jej stworzeniu biorą udział odpowiednie organy państwowe zwane ustawodawczymi.

Istotną cechą tych organów w dzisiejszym stanie życia publicznego jest ich charakter przedstawicielski. Mogą być oczywiście systemy parlamentu jedno, albo dwuizbowego; można sobie wyobrazić także odstępstwo od ścisłego systemu przedstawicielskiego na rzecz ustawodawstwa bezpośredniego, czyli referendum, jednakże forma ta występuje tylko jako pomocnicza. Właściwymi organami ustawodawczymi są przedewszystkiem parlamenty. Ich czynność polega na uchwalaniu ustaw.

Jednakże taksamo jak po to, ażeby uzyskać uchwałę głosowania ludowego, odpowiadającą „*tak*” albo „*nie*” na pytanie ściśle sprecyzowane, trzeba również i dla uchwały parlamentu znaleźć możliwie ściśle sprecyzowane formuły, które ta uchwała mogłaby przyjąć albo odrzucić. Uchwalanie bowiem jest czynnością formalną, aprobującą, lub też odrzucającą jakąś treść, uchwalej tej poddaną. Niezależnie zatem od takiej lub innej organizacji parlamentu (o czym już była mowa osobno), czynność ustawodawcza tego organu państwowego będzie zawsze podobna i będzie polegała na odpowiednim ustosunkowaniu się formalnym do pewnej treści normatywnej, poddanej uchwale parlamentu.

Jeżeli, jakżeśmy to powiedzieli wyżej, moc obowiązująca ustawy zasadza się na tej właśnie normatywnej treści, to powstawać musi pytanie, jakie znaczenie ma uchwała parlamentu, przyjmująca tę treść za ustawę.

Już kilkakrotnie przy innej sposobności miałem możność wypowiedzieć pogląd, że *uchwała parlamentu jest antycypacją ustosunkowania się społecznego do normy prawnej*, zawartej w formule ustawowej. Jeżeli bowiem norma prawna jest odpowiednikiem potrzeby życiowej, to właściwie tylko bezpośrednia realizacja tej normy przez społeczeństwo jest miarodajną odpowiedzią na pytanie, czy norma taka potrzebie społecznej odpowiada, czy nie. Ponieważ jednak dokonywanie prób tego rodzaju byłoby zaprzeczeniem celowej organizacji życia, przerzucałoby cały ciężar ładu społecznego na bezpośrednią

twórczość zwyczajową, a przez to samo utrudniałoby utrzymanie tego ładu i prowadziłyby do płynnego stanu anarchji i przypadkowości, zorganizowane społeczeństwo znaleźć musi formy zastępcze i probierze uzupełniające, za pomocą których można byłoby z możliwie największym prawdopodobieństwem upewnić się zawczasu, że norma prawna będzie przez społeczeństwo, jako odpowiadająca jego potrzebom, przyjęta. Takim właśnie upewnieniem jest uchwała parlamentu. Przez dyskusję parlamentarną przebija się i uświadamia kompleks potrzeb społecznych po to, ażeby w ostatecznym momencie uchwały zatrzymać się na jakiejś formule, która najbliższej tym potrzebom odpowiada, a więc powinna wejść w skład porządku prawnego życia.

Jeżeli uchwała parlamentarna jest takim ustosunkowaniem się do normatywnej treści, to powstawać musi pytanie skądże się bierze projekt i treść, do których ma się ustosunkować parlament w swojej uchwale, innemi słowy powstaje pytanie, co do inicjatywy ustawodawczej.

Inicjatywa ustawodawcza jest to bowiem czynność, polegająca na zaproponowaniu treści normatywnej dla mającej zapasć uchwały parlamentu. Podstawowem źródłem tej inicjatywy musi być, jak to wynika z tego cośmy powiedzieli wyżej o dążności do zaspokojenia potrzeby społecznej, ta właśnie społeczna potrzeba. *Inicjatywa ustawodawcza jest to zatem uświadomienie i przekształcenie na normatywną treść społecznej potrzeby.*

Zestawienie tych dwóch aktów: inicjatywy i uchwały wskazuje na to, że, jakkolwiek doniosłą jest uchwała, bez której treść normatywna z trudem tylko i w wyjątkowych warunkach mogłaby wejść w skład porządku prawnego, to inicjatywa wysuwa się na plan pierwszy, bo bez niej niema wogóle możności powzięcia jakiejkolwiek uchwały. Dlatego też zagadnienie inicjatywy ustawodawczej jest zagadnieniem centralnem postępowania ustawodawczego i walka o inicjatywę toczyła się pomiędzy organami państwowemi oddawna. Toczy się ona w dalszym ciągu, przybierając jednak dzisiaj nowe formy.

Początkowo dwie tylko instytucje pretendowały do inicjatywy: Rząd i Parlament.

Zasada podziału władz powinna byłaby w krańcowej swojej formie stanąć na stanowisku, że inicjatywa ustawodawcza, jako niewątpliwie najważniejsza czynność w zakresie tworzenia normy prawnej, a więc w zakresie ustawodawstwa, nie powinna należeć do Rządu. Tak też się stało w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdzie Prezydent Rzeczypospolitej jest właściwie, w zasadzie przynajmniej, pozbawiony prawa inicjatywy w ścisłem znaczeniu tego wyrazu. Ma on tylko prawo za pomocą specjalnego orędzia zwrócić uwagę Kongresu na jakąś kwestję, co do której zdaniem jego powinny być powzięta jakaś uchwała ustawodawcza. Jednakże życie bardzo szybko przekształciło to prawo zwracania uwagi na rzeczywistą inicjatywę i większość ustaw, uchwalonych przez Kongres amerykański, przynajmniej w ciągu XX wieku oparła się na inicjatywie Prezydenta. Podobnie we Francji Konstytucje z r. 1791 i z r. 1875 nie dawały inicjatywy rządowi w myśl zasady bezwzględnej podziału władz. W zupełnie

odwrotnym kierunku poszła konstytucja z r. VIII i z r. 1852, gdzie inicjatywa dana była wyłącznie Głowie Państwa, zaś karta konstytucyjna 1814 r. przyznając inicjatywę wyłącznie królowi — pozwalała Izbowi zwracać się do króla z prośbą, ażeby raczył skorzystać ze swego prawa inicjatywy w tym, lub innym kierunku.

Ta skrajność nie odpowiadała bynajmniej potrzebom życia i stanowić może przykład normy prawnej, która, pomimo zachowania warunków formalnych, straciła moc obowiązującą, bowiem życie jej nie chciało przyjąć. To też większość obowiązujących konstytucyj wbrew zasadzie bezwzględnej podziału władz przyznaje inicjatywę ustawodawczą obydwom czynnikom: Rządowi i Parlamentowi.

Inicjatywa rządowa w zależności od typu ustrojowego poszczególnych państw wiąże się albo z Głową Państwa, albo z Rządem w ścisłym znaczeniu tego wyrazu, ponieważ jednak przeważa pod tym względem ustrojowy typ francuski, według którego naczelnym szefem Rządu jest Głowa Państwa, inicjatywa Głowy Państwa jest wykonywana za pośrednictwem ministerstwa.

Koncepcja, wprowadzająca rozróżnienie pomiędzy rolą państwową Rządu z jednej strony, jako organu administrującego Państwem, a Prezydenta z drugiej strony, jako organu samoistnego i mającego zakres własnej kompetencji, prowadzi konsekwentnie do oddzielenia inicjatywy ustawodawczej Prezydenta od inicjatywy ustawodawczej Rządu. Nie przeszkadza to oczywiście, że w zakresie wykonywania tej inicjatywy, taksamo jak w zakresie wszystkich innych czynności rządzenia — organem Prezydenta może być Rząd, że zatem akty inicjatywy ustawodawczej Prezydenta byłyby z reguły wykonywane za pośrednictwem Rządu. Można jednak wyobrazić sobie wnioski ustawodawcze składane Parlamentowi bezpośrednio przez Rząd z własnej inicjatywy i niesankcjonowane przez Prezydenta tak samo dobrze, jak wnioski wyraźnie w imieniu Prezydenta wnoszone. W obecnym naszym ustroju Rząd wykonywa inicjatywę bez udziału Prezydenta. Według Konstytucji francuskiej ustawodawcze projekty rządowe noszą podpis Prezydenta Rzplitej i kontrasygnatę ministerjalną. Obydwie te zatem formy są dopuszczalne, a nie ma przeszkód do tego, żeby obydwie mogły istnieć współcześnie w zastosowaniu do różnych wniosków ustawodawczych. Jest to naturalny skutek odróżnienia kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a Rządem.

Jeśli chodzi o *inicjatywę parlamentarną*, to tutaj powstaje szereg następujących kwestyj. Przedewszystkiem sprawa równości uprawnień dwóch Izb pod względem inicjatywy. Pod tym względem spotykamy się z rozmaitemi systemami, przeważnie jednak istnieje uprzywilejowanie Izby niższej. Senat posiada czasami inicjatywę albo z pewnymi wyłączeniami, np. co do ustaw finansowych, czasami bywa wogóle pozbawiony samodzielnej inicjatywy ustawodawczej, a może ją mieć tylko w postaci prawa zgłaszania poprawek do projektów ustaw już przez Izbę niższą uchwalonych. To rozróżnienie uprawnień Izb w zakresie inicjatywy wynika wogóle ze stosunku jaki ustanawia ta lub inna konstytucja pomiędzy dwiema Izbami, a także z charakteru, jaki został nadany Izbie drugiej. W naszej Konstytucji obecnie obowiązującej

prawa Senatu co do inicjatywy są ograniczone. W razie przekształcenia Senatu w myśl projektów i wniosków zgłoszonych w czasie dyskusji nad tym tematem, wydawałoby się rzeczą słuszną zachowanie istniejących w tej mierze ograniczeń.

Inicjatywa parlamentarna, jak każda *inicjatywa*, jest *czynnością indywidualną*, to też oczekiwać należy, że będzie ona wykonywana przez poszczególne jednostki, posłów lub senatorów. Według konstytucji francuskiej inicjatywa w zasadzie należy do każdego posła i do każdego senatora. To samo teoretycznie ma miejsce także i w innych konstytucjach, jednakże realizacja takiej inicjatywy indywidualnej musi być ujęta w jakiegokolwiek formy ograniczające, w przeciwnym bowiem razie doprowadzałyby do całkowitego chaosu. Jeżeli chodzi o inicjatywę uzupełniającą, dotyczącą poprawek do ustaw będących przedmiotem obrad, to łatwiej jest wyobrazić sobie w tym względzie indywidualne wystąpienia poszczególnych jednostek, ale i tutaj, ażeby uniknąć naprędce zgłaszanych i niedostatecznie przemyślanych poprawek, których szybkie uchwalenie mogłoby czasem być szkodliwe dla całości ustawy, regulamin Parlamentu francuskiego przewiduje, że poprawki takie składane być mogą tylko przed sprawozdaniem komisji, o ile zaś nie są zgłoszone przed tem sprawozdaniem i nie są załączone do druków zawierających sprawozdanie, to powinny być odesłane do komisji, jeżeli Izba wogóle uzna za potrzebne wziąć je pod uwagę. Nawet poprawki zgłaszane w tych warunkach przez Rząd, albo przez sprawozdawcę nie mogą być głosowane bez uzyskania uzupełniającego sprawozdania komisji.

Co do inicjatywy samoistnej to ograniczenia idą w innym kierunku, celem ich jest wprowadzenie pewnego ładu do obrad Parlamentu i ustalenie gwarancji, że zgłoszony projekt posiada o tyle o ile dostateczne poparcie w składzie parlamentu, a nie jest objawem jakiejś indywidualnej, przez nikogo nie popartej koncepcji. Stąd wynika spotykane prawie we wszystkich regulaminach wymaganie, aby projekt ustawy zgłaszanej przez posłów nosił podpisy pewnej liczby wnioskodawców. Z tem ograniczeniem ogólnem wiążą się także wprowadzone wskutek doświadczeń praktycznych ograniczenia szczególnie co do inicjatywy, dotyczącej projektów finansowych. Parlament francuski już w roku 1900 uchwalał, a w roku 1920 znacznie wzmacniał w regulaminie swoim tego rodzaju ograniczenia, tak więc regulamin nie pozwala na zgłaszanie wniosków, zmierzających do zwiększenia wydatków, albo zmniejszenia dochodów państwowych inaczej, jak pod warunkiem, że będą one odpowiednio uzasadnione i podpisane przez 50 członków Parlamentu, których obecność stwierdzona będzie przez imienne wywołanie (art. 96 bis. regulaminu Izby w redakcji 1920 r.).

W nauce francuskiej dyskutowana była kwestia, czy takie ograniczenia nie są sprzeczne z zasadą inicjatywy parlamentarnej, która nie powinna ulegać ograniczeniu, jednakże zarówno w praktyce parlamentarnej, jak i w teorii uznano, że ograniczenia te nie stoją w sprzeczności z Konstytucją, nie odbierają bowiem deputowanym prawa inicjatywy, ale tylko, dla celów porządkowych, ujmują tę inicjatywę w konieczne ramy organizacyjne. Wniosek, któryby nie uzy-

skął 50 głosów poparcia, nie wydaje się tak przekonywującym, ażeby mógł uzyskać większość potrzebną do uchwały.

Powstaje jednak pytanie, czy sprawa wykonywania inicjatywy poselskiej ma być załatwiana wyłącznie w przepisach regulaminowych, czy też powinna być już zgóry określona w ustawie konstytucyjnej. Nie ulega wątpliwości, że jest to raczej przepis regulaminowy, jednakże ma on tak zasadnicze znaczenie, że zasługuje na uregulowanie w sposób możliwie zabezpieczający trwałość jego stosowania. Dalej zatrzymamy się nad sprawą znaczenia prawnego regulaminu obrad parlamentarnych, tam również wrócimy do obecnego zagadnienia. W tej chwili chodziło nam o stwierdzenie w jaki sposób bywa rozumiana w praktyce inicjatywa parlamentarna.

W szeregu konstytucyj nowszych wskutek postępującej demokratyzacji ustroju spotykamy się jeszcze z inną formą inicjatywy, mianowicie z tak zwaną *inicjatywą ludową*. Znają tę inicjatywę konstytucje państw Bałtyckich, konstytucje Prus, Rzeszy Niemieckiej, Austrii i inne. Inicjatywa ludowa jest pewnym odpowiednikiem głosowania ludowego, czyli tak zwanego referendum, o którym będziemy mówili niżej, wychodzi ona z założenia, że każdy obywatel powinien mieć głos do wniosku o potrzebach, które wymagają uregulowania prawnego, jednakże, jeżeli praktyka życia nawet w Parlamencie doprowadzała do ograniczeń pod względem stosowania inicjatywy indywidualnej i do wymagania pewnej liczby podpisów pod wnioskami ustawodawczymi, to tembardziej narzuca się ograniczenie liczbowe inicjatywy ludowej. Ograniczenie to występuje albo w postaci liczb absolutnych (200.000, 10.000 i t. p.), albo w postaci liczb stosunkowych (1/10 uprawnionych do głosowania i t. p.). Inicjatywa ludowa bywa ponadto ograniczana co do formy i co do przedmiotu, tak nie może ona dotyczyć np. granic Państwa, stosunków zagranicznych i t. p. W zasadzie należy przyznać, że inicjatywa ludowa jest konsekwencją daleko posuniętego ustroju demokratyczno-liberalnego, opierającego prawa współżycia na woli jednostek. Ma ona tę niepraktyczną stronę, że daje pole inicjatorom, niemogącym znaleźć ujścia dla swoich koncepcyj w drodze urzędów organizacyjnych Państwa, do podniecania nastrojów społecznych projektami i wnioskami często demagogicznymi, które nie mogły by drogą normalną osiągnąć skutku.

Praktycznie zagadnienie inicjatywy ludowej nie ma większego znaczenia. Wypadki uciekania się do niej są rzadkie i przeważnie nie doprowadzają do żadnych pozytywnych rezultatów. Jest to rzecz zrozumiała wobec tego, że organizacja aparatu państwowego, oparta na powszechnych wyborach, powtarzanych co kilka lat, w najmniejszym stopniu mogłaby się spotkać z zarzutem, że nie odpowiada nastrojom społecznym. Wprawdzie w ciągu kilku lat trwania mandatów poselskich mogą nastąpić zmiany nastrojów, ale czas jest taki krótki że ujawnienie tych zmian przy następnych wyborach jest dostateczną dla nich rękojmnią, podtrzymywanie zaś rozdźwięku pomiędzy parlamentem a narodem przez prowokowanie inicjatywy ludowej nie leży bynajmniej w interesie sprawnego funkcjonowania parlamentu, ani też nie stanowi rzeczowej gwarancji, lepszej aniżeli wybory perijodyczne,

zaspokojenia potrzeby społecznej. Właśnie w celu ujawnienia tych potrzeb zbudowana została organizacja przedstawicielstwa narodowego i właśnie dlatego, że jest ona oparta na pewnych formach organizacyjnych, daje ona większe gwarancje, aniżeli całkowicie przypadkowy sposób ujawniania bezpośredniej inicjatywy ludowej.

Ponieważ przedstawicielstwo narodowe, zorganizowane jest pod kątem widzenia wyłącznie politycznym, zaś interesy gospodarcze i wogóle interesy społeczne dochodzą tutaj do głosu zaledwie drogą pośrednią, mamy w ostatnich czasach do czynienia z tendencjami zmiany przedstawicielstwa politycznego na przedstawicielstwo społeczne, albo przynajmniej uzupełnienia parlamentu przez instytucje reprezentujące interesy gospodarcze i społeczne bezpośrednio. Równocześnie mamy do czynienia z rozwojem organizacji pośrednich, samorządowych, tak zw. Zrzeszeń Prawa Publicznego, obejmujących działalnością swoją poszczególne zagadnienia życia zbiorowego, coraz to głębiej i w coraz szerszym zakresie współdziałających z organizacją państwową. Rola tych zrzeszeń w dziedzinie ustawodawstwa narzuca się sama przez się. Niżej będziemy mówili o tem czy i w jakim zakresie można byłoby przekazać stanowienie praw wymienionym wyżej zrzeszeniom. W tej chwili możemy zaznaczyć, że jeśli chodziłoby o zbliżenie inicjatywy ustawodawczej do potrzeb społecznych, którym ona zadość uczynić powinna, to zamiast nieuporządkowanej i przypadkowej inicjatywy ludowej należałoby raczej zastanowić się nad przyznaniem prawa inicjatywy organizacjom społecznym samorządu czy to celowego, czy to terytorjalnego. Spotykamy się w nowoczesnych próbach ustrojowych z formami takiej inicjatywy pozaparlamentarnej. Tak Konstytucja wejmarska zna inicjatywę ustawodawczą naczelnej Rady Gospodarczej będącej takim przedstawicielstwem społecznym i uzupełniającej w tym charakterze ściśle polityczną organizację państwa.

Formy, w jakich mogłaby się ujawniać *ta inicjatywa zrzeszeń publicznych - prawnych*, muszą być dopiero ustalone. Można stworzyć dla niej drogę bezpośrednią w postaci składania przez odpowiedni organ reprezentujący interesy społeczne gotowych projektów ustawodawczych parlamentowi i rządowi, jako tym czynnikom, które w utrzymaniu porządku prawnego są bezpośrednio zainteresowane. Można także inicjatywę tę uczynić pośrednią i poddać ją kontroli Prezydenta Rzplitej. Wydaje mi się, że nie ma przeszkód do tego, aby taka inicjatywa mogła być ujawniać się w sposób bezpośredni, przeciwnie nawet, byłbym skłonny ażeby rolę przedstawicielstwa społecznego podnieść i zapewnić mu odpowiedni wpływ na całokształt zagadnień ustawodawczych, dotyczących interesów gospodarczych i społecznych. Inicjatywa zrzeszeń i samorządów byłaby niewątpliwie pożytecznym uzupełnieniem inicjatywy parlamentarnej, dającym prawo przypuszczać, że tą drogą szereg potrzeb społecznych prędzej będzie mogło się ujawnić, niż oczekując na przejście przez trudności skomplikowanych interesów politycznych.

Z chwilą ujawnienia inicjatywy ustawodawczej rozpoczyna się właściwy *proces postępowania ustawodawczego*. Organem głównym, który wchodzi tutaj w grę, jest parlament. Jak to już wielokrotnie przy

innych sposobnościach zaznaczałem — uchwała parlamentu nie jest jakimś mistycznym aktem ujawnienia woli społecznej, tworzącym moc prawa. Moc obowiązująca ustawy nie zasadza się ani na uchwale parlamentu, ani na ogłoszeniu, promulgacji, czy sankcjonowaniu przez Głowę Państwa — wynika ona natomiast z treści normy prawnej w ustawie zawartej. Tak samo, jak są takie stosunki, które mają całkowity charakter normatywny, jakkolwiek nie zostały ujęte w żaden tekst ustawowy, — nie zostały uchwalone, ani ogłoszone, tak z drugiej strony spotykamy się z wypadkami najformalniej ogłoszonych po niemniej formalnem uchwaleniu ustaw, które jednak nie są w życiu stosowane i wpadają w zapomnienie wskutek tak zwanego w słownictwie prawniczym *desuetudo*, bowiem treść ich nie odpowiada potrzebom społecznym.

Uchwała parlamentu nie mając zatem samoistnej mocy prawotwórczej ma niemniej pierwszorzędne znaczenie dla porządku prawnego, jest ona bowiem antycypacją aprobaty społecznej. Jakkolwiek antycypacja ta nie jest w możności zapewnić bezwzględnie, że akt aprobowany przez parlament będzie także aprobowany przez społeczeństwo, to jednak stopień prawdopodobieństwa jest tutaj bardzo wysoki, a rozmaite sposoby nowoczesnego powoływania parlamentów zmierzają do tego, ażeby ten stopień prawdopodobieństwa jeszcze bardziej zapewnić i powiększyć.

Chodzi tu mianowicie o dwa elementy. Po pierwsze o element formalnej zgodności z nastrojami społecznymi, z tem, co można nazwać poczuciem prawnem społeczeństwa, z drugiej zaś strony o stronę merytoryczną, o treść ustawy, o jej rzeczywistą zgodność z interesem społecznym i zasadami ładu prawnego nie tylko tak, jak one występują w nastrojach szerokich mas, ale jak się one kształtują w umysłach przenikliwie rozumiejących związek pomiędzy poszczególnymi fragmentami życia społecznego, jego podstawami i jego rozwojem. W tym celu mamy do czynienia z dwuizbowością. O ile Izba pierwsza stanowi odpowiednik nastrojów społecznych, poczucia prawnego społeczeństwa, w którym przeważają często pierwiastki emocjonalne, czynniki intuicyjne, oraz punkty widzenia grupowe, — Izba druga stać się powinna odpowiednio przystosowanym warsztatem w którym umiejętność i technika ustawodawcza są środkami, za pomocą których osiąga się możliwie najwyższą wartość treści ustawowej, możliwie największą jej zgodność z racjonalnie ujętymi potrzebami życia i zadaniami państwa.

Postępowanie ustawodawcze jest to zatem przeprowadzenie projektu wyłonionego z inicjatywy ustawodawczej przez dwa probierze: probierz emocjonalny Izby niższej i probierz racjonalny Izby wyższej.

Pomimo teoretycznych wyższości rozumowania nad stosunkiem emocjonalnym do zagadnień, jednakże ten stosunek emocjonalny zawsze w życiu decyduje, dlatego też i w postępowaniu ustawodawczem, którego celem, jakśmy to wskazali wyżej, jest antycypacja aprobaty społecznej, czynniki emocjonalne zawarte w uchwale Izby niższej muszą mieć znaczenie decydujące. Na tem opiera się stosunek obu izb i znaczenie ich uchwał.

Sprawa kolejności rozpatrywania projektów ustawodawczych przez Izby, wobec powyższej zasady, rozwiązuje się sama przez się. Jest rzeczą obojętną, która z Izb rozpoznaje projekt pierwsza, natomiast jest rzeczą niewątpliwą, że ostatni głos musi mieć Izba niższa. Stąd gdyby projekt był kierowany najprzód do Izby wyższej, rola jej mogłaby być łatwo sprowadzona do roli raczej przygotowawczej i podrzędnej, bowiem decydujący bezwzględnie głos należałby do Izby niższej, która mogłaby przekreślić wszystko co przedtem zrobiono. Wydaje się zatem słuszniejszym ten porządek, stosowany zresztą u nas, i stosowany także w praktyce w większości państw o ustroju parlamentarnym dwuizbowym, w szczególności co do projektów mających znaczenie finansowe, że projekt przechodzi najpierw przez Izbę niższą, a potem dopiero w stosunku do tego projektu zajmuje swoje stanowisko racjonalna krytyka Izby wyższej, która może odpowiednio uzupełnić, lub zmienić powziętą już uchwałę swojej poprzedniczki. Te zmiany lub uzupełnienia wracają wprawdzie do Izby niższej, jako decydującej, wymagają jednak, aby być odrzucone, kwalifikowanej większości Izby niższej; przez to powaga Senatu jest zapewniona i wpływ jego w miarę, jak na to pozwala konieczność zasadniczego liczenia się z decydującą rolą aprobaty społecznej i emocjonalnych jej czynników, zostaje należycie zabezpieczony.

Poza ustaleniem zasadniczym roli dwóch Izb w procedurze ustawodawczej, o czym zresztą była już częściowo mowa przy rozważaniu struktury i uprawnień Senatu, reszta związanych z tem zagadnieniem kwestyj praktycznych, należy już nie do ustawy konstytucyjnej, ale do *przepisów porządkowych regulaminu Sejmowego*.

Tu może jest pora wspomnieć o tym regulaminie i jego znaczeniu prawnym.

Jeżeli postawimy pytanie czy regulamin Sejmowy jest normą prawną, to znaczy czy w treści swej ma cechy ustawy, będziemy musieli odpowiedzieć twierdząco. Z przepisów tego regulaminu wynikają konsekwencje normatywne w postaci wskazań wiążących dla całego porządku prawnego w państwie. Regulamin jest zatem istotnym czynnikiem składowym porządku prawnego.

Taki charakter merytoryczny regulaminu sejmowego każe się zastanowić nad sprawą formalną jego powstawania. Czy ma ono nastąpić w jednej z dwóch dróg tworzenia norm, — (ustawa, rozporządzenie) — czy też w jakiejś trzeciej drodze. Wydaje się rzeczą słuszną wyłączenie możliwości tworzenia regulaminu w drodze rozporządzenia. Pozostaje więc alternatywa pomiędzy ustawą a uchwałą wewnętrzną Sejmu. Obydwa te sposoby tworzenia regulaminu mają swoje dodatnie i ujemne strony. Dodatnią stroną ustalania regulaminu uchwałą sejmową jest większa elastyczność, łatwość zmian i przystosowania do ujawnionych doświadczeniem potrzeb. Można tu mówić także o pewnej równowadze, jeśli w zakresie spraw należących do sfery właściwego rządu, ustalenie pewnych norm porządku prawnego może nastąpić w trybie rozporządzenia rządu, to w zakresie wyłącznie ustawodawczym można byłoby dopuścić formę uchwały sejmowej jako pewnego rodzaju symetryczną analogię. Rozumowanie to jednak natrafia na obiekcję z punk-

tu widzenia stosunku do Prezydenta Rzplitej i jego wpływu na ustawodawstwo. Stąd raczej należałoby uważać za właściwą formę ustawową, albo przynajmniej należałoby dać Prezydentowi Rzplitej możliwość ingerencji w uchwały izb, ustanawiających każda dla siebie regulaminy swego postępowania w granicach ogólnie im przyznanej roli ustawodawczej.

Oczywiście treści postanowień regulaminowych, — czy w tej, czy w innej formie miałyby być ustalane, — nie będziemy tu omawiali, obecnie chodzi tylko o zasadniczą kwestję sposobu w jaki ma powstać regulamin Izb Sejmowych.

O Rozporządzeniach czy Dekretach Prezydenta Rzplitej i sposobie ich powstawania będzie mowa niżej.

Obecnie musimy się zająć sprawą dalszego biegu aktu ustawodawczego po jego uchwaleniu przez obie Izby.

Tu wchodzi w grę sprawa promulgacji.

Pojęcie *promulgacji* występuje w rozmaitych postaciach u różnych teoretyków prawa publicznego, różnaitość ta ma zresztą swoje źródło w faktycznem ustosunkowaniu roli współczynników ustawodawczych.

Tak więc odpowiednikiem konstytucyjno - monarchicznej koncepcji ograniczonego samowładztwa byłaby teza, że promulgacja jest formą nadania sankcji projektowi ustawy, uchwalonemu przez parlament. Taki pogląd znajdujemy też w nauce niemieckiej dawniejszego okresu, że wspomnę np. Labanda.

Całkowitem przeciwstawieniem takiego poglądu jest uchylenie promulgacji lub sprowadzenie jej do samej czynności ogłoszenia ustawy. W tym wypadku ustawa wychodzi już gotowa z parlamentu, a Prezydent Rzplitej tylko ją ogłasza. Czynność jego zatem jest czysto wykonawcza, bez merytorycznego znaczenia. Taki pogląd spotykamy u niektórych skrajnych teoretyków parlamentaryzmu, w szczególności wypowiada podobny pogląd uczony francuski Jeze, jakkolwiek kategorycznie jego twierdzenia w tym przedmiocie osłabiona jest przez uznanie, że akt promulgacji jest bądźcobądź „końcowym aktem złożonego procesu ustawodawczego”.

Wydaje się nam, że żaden z powyższych skrajnych poglądów nie jest słuszny, że słuszne jest właśnie traktowanie promulgacji jako aktu wchodzącego w skład złożonego procesu ustawodawczego, w którym to procesie biorą udział zarówno izby Parlamentu jak Prezydent Rzplitej.

Tak np. Hauriou stwierdza, że skutkiem promulgacji, oraz połączonego z nią ogłoszenia ustawy jest uczynienie jej obowiązującą dla organów władzy i dla obywateli*). Najszerzej jednak i najgłębiej ujmuje tę sprawę Duguit**), który pojmuje znaczenie prawne promulgacji jak następuje: „Promulgacja jest to obiektywny akt prawny, stanowi ona warunek, wskutek którego powstaje pewna w ustawie określona sytuacja obiektywna dla osób, do których się ta ustawa odnosi”; a w inem miejscu tenże autor mówi: „promulgacja jest nieodzownem

*) Hauriou. *Precis du droit Constitutionnel*. Paris 1923 p. 492.

**) Duguit. *Traité de droit constitutionnel* t. IV. Paris 1924, p. 623.

uzupełnieniem ustawy", — przez nią „Prezydent Rzplitej jest bezpośrednio i rzeczywiście złączony z czynnością wygotowania ustawy" (associé à la confection de la loi).

Wszyscy zatem trzej, cytowani wyżej francuscy uczeni pomimo tendencji, w tym lub innym kierunku odchyłających ich rozumowanie, dochodzą do wspólnego wszystkim przekonania, że promulgacja jest aktem prawotwórczym, wchodzącym w skład skomplikowanego procesu ustawodawczego, złożonego z innych aktów prawotwórczych, z których połączenia powstaje obowiązująca norma prawna w postaci ustawy.

Sprawa promulgacji rozmaicie bywa załatwiana w ustawach konstytucyjnych. W ustawach konstytucyjnych francuskich z 25 lutego i 16 lipca 1875 roku wyraźnie jest mowa o promulgacji jako o samoistnej czynności Prezydenta, bliższego określenia tej czynności tam niema. Zajmuje się tą kwestją dekret z dnia 6 kwietnia 1876, który ustanawia formułę promulgacji, jednakże w tym dekreście pojęcia promulgacji i ogłoszenia, wyraźnie odróżniane przez teorię prawa i faktycznie polegające na innych zgóło czynnościach, są ze sobą pomieszane. W każdym razie, pomimo tego pomieszania, praktyka obydwu te akty odróżnia. Promulgacja wyraża się w fakcie położenia przez Prezydenta Rzplitej podpisu na tekście ustawy zaopatrzonym w klauzulę wykonawczą; ogłoszenie zaś polega na wydrukowaniu tego promulgowanego tekstu w dzienniku urzędowym. Jest rzeczą charakterystyczną, że oznaczenie daty ustawy (ustawa z dnia) znane praktyce prawodawczej całego świata, bierze we Francji za podstawę dzień promulgacji, a nie uchwalenia lub ogłoszenia. W ten sposób raz jeszcze potwierdza się, że ostatecznie nabranie przez akt normatywny cech obowiązującej normy ustawowej następuje przez promulgację.

W związku z tem wynikać mogą pytania, jak rozstrzygnąć wypadki omyłek zawsze możliwych, kiedyby np. tekst podpisany przez Prezydenta, a więc promulgowany różnił się od tekstu uchwalonego przez Parlament. Były już w praktyce francuskiej wypadki promulgowania przez omyłkę tekstu dopiero przez jedną Izbę uchwalonego, albo opuszczenia uchwalonych ustępów, lub zamieszczenia ustępów nieuchwalonych. Takie pomyłki znalazły swoje wyrównanie w postaci odpowiednich sprostowań i t. p. Oczywiście jest rzeczą, że sama przez się promulgacja i ogłoszenie nie nadaje mocy ustawowej tekstowi nie uchwalonemu, taksamo jak z drugiej strony samo przez się uchwalenie nie wystarcza do uznania uchwalonego tekstu za mający obowiązującą moc ustawową.

Konstytucje powojenne popełniają przeważnie tę samą nieściółość, jaką popełniał także dekret francuski z 1876 roku, mieszając promulgację z ogłoszeniem, wszędzie tam, gdzie głowa państwa nie zastrzega sobie sankcji ustawodawczej. A więc w monarchjach (Rumunja, Jugosławja) mamy wyraźne zastrzeżenia co do zatwierdzania ustaw przez monarchę, natomiast Prezydenci mają tylko za zadanie ogłaszanie ustaw. W niektórych Konstytucjach (Czecho-Słowacja, Polska) odróżniono akt podpisania od aktu ogłoszenia, w tem właśnie podpisaniu mieści się istota promulgacji. W innych wreszcie ogłoszenie ustaw prze-

kazano rządowi (Austria, Prusy); w Estonji ogłasza ustawy Prezydium Parlamentu, w Irlandji zachował się dawny system, znany kiedyś i w Polsce, rejestrowania ustawy w aktach Sądu.

Z powyższego zestawienia wynika brak jednolitych rozwiązań zagadnienia promulgacji w tekstach Konstytucyjnych.

Jeżeli spojrzymy na zagadnienie z punktu widzenia jego praktycznych doświadczeń i naukowych oświeleń, to stanie się rzeczą jasną że omówiona wyżej konstrukcja nauki francuskiej uwzględni zarówno jedno jak drugie. Nasz pogląd na stosunek organów ustawodawczych państwa, na rolę Prezydenta Rzplitej, oraz Izb Sejmowych, jako uczestników aktu tworzenia norm prawnych, w znacznym stopniu pokrywa się również z tą konstrukcją.

Dotychczasowe sformułowanie konstytucyjne tego zagadnienia wydaje się jednak nie dość jasne. Zwrot: „Prezydent podpisuje ustawy i zarządza ogłoszenie” w art. 44 Konstytucji marcowej niewątpliwie jest odpowiednikiem pojęcia promulgacji; może brak wyraźnego wymienienia, że o promulgację chodzi, przypisać należy obcości językowej samego wyrazu „promulgacja”, którego autorzy konstytucji nie chcieli użyć jako niezrozumiałego. Jednakże i określenie „podpisuje” nie jest jasne; aby uniknąć tej niejasności wydaje się rzeczą słuszną zastąpić wyraz „podpisuje” — zwrotem „stwierdza moc ustawy swoim podpisem”. Taka formuła odpowiada istocie rzeczy zarówno pod względem praktycznej rzeczywistości, jak głębszej treści dokonywanego przez Prezydenta Rzplitej aktu.

W ścisłym związku z promulgacją, tak dalece, że często oba te pojęcia bywają łączone, stoi *ogłoszenie ustawy*. Jednakże należy różnić funkcję promulgowania od funkcji publikowania ustawy. Publikacja czyli ogłoszenie, jest to podanie już podpisanego przez Prezydenta aktu, który ma w sobie już wszystkie formalne elementy ustawy, musi być tylko podany do wiadomości publicznej. Oczywiście nie można stosować się do ustawy, o której nie można wiedzieć. Ogłoszenie jest formą powiadomienia obywateli o nowych składnikach porządku prawnego, wprowadzonych przez ogłaszaną ustawę. Ogłoszenie może się odbywać w rozmaity sposób: z biciem w bębny i odczytywaniem na placach publicznych, z odczytywaniem z ambon kościelnych i t. p. zwycięsko współzawodniczy druk i ogłoszenie w dzienniku ustaw.

Zagadnienie publikacji ustaw jest odrębną kwestją formalnego prawa publicznego i Konstytucja w tym względzie poprzestać może na samem tylko stwierdzeniu, że ustawa ma być ogłoszona, oraz na wskazaniu organów państwowych do tego ogłoszenia powołanych.

Ogłoszenie rozumiane jako decyzja, jako zarządzenie ogłoszenia, graniczące z promulgacją, bywa w ustawach konstytucyjnych traktowane jako atrybut głowy państwa; techniczna czynność wykonawcza publikacji stanowi obowiązek organów rządowych.

Tak też rozumie i załatwia tę sprawę zarówno obowiązująca Konstytucja marcowa jak i projekt zmian. Prezydent ma po stwierdzeniu swym podpisem mocy obowiązującej ustawy zarządzić jej ogłoszenie.

Jest już rzeczą celowej i racjonalnej organizacji władz rządowych, aby wszystkie akty związane z ustaleniem porządku prawnego były skupione w rękach jednego ministra, którym zasadniczo jest minister sprawiedliwości, będący niejako ostoją prawną rządu.

Tak więc dalsze czynności ogłoszenia ustawy, wydawanie dziennika ustaw, archiwizowanie i tworzenie zbioru ustaw, troska o unikanie sprzeczności w ustawach, któraby prowadziła do zamętu w całości kształcie ładu prawnego, słowem troska o harmonję w tym całokształcie, wszystko to stanowi zadanie ministra sprawiedliwości.

Te czynności same przez się ani porządku prawnego nie tworzą, ani też nie są elementami składowymi procesu ustawodawczego tak jak to było z promulgacją, są to już tylko czynności techniczno wykonawcze. Mają one samodzielną treść i wagę, mają one zatem niewątpliwie znaczenie prawne i wymagają odpowiedzialnej kierowniczej ręki, należą jednak do rzędu niejako czynności podległych, uwarunkowanych ścisłymi nakazami czynności głównych, jak inicjatywa, uchwała i promulgacja.

Dlatego też Konstytucja w tym względzie poprzestać może na samem tylko wskazaniu organu odpowiedzialnego za te czynności i upoważnionego do ich wykonywania, nie wchodząc w szczegóły.

Zagadnienie promulgacji uchwalonego tekstu, która stanowi uzupełniający samodzielny akt procedury ustawodawczej wymaga formalnego ustalenia jej warunków, a w szczególności czasu w jakim podpis Prezydenta miałby być położony na ustawie. Pominięcie kwestji czasu może praktycznie, zwyczajowo być tak albo inaczej uzupełnione, zawsze jednak może budzić trudności, czy promulgacja ma nastąpić natychmiast, w 48 godzin, w tydzień, w miesiąc, w rok i t. p. po uchwaleniu, jakie okoliczności mogą usprawiedliwiać zwłokę, jakie mogą być konsekwencje prawne zwłoki, kiedy można uznać, że Prezydent nie wykonał nakazu konstytucyjnego promulgacji i co z tego mogłoby wynikać?

Dlatego też koniecznym uzupełnieniem przepisów o promulgacji jest przede wszystkim określenie czasu w jakim powinna ona nastąpić. Ponieważ chodzi tu o akt, który wymaga nie tylko czynności technicznych, jak przygotowanie na piśmie ostatecznego tekstu ustawy, przesłanie go Prezydentowi przez Izby za pośrednictwem rządu i t. p., ale także wymaga świadomego aktu decyzji miarodajnej Prezydenta, ustalenie czasu musi mieć na widoku zarówno obydwa te rodzaje potrzeb. Czas potrzebny dla czynności technicznych i czas potrzebny dla powzięcia decyzji przez Prezydenta, a więc przede wszystkim zapoznania się z uchwalonym tekstem i rozważenia jego skutków dla porządku prawnego.

Czas ten może być praktycznie różny, zależnie od objętości i charakteru ustawy, warunków i okoliczności, wśród których rzecz się dzieje. Konstytucja nie może oczywiście wchodzić w szczegóły musi jednak jakiś termin możliwie praktycznie uzasadniony i użyteczny ustalić. Wniosek nasz proponuje ustalenie tego terminu na dni 30. Dotychczasowe ustawy konstytucyjne obce znają pod tym względem różne terminy: tydzień, dwa tygodnie, trzy tygodnie, miesiąc i t. p.

Miesiąc figuruje w konstytucji francuskiej. Nam również termin 30 dniowy wydaje się najodpowiedniejszy.

Jeśli jednak w ciągu tego czasu Prezydent Rzeczypospolitej rozważając ustawę sobie przedstawioną nie nabierze do niej przekonania, nie uzna jej za słuszną, za pożyteczną dla państwa i t. p., co ma czynić?

Pod tym względem wnioszek może być różny. Jeżeli głowa państwa zatwierdza ustawy, — brak zatwierdzenia nie dopuszcza wogóle do powstania ustawy. Jeżeli zaś chodzi tylko o promulgację, t. j. formę współpracy ustawodawczej, to konsekwencje jej odmowy muszą być wyraźnie przez konstytucję przewidziane.

Mamy tu w nowoczesnych Konstytucjach różne formy załatwienia sprawy: państwa monarchiczne znają t. zw. *veto absolutne* (Rumunja, Jugosławja), republikańskie albo pomijają milczeniem zagadnienie (Austria, Estonia), albo wprowadzają *veto t. zw. zawieszające* (Niemcy, Czechosłowacja, Łotwa, Litwa).

Wzorem pod tym względem mogą być dwa systemy: amerykański i francuski. Według Konstytucji Stanów Zjednoczonych jeżeli Prezydent nie zgadza się z ustawą, odsyła ją do ponownego rozpoznania izbom, które mogą uchwalić bill ponownie większością 2/3 głosów, ta ponowna zgodna uchwała wiąże Prezydenta. Jeżeli w ciągu 10 dni od przedstawienia sobie billu uchwalonego Prezydent go nie promulguje, ale też nie zażąda ponownego rozpatrzenia, bill automatycznie uzyskuje moc obowiązującą.

Prezydenci amerykańscy często robią użytek z tego uprawnienia i przez to wywierają wpływ na ustawodawstwo, jak to wynika ze stwierdzeń badaczy życia państwowego Ameryki z Brycem na czele.

We Francji Prezydent w ciągu miesiąca, a jeżeli chodzi o ustawy pilne — w ciągu trzech dni ma je promulgować, może jednak zażądać ponownego rozpatrzenia ustawy przez Izby — (art. 7, § 2 ust. 16 lipca 1875), ponowna uchwała zapada zwykłą większością głosów i wiąże Prezydenta.

Od r. 1875 Prezydenci francuscy nie korzystali z tego uprawnienia ani razu.

W literaturze naukowej i publicystycznej francuskiej poruszano sprawę celowości i użyteczności takiego przepisu. — Hauriou (Précis. str. 494) uważa, że warunkiem koniecznym aby przepis ten mógł mieć znaczenie realne jest wymaganie kwalifikowanej większości przy ponownym głosowaniu, inaczej bowiem żądanie Prezydenta byłoby tylko narażaniem jego autorytetu na oczywistą i niepotrzebną kompromitację.

Esmein (Droit. const. I p. 73 n) uważa, że praktycznie prawo Prezydenta w tej postaci jest niewykonalne, ponieważ veto jego wymaga kontrasygnaty prezesa gabinetu, a ten przecież musi mieć zaufanie Izby, t. j. uchwała musiała zapaść za jego zgodą, trudno przypuścić, żeby wbrew sobie samemu chciał on kontrasygnować akt sprzeczny z jego własnym wnioskiem lub aprobatą, a gdyby z tego powodu

ustąpił, to jego następcą wybrany z większości Izby, byłby również przeciw Prezydentowi. Tak więc veto w tym systemie staje się iluzoryczne.

Ciekawa jest jeszcze w tym przedmiocie konkluzja, do której dochodzi Duguít. Jego zdaniem przeszkody, uniemożliwiające stosowanie prawa veto we Francji są natury faktycznej i wynikają ze stanowiska Prezydenta we Francji. „Na zastosowanie prawa veto — mówi Duguít — mógłby sobie pozwolić tylko Prezydent, mający w kraju wielki autorytet osobisty związany z jego imieniem, zasługami, nawet mimo systemu wyboru Prezydenta przez Izby”, a w innym miejscu: „Prezydent Republ. Franc., będzie mógł korzystać z prawa veto dopiero wówczas, kiedy stanowić on będzie realną siłą społeczną w państwie” (Traité IV 660).

Tak więc obserwacje uczonych francuskich różnych odcieni i szkół, różnych sympatyj politycznych ustalają zgodnie, że veto jest w zasadzie celowym atrybutem Prezydenta, ale, że jego użyteczność wymaga zagwarantowania: a) kwalifikowanej większości przy ponownym rozpatrzeniu ustawy, b) niezależności sprzeciwu Prezydenta od kontrasygnaty parlamentarnego ministerstwa, c) odpowiednio stanowiskiem społecznym i formą wyboru zagwarantowanej niezależności Prezydenta od Izb.

W tym też kierunku idą nasze wnioski.

Zagadnienie *rozporządzeń*, jako elementów porządku prawnego i ich stosunku do ustaw jest kwestją rozległą, która wymaga osobnego omówienia.

Pod względem treści niema istotnej różnicy pomiędzy ustawą a rozporządzeniem, wszyscy prawie teoretycy zgadzają się, że mamy tu do czynienia z dwiema formami stanowienia praw, jako norm stałe i powszechnie obowiązujących. Ten charakter przyznają rozporządzeniom nawet i ci uczeni, którzy chcieliby widzieć jakąś rzeczową różnicę pomiędzy rozporządzeniem a ustawą.

Tak więc są to dwa rodzaje źródeł prawa różniące się pomiędzy sobą pod względem formy, t. j. co do sposobu w jaki powstają i co do organów, od których pochodzą.

Jeżeli zaś w pierwszym okresie ścisłego rozgraniczenia władz rozporządzenia prawotwórcze, jako pochodzące od t. zw. władzy wykonawczej, uważane były za naturalnie ograniczone właśnie tylko do wykonania ustaw, do ich wypełnienia, to z biegiem czasu życie wysuwa konieczność regulowania rozporządzeniami różnych dziedzin, w których potrzebna jest samodzielna twórczość prawna.

Zarówno pod względem swego znaczenia jak szczególnego stosunku do ustaw, rozporządzenia mogą występować w rozmaitej postaci i przybierać rozmaite formy.

Przedewszystkiem powstawać może pytanie, *kto jest władny wydawać rozporządzenia*.

Wchodzi tu w grę zarówno atrybucje Prezydenta Rzplitej, jak Rady Ministrów, poszczególnych Ministrów, wreszcie organów lokalnych. Jest ciekawą rzeczą np., że w ustroju francuskim prawo wyda-

wania rozporządzeń przez rząd dla całej Francji zostało pośrednio wydedukowane z uznanego prawa prefektów departamentów do wydawania w swoim zakresie rozporządzeń o charakterze policyjnym.

Jakakolwiek była historyczna ewolucja tych stosunków we Francji, dzisiaj zostało już praktycznie ustalone ponad wszelką wątpliwość, że rozporządzenia mogą być wydawane we właściwym zakresie przez różne organy zarządu państwowego. Nas obchodzi tutaj tylko atrybucje pod tym względem Prezydenta Rzeczypospolitej i Rządu, ponieważ inne organy czerpią już swoje kompetencje nie bezpośrednio z Konstytucji, ale z ustaw szczególnych, które też mogą określać dokładniej ich uprawnienia w zakresie rozporządzeń.

Do kogo należy inicjatywa wydawania rozporządzeń. Tu przede wszystkim może być mowa o własnej inicjatywie organu wydającego rozporządzenie, ale źródłem inicjatywy może być także parlament. Tak spotykamy w praktyce parlamentarnej wypadki, kiedy parlament skierowuje do rządu wezwanie lub upoważnienie, aby uregulował jakąś sprawę w drodze rozporządzenia. W szczególności znajdujemy takie szczególne upoważnienia w szeregu ustaw, które, stanowiąc jakieś zasady, zarazem upoważniają rząd do wypełnienia i skonkretyzowania tych zasad w trybie rozporządzenia. Podobnie — kiedy parlament daje upoważnienie ogólne do uregulowania pewnego działu porządku prawnego przez rozporządzenia, będziemy mogli mówić, że wykonywa on tu niejako inicjatywę w zakresie rozporządzeń (por. J. Barthelemy et P. Duez *Traité El. du Droit Const.* str. 595 n.).

W przeciwstawieniu do postępowania przy tworzeniu ustaw, *postępowanie formalne przy wydawaniu rozporządzeń*, przeważnie nie jest w sposób szczególny uregulowane. Bywają Konstytucje, które tworzą specjalne wydziały parlamentu, komisje, które są powołane niejako do współpracy przy wydawaniu rozporządzeń, można wysuwać żądanie aby rozporządzenia wydawane były z zachowaniem pewnych formalności np. po zasięgnięciu opinii jakichś ad hoc upoważnionych instytucyj, albo przy rozporządzeniach Prezydenta Rzpli tej żądać kontrasygnaty całego rządu i t. p., nie są to jednak nieodzowne formalne warunki prawności rozporządzeń wogóle, tak jak np. uchwała poszczególnych Izb, promulgacja i t. p. są warunkami prawności ustaw. Przy rozporządzeniu cała strona formalna postępowania sprowadza się w gruncie rzeczy do wyrażonego w sposób niewątpliwy aktu decyzji organu uprawnionego i do ogłoszenia rozporządzenia w sposób przepisany.

Znane są klauzule wymagające, aby rozporządzenie było przedstawione *ex post* parlamentowi do wiadomości, nie jest to jednak forma powstawania rozporządzenia, ale zagadnienie stosunku organów państwowych i kontroli porządku prawnego.

Tak więc rozporządzenie powstaje w sposób formalnie prostszy niż ustawa, nie jest promulgowane, jest jednak ogłaszane tak samo jak ustawa.

Rozporządzenia co do przedmiotu którego dotyczą, mogą być albo a) wypełnieniem ustaw, albo b) mogą dotyczyć dziedzin przeciw ustawy nieuregulowanych, albo wreszcie c) opierać się na szczególnem

uprawnieniu wynikającym z konstytucji lub z ustawy upoważniającej Prezydenta Rzeczypospolitej do samodzielnego regulowania stosunków porządku prawnego.

Rozpatrzmy te działy pokolei:

Najprostsza jest napozór sprawa *rozporządzeń wypełniających ustawy*. Rozporządzenia takie mogą wydawać organy rządu z powołaniem się na ustawę, którą w drodze rozporządzenia prawnie wypełniają.

W naszej praktyce ustawodawczej istnieje pod tym względem pewien zwyczaj, nieoparty na podstawie prawnej, a mający swoje konsekwencje prawne. Zwykle każda ustawa kończy się nakazem: „Wykonanie niniejszej ustawy porucza się ministrowi...” Taka klauzula ma oznaczać, że minister wymieniony w niej będzie miał prawo i obowiązek wydać t. zw. rozporządzenie wykonawcze. Granice i zakres tego rozporządzenia wykonawczego wynikają z tekstu samej ustawy, którą mu poruczono (art. 44 ust. 3 Konst. marcowej).

Tu powstaje kwestja stosunku rzeczowego pomiędzy ustawą a rozporządzeniem, stosunek formalny jest bowiem zupełnie prosty.

System ustawodawczy Polski, dzięki tej zwyczajowo utartej klauzuli jest niejako dwustopniowy; ustawa nie wystarcza sama sobie, wymaga rozporządzenia wykonawczego. Od treści ustawy zależy rozległość, treść i znaczenie tego rozporządzenia. Czasami rozporządzenia wykonawcze rozrastają się do bardzo okazałych rozmiarów, stanowią całe niemal kondyfikacje, a dopóki takiego rozporządzenia wykonawczego nie ma, ustawa sama musi niejako spać, nie może być de facto wprowadzona w życie, nie może być realizowana. Ponieważ zaś, jak to ustaliliśmy wyżej, rozporządzenie jest aktem w treści swej normatywnym, wynikałoby stąd, że mamy w tym systemie do czwienienia jakby z t. zw. ramowym charakterem ustawodawstwa, wypełnianego i uzupełnianego normatywnie rozporządzeniami. W którym miejscu ma się zatrzymać ramowość ustawy, jak wiele można pozostawić rozporządzeniu to już jest kwestją faktu, zależną w każdym wypadku od ustawodawcy.

Można się różnie zapatrywać na taki system; osobiście uważam, że może on być czasami potrzebny, stosowanie jednak tego systemu w ogólności niema potrzebnego uzasadnienia ani prawnego ani faktycznego.

Tak np. jeżeli ustawa o reformie rolnej porucza wydanie rozporządzeń wykonawczych ministrowi, to jest to zrozumiałe i konieczne. Ustawa tutaj musi być mniej lub więcej ramowa, rozporządzenia wykonawcze jako środek realizacji jest niezbędne.

Natomiast jeśli ustawa zawiera np. kodeks cywilny, t. j. zbiór praw prywatnych, to byłoby rzeczą conajmniej wątpliwą, czy tego rodzaju ustawa w jakimkolwiek zakresie mogłaby być uważana za ramową i mogłaby dopuszczać jakiegokolwiek rozporządzenia wykonawcze powołanego do jej wykonania ministra. Umieszczenie przy takim kodeksie klauzuli: „Wykonanie porucza się i t. d.” nie byłoby prawie

usprawiedliwione. Jakkolwiekbyśmy różniczkowali realne znaczenie tej klauzuli w związku z treścią ustaw nią zaopatrzonych, w zasadzie jednak musimy uznać, że sama formalna możliwość takiej klauzuli świadczy o specyficznym stosunku pomiędzy ustawą, a rozporządzeniem, o suplementarnym charakterze obowiązkowych niejako rozporządzeń, a co zatem idzie i mniej lub więcej wyraźnej ramowości ustawy. Stąd jest już rzeczą faktu stosunek szczególności postanowień ustawy i rozporządzenia. Mogą być ustawy tak szczegółowe i wyłączne, że rozporządzenie staje się niepotrzebne, mogą zaś być i takie, w których ustawodawczo wytknięte są tylko zasady, postanowienia podstawowe, dyrektywy, natomiast szczegółowe ich sformułowanie i wypracowanie zostaje poruczone rozporządzeniu.

Nie wchodzę w rozważania celowości, słuszności, wyższości tego lub innego systemu, wskazuję tylko, że polska praktyka ustawodawcza od początku weszła na taką drogę, a rzeczą również praktyki, nie zaś jakiegokolwiek teoretycznej koncepcji jest ustalenie w każdym poszczególnym wypadku, gdzie się ma kończyć ustawa, a zaczynać rozporządzenie. Żadnych obowiązujących ogólnie wskazań dać tu nie sposób.

Tak się przedstawia w zasadzie sprawa rozporządzeń wykonawczych opartych na ustawie i powołujących się na nią.

Jednakże upoważnienie ustawowe, powołanie się na ustawę i t. p. formalne *powiązanie rozporządzenia ze źródłem ustawowym* nie zawsze bywa możliwe. Zaczyna się to właściwie od szerokiej interpretacji tego źródła ustawowego. W opracowaniach prawa konstytucyjnego francuskiego znajdujemy szereg przykładów takiego powoływania się na źródła, wątpliwy tylko związek mieć mogące z przedmiotem poruszonym w rozporządzeniu. W szczególności opierając się na przepisie ustawy upoważniającym rząd do „zapewnienia wykonania ustaw” (art. 3 ust. Konst. 25.II.1875) rozporządzeniami Prezydenta tworzone nowe ministerstwa i podsekretarjaty stanu, jakkolwiek związek pomiędzy tym tekstem, a opartym na nim wnioskiem jest bardzo odległy. Dopiero ustawa 1920 roku ze względów budżetowych zmieniła ten stan rzeczy.

Można byłoby przytaczać wiele takich przykładów, jak praktyka prawna francuska wyszukiwała drogą dość dowolnej wykładni podstaw dla niezbędnych życiowo rozporządzeń.

W związku z tem stoi sprawa *rozporządzeń autonomicznych* samoistnych, nie poszukujących szczególnego upoważnienia ustawowego. Stanowiła ona również w praktyce francuskiej przedmiot rozważań prawniczych i wielokrotnych orzeczeń Rady Stanu. W wyniku stopniowej ewolucji pod wpływem wyraźnych konieczności życiowych wytworzyła się praktyka we Francji, według której w zakresie nieuregulowanym ustawami możliwe jest kształtowanie porządku prawnego w drodze rozporządzeń. W tej drodze powstał np., zresztą po różnych skomplikowanych wywodach interpretacyjnych, zbiór rozporządzeń, zwany „kodeksem drogowym” (code de la route) ujęty ostatecznie w całość w r. 1922.

Praktyka ta doprowadziła także do ustalenia pewnych zasad, według których rozporządzenia autonomiczne, t. j. nie oparte na ustawie, nie mogą wkraczać w dziedziny ustawodawczo uregulowane i nie mogą nakładać kar na obywateli.

Osobne wreszcie miejsce należy się *rozporządzeniom konieczności*, (reglements de necessité, Notverordnungen). Jellinek (Gezetz und Verordnung 1887) pisze w tej kwestji, że z istoty państwa wynika możliwość takich sytuacji, kiedy zachodzi nagle i nieodzowna potrzeba wydania postanowień, które w zasadzie wymagają trybu ustawodawczego. Rząd musi wówczas pod własną odpowiedzialnością podejmować takie konieczne akty i jest rzeczą parlamentu ewentualne późniejsze ich aprobowanie.

Jellinek uniezależnił tę swoją opinię nawet od upoważnienia Konstytucyjnego, co jest zrozumiałe jeśli przypomnimy, że Konstytucja Cesarskich Niemiec takiego upoważnienia nie zawierała. Stosownie jednak do wywodów nauki i do doświadczeń praktycznych życia już Konstytucja Wejmarska dała Prezydentowi Republiki uprawnienia, których nie miał Cesarz, w zakresie wydawania Rozporządzeń z mocą ustawy w wypadkach konieczności.

Jest to art. 48 Konstytucji Wejmarskiej, który, jak się to okazało w ciągu ostatnich lat, stał się terenem poważnej akcji rządowej i wykładni rozszerzającej.

Konstytucja Polska po reformie 1926 roku rozwinęła sprawę rozporządzeń z mocą ustawy, precyzując ją ściślej, aniżeli to czyni Konstytucja Rzeszy. Formuła polska wydaje się z tego względu praktyczna, nie stwarza bowiem potrzeby sztucznej interpretacji i przewidyje naturalną kontrolę parlamentu, stanowiąc obowiązek złożenia takich rozporządzeń Sejmowi w terminie 14-dniowym po jego zebraniu się.

Rozporządzenia tego rodzaju jako stanowiące surogat normalnego postępowania ustawodawczego wymagają dwóch warunków zewnętrznych: a) konieczności bezpośrednio istniejącej i wymagającej bezzwłocznego normatywnego uregulowania chociażby z uchynieniem obowiązujących postanowień ustawowych, b) niemożności osiągnięcia tego drogą zwykłą z powodu niefunkcjonowania Izby. W zasadzie może tu chodzić o okres rozwiązania Izby; okres pomiędzy sesjami mógłby wchodzić w grę wyjątkowo w razie trudności ich zwołania (np. wojna) oraz nagłości sytuacji.

Późniejsza kontrola parlamentu uzupełnia tę prowizoryczność takiego rodzaju aktów.

Odmianą takich aktów ustawodawstwa pomocniczego są wypadki *upoważnienia szczególnego* udzielanego przez parlament *do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy*. Te wypadki znane również nowoczesnej praktyce wszystkich państw niesłusznie bywają nazywane delegacją ustawodawczą. Parlament władzy ustawodawczej delegować nie może, nie może jej przekazywać, ponieważ nie jest jej dysponentem, ale tylko funkcjonariuszem. Upoważnienie ustawowe do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy jest jednym ze sposobów wykonywania czynności ustawodawczej. W ciągu wielkiej wojny nie-

tylko państwa biorące w niej udział, ale również państwa neutralne, jak Szwajcaria uciekały się do tego typu upoważnień ustawodawczych. Stało się to na skutek jawnej potrzeby wysuniętej przez życie.

Nie mam możliwości rozpatrywać tu szczegółowo tych wszystkich form stanowienia normy prawnej.

Wychodzę z założenia opartego na ocenie naukowej doświadczeń życia społecznego, że *źródłem normy prawnej jest rzeczywistość społeczna, ona prawo tworzy, ona normę prawną podaną sobie przyjmuje albo odrzuca*. Ustanawianie norm zewnętrznych tego prawa immanentnego, piawa społecznego, tkwiącego w rzeczywistości społecznej, odbywa się rozmaitymi drogami formalnymi.

Pełna procedura prawotwórcza, najbardziej wszechstronna formalnie i najpewniejsza rzeczowo polega na stanowieniu ustaw przez organy ustawodawcze, w tym celu specjalnie powołane. Obok tego uzupełniająco, pomocniczo, czasami — w odpowiednich warunkach — zastępczo odbywa się twórczość prawna organów rządzących.

Postanowienia konstytucyjne muszą się liczyć z temi doświadczeniami i z temi potrzebami życia i muszą regulować wzajemny stosunek aktów prawotwórczych życia państwowego, pamiętając, że istotą państwa jest porządek prawny, że zatem najwyższa możliwie harmonja powinna panować w tej dziedzinie.

T E Z Y.

- I. Źródłem norm prawnych są ustawy i rozporządzenia.
- II. Ustawy powstają na skutek uchwały Izby poselskiej i Senatu i wymagają stwierdzenia mocy przez Prezydenta Rzplitej.
- III. Inicjatywę ustawodawczą ma Prezydent Rzplitej, Rząd i Izba Poselska.
- IV. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie odbywa się według dotychczasowego trybu, jednak dla odrzucenia poprawek Senatu potrzebna jest większość 3/5 głosujących w Izbie Poselskiej.
- V. Prezydent Rzplitej w ciągu 30 dni od otrzymania należycie uchwalonej ustawy stwierdza jej moc swoim podpisem, kontrasygowanym przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Sprawiedliwości, oraz zarządza ogłoszenie ustawy przez Ministra Sprawiedliwości w Dzienniku Ustaw.
- VI. Prezydent Rzplitej może zwrócić ustawę Izbie Poselskiej z żądaniem ponownego rozpatrzenia.
- VII. Jeżeli Sejm w obydwóch Izbach uchwali ponownie ustawę absolutną większością ustawowej liczby posłów i senatorów, albo pomimo braku takiej większości w Senacie za ustawą opowie się w Izbie Poselskiej 2/3 ustawowej liczby posłów Prezydent Rzplitej stwierdzi moc ustawy i zarządzi jej ogłoszenie, albo rozwiąże Sejm i zarządzi nowe wybory.
- VIII. Rozporządzenia wykonawcze z powołaniem się na ustawę, oraz rozporządzenia dotyczące dziedzin nieobjętych ustawami mają prawo wydawać: każdy Minister w swoim zakresie, oraz Rząd w zakresie, przekraczającym kompetencje poszczególnego Ministra.

IX. Prezydent Rzplitej ma prawo w czasie gdy Sejm jest rozwiązany wydawać rozporządzenia z mocą ustawy (Dekrety).

X. Rozporządzenia te nie mogą dotyczyć zmiany Konstytucji lub ordynacji wyborczej, budżetu, nakładania i podwyższania podatków (Konstytucja wymieni przedmioty, których rozporządzenia te nie mogą dotyczyć!).

XI. Ustawa może upoważnić Prezydenta Rzplitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w czasie i zakresie przez tę ustawę wskazanych, jednakże z wyjątkiem zmiany konstytucji.

XII. Rozporządzenia z mocą ustawy (Dekrety) mają być złożone Sejmowi w ciągu 14 dni po najbliższym zwołaniu Sejmu.

XIII. Osobna ustawa określi zakres i sposób stanowienia norm prawnych przez Samorządy.

D Y S K U S J A.

P. Podoski: Ten dział jest jednym z najbardziej trudnych de lege ferenda. Jeszcze w Sejmie ubiegłym p. Piłsudski zwrócił uwagę na szereg paradoksów, które wynikają z tradycyjnej doktryny, mianowicie, że Sejm musi się nieraz zajmować rzeczami błażymi, gdy tymczasem zagadnienia natury gospodarczej wielkiej wagi są załatwiane poza Sejmem. Tak n. p. Sejm załatwia najdrobniejsze zbycie nieruchomości państwowej a jednocześnie Rząd nie jest skrępowany w sprawie nowej taryfy kolejowej, która jest rzeczą o wiele donioślejszą. Sprawa uprawnień ustawodawczych Parlamentu układała się różnie w różnych epokach. Z początku te uprawnienia tyczyły się wyłącznie nakładania ciężarów na społeczeństwo. W tak starych państwach parlamentarnych jak Anglja i Francja ta dziedzina jeszcze do dzisiaj nie jest uporządkowana. Polska Konstytucja próbowała uporządkować ściśle sprawę rozdziału władzy wykonawczej i ustawodawczej i ustaliła, że każde rozporządzenie musi być podporządkowane ustawie. We Francji i w Anglji tego niema.

P. Makowski proponuje, ażeby pewne dziedziny życia wyraźnie przydzielić rozporządzeniom rządowym, mianowicie te, które nie są objęte ustawami. Idzie on więc raczej za praktyką francuską. Mojem zdaniem to nie wystarcza i uważam, że należałoby sięgnąć głębiej. Możeby można znaleźć pozytywną formę i określić co należy w zasadzie do dziedziny ustawodawstwa sejmowego a co — normowania przez Rząd. Próbę taką widzimy tylko w naszej Konstytucji Trzeciego Maja, która jednak jak wiadomo nie weszła w życie. Sama myśl była słuszna. Możnaby n. p. dziedzinę organizacji administracji państwowej wyjąć z pod kompetencji Sejmu, gdyż niewątpliwie Rząd w tej materji ma większą fachowość od Parlamentu.

W sprawie weta Prezydenta dzielam pogląd p. Makowskiego, że to veto powinno być raczej zawieszające niż stanowcze, ale zdaje mi się, że teza 7 p. Makowskiego nie jest zupełnie szczęśliwie ujęta. Jeżeli już obdarzamy Prezydenta tem prawem, musimy je uczynić dość skutecznem, bo inaczej nie zachęcimy głowy państwa do korzystania z tego uprawnienia. P. Makowski chce, ażeby ponowna uchwała Izby Posłów powzięta większością kwalifikowaną była wystarczającą do

obalenia weta Prezydenta. Ja sądzę, że należałoby wymagać solidarnego oświadczenia się obu Izb na to, żeby veto Prezydenta pozostało bez skutku.

W tezie 12 p. Makowski ustala, iż rozporządzenie Prezydenta z mocą ustawy traci moc obowiązującą jeżeli nie zostanie przedłożone Sejmowi w ciągu 14 dni po zwołaniu Sejmu. Uważam, że taki przepis jest szczałkowy i ma tylko sens tam, gdzie ciało prawodawcze posiada zatwierdzania dekretów głowy państwa. U nas ta rzecz niema właściwie znaczenia, co okazało się w praktyce, kiedy po raz pierwszy Sejm otrzymał pewną ilość takich dekretów i nie wiedział dobrze, co z niemi robić. Natomiast wymaga uregulowania inna rzecz, to jest w jakim trybie dekret z mocą ustawy może być uchylony, lub zmieniony. Powinien być wyraźny przepis, że może to się stać tylko w trybie ustawodawczym.

P. Car : Ścisłe określenie kompetencji Sejmu uchyliłoby te różne konflikty, które dziś zachodzą między władzą ustawodawczą a wykonawczą. W ustrojach czysto parlamentarnych zakres uprawnień Sejmu ujęty jest niezmiernie szeroko, Parlament poczuwa się do załatwiania wszystkiego co się wydarza w życiu Państwa i często wdiera się w dziedzinę innych organów. W ten sposób wytwarza się ta omnipotencja Parlamentu. Jaskrawym przykładem takiego wdzierania się w kompetencje innych organów był wniosek jednego z klubów w naszym Sejmie, ażeby przywrócić na ich stanowiska wszystkich tych sędziów, którzy zostali przeniesieni w stan spoczynku na mocy dekretu znoszącego czasowo nieusuwalność sędziów. Miał to być nowy akt nominacji dość osobliwy, gdyż nominacja jest aktem indywidualnym, a to miał być akt zbiorowy. Jednakowoż bardzo trudna jest definicja prawnicza, któraby określała ściśle co należy do kompetencji Sejmu i co może być treścią ustawy. Możeby łatwiejsze było określenie negatywne, co nie może być treścią ustawy. Mamy n. p. już w naszej Konstytucji przepis, że Sejm nie może zmieniać wyroków sądowych. Byłoby więc może właściwe spróbować wogóle określić co nie może należeć do kompetencji Sejmu.

Co się tyczy zagadnienia formy aktów uchwalanych przez Sejm to i tu są pewne niedociągnięcia w określeniu tego co może być treścią wniosku. W naszym Sejmie niedawno zaszedł taki wypadek, że p. Marszałek zakwestjonował pewien ustęp interpelacji, a wówczas podpisani posłowie wycofali interpelację, zmienili napis „interpelacja“ na „wniosek“, zachowując tę samą treść. Według regulaminu wniosek nie może być przez Marszałka cenzurowany. Nie chodzi mi tu o rozszerzenie prawa kontroli Marszałka, lecz o wykazanie, jak dowolnie można operować pojęciami wniosku. Często są w naszym Sejmie zgłaszane wnioski w formie: „Sejm wzywa Rząd“, aby zgłosił taką a taką ustawę. Taki wniosek byłby logiczny, gdyby Sejm był pozbawiony inicjatywy ustawodawczej, obecnie zaś raczej Sejm powinien zwrócić się do samego siebie i wystąpić z odpowiednim wnioskiem ustawodawczym. Oczywiście nie można pozbawić Sejmu prawa formułowania pewnych wniosków, ale tylko powinno to być dopuszczalne w takich materjach, które są przewidziane czy to w Konstytucji czy w innej ustawie. Tu należy np. wniosek o wyrażenie nieufności rządo-

wi. Pozostają jeszcze rezolucje, w których wyraża się pewne poglądy, które jednak nie mają znaczenia aktu normatywnego, lecz raczej są aktem politycznym. Takie rezolucje nie powinny podlegać tej uciążliwej procedurze jak inne uchwały sejmowe.

Najważniejszym momentem jest, że obecnie rząd może wydać rozporządzenie tylko wtedy, jeżeli jest do tego specjalnie upoważniony w ustawie. P. Makowski proponuje, żeby ten typ rozporządzeń zastąpić rozporządzeniami wykonawczymi, do których potrzeba tylko powołać się na ustawę, natomiast żeby nie było konieczne, aby sama ustawa upoważniała specjalnie do takiego rozporządzenia. To jest ważne, bo w chwili opracowywania ustawy nie jest jeszcze bardzo jasne, który punkt w praktyce okaże się takim, że będzie wymagał przepisów wykonawczych. Oderwanie się od tej sztywnej dotychczasowej formy uważam za rzecz pożądaną. Tak samo za pożądane uważam to, co p. Makowski proponuje, żeby rozporządzenia mogły obejmować także dziedziny nieobjęte ustawami. Jeżeli Sejm sam nie korzysta ze swego prawa inicjatywy co do pewnych dziedzin, to nie powinno być przeszkody, żeby go nie wyręczyło rozporządzenie.

W kwestji dekretów przyłączam się do poglądów p. Podoskiego. Dziedzina dekretów wymaga jaśniejszego unormowania, gdyż istnieją tu zasadnicze rozbieżności między odłamami poselskimi, a także między Sejmem a Rządem. W poprzednim Sejmie ustalono, że można dekrety uchylać w drodze zwykłej uchwały sejmowej. Z tym poglądem obecna większość Sejmu się nie zgadza, ale nawet i jego zwolennicy jak np. marszałek Rataj uznawali go tylko ze względów czysto legalnych, a nie z punktu widzenia celowości. Przy rewidowaniu Konstytucji należałoby tę sprawę rozstrzygnąć w sposób niewątpliwy, i wprowadzić przepis, jaki zaproponował p. Podoski, że dekrety mogą być uchylone tylko w drodze ustawy.

Co do wnoszenia dekretów w ciągu 14 dni, to w obecnym stanie rzeczy ustalonym przez Sejm poprzedni stwierdzono, że te 14 dni nie wywołują konieczności dla Sejmu zajęcia się temi dekretami i Marszałek Sejmu po odczytaniu ich nie rozdzielał ich do osobnych komisyj. Zatrzymano się na stanowisku, że do zrobienia z dekretu przedmiotu obrad trzeba zgłosić odpowiedni wniosek. Ale wniosek ustawodawczy może być zgłoszony co do każdej ustawy, a więc i co do dekretu. Jeżeli przeto mamy te 14 dni, co do których nie wiemy jakie one budzą skutki prawne, to by było niebezpieczne. Ja pojmuję dekrety Prezydenta tak, że one są ustawami wydawanymi tylko przez inny czynnik państwowo-wo, ale z takimi samymi skutkami jak każda ustawa, i dlatego termin 14 dni jest zbędny, chyba że to będziemy traktować jako akt kurtuazji względem Sejmu.

P. Makowski: Co do kompetencji ustawodawczych parlamentu to opierają się one na założeniu, że parlament ma pełnię władzy ustawodawczej i stąd w dzisiejszym ustroju właściwie nie mamy tego, o czym mówił p. Podoski i co moglibyśmy znaleźć w Konstytucji 3 Maja i szeregu dawniejszych ustrojów, gdzie zakres władzy ustawodawczej parlamentu jest niejako wywalczonym krokiem za krokiem ustępstwem ze strony władzy monarchicznej, wtedy można określić, że tylko tyle a tyle odstępuję tobie, a reszta zostaje dla mnie. Ale w dzisiej-

szych warunkach definicja ta jest trudniejsza. Trzeba mieć przed sobą konkretny wniosek, na ten temat. Dziedziny dzisiejszego życia są tak skomplikowane, że niesłuchanie trudno jakieś schematy pod tym względem układać. Mamy np. konstytucje szeregu państw zrzeszonych, gdzie jest różnica między zakresem ustawodawstwa ogólnego a zakresem ustawodawstwa poszczególnych państw rzeszy. Te próby rozróżnienia są trudne. Gdyby był konkretny wniosek, wtedy nabrałaby większego znaczenia moja wzmianka w punkcie 8, że co nie jest regulowane ustawodawstwem może być regulowane rozporządzeniami.

Co do podkreślenia negatywnego proponowanego przez p. Cara, jest to do załatwienia w drodze praktyki i tego nie trzeba moim zdaniem wprowadzać do Konstytucji. Co do spraw weta, to nie zgadzam się z p. Podoskim, żeby trzeba było jeszcze dalszych rygorów, tu rygory są ogromne i wystarczające. Pozatem — stosowanie prawa weta nie wymaga kontrasygnaty ministra jest ono własnym aktem Prezydenta, jego własną decyzją. Gdyby kontrasygnata była potrzebna, to prawo to byłoby przekreślone, byłoby to działanie nie króla, czy prezydenta, lecz działania rządu. Co do dekretów, to zgadzam się na to, że powinny one mieć charakter ustawy, mogą zatem dotyczyć dziedzin nie tylko uregulowanych ustawami, ale i dziedzin nowych. Czy trzeba je składać? Można powiedzieć, że skoro są ogłoszone, to są dostępne parlamentowi. Ale gdy staniemy na stanowisku pewnego jakby wzajemnego uzupełniania się organów państwowych w zakresie ustawodawstwa, to jasne jest, że gdyby Sejm sam powziął uchwałę, i nie zakomunikował jej Prezydentowi, byłoby to niedostateczne. Prezydent ma pod tym względem większe atrybucje, on może wydać rozporządzenie i nie potrzebuje wtedy zasięgać opinii i uzyskać uchwały Sejmu. Mimo to Sejm nie jest tylko zwykłym obywatelem, który dowiaduje się o wydaniu rozporządzeniu z Dziennika Ustaw, Sejm i Prezydent są w zakresie tworzenia porządku prawnego współpracownikami. Dlatego formalny akt zakomunikowania Sejmowi, że tego rodzaju akt pomocniczy ustawodawczy został wydany, wydaje mi się słuszny. To nie przeszkadza temu, że Sejm może się zająć badaniem dekretu tylko wskutek specjalnego wniosku. Ale składanie Sejmowi dekretów istnieje nie tylko w obowiązującej konstytucji, lecz i w projekcie BBWR. i ma charakter powiązania rzeczowego tych dwóch składników ustawodawczej czynności Państwa, jakimi są Sejm i Prezydent Rzplitej.

POSIEDZENIE KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ

DNIA 2 MARCA 1933 ROKU.

Referat p. R. Bogdaniego o Zmianie Konstytucji.

I.

Całokształt podstawowych norm prawnych, które stanowią Konstytucję danego państwa, ulega zmianie po każdej zwycięskiej rewolucji.

Zobrazować to można choćby na Francji, która na przestrzeni lat 1791 do 1799 mimo norm petryfikacyjnych, czyniących zmianę Konstytucji niemal niewykonalną, o czem poniżej szczegółowo będzie mowa, uchwaliła w ciągu 8 lat cztery Konstytucje. Podobnie rządy Cromwella w Anglii zaznaczyły się szeregiem ustaw, które np. w miejsce parlamentu dwuizbowego, opartego na prawie zwyczajowym, wprowadziły parlament jednoizbowy, ujęły w ścisłe normy władzę Cromwella jako Protektora, i t. p. Równie przekonującego dowodu dostarczają nam przykłady z czasów najnowszych, jako to: Rosja, Hiszpanja, lub nasza rewolucja majowa z r. 1926.

Jeżeli jednak rozpatrujemy problem zmiany Konstytucji, dokonywanej w majestacie prawa, a nie w drodze rewolucyjnego przewrotu, to zmiana taka dokonać się może w trojaki sposób, a to:

- 1) ustawa konstytucyjna zostaje zmieniona w całości,
- 2) zmianie ulegają tylko poszczególne jej normy, lub wreszcie
- 3) materje. unormowane danymi przepisami Konstytucji, zostają objęte przepisami, jakiejś nowej ustawy. W tym ostatnim przypadku zostają odnośnie przepisy Konstytucji pozbawione swej mocy obowiązującej w sposób pośredni, a to w myśl zasady: *lex posterior derogat priori*. Klasycznym wręcz jest w tej mierze przykład Stanów Zjednoczonych, jak to one mianowicie poczynają sobie ze swoją Konstytucją. Oto Konstytucja ich z r. 1787, jako całość, nie uległa po dzień dzisiejszy żadnej zmianie. Stąd też z pewną słusnością mogą o sobie twierdzić obywatele z pod gwiazdzystego sztandaru, że tylko trzy twory ducha ludzkiego mogłyby być tak szczegółowo zbadane, jak ich Konstytucja, a to mianowicie: Biblija, Koran i Digesta Justiniana. Nie przeszkadza to jednak temu, że 15 ustaw późniejszych, normują-

cych te same materje, co poszczególne przepisy konstytucji amerykańskiej, zderogowały te ostatnie, pozbawiając je temsamem wszelkiej mocy obowiązującej.

Wszelako mówiąc o zmianie konstytucji, czy to w drodze przewrotu rewolucyjnego, czy to w drodze ustawodawczej, nie wyczerpujemy jeszcze bynajmniej tego pojęcia „zmiana”. Obok bowiem tego rodzaju zmian celowych, bijących w oczy i łatwo dostrzegalnych, słowem: zmian skodyfikowanych, nie możemy pominąć także i tych zmian *pośrednich*, jakie przynosi nam w tej dziedzinie:

- 1) praktyka parlamentarna,
- 2) poczynania władz administracyjnych i wreszcie:
- 3) ten generalny korektor każdej ustawy, jakim jest życie, o ile idzie mianowicie o przepisy z dziedziny czystej frazeologii, czy wręcz demagogji.

I. Praktyka parlamentarna.

Jakkolwiek prawie każda ustawa konstytucyjna obwarowana jest takimi normami utrudniającymi, jeżeli nie wręcz uniemożliwiającymi, jej zmianę, to jednak praktyka parlamentarna czyni w poszczególnych Konstytucjach wyłom, który, utrwalając się w formie prawa zwyczajowego, pozbawia poszczególne postanowienia Konstytucji ich mocy obowiązującej. Już sam ten fakt, że o konstytucyjności danej normy decyduje często wyłącznie ten sam Parlament, który dany przepis konstytucyjny łamie, stawia pod poważny znak zapytania całą wartość poszczególnych norm konstytucyjnych. Kilka przykładów najlepiej zobrazuje tę myśl. I tak: W Konstytucji przedwojennej Rzeszy niemieckiej powiedziano wyraźnie, że posiedzenia Parlamentu są *jawne*. To postanowienie o obowiązkowej jawności posiedzeń Parlamentu było uznane za tak bezsporne, że cały szereg komentatorów tej Konstytucji odmawia wręcz z góry ważności wszelkim uchwałom Parlamentu, powziętym z pogwałceniem tego przepisu, czyli uchwałom, zapadłym na posiedzeniu *tajnem*. Tem niemniej regulamin obrad parlamentu niemieckiego dopuszczał tajność posiedzenia i o ile odnośne uchwały Parlamentu uzyskały zgodę Rady Związkowej i sankcję Monarchy, to stawały się one ustawą mimo wyrażonego przepisu Konstytucji, nie dopuszczającego tajnych obrad i uchwał Parlamentu. Inny przykład: Art. 20 przedwojennej Konstytucji niemieckiej ustalił liczbę członków Parlamentu na 382, co nie przeszkadzało, że było ich w rzeczywistości 397, czyli o 15 więcej. Powstało to stąd, że po przyłączeniu Alzacji i Lotaryngji do Rzeszy niemieckiej, liczba posłów wzrosła o tych 15 z tych dwóch prowincyj, przyczem nikt, przez pół wieku blisko, nie zatroszczył się o to, by zmienić odpowiednio art. 20 Konstytucji, normujący ilość posłów.

Ale jeżeli na tych dwóch przykładach widzimy pewne niedbalstwo, które razi raczej z punktu widzenia estetyki, czy solidności konstytucyjnej, to natomiast w praktyce Parlamentu francuskiego (z okresu Restauracji) możemy znaleźć jeszcze drastyczniejsze przykłady. I tak: ani Konstytucja ówczesna, ani regulamin obrad, nie znały kary

wykluczenia posła z posiedzenia, a tem bardziej wykluczenia go na cały czas sesji z Parlamentu. Ówczesny regulamin znał mianowicie, jako najsurowszą karę, nagane z zapisaniem do protokołu. Nie przeszkadzało to jednak ówczesnemu Parlamentowi wykluczyć pewnego posła z Izby na cały czas sesji i zarówno Rząd, jak i protestująca przeciw temu mniejszość, były bezsilne wobec tak oczywistego pogwałcenia Konstytucji. A oto drugi przykład z tego samego okresu parlamentaryzmu francuskiego. Art. 18 karty konstytucyjnej (Charte constitutionnelle) postanawiał, że ustawy dochodzą do skutku uchwałą powziętą przez większość obu Izb bez bliższego zresztą oznaczenia quorum. Rzecz oczywista, że przepis ten można było tłumaczyć tylko w ten sposób, iż tem niezbędnem quorum musi być przynajmniej połowa plus 1 poseł ogólnej liczby członków każdej Izby. Tej oczywistej wykładni art. 18 Konstytucji przeciwstawił się przepis regulaminu Izby Parów, ustanawiający 1/3 jako dostateczne quorum dla siebie. Co więcej: Izba Parów chciała takie same quorum narzucić i Izbie posłów, która jednak, stojąc całkiem słusznie na gruncie obowiązującej Konstytucji projekt taki odrzuciła. I wytworzyła się taka paradoksalna sytuacja, że w jednym i tym samym parlamencie, pod rządami tego samego art. 18, żądającego jako minimalnego quorum dla obu Izb połowy plus 1 członków, zdolne do uchwał quorum w Izbie Posłów stanowiła też połowa plus 1, zaś w Izbie Parów 1/3. Na zakończenie wspomnijmy jeszcze, że w odróżnieniu od postanowień art. 20 naszej Konstytucji, nakazującej posłom (i senatorom v. art. 37) ślubowanie według brzmienia tamże przepisane, Konstytucja pruska nie mówiła ani słówkiem o żadnym ślubowaniu poselskim. Natomiast regulamin sejmowy nie dopuszczał posła do wykonywania czynności poselskich tak długo, póki poseł nie złożył tego ślubowania, przepisane *tylko* regulaminem sejmowym. Innymi słowy: zwykły regulamin ubeskućteczniał, czy przekreślał uprawnienia zagwarantowane posłowi Konstytucją. Tymczasem komentatorowie ustaw konstytucyjnych, zapatrzeni w postanowienia regulaminu szli tak daleko, iż dopatrywali się (jak np. Glockner) w definitywnej odmowie złożenia ślubowania poselskiego, zrzeczenia się mandatu poselskiego przez odnośnego posła.

Te przykłady przytoczone tu przezemnie za Jellinkiem mają chyba dostateczną wymowę, jak dalece praktyka parlamentarna zdolna jest zmienić pewne postanowienia Konstytucji.

2. Praktyka władz.

Jest poprostu kanonem każdej ustawy konstytucyjnej, że urzędy publiczne dostępne są w równej mierze dla wszystkich. Jak te rzeczy wyglądają w praktyce, nie potrzeba chyba bliżej naświetlać. Równie znamienne są usiłowania, spotykane w wielu państwach, ustawowego wprowadzenia numerus clausus dla mniejszości narodowych lub przynajmniej praktycznego ich wykonywania pod rządami artykułów analogicznych, jak nasz art. 96. Biorąc przykłady z naszej rzeczywistości, musimy stwierdzić, że np. sytuacja, w jakiej znalazło

się nasze państwo w tragicznych dniach grudniowych 1922, usprawiedliwiała zupełne przekreślenie pewnych norm konstytucyjnych. I tak: art. 124 naszej Konstytucji normuje szczegółowo dopuszczalność wprowadzenia stanu wyjątkowego i obwarowuje tę rzecz tego rodzaju kartelami, że z punktu widzenia doktryny konstytucyjnej, wprowadzenie przez Radę Ministrów stanu wyjątkowego w tragicznym dniu 16 grudnia 1922 było bezwątpienia aktem niezgodnym z Konstytucją. Niemniej każdy niedoktryner uznać musi, iż Rząd ówczesny, spostrzegłszy, że Państwo nasze znalazło się w stanie tak zwanej wyższej konieczności, słusznie nie powodował się względami czystego konstytucjonalizmu, lecz postąpił, acz niekonstytucyjnie, to jednak niewątpliwie zgodnie z najżywotniejszym ówczesnym interesem Państwa. Zresztą i nasze ciała ustawodawcze różnie sobie poczynają z poszczególnymi postanowieniami Konstytucji. I tak: gdy np. art. 41 naszej Konstytucji nakazuje w razie opróżnienia urzędu Prezydenta zebrać się *natychmiast* Zgromadzeniu Narodowemu, to ustawa z 27 lipca 1922 Nr. 66 Dziennika Ustaw o Zgromadzeniu Narodowym nakazuje Marszałkowi Sejmu zwołać członków Zgromadzenia pisemnie *przynajmniej na tydzień przedtem* i obwieścić to w gazecie rządowej (art. 5). Gdy wedle art. 96 (in fine) naszej Konstytucji uzależniono przyjmowanie tytułów lub orderów cudzoziemskich od przyzwolenia *Prezydenta*, to ustawa z 11 listopada 1924 Nr. 103 poz. 944 o organizacji konsulatów uzależnia w art. 13 „przyjmowanie tytułów honorowych i jakichkolwiek wyróżnień od rządów obcych” od zgody *Ministra Spraw Zagranicznych*. Trzeba ogółowi obywateli dać jakieś *istotne* rękojmie, któreby ich chroniły przed tego rodzaju wszechmocą ciał ustawodawczych, które uchwalają ustawy pozostające często w jaskrawej sprzeczności z normami konstytucyjnymi. Instytucje takie (t. j. Trybunałów konstytucyjnych) rozbudowały u siebie najlepiej: Szwajcaria, Rumunja i Austria. Gdy jednak w dwóch pierwszych z tych państw, Trybunały te dają ochronę tylko *indywidualną* danemu obywatelowi, o ile zaczepi jakąś ustawę, czy rozporządzenie z punktu ich niezgodności z Konstytucją, gdy takąż ochronę dać może każdy sędzia obywatelowi Stanów Zjednoczonych, to natomiast w Austrii Trybunał Konstytucyjny wyposażony jest w szczególnie wielką władzę. Gdy bowiem Trybunał ten orzeknie po myśli art. 140 ustawy konstytucyjnej, że dana ustawa, jako sprzeczna z Konstytucją, ma być uchyloną, Kanclerz Państwa obowiązany jest ogłosić bezzwłocznie uchylenie takiej ustawy i uchylenie to wchodzi w życie bądź natychmiast bądź w terminie oznaczonym przez Trybunał Konstytucyjny, który to termin nie może przekraczać 6-ciu miesięcy. Poza tego rodzaju orzeczeniami, posiadającemi, jak widzieliśmy, *powszechną moc derogującą* co do ustaw, statuowała Konstytucja austriacka moc natychmiastowego uchylenia każdego rozporządzenia, sprzecznego z ustawą, przyczem władza, która takie rozporządzenie wydała, obowiązana jest to uchylenie natychmiast ogłosić, a to tem pewniej, że takie uchylenie nabiera *natychmiastowej* mocy obowiązującej, już w chwili ogłoszenia wyroku, względnie orzeczenia, Trybunału konstytucyjnego.

3. Zanikanie niezyciowych przepisów konstytucyjnych.

Rozważając na wstępie niniejszych moich uwag pojęcie „zmiany” w ustawie konstytucyjnej, wspominałem, że obok unicestwiania czy ubezskutebniania poszczególnych przepisów konstytucyjnych drogą praktyki władzy ustawodawczej, lub wykonawczej, następuje nadto faktyczna zmiana Konstytucji drogą obumierania (jeżeli się tak wolno wyrazić) pewnych jej postanowień, które próby życia nie wytrzymały, bo nie mogły wytrzymać.

Prawie każda bowiem ustawa konstytucyjna obciążona jest bądź pewnym balastem wielce uroczystej frazeologii, pozbawionej *konkretnej* treści, bądź zawiera antynomje, lub zgoła osobliwe superflua. A jeżeli nawet uda się wyłowić jakąś treść z takiej topieli pustych słów, to i tak będzie to *lex imperfecta*, pozbawiona jakiegokolwiek sankcji, czyli dany przepis, jako nieobwarowany żadnym przymusem wykonania, mocy przepisu ustawowego sensu stricto nie posiada.

Kilka przykładów zaczerpniętych czy to z ustaw konstytucyjnych szeregu państw czy też z naszej Konstytucji zobrazuje najlepiej tę moją myśl. I tak w szczególności:

Konstytucja *jugosłowiańska* statuuje w art. 4 „równość obywateli wobec prawa”, co nie przeszkadza, że w art. 33 daje specjalnie robotnikom prawo zrzeszania się dla polepszania sobie bytu. Porównajmy z tym art. 159 Konstytucji Rzeszy niemieckiej, który poręcza „każdemu z osobna i wszystkim zawodom wolność zrzeszania się w celu zabezpieczenia i poprawy warunków pracy i działalności gospodarczej”, by zrozumieć, jak w płaszczyźnie równości obywatelskiej, winna wyglądać ta materia, t. j. możliwość zrzeszania się dla polepszenia sobie bytu. W art. 26 nakłada też Konstytucja na Państwo „prawo i obowiązki wtrącania się” w interesie ogółu do stosunków gospodarczych obywateli, kierując się „duchem sprawiedliwości” i „dla usunięcia konfliktów społecznych”. Jakie wnioski możnaby wysnuć z korelatu takich przepisów, gdyby pod nie podłożyć *realną* treść, nie trzeba mówić prawnikom. Co oznaczać mają takie pojęcia jak „duch sprawiedliwości”, jak pięknie wyglądałyby wszelkie poczynania gospodarcze i postęp techniczny, gdyby Państwo zaczęło się wtrącać w nie „w interesie ogółu”, nie trudno sobie wyobrazić. Na tej samej wyżynie subtelności kodyfikacyjnej (choć w innej płaszczyźnie) postawić można art. 104 mówiący, że „Urzędy Państwowe są ustanowione podług przepisów ustawowych”. Trudno chyba wyobrazić sobie urzędy państwowe w inny sposób powstałe, niż w drodze przepisów ustawowych.

Albo takie superfluum, jakie zawiera art. 51 Konstytucji *rumuńskiej*, głoszący, że Izby ustawodawcze „mają prawo zmieniać i dzielić na części, artykuły i proponowane poprawki”, przedłożonych im ustaw. Zaiste trudno sobie wyobrazić, jakby mogła wogóle inaczej wyglądać *normalna* praca ustawodawcza, gdyby izby nie miały tego uprawnienia. Więc poco to postanowienie zamieszczono, pozostanie niezgłębioną tajemnicą twórców Konstytucji rumuńskiej, a trudną do rozwiązania zagadką dla postronnego obserwatora.

Konstytucja *litewska* mówi art. 98 nie mniej nie więcej tylko że „macierzyństwo znajduje się pod wyłączną (!) opieką Państwa”, a według art. 88 „życie gospodarcze reguluje się w ten sposób, aby każdy obywatel posiadał pracę”. W jaki sposób może państwo zapewnić sobie monopol opiekowania się macierzyństwem, trudno zrozumieć, ale jeszcze bardziej rozbijającą jest ta pewność, z jaką Państwo gwarantuje pośrednio każdemu obywatelowi pracę... oczywiście na papierze.

Podobnie w dziedzinę czystej frazeologii wkracza przepis art. 6 Konstytucji *finlandzkiej* głoszący, że „siła czynna obywateli pozostaje pod specjalną opieką Państwa”. Co ustawodawca rozumiał mówiąc o „czynnej sile” i w czym się ma ujawnić opieka nad nią Państwa i to specjalna — trudno zrozumieć. Osobliwe też wymagania stawia też Konstytucja w art. 86 do nominata na urząd publiczny. Oto ma on się wykazać „znajomością rzeczy, uzdolnieniem i *wypróbowanemi* cnotami obywatelskiemi”.

W dziedzinę antynomji, niedopuszczalnej w żadnej ustawie a tem mniej w ustawie zasadniczej, ustrojowej, jaką jest Konstytucja, wkracza Konstytucja *czechosłowacka*, poręczając z jednej strony w art. 121 i 122 wolność wyznawania publicznie wszelkiej religii, a z drugiej strony art. 119 nakazujący „taką organizację nauczania publicznego, by nie było sprzeczności z wynikami badań naukowych”. Nawet trzeźwe *Niemcy* nie pożałowały sobie w swej konstytucji weimarskiej frazesów o tyle szumnie brzmiących, o ile pozbawionych konkretnej treści. A więc dni świąteczne mają być z nakazu Konstytucji niemieckiej „poświęcone podniesieniu ducha” (art. 139). W świetle osławionych już w całym cywilizowanym świecie krwawych niedziel niemieckich wygląda ten nakaz konstytucyjny „o podnoszeniu ducha” dosyć osobliwie.

Obok takiego truizmu jako to „że urzędnicy są sługami ogółu a nie partji” (art. 130) nakazuje też Konstytucja stworzyć „w drodze ustawodawczej dzieciom nieślubnym takie same warunki dla ich rozwoju fizycznego, duchowego i społecznego, jakie posiadają dzieci ślubne” (art. 121). Czy leży wogóle w mocy ustawodawcy przedrzeć się przez ten prawdziwy gąszcz przesądów społecznych, trudności gospodarczych, imponderabiliów życia rodzinnego i t. p., o to twórcy Konstytucji weimarskiej nie zatroszczyli się. Im wystarczy frazes. To zaś, że ze słów takich, zaczerpniętych ze słownika pewnej uroczystościowej frazeologii, nie da się żadną miarą wyczarować żadnej konkretnej treści, jest jednym tylko dowodem więcej, jak bardzo czułym i niebezpiecznym instrumentem jest słowo mówione, a nawet pisane, tak, że człowiek rzadko umie nad słowem zapanować, a raczej ono zdolne jest zawładnąć człowiekiem, pozbawiając go całego zdrowego krytycyzmu.

Zbliżając się na końcu tej części moich rozważań do naszej rzeczywistości, niech mi wolno będzie stwierdzić, że nasz ustawodawca zdołał się naogół oprzeć szczęśliwie urokom takiej pustej frazeologii, jakiej przykłady widzieliśmy wyżej u naszych bliższych i dalszych sąsiadów. Ale i w naszej ustawie konstytucyjnej znajdziemy też pew-

ne osobliwości. Dość naprzykład porównać art. 3 a lineę ad 2 naszej Konstytucji, głoszący, że „niema ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony” z art. 35, normującym bardzo szczegółowo całą naszą procedurę uchwalania ustaw, by ocenić do jakiego stopnia przepis pierwszy pozbawionym jest jakiegokolwiek konkretnej treści.

A cóż dopiero należałoby powiedzieć o tak niefortunnym i nieprzemyślanym przepisie, jak a linia ad 2 art. 126, nakazującym najpóźniej do roku przedstawić do uzgodnienia ciałom ustawodawczym wszelkie przepisy i urządzenia prawne niezgodne z Konstytucją. Wszakżesz to zadanie — jeżeli ma być *istotnie* wykonane — wymagać musi całych dziesiątek lat pracy sumiennej i fachowej. Tymczasem ustawodawca konstytucyjny nakazał wykonać tak olbrzymie pensum najpóźniej (!) do roku. Choć postanowienie to (*w tym wypadku* na szczęście) nie jest obwarowane żadną sankcją i stanowi książkowy wprost przykład tego, co nazywamy *lex imperfecta*, w prawidłowo zbudowanej ustawie ustrojowej nie dopuszczalnej, tem niemniej wprowadziło ono niebываły chaos i zamieszanie w nasze stosunki. Dość przypomnieć tę drastyczną rozbieżność interpretacyjną, jaka zapanowała już nie wśród szarej rzeszy nas, prawników praktycznych, ale co gorzej w naszych najwyższych magistraturach sądowych. Mam tu na myśli skrajnie odmienną wykładnię tego przepisu w orzeczeniu Sądu Najwyższego, a Najwyższego Trybunału Administracyjnego. I tak Sąd Najwyższy w swem orzeczeniu *plenarnem* z 16 lutego 1924 powiada: „jeśli jednak idzie o przepis prawny nie zawierający nic innego, jak tylko postanowienie sprzeczne z Konstytucją i nadające się nie do uzgodnienia, lecz tylko do bezpośredniego odrzucenia, innemi słowy, jeśli niema żadnej ani faktycznej ani prawnej przeszkody, by w danym przedmiocie konstytucyjny stan prawny wszedł odrazu w życie, to taki przepis odpada *sam przez się*, jako uchylony wprost przez Konstytucję”.

A dalej powiada Sąd Najwyższy w temże samem orzeczeniu: „pogląd uznający uchylenie z dniem 1 czerwca 1921 ipso iure sprzecznych z Konstytucją postanowień, których innemi zastąpić niema potrzeby przyjąć należy za słuszny, z tego powodu, że art. 126 Konstytucji ogłasza jako naczelną zasadę, że Konstytucja wchodzi w życie w dniu ogłoszenia”.

Wręcz odmiennie stanowisko zajął Najwyższy Trybunał Administracyjny, wychodząc z założenia, że niedotrzymanie rocznego terminu z art. 126 nie zderogowało przepisów niezgodnych z Konstytucją. Temu swemu zapatrywaniu dał Najwyższy Trybunał Administracyjny wyraz kilkakrotnie.

I tak w swym wyroku z 14 stycznia 1924 powiada on, co następuje:

„Do ustaw dawniejszych, z Konstytucją niezupełnie zgodnych, ma zastosowanie przepis art. 126 ust. 2, który nakazuje przedstawienie takich ustaw w ciągu roku ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z Konstytucją w drodze prawodawczej. Przepis ten, mówiący tylko o terminie przedstawienia, a nie zawierający żadnego terminu dla ciała usta-

wodawczego dla przeprowadzenia tego uzgodnienia jest tak zwana *lex imperfecta*, gdyż nie zawiera żadnych sankcyj prawnych i zaniedbanie dotrzymania go może, jak to Najwyższy Trybunał Administracyjny już kilkakrotnie, a w szczególności także w swym wyroku z 14 czerwca 1923 wypowiedział, mieć *jedynie następstwa na terenie parlamentarnym*, a nie powoduje sam przez się nieważności niezgodnionej ustawy". Oto do jakich rozbieżności interpretacyjnych doprowadził nawet nasze najwyższe magistratury sądowe nieopatrny i zgoła niezyciowy przepis ad 126 ust. 2 naszej Konstytucji.

Streszczając tę część moich rozważań, pozwalam sobie tedy skonkludować:

W każdej niemal Konstytucji spotykamy pewne przepisy pozbawione wszelkiej konkretnej treści, frazesy będące ofiarą składaną demagogii np. o niedzielach, przeznaczonych na podnoszenie ducha, *superflua*, że np. Izbowo wolno zmieniać i dzielić na artykuły przedłożone im poprawki, lub, że urzędnicy mają być sługami nie partji, lecz ogółu. Pomyślmy o takich np. antynomjach jak ta, że ustawa dochodzi do skutku za zgodą sejmu, gdy o 32 artykuły dalej unormowana jest cała konkretna procedura ustawodawcza. Pamiętajmy wreszcie, że często poszczególne przepisy Konstytucji stanowią typową *lex imperfecta*, w prawidłowo zbudowanej ustawie ustrojowej wręcz niedopuszczalną. Z drugiej jednak strony pomyślmy, że również i te — często wręcz nonsensowe — przepisy chronione są z punktu ich nienaruszalności, czy niezmienności, temi samymi sankcjami, co normy istotnie podstawowe i nasycone treścią fundamentalną.

Czyż wobec tego nie jest pewną ulgą dla obywateli ta myśl, że takie niezyciowe normy obumierają same? Że tedy dokonuje się i w tej, już czysto życiowej, płaszczyźnie pewna zmiana Konstytucji, względnie tych jej norm, które obciążały tylko niepotrzebnie daną ustawę ustrojową, a próby życia nie wytrzymały, bo wytrzymać nie mogły.

W każdym razie — w mojem przynajmniej rozumieniu — jakkolwiek akordy religijne na temat, że tego rodzaju zmiany nie dokonują się w całym majestacie prawa, lecz *via facti* — nie zdają mi się być na miejscu.

II.

Na tak podmalowanem tle przystępuję obecnie do omówienia zmiany Konstytucji *sensu stricto*, t. j. zmiany dokonywanej drogą świadomej i ku temu celowi skierowanej woli ustawodawcy.

Z góry trzeba zaznaczyć, że zarówno *communis opinio doctorum* jak i normy konkretnych ustaw konstytucyjnych zgodne są w tem, iż stwarzają większe rękojmie trwałości dla takich ustaw ustrojowych, niż dla ustaw zwykłych. Zgodnie też z przyjętą powszechnie doktryną, oraz praktyką ustaw konstytucyjnych, opowiadają się za taką rękojmią większej ich trwałości i nasi uczeni jak: Estreicher, Komarnicki, Cybichowski i inni.

I tak Estreicher opowiada się zatem, by Konstytucja była — jak się wyraża — „trudnozmienną”. Zmiana jej powinna wymagać —

zdaniem Estreichera — kwalifikowanej większości obu Izb np. 3/4 głosów, ale pod warunkiem, że ustawa konstytucyjna zawierać będzie wogóle *tylko* pewne *najważniejsze i najogólniejsze* normy ustrojowe.

Ponieważ jednak tak *skodyfikowanej* konstytucji, jak sobie życzy Estreicher, t. j. by ograniczała się ona *tylko* do podstawowych norm nie spotykamy, przeto żądanie Estreichera (większości aż 3/4) nie wydaje mi się pomysłem szczęśliwym. O ile bowiem słuszną jest zasada, by dla zmiany Konstytucji żądać czy to wyższego quorum, czy też kwalifikowanej większości i t. p. o tyle i tutaj okazuje się koniecznym pewien umiar, t. j. by zamierzana zmiana taka nie była najeżona niepokoinalnemi wprost trudnościami. Cybichowski wręcz powiada, że zbyt wielkie utrudnienia zmiany Konstytucji wywołują dążenie do rewolucji. Klasycznego w tej mierze dowodu dostarczyć nam może Francja, wzgl. jej konstytucja z r. 1791. Była ta ustawa ustrojowa petryfikowaną w sposób zgoła osobliwy. Przedewszystkiem podczas 2-ch pierwszych okresów legislatury jakakolwiek jej zmiana była wręcz wzbronioną. Trudno zaiste posunąć się dalej w zaciekłości doktrynerskiej, gdzie twórcy jakiejś ustawy ustrojowej, arogują sobie z góry nieomyślność, a dla tego tworu swojego ducha doskonałość. Ale i po tym pierwszym — że użyję modnego wyrażenia — zamrożonym okresie, dopuszczalność jej zmian postawiono pod poważny znak zapytania. Mianowicie: jakakolwiek zmiana owej Konstytucji musiała być uchwaloną zgodnie przez *trzy(!) Parlamenty z rzędu*, a dopiero czwarty władnym był zmiany te zatwierdzić. No i cóż się pokazało? Oto na przestrzeni najbliższych ośmiu lat uchwalono aż *cztery (!)* różne Konstytucje.

Wracając jeszcze do bezspornej tezy, że przepisy konstytucyjne potrzebują wyraźnej rękojmi swej trwałości, godzi się wspomnieć, że np. Komarnicki czyni pewną subtelną dystynkcję między gwarancją, jakiej żąda dla naczelných norm konstytucyjnych, a rękojmią trwałości dla szczegółów podrzędnego znaczenia. Zdaniem tego uczonego innemi normami gwarancyjnemi winna być obwarowana zmiana ustroju Państwa, czy zmiana systemu dwuizbowego na jednoizbowy, a innemi np. przesunięcie granicy wieku wybieralności. Wszelako to, z punktu widzenia czystej doktryny, najzupełniej słuszne i trafne ujęcie rzeczy nie znajduje naogół odpowiednika w konkretnych normach konstytucyjnych, ile że te ostatnie stawiają zmiany konstytucji, jako takie (a więc bez względu na ich ciężar gatunkowy) z reguły narówni z wyjątkiem chyba tych państw, w których zasadnicze postanowienia konstytucji są spetryfikowane, o czem w swoim miejscu bardziej szczegółowo jeszcze pomówię.

III.

Po tych rozważaniach natury teoretycznej przypatrzmy się, jak tę kwestję, t. j. zmianę ustawy konstytucyjnej, rozwiązują u siebie poszczególne państwa.

Posłużę się tutaj materiałem porównawczym z 26 państw, przy czem zestawię je nie w porządku alfabetycznym, czy innym czysto

mechanicznym, lecz według pokrewieństwa przepisów, normujących dopuszczalność zmiany Konstytucji i to idąc w kolejności od przepisów liberalnych ku sztywnym.

Mówiąc konkretniej zaszereguję dla większej przejrzystości poszczególne państwa do następujących pięciu grup:

- 1) Państwa o normach liberalnych.
- 2) Państwa, w których przyjęcie wniosku o zmianę konstytucji powoduje z mocy samego prawa rozwiązanie Izb ustawodawczych.
- 3) Państwa, w których zmiana Konstytucji następuje w drodze referendum.
- 4) Państwa o konstytucjach „zamrożonych” i wreszcie
- 5) Państwa mające normy w tej mierze zupełnie swoje.

Ad 1).

Zachowując tedy powyższą kolejność przystępuję do omówienia zmiany konstytucji w państwach o normach liberalnych. Są to: Francja, Czechosłowacja, Ameryka, Bułgarja, Japonja i Egipt.

a) We *Francji* normuje to Konstytucja z 25 lutego 1875 w art. 6, który opiewa:

„Izby będą miały prawo w oddzielnych uchwałach, powziętych absolutną większością głosów, z własnej inicjatywy, lub na żądanie Prezydenta Republiki oświadczyć, że ustawy konstytucyjne mają być poddane rewizji. Kiedy obie Izby powezmą tę decyzję, łączą się one w Zgromadzenie Narodowe, aby przeprowadzić rewizję. Uchwały, zmieniające całkowicie lub częściowo ustawy konstytucyjne, winny być powzięte absolutną większością głosów wszystkich członków, tworzących Zgromadzenie Narodowe. Republikańska forma rządów nie może być przedmiotem projektu rewizji”.

Jeżeli zważymy, że konstytucja francuska nie wymaga ani zwiększonego quorum ani kwalifikowanej większości, to zaiste trudno się posunąć w tej materji w liberalizmie dalej.

b) *Czechosłowacja* zajmuje się tą materją w art. 42, 32 i 33 swej konstytucji. Z korelatu tych przepisów wynika, że większość wymagana do zmiany Konstytucji wynosi 3/5 w każdej z izb. Więc i to państwo może się poszczycić przepisami zupełnie liberalnemi, umożliwiającymi zmianę konstytucji w sposób względnie łatwy.

c) Już znacznie trudniej dokonać się może zmiana Konstytucji Stanów *Zjednoczonych Ameryki Północnej*. Miarodajny w tej mierze art. V Konstytucji z 7 września 1787 postanawia bowiem, co następuje: „ilekroć 2/3 obu izb będą to uznawały za potrzebne, Kongres proponuje poprawki do niniejszej Konstytucji na żądanie ciał ustawodawczych w 2/3 wszystkich Stanów, lub też zwoła dla przedstawienia poprawek konwent; oba rodzaje poprawek będą miały pod każdym względem wartość części składowych niniejszej konstytucji, jeżeli będą zatwierdzone przez ciała ustawodawcze w 3/4 stanów, lub przez konwenty utworzone z 3/4 z pośród nich, stosownie do tego, czy pierwszy, czy też drugi sposób zatwierdzenia Kongres proponuje”.

d) *Bułgarja* statuowała sprawę zmiany swej Konstytucji w art. 167, 168, 169 ustawy konstytucyjnej z 28.IV.1879 znowelizowanej w r. 1893.

Procedura jest tu już nieco skomplikowana i rozpada się na dwie tezy. Mianowicie: wnioski o zmianę lub rewizję konstytucji wymagają większości 2/3 plus 1 członków sobrańja. To jest faza pierwsza. Następnie tak uchwalone wnioski winny być przedłożone tak zwanemu Wielkiemu Zgromadzeniu Narodowemu, t. j. podwójnej ilości specjalnie wybranych posłów i dopiero to ciało władne jest i to większością 2/3, ustawę konstytucyjną w całości, czy w części, zmienić.

e) W myśl art. 73 konstytucji *japońskiej* z 11 lutego 1889, projekt zmiany konstytucji, ujęty w formę rozporządzenia cesarskiego przedkłada się Parlamentowi. Obrady mogą się rozpocząć w obecności 2/3 plus 1 członków obu izb, t. j. Izby Panów (*kizokuin*) i Izby Posłów (*shuglin*).

Zmiana może być uchwaloną większością 2/3 każdej z Izb.

f) *Egipt* unormował w art. 157 swej ustawy konstytucyjnej z 19 kwietnia 1923 sprawę zmiany konstytucji w następujący sposób:

„W celu dokonania rewizji konstytucji każda z Izb na mocy uchwały powziętej większością bezwzględną wszystkich swych członków stwierdza konieczność rewizji i określa jej przedmiot. Po zatwierdzeniu tej uchwały przez króla, obie Izby orzekają za wspólnem z nim porozumieniem co do punktów, które stanowią przedmiot rewizji. Każda z obu Izb może powziąć uchwałę prawomocną dopiero w obecności 2/3 liczby swych członków i większością 2/3 głosów”.

Ad 2).

Do tej kategorii zaliczyłem te państwa, w których przyjęcie wniosku o zmianę Konstytucji powoduje z *mocy samego prawa* rozwiązanie Izb ustawodawczych. Są to: Rumunja, Danja, Holandja, Jugosławja, Belgja i Hiszpanja.

a) I tak w szczególności w *Rumunji* statuowały art. 129 i 130 Konstytucji następujący wielce zawiły modus procedendi przy zmianie ustawy konstytucyjnej.

Inicjatywa rewizji konstytucji, czy to w całości czy częściowo, spoczywa w ręku króla lub każdej z Izb ustawodawczych. Na skutek takiej inicjatywy każda z Izb ma oświadczyć bezwzględną większością głosów, czy ma nastąpić rewizja konstytucji. W razie uchwały pozytywnej każda z ich wybiera ze swego łona Komisję mieszaną, która ustala, które ustępy Konstytucji mają być poddane rewizji. To sprawozdanie tej komisji mieszanej ma być odczytane w każdej z Izb dwukrotnie z przerwą piętnastodniową. Po dokonaniu tej formalności obie Izby łączą się pod przewodnictwem najstarszego z przewodniczących i w obecności conajmniej 2/3 liczby wszystkich członków obu Izb i większością 2/3 głosów ustalają, które artykuły będą poddane rewizji, poczem, po powzięciu tej uchwały, rozwiązują się z mocy samego prawa. Następnie nowo wybrane Izby przystępują, w porozumieniu z królem, do dokonania zmian tych przepisów, które mają być

poddane rewizji. Izby mogą obradować przy quorum 2/3 każdej Izby i powziąć uchwałę większością 2/3 głosów. Gdyby te Izby „rewizyjne”, jak je nazywa ustawa, nie mogły spełnić tego swego zadania następują nowe wybory.

Ten, jak go wyżej określiłem, wielce zawył proceder obostrzony nietylko rozwiązaniem Izb już z mocy samego prawa, lecz żądający zarówno zwiększonego quorum jak i kwalifikowanej większości, utrudnia w najwyższym stopniu jakąkolwiek zmianę tej konstytucji.

b) *Danja* ogranicza się w art. 95 swej konstytucji z 5 lipca 1849 do tego, że z chwilą przyjęcia wniosku o zmianę Konstytucji przez obie Izby (volksting i landesting) i wyrażonej na to zgody Rządu, Parlament się rozwiązuje i zarządza się nowe wybory. Następnie, o ile nowo wybrany Parlament wniosek ten, uchwalony przez poprzednie Izby, *i to bez zmian*, przyjmie, dokonuje się zmiany Konstytucji. Jak z powyższego widzimy, Konstytucja duńska nie żąda wprowadzie do swej zmiany ani zwiększonego quorum, ani kwalifikowanej większości, ale z drugiej strony, nie dopuszcza żadnych zmian w projekcie przez poprzednie Izby uchwalonym.

c) *Holandja* unormowała w swej ustawie konstytucyjnej z 6 listopada 1887 w art. 194 i 195 zmianę konstytucji w następujący sposób: Inicjatywa zmiany konstytucji spoczywa w ręku króla lub *drugiej* Izby. Z chwilą uchwalenia takiego wniosku, który musi zupełnie precyzyjnie podać brzmienie proponowanej zmiany, obie izby się rozwiązują i zmiana konstytucji dochodzi do skutku, o ile nowo wybrane Izby opowiedzą się za tym wnioskiem większością 2/3.

d) *Jugosławja* ma, na ogół biorąc, Konstytucję „trudnozmienną”, jeżeli wolno się posłużyć terminologią Estreichera.

Świadczy o tem art. 126 jej Konstytucji z 28 czerwca 1921, który postanawia, co następuje:

Inicjatywa zmiany Konstytucji spoczywa w ręku króla lub Zgromadzenia Narodowego i wniosek odnośny musi wyraźnie sprecyzować, które postanowienia mają być zmienione. Jeżeli wniosek pochodzi od króla, król przesyła go Zgromadzeniu Narodowemu, które się niezwłocznie rozwiązuje z tem, że nowe Zgromadzenie ma być zwołane najpóźniej w terminie czteromiesięcznym. O ile wniosek pochodzi od Zgromadzenia Narodowego, musi być uchwalony większością 3/5 ogólnej liczby członków Zgromadzenia. Z chwilą przyjęcia w mowie będącego wniosku, Zgromadzenie się rozwiązuje i nowe musi być zwołane najpóźniej w terminie czteromiesięcznym od daty uchwalenia wniosku. Zarówno w jednym jak i w drugim wypadku Zgromadzenie może postanawiać *jedynie* o zmianach i dodatkach do Konstytucji tylko tych, które zawarte były we wniosku, na podstawie którego zostało ono zwołane. Wymagana jest większość połowy plus 1 pełnej liczby członków.

e) *Belgia* postanawia w art. 131 swej Konstytucji z 25 lutego 1831, że władza ustawodawcza ma prawo oświadczyć *zwykłą większością głosów*, że przystępuje do rewizji oznaczonych przez nią postanowień Konstytucji. Po tem oświadczeniu rozwiązują się obie

Izby z mocy samego prawa. Nowoobrane mogą uchwalić te, poddane rewizji, postanowienia przy quorum 2/3 i takąż większością kwalifikowaną w każdej z Izb.

f) *Hiszpanja* dopuszcza po myśli art. 125 ustawy konstytucyjnej z 9 grudnia 1931, zmiany konstytucji bądź na wniosek Rządu, bądź 1/4 ustawowej liczby członków Parlamentu. W obu wypadkach żąda się konkretnego wymienienia tych przepisów, które mają być uchylone, zmienione, lub dodane, przyczem wymaga się w ciągu pierwszych czterech lat obowiązywania Konstytucji większości kwalifikowanej, t. j. 2/3 a po upływie tego czterolecia zwykłej. W razie stwierdzenia w ten sposób konieczności reformy Konstytucji Izba rozwiązuje się automatycznie i nowe wybory mają się odbyć w ciągu sześćdziesięciu dni. Nowo wybrana Izba rozstrzyga w charakterze konstytuandy o wniosku zmiany konstytucji, a następnie ma być nadal czynną jako zwykłe kortezy.

Ad 3).

Trzecią kategorię stanowią te państwa, w których zmiana Konstytucji następuje w drodze referendum. Rozróżnić tu trzeba 2 grupy państw, t. j. takie, gdzie przy zmianie konstytucji referendum jest *obowiązkowe*, oraz takie, w których referendum wprowadzić *może*, ale *nie musi*, być zarządzone. Do pierwszej kategorii należą: Szwajcaria, Estonia, Litwa i Łotwa oraz Austria (w tej ostatniej, o ile ma nastąpić *ogólna* zmiana Konstytucji), do drugiej: Austria (o ile idzie o *częściową* zmianę konstytucji) oraz Niemcy i Gdańsk. I tak w szczególności:

a) *Szwajcaria* unormowała zmianę swej Konstytucji Związkowej ustawą z 5 lipca 1891 art. 118, 119, 120, 121, 123. Z korelatu tych przepisów da się przedmiotowo ustalić następujący modus procedendi: Na wstępie zaznacza ustawa, że Konstytucja może być zmieniona w całości lub częściowo każdej chwili. W razie różnicy zdań między obu Izbami co do niezbędności całkowitej rewizji albo w razie, jeżeli 50.000 wyborców zażąda rewizji *ogólnej*, kwestja, czy rewizja ma nastąpić czy też nie, oddana jest pod referendum ogółu obywateli, którzy głosują „tak” lub „nie”. Jeżeli referendum wypadnie w sensie pozytywnym, Izby mają być rozwiązane i zarządza się wybory dla przeprowadzenia rewizji konstytucji. Natomiast rewizja *częściowa* może się dokonać bądź z inicjatywy 50.000 wyborców, żądających przyjęcia nowego artykułu, lub usunięcia, względnie zmiany, pewnych określonych przepisów, bądź z inicjatywy Izb ustawodawczych. Inicjatywa ludowa może się wyrazić bądź w formie wskazówki ogólnej, bądź w formie dokładnie opracowanego projektu. W wypadku pierwszym i o ile obie Izby oświadczyły zgodę, mają one przystąpić do częściowej rewizji wedle tej wskazówki ogólnej i następnie przedstawić do referendum konkretny projekt. Jeżeli zaś Izby nie zgadzają się z przedstawionem im żądaniem, to kwestja rewizji częściowej ma być oddana pod głosowanie ludowe i o ile większość głosujących opowie się za rewizją, Zgromadzenie Związkowe *musi się* do tej uchwały ludowej zastosować

i podjąć rewizję. Natomiast jeżeli żądanie przedstawione jest w formie konkretnego projektu, a Zgromadzenie Narodowe z tym projektem się nie zgadza, może wypracować *własny projekt*, lub doradzić ludowi odrzucenie projektu przedstawionego. Zrewidowana w ten sposób konstytucja związkowa, względnie zrewidowana jej część, nabiera mocy obowiązującej, o ile przyjęta zostanie przez większość obywateli szwajcarskich, biorących udział w głosowaniu i przez większość kantonów. Rezultat głosowania w każdym kantonie uważa się za głos kantonu. Z powyższego przedstawienia rzeczy widzimy, że Szwajcaria obwarowała swoją konstytucję związkową tego rodzaju kautelami, które nad wyraz utrudniają, jeżeli nie wręcz uniemożliwiają, jej zmianę.

b) *Estonja* rozbudowała w swej konstytucji z 15 czerwca 1920 instytucję referendum w rozmiarach chyba nigdzie nie spotykanych. Dość powiedzieć, że tam *każda jakakolwiek ustawa* przyjęta przez Parlament, czyli Riigikoogu, ma być przez dwa miesiące nie ogłaszana, o ile tego zażąda 1/3 Izby. O ile w ciągu tych dwóch miesięcy, 25.000 wyborców zażąda poddania tej ustawy pod referendum. ogłoszenie jej zależy od wyniku głosowania ludowego. Taż sama liczba (25.000 wyborców) może zażądać, by jakaś ustawa została wydana, zmieniona, lub uznana za nieważną. Odnośne żądanie należy złożyć jako opracowany wniosek do Riigikoogu, który może bądź wniosek ten uchwalić, bądź odrzucić. W wypadku odrzucenia, projekt *musi być* poddany referendum. O ile oświadczy się za nim większość biorących udział w referendum, nabywa on mocy obowiązującej. Co się tyczy zmiany konstytucji, to tutaj inicjatywa przysługuje zarówno ludowi jak i Riigikoogu, przyczem bez względu na to, z czyjej inicjatywy wyszedł ten wniosek o zmianie konstytucji, rozstrzyga *tylko* referendum, przyczem projekt takiej zmiany ma być podany do powszechnej wiadomości conajmniej na trzy miesiące przed dniem głosowania ludowego.

Wobec powyższego wolno chyba zaliczyć konstytucję estońską do wielce „trudnozmiennych“.

c) *Litwa* statuowała w art. 102 i 103 swej ustawy konstytucyjnej z 1 sierpnia 1922 odnośnie do zmiany konstytucji, co następuje: Inicjatywa w tej mierze przysługuje: Sejmowi, Rządowi, lub 50.000 obywateli. Sejm może uchwalić wniosek o zmianę, czy uzupełnienie, Konstytucji kwalifikowaną większością 3/5 wszystkich głosów poselskich.

Na żądanie Prezydenta Rzeczypospolitej, dalej 1/4 ogółu posłów, lub 50.000 wyborców, wniosek odnośny, uchwalony przez Sejm, ma być poddany referendum z tem, że jeżeli żądania referendum nie było, uchwała Sejmu, zmieniająca czy uzupełniająca konstytucję, wchodzi w życie po upływie trzech miesięcy od dnia uchwalenia wniosku. Referendum odpada, o ile zmianę, lub uzupełnienie, konstytucji uchwali Sejm większością 4/5 wszystkich głosów poselskich.

Przepis końcowy, dopuszczający wprawdzie zmiany ustawy samą uchwałą sejmu, ale żądający do tego tak wysoko kwalifikowanej większości jak 4/5 ogółu głosów, uznać trzeba za czysto *teoretyczny* tak, że *realne* możliwości zmiany konstytucji litewskiej spoczywają właściwie tylko w referendum ludowym.

d) *Łotwa* przewiduje w swej Konstytucji z 15 lutego 1922 pewne materje, których zmiana *musi* być poddana głosowaniu ludowemu. Należą tu po myśli art. 77: Sprawa ustroju Państwa, jego granic, oraz sprawa głosowania do Parlamentu czyli do Saejmy. Pozatem władną jest Saejma po myśli art. 76 poddać rewizji Konstytucję przy quorum 2/3, a zmiany uchwała się w trzech czytaniach większością 2/3 głosów deputowanych obecnych na posiedzeniu.

Wszelako art. 78 daje uprawnienie 1/10 wyborców przedstawienia Prezydentowi Republiki całkowicie opracowanego projektu rewizji Konstytucji, który to projekt ma Prezydent przedłożyć Saejmie. Jeżeli Saejma wprowadzi w projekcie zmiany, poddaje się go referendum. Zmiany te uważa się za uchwalone w razie opowiedzenia się za nimi conajmniej połowy wszystkich wyborców.

e) *Austria* postanawia w swej ustawie konstytucyjnej z 1 października 1920 w art. 44, że do uchwalenia zmiany konstytucji przez Radę Narodową, czyli Parlament, potrzebne jest quorum conajmniej połowy jej członków oraz większość 2/3.

Następnie tak powziętą uchwałę *musi się poddać referendum*, jeżeli dotyczy ona zmiany Konstytucji *jako całości*. Natomiast jeżeli przedmiotem uchwały była tylko *częściowa* zmiana, głosowanie ludowe następuje tylko wtedy, gdy zażąda tego 1/3 członków Rady Narodowej, lub Rady Związkowej.

f) *Niemcy* unormowały zmianę konstytucji w swej ustawie konstytucyjnej z 11 sierpnia 1919 w następujący sposób: Konstytucja może być zmieniona — jak głosi art. 76 — w drodze ustawodawczej. Potrzebne quorum 2/3 i kwalifikowana większość 2/3. O ile zmiana ma nastąpić w drodze referendum, z inicjatywy ludowej, konieczną jest zgoda 2/3 uprawnionych do głosowania. Tutaj zaznaczyć należy, że Konstytucja niemiecka zna referendum bądź w wypadku odroczenia ogłoszenia jakiejś ustawy na wniosek conajmniej 1/3 liczby członków Sejmu Rzeszy, a referendum zażądała 1/20 części ogółu wyborców, bądź na wniosek samych wyborców, gdy zażąda tego 1/10 uprawnionych do głosowania.

O ile Sejm Rzeszy — powiada w dalszym ciągu art. 76 — mimo sprzeciwu Rady Rzeszy zmianę konstytucji uchwali, wolno Prezydentowi ustawy takiej nie ogłosić, o ile Rada Rzeszy w ciągu dwóch tygodni zażąda referendum ludowego.

g) *Gdańsk* żąda w swej konstytucji z 14 czerwca 1922 w art. 49 uchwały Parlamentu (czyli Volkstağu) przyjętej w dwóch czytaniach. przedzielonych okresem conajmniej miesięcznym, przy quorum 2/3 i taką większością głosów. Natomiast do zmiany Konstytucji, postanowionej w drodze referendum, potrzebna jest zgoda większości wyborców. Uchwalone zmiany uprawomocniają się dopiero po podaniu ich do wiadomości Ligi Narodów i po otrzymaniu od tej ostatniej oświadczenia, że nie podnosi ona przeciw tym zmianom żadnych zarzutów.

Wreszcie odnośnie do referendum zaznaczyć należy, że należy je zarządzić na żądanie 1/10 wyborców przy przedłożeniu *konkretne-*

go projektu danej ustawy. Senat winien przedłożyć taki projekt Volkstagowi z równoczesnym wyłożeniem swego stanowiska. O ile Volkstag przedłożony mu projekt przyjmie bez zmiany — referendum odpada.

Ad 4).

Przechodząc teraz do tej kategorii państw, których konstytucje pozwoliłem sobie nazwać zamrożonemi, rozpatrzyć należy ustawy konstytucyjne: Grecji, Szwecji, Norwegji i Ks. Lichtenstein.

a) *Grecja* stawia w swej konstytucji z 28 listopada 1864 w art. 107 przedewszystkiem jako zasadę iż „rewizja całej Konstytucji jest niedozwolona”, a jedynie poszczególne nie zasadnicze (w tłumaczeniu niemieckiem „nicht fundamentale”) postanowienia mogą ulegać rewizji. Na to musi Izba zażądać tego w dwóch po sobie następujących kadencjach („Legislaturperioden”) i to większością 3/4. W razie powzięcia takiej uchwały, Izba się rozwiązuje i wybiera się nową, specjalnie dla rewizji Konstytucji, składającą się z podwójnej ilości posłów. Większość zwykłą, wymagane quorum: połowa plus 1 poseł.

b) *Szwecja* normuje sprawę zmiany konstytucji w art. 81 ustawy konstytucyjnej z 6 czerwca 1809 w sposób następujący: konstytucja może być zmieniona decyzją króla i uchwałami Parlamentu, czyli Riksdagu, powziętymi *na dwóch sesjach zwyczajnych*. Jeżeli propozycja wyszła od króla, zmiana następuje zwykłą większością Riksdagu. Natomiast, o ile ma to nastąpić z inicjatywy Riksdagu, uchwała ma być przedłożoną królowi, który, po zaciągnięciu opinji Rady stanu, komunikuje Riksdagowi bądź swoją zgodę bądź motyw swjej odmowy.

Jeżeli zważymy, że wszelka zmiana przedsiębrana z inicjatywy Riksdagu, spotkawszy się ze sprzeciwem króla, upada, a podjęta z inicjatywy króla wymaga zgodnych uchwał powziętych na dwóch sesjach zwyczajnych, to i tutaj można mówić o Konstytucji zamrożonej, nie aspirując zresztą do tego, czy ta terminologja jest ścisłą i wogóle dopuszczalną.

c) *Norwegja* obwarowała w swej ustawie konstytucyjnej z 25 maja 1905 zmianę Konstytucji tak daleko idącemi kautelami, że tu istotnie (i to już bez popełnienia nieścisłości) można mówić o zamrożeniu, czy jeżeli kto woli — o petryfikacji tej Konstytucji.

Podobnie bowiem, jak konstytucja grecka, stanowi i konstytucja norweska w art. 112, że zmiana nie może dotyczyć zasadniczych postanowień konstytucji (w tłumaczeniu niemieckiem „niemals den Prinzipien dieses Grundgesetzes widersprechen”), a tylko stanowić może modyfikację poszczególnych postanowień, które nie zmieniają ducha tej konstytucji. Wniosek taki może być zgłoszony *tylko na pierwszym posiedzeniu* Parlamentu, czyli Stortingu, po nowych wyborach i musi być ogłoszony drukiem. Wszelako dopiero *następny* Storting, po swoich wyborach, może rozstrzygnąć, czy należy dokonać proponowanej zmiany, czy nie. Uchwała w sensie pozytywnym może zapasć większością 2/3 głosów.

Dla lepszego zrozumienia tamtejszej mechaniki legislacyjnej godzi się przypomnieć, że Parlament norweski czy Storting rozpada się

na dwa oddziały „Landting” stanowiący 1/4 Stortingu i „Odelsting” stanowiący 3/4 Stortingu.

Jeżeli Landting odrzuci dwukrotnie wnioski Odelstingu, to wówczas schodzi się cały Storting i uchwała większością 2/3 głosów.

Wreszcie odnośnie do veta królewskiego godnym zapamiętania jest przepis art. 79 Konstytucji, według którego jeżeli trzy po sobie następujące Stortingi powezmą zgodnie jakąś uchwałę, to staje się ona ustawą *nawet bez sankcji króla*.

Ad 5).

Może nietyle ze względu na wartość informacyjną, jako materiału porównawczego przy naszych rozważaniach, ile raczej w imię pewnej ścisłości, nakazującej mi nie pomijać także i pewnych całkiem swoistych norm konstytucyjnych, wspomnę jeszcze o ustawach konstytucyjnych w Rosji, Finlandji i Śląsku.

a) *Rosja* postanawia w swej konstytucji z 10 lipca 1918, że najwyższa władza w Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republice Sowieków należy do ogólnorosyjskiego Zjazdu Sowieków, a w okresach między zjazdami, do ogólnorosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego. Zjazd ten składa się z przedstawicieli sowieków miejskich, licząc jednego delegata na 25.000 wyborców i z przedstawicieli gubernjalnych zjazdów sowieków, licząc jednego delegata na 125.000 mieszkańców.

W myśl art. 49 wyżej powołanej ustawy konstytucyjnej do kompetencji ogólnorosyjskiego Zjazdu Sowieków, względnie w okresie między zjazdami, do ogólnorosyjskiego C. K. W. należą wszystkie sprawy wagi ogólnopństwowej, a wśród nich zatwierdzanie, zmiany, lub uzupełnianie konstytucji.

b) *Finlandja*, rządząca się ustawą konstytucyjną z 17 lipca 1919 składa prawo inicjatywy ustawodawczej obok Izby reprezentantów, nadto w ręce Prezydenta. Ten ostatni wykonuje to swoje prawo, składając w Izbie projekty ustaw, opracowane przez Radę stanu, czyli Radę Ministrów. W zależności od rodzaju sprawy dołącza się opinię Sądu Najwyższego, albo Najwyższego Trybunału Administracyjnego, albo wreszcie jednego i drugiego o tym projekcie. Co się tyczy w szczególności ustawy konstytucyjnej, to uznana jest ona po myśl art. 95 Konstytucji we wszystkich swych częściach za prawo zasadnicze *nieodwołalne*. Można ją zmieniać, wyjaśniać, uchylać, lub odstępować od jej postanowień, tylko w trybie przepisany wogóle dla spraw zasadniczych.

Wszelako na czem ten tryb polega — konstytucja nie mówi.

c) Wreszcie nasz *Śląsk* rządzi się własnym statutem organicznym nazwanym „Ustawą konstytucyjną województwa Śląskiego” z dnia 15 lipca 1920. Dla nas może być w tej chwili interesującym art. 44, stanowiący, że „ustawa, któraby zmieniała tę ustawę konstytucyjną i ograniczała prawa ustawodawstwa lub samorządu śląskiego, wymagać będzie zgody Sejmu Śląskiego”.

IV.

Podchodząc wreszcie obecnie do naszej rzeczywistości, uważam, że ten materiał porównawczy z 26 państw, jaki pozwoliłem sobie w najogólniejszym skrócie powyżej zestawić, nie da nam jeszcze należytego punktu oparcia w spojrzeniu na nasze Jutro konstytucyjne, jeżeli nie zagłębimy bodaj pobieżnie do projektów, które poprzedziły naszą obecną ustawę konstytucyjną. I tak w szczególności:

1) W projekcie rządowym z 3 listopada 1919 (druk sejmowy Nr. 443 F) czytamy w art. 102, iż „po roku od ustalenia granic postanowienia ustawy niniejszej mogą być zmienione w ciągu dwóch lat następnych przy obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów, zwykłą większością”.

2) W odróżnieniu od projektu rządowego, zupełnie skodyfikowanego, *wniosło „Wyzwolenie“* w dniu 6 maja 1919 (druk sejmowy Nr. 443) coś na kształt orędzia konstytucyjnego. W rozdziale oznaczonym jako tytuł V powiedziano: „podstawowe prawa, uchwalone już przez Sejm, nabierają mocy obowiązującej dopiero przez powszechne zatwierdzenie, a mianowicie: w ciągu miesiąca wolno składać względem nich sprzeciwy i konfederacja obywateli 1/2 miliona skłania Sejm do rozpatrywania powtórnego, lub do oddania pod powszechne głosowanie, gdy przy powtórnem rozpatrzeniu Sejm utrzyma je, ale większością nie dość znaczną”.

Jak trudną byłaby jakakolwiek praca ustawodawcza w takich warunkach — łatwo sobie wyobrazić.

3) Jeszcze dalej w tym kierunku poszedł *projekt posła Mieczysława Niedziałkowskiego* i tow. zatytułowany: „Tymczasowa ustawa konstytucyjna Rz. P.” (druk sejmowy Nr. 443 C.). Wprawdzie art. 101 żądał większości 2/3, a art. 37 za dostateczne quorum uważał połowę ogólnej liczby posłów, ale zato art. 51 i 88 stawiały pod znak zapytania wogóle możliwość jakiegokolwiek *normalnej* pracy ustawodawczej, a przynajmniej nadawały jej tempo jeszcze powolniejsze, niż projekt „Wyzwolenia”. Art. 51 stanowił bowiem, że „każda ustawa może być poddana głosowaniu ludowemu na żądanie Sejmu, Prezydenta (a tu dodajmy w pewnych wypadkach i Izby Pracy) „wreszcie na żądanie przynajmniej 100.000 obywateli”. Zaś art. 88 zastrzegał Izbie Pracy tego rodzaju przywilej, że może ona „uchwałą powziętą większością 2/3 głosów poddać głosowaniu ludowemu *wszelką* uchwałą lub ustawę, przyjętą już lub odrzuconą w Sejmie, jeżeli „w wynikach głosowania sejmowego zobaczy oczywistą szkodę dla interesów pracy”.

Poprostu zgroza przejmuje na myśl, jakie to złowróźbne dla Państwa tryumfy mogłaby wówczas święcić demagogja i czem byłaby w takich warunkach praca ustawodawcza, względnie jaką rolę odgrywałyby wówczas ciała ustawodawcze, gdyby ten projekt stał się był ustawą.

4) Wielkim umiarem odznaczał się wniosek *posła Stanisława Głabińskiego* i tow. z 30 maja 1919 (druk Nr. 443 D.), zawierający „Projekt Konstytucji Rz. P.”. Wedle art. 113 rzeczonego projektu

w ciągu roku po ustaleniu granic ustawa konstytucyjna może być zmieniona i to zwyczajną większością, przy udziale przynajmniej połowy ogólnej liczby członków Sejmu.

Natomiast miałbym poważne zastrzeżenia co do art. 114 postanawiającego po upływie 25 lat gruntowną rewizję Konstytucji, zresztą tak samo zwyczajną większością i przy takim samym quorum, jakie przewidziano w art. 113. Uważam bowiem taką perjodyczną rewizję za przeżytek, a zastrzeżeniom moim w tej materji dam bardziej dosadny wyraz, omawiając ten problem poniżej w uwagach końcowych.

5) Wielce skomplikowany modus procedendi przewidywał przy zmianie Konstytucji wniosek *posła Buzka* i tow. z 30 maja 1919 (druk Nr. 443 E) zatytułowany „Projekt Konstytucji Rz. P.”.

Z korelatu art. 131, 132 i 133, normujących tę materję, da się ustalić, co następuje:

W obecności conajmniej połowy ustawowej liczby mogą obie Izby Sejmu Narodowego uchwalić, które artykuły mają być zmienione lub uchylone, względnie jakie nowe artykuły mają być do Konstytucji wprowadzone. Tę uchwałę opublikuje Prezydent i rozwiąże Izbę Posaelską. To samo ma zająć w wypadku, gdy conajmniej połowa Sejmów Ziemskich powzięła w ciągu trzech lat uchwałę w przedmiocie zmiany Konstytucji. Po wyborach schodzą się obie Izby razem jako Zgromadzenie Narodowe i uchwałą w przedmiocie zmiany Konstytucji mogą powziąć w obecności conajmniej połowy ustawowej liczby członków obu Izb, przyczem głosowanie imienne jest *obligatoryjne*. Taką uchwałę publikuje Prezydent, a uzyskuje ona moc prawną dopiero po przyjęciu jej przez conajmniej połowę Sejmów Ziemskich. W ziemiach, w których zmiana Konstytucji musi być przez lud uchwaloną, zarządza się głosowanie ludu nad taką uchwaloną przez ciała ustawodawcze zmianą konstytucji. Wynik głosowania w ziemi uważa się za głos Sejmu Ziemskiego. Jeżeli taka zmiana, tak uchwalona uzyska moc prawną przed upływem 6-ciu lat, ma ją Prezydent ogłosić jako zmianę obowiązującą.

Nietrudno sobie wyobrazić, co za chaos powstałby i na jakie wstrząsy byłoby narażone Państwo, gdyby ten, zgoła niefortunny pomysł stał się był ustawą.

6) W projekcie opracowanym *przez ankietę powołaną przez Rząd* (druk Nr. 443 D) zmiany dokonać mogą po myśli art. 113 ciała ustawodawcze większością 2/3 przy quorum wynoszącym połowę ustawowej liczby członków każdej z Izb. Ponadto przewidzieli autorowie w postanowieniach przechodnich (art. 115), iż w ciągu dwóch lat po ustaleniu granic, Konstytucja może być zmieniona przy identycznym quorum zwykłą większością głosów.

7) Wreszcie wniesiony w obecnej kadencji *przez posłów z klubu B. B. W. R. projekt zmiany Konstytucji* (druk Nr. 111 okresu III) normuje kwestję zmiany Konstytucji w art. 142 zupełnie dosłownie tak samo jak art. 125 Konstytucji, obecnie obowiązującej, oczywiście

z wyeliminowaniem postanowień dziś już nieaktualnych, a dotyczących uprawnień sejmu poprzedniego, a natomiast z zachowaniem obligatoryjnej rewizji Konstytucji co 25 lat.

V.

Zestawiając ostatecznie zarówno ten materiał, jakiego nam dostarczył przegląd ustaw konstytucyjnych 26 państw, jak i pokłosie zebrane z naszych siedmiu rodzimych projektów, da się ustalić jako bezsporne, że:

instytucji perjodycznej rewizji Konstytucji w sensie naszego art. 125 (względnie art. 142 Projektu B. B. W. R.) żadna Konstytucja nie zna, dalej, że

inicjatywę zmiany ustawy konstytucyjnej ma w całym szeregu państw, jako to: we Francji, Rumunii, Jugosławji, Finlandji, Holandji i Szwecji: monarcha wzgl. prezydent, a w Hiszpanji, Litwie i Ks. Lichtenstein: rząd, obok oczywiście bezspornej inicjatywy, jaka we wszystkich państwach przysługuje w tej mierze ciałom ustawodawczym, wreszcie, że

jako regułę przyjęto prawie we wszystkich państwach obwarowanie ustaw Konstytucji pewnemi rękojmiami trwałości, żądając wyższego quorum oraz kwalifikowanej większości przy ich uchwalaniu.

Z tych założeń wychodząc, dądzą się — w mojem przynajmniej rozumieniu — wysnuć dla naszej rzeczywistości następujące wskazania:

1) Należy zaniechać zupełnie myśli o perjodycznej rewizji ustawy konstytucyjnej. Jest to przeżytek przejęty bezkrytycznie z Konstytucji 3-go Maja, lecz w dzisiejszej rzeczywistości niczem nieuzasadniony. Wówczas gdy Konstytucja 3-go Maja była wogóle *trzecia* na świecie (obok Francji i Ameryki) *skodyfikowaną* ustawą konstytucyjną dalej, gdy niewiadomo było, czy i na ile próbę życia wytrzyma, wreszcie, gdy obawiano się (i to słusznie) częstych i gwałtownych zmian Konstytucji, takich, jakich widownią była ówczesna Francja, miało tego rodzaju postanowienie, o perjodycznej rewizji ustawy konstytucyjnej, pełne uzasadnienie.

Dali też swoim obawom i wątpliwościom w tej mierze wyraz nasi praojcowie-twórcy tego wiekopomnego dzieła w słowach:

„Zapobiegając z jednej strony gwałtownym i częstym zmianom Konstytucji narodowej, z drugiej uznając potrzebę wydoskonalenia onej, *po doświadczeniu jej skutków, co do pomysłowości publicznej*, porę i czas rewizji i poprawę Konstytucji, co lat 25 nąznaczamy”.

Ale dziś, gdy konstytucjonalizm ma już za sobą *wiekowe* z górą doświadczenie, dalej olbrzymią literaturę we wszystkich językach, naświetlającą wszechstronnie, każdy najdrobniejszy problem konstytucyjny, wreszcie wydoskonaloną technikę ustawodawczą, perjodyczna rewizja nie znajduje żadnego *rzecowego* uzasadnienia. Słusznie też

kwestjonuje racjonalność takiego „wznowienia zasady majowej” Cybichowski, widząc w tem jedynie „reminiscencję historyczną”.

2) W związku z tem podstawowem wskazaniem: wzmożenia władzy Prezydenta, za jakim idzie nasza rzeczywistość, zapoczątkowana rewolucją majową, a umocniona w całym majestacie prawa ustawą z 2 sierpnia 1926, opowiadam się za tem, by zgodnie z art. 66 projektu klubu B. B. W. R. przyznającym Prezydentowi prawo inicjatywy ustawodawczej, także i zmiana Konstytucji mogła być dokonana na wniosek Prezydenta, nie naruszając oczywiście analogicznego uprawnienia Izb ustawodawczych.

3) Słusznie w swych podstawowych założeniach zasada obwarowania trwałości ustawy konstytucyjnej odpowiedniami rękojmiami co do quorum tudzież co do kwalifikowanej większości, powinna — mojem zdaniem — doznać *zróznicowania* w zależności od tego, z *czyjej inicjatywy* zmiana ta ma być dokonana. O ile bowiem słusznem jest żądanie, by zmiana Konstytucji, z inicjatywy ciał ustawodawczych, dokonywała się kwalifikowaną większością np. 2/3 głosów, o tyle równie słuszną powinna być zasada, by do zmiany Konstytucji z inicjatywy *Prezydenta* wystarczyła *zwykła* większość oczywiście, przy statuowaniu w obu wypadkach jednakowego quorum.

Ciężar bowiem gatunkowy inicjatywy tego czynnika nadrzędnego, jakim chcemy mieć Prezydenta, powinien być tak wielki, Jego autorytet tak potężny, że starczyć powinien za jakąkolwiek *inną* rękojmię trwałości Konstytucji, względnie, że z danego Mu prawa inicjatywy w kierunku jej zmiany, będzie On czynił użytek z wielkim umiarem.

W myśl powyższego pozwalam sobie przedłożyć Wysokiej Komisji do uchwalenia następujące

T E Z Y

I.

Zmiana ustawy konstytucyjnej może być dokonana:

- 1) z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 2) na wniosek każdej z Izb Ustawodawczych.

II.

W przypadku pierwszym wymaganą jest zwykła większość ustawowego składu Zgromadzenia Narodowego, w przypadku drugim: większość kwalifikowana 2/3 głosów w każdej Izbie.

III.

Wymagane w obu przypadkach quorum jednakowe, t. j.: conajmniej połowa ustawowej liczby członków każdej Izby.

IV.

O ile wniosek nie obejmuje zmiany ustawy konstytucyjnej, *jako całości*, lecz dotyczy jedynie poszczególnych jej przepisów, może być przedmiotem dyskusji i uchwały ciał ustawodawczych wyłącznie i jedynie materia, podana we wniosku inicjatorów.

POSIEDZENIE KOMISJI KONSTITUCYJNEJ
DNIA 9 MARCA 1933 ROKU.

Referat p. Fichny
o prawach i obowiązkach obywatelskich.

W zagadnieniu praw i obowiązków obywateli, jako zasadniczy i podstawowy element występuje stosunek obywatela do państwa. W Konstytucji marcowej zagadnienie to jakby nie istniało, jeżeli zaś istniało — to jako motyw uboczny, drugorzędny. Punktem wyjścia dla twórców Konstytucji przy budowie Rozdziału V-go było wyliczenie obowiązków, ciężących na obywatelu w stosunku do państwa, oraz bardzo ściśle, prawie arytmetyczne wyliczenie i zagwarantowanie wszystkich uprawnień, jakie doba liberalizmu i demokracji, doba omnipotencji władz ustawodawczych, dla jednostki, jako indywiduum, zdobyła. Mimo to, że był to okres budowania państwa w obliczu toczonych wojen, w trudnym czasie wykuwania granic państwa krwią i życiem młodego polskiego żołnierza, właśnie dlatego, że znaleźliśmy się otoczeni państwami, które wojnę przegrały, w których rozbłysły pożary rewolucji i haseł skrajnie radykalnych, za podstawę rozważań wzięliśmy obywatela w oderwaniu od ram tworzącej się państwowości.

Krótki okres pracy na niwie własnej państwowości wykazał dosadnie, że rozdział Konstytucji marcowej, traktujący o prawach i obowiązkach obywateli posiada charakter wybitnie teoretyczny i że do wymogów naszego życia państwowego nie jest dostosowany.

Nie jest więc jedynie aktualnem hasło naprawy ustroju państwa, nie mniej bowiem ważnem jest zagadnienie ustosunkowania się obywateli do państwa w ramach nowego ustroju. Zresztą życie, praktyka ustawodawcza obecnych Izb zagadnienie to już dawno na porządku dziennym postawiły.

Mimo to nie daję próby rozwiązania tego zagadnienia na podstawie nowoczesnej teorii o państwie. Nie czuję się bowiem ku temu ani powołany, ani też należycie przygotowany.

Nie poddaję również krytycznej ocenie poszczególnych zagadnień, których cały las w Rozdziale V się znajduje. Stoję bowiem na

stanowisku, że tak jak zagadnienie naprawy ustroju poddane zostało szczegółowym zadaniom, rozbite na cały szereg poszczególnych problemów i następnie dopiero w jedną syntetyczną całość spajane, taki porządek pracy winien również być zastosowany przy Rozdziale V.

Nie sposób bowiem w jednym referacie jednocześnie traktować o tak kapitalnych zagadnieniach, jak ustroj rolny, ustawodawstwo socjalne, wychowanie młodzieży, szkolnictwo, stosunek Kościoła do państwa, zagadnienie mniejszości narodowych, autonomii terytorjalnej i t. d. i t. d. Nie sposób pozatem wmieścić to wszystko w jeden rozdział i wymieniać po kolei, bez porządku, bez należytego uzasadnienia.

Zdając więc sobie sprawę z ogromu pracy i piętrzących się przedemną trudności, wybrałem drogę dużo łatwiejszą i w efekcie skromniejszą.

Pracę swoją potraktowałem raczej jako wstęp historyczny i jednocześnie jako wstęp aktualny do postawienia na porządku dziennym tak kapitalnego zagadnienia, jakim jest stosunek obywateli do państwa. Z tego musi być wyprowadzony dalszy, konieczny wniosek — poddanie szczegółowej rewizji całego Rozdziału V Konstytucji marcowej.

Jeżeli mówić o prawach i obowiązkach, zagwarantowanych obywatelom Konstytucją, słuszną i konieczną jest rzeczą:

a) wskazać na drogi historyczne, któremi kroczyła myśl ludzka, zanim doszła do stworzenia wiekopomnego dzieła p. t. „Deklaracja praw człowieka i obywatela“, uzupełniła je następnie „obowiązkami“, wypływającymi ze stosunku państwa do obywatela i doprowadziła w rezultacie do zagwarantowania praw i ustalenia obowiązków w zasadniczej ustawie konstytucyjnej;

b) szczególnie zaś zobrazować dzieje wolnego człowieka i obywatela w Polsce przedrozbiorowej i w okresie niewoli;

c) odpowiedzieć na pytanie, czy w obecnej ustawie konstytucyjnej pójść drogami utartymi, t. zn. wyliczać każdy obowiązek obywatelski, analizować każde, przysługujące mieszkańcowi naszego państwa, prawo, czy też raczej wrócić do formy dawniejszej i ustalić prawa i obowiązki polskiego obywatela w formie zasadniczej deklaracji .

I.

Myśl ludzka od zarania wieków, a więc od momentu, kiedy na kuli ziemskiej powstawać zaczęły zorganizowane formy współzycia ludzkiego pracowała usilnie nad zasadniczym zagadnieniem: ustosunkowania się bezpośredniego do tworzonych form współzycia, ustalenia roli człowieka, jako indywiduum w określonej już formie gromadzkiej organizacji.

Sagi i kroniki historyczne przynoszą nam wieści o prastarej organizacji rodów i gromad. I już wtedy, jak również w okresie powstawania najlepszej i najwyższej formy organizacji współzycia ludzkiego, a więc organizacji państwowej zauważamy odrazu zasadniczy podział ludzi, tych samych członków organizacji państwowej

na obywateli państwa, czyli na tych, którzy prócz obowiązków przedewszystkiem prawa posiadają i na tych, którzy poza obowiązkami, praw żadnych, nawet prawa do życia, nie mają:

Świat starożytny zna ludzi wolnych i niewolników.

Świat średniowieczny, już przepojony całkowicie ideą chrześcijańską, a więc ideą człowieka równego wobec Boga, równości tej nie uznaje we wzajemnym stosunku człowieka do człowieka. Zna niewolnika nietylko tego, który stał się łupem wojny, ale nawet z obywatela własnego państwa, z mieszkańca swojej wsi robi człowieka pozbawionego wszelkich praw ludzkich.

Zagadnienie zrównania ludzi wobec siebie i w stosunku do organizacji państwowej bez względu na urodzenie i pochodzenie, bez względu na krew i bogactwo, rozwiązał dopiero świat nowożytny. Stało się to w obliczu bardzo ciężkiej i mozolnej walki, po wielu trudach i zmaganiach, po krwawych wojnach, wstrząśnieniach wewnętrznych i kataklizmach, po gruntownym przeoraniu duszy ludzkiej, ludzkiej myśli i ludzkiej psychiki.

Nie tak łatwo pojął człowiek, że każdy z tworów ludzkich jest tej samej krwi, tego samego ciała i równe do życia posiada prawo. Musiał bowiem przechodzić bardzo długą drogę wstrząśnień społecznych, poczynając od walk o reformy społeczne Grakchów w starożytnej Rzymie, aż po wielką rewolucję francuską. Musiał przepracować i przetrwać skomplikowaną myśl filozoficzną, która poczynając od Sokratesa i Platona, a skończywszy na francuskich encyklopedystach zagadnienie nieśmiertelnej duszy ludzkiej, zagadnienie człowieka wolnego i równego w Deklaracji praw człowieka i obywatela rozwiązała.

Do jednakich wniosków, jeżeli chodzi o człowieka, jako indywiduum i o jego uprawnienia w organizacji państwowej, doszedł w swoich filozoficzno-politycznych rozważaniach świat romański i świat anglo-saski. I choć myśl ta kroczyła różnymi drogami i często z innych wychodziła przesłanek, a przecież w tym samym czasie przeobraziła się na kontynencie europejskim w tak wielkie i epokowe zdarzenie, jakim jest bezsprzecznie ogłoszenie „Deklaracji praw człowieka i obywatela“ z r. 1789, na kontynencie zaś amerykańskim, wśród tamtejszych anglo-saskich kolonistów w jeszcze wcześniejszą, bo z r. 1776 pochodzącą „Deklarację praw stanu Wirginia“.

II.

W okresie, kiedy oba te pomniki wolnościowej myśli ludzkiej powstały, na czele ówczesnych państw i narodów w pochodzie cywilizacyjnym kroczyły dwa państwa: Francja i Anglja.

Francja XVII i XVIII wieków — to Francja potężnego kardynała Richelieu i króla-słońce Ludwika XIV. W polityczno-ustrojowym swym rozwoju doszła Francja do absurdu, dwa bowiem symbole charakteryzowały dosadnie ówczesne stosunki i stanowiły filary, na których opierała się cała budowa państwowa: wola absolutnego monarchy, który stosunek swój do państwa i narodu określał formu-

lą: „Państwo — to ja”, oraz wszechwładna policja, która jako organ rządu, przeprowadzała w sposób bezwzględny wolę panującego.

Mimo to, że król był w państwie „słońcem”, około którego wszystko się kręciło i w promieniach którego rodziły się liczne łaski i niełaski dla nielicznej grupy wybrańców, a może właśnie wbrew temu, — tam, wśród nizin i mroku, dokąd promienie królewskiego słońca wcale nie dochodziły, albo bardzo rzadko, wśród ulicznych piew-ców ludzkiej niedoli, kawiarnianych polityków, satyryków i iflozofów wykuwało się nowe życie, tworzył się w ciężkiej walce o byt typ nowego człowieka, powstawał obywatel, który inaczej regulował swój stosunek do państwa i który tworzył ideał nowego państwa, który marzył na jawie — o wolnej ludowej Republice.

Czyż nie jest wystarczająco dosadną charakterystyką ówczesnych stosunków społecznych okrzyk Voltaire'a: „Czy przystoi obywatelowi tuczyć się resztkami krwi innego obywatela”.

W tym właśnie okresie, kiedy formy państwa absolutnego zeszytniały całkowicie, kiedy na arenę polityczną wychodził nowy typ człowieka-obywatela, jeszcze nie skryształizowany, ale już jasno określający swój stosunek do państwa, na światło dzienne wystrze-liła w zdecydowanej postaci idea państwa nowożytnego, tak mocno ujęta w „Duchu praw” Monteskjusza. Pozostać ma monarchja, ale w tej monarchji nastąpić ma podział władz, zaś obywatel, ten do-tychczasowy biały murzyn, ma zyskać duży wpływ na losy państwa za pośrednictwem przez siebie wybieranego przedstawicielstwa nar-rodowego. Zaś Mirabeau, świetny mówca i Sieyes, mąż stanu na du-żą miarę, wyprowadzają na arenę działań publicznych w cieniu ukryty stan trzeci i wskazują mu drogi, któremi ma kroczyć, by dzie-je państwa potoczyły się inną, niż dotychczas koleją.

Najdalej jednak w poszukiwaniu nowego człowieka poszedł Jan Jakób Rousseau, twórca liberalizmu politycznego. Dla niego jednostka-indywiduum jest nietylko źródłem wszelkiego prawa, ale równocześnie treścią wszelkiego życia organizacyjnego. Posiada ona wolność przyrodzoną i dlatego odrzuca od siebie wszelkie narzuc-o-ne jej więzy życia państwowego. Jeśli tę przyrodzoną wolność ogranicza — czyni to dobrowolnie i na skutek praw, przez siebie uchwalonych.

Nietylko na tej płaszczyźnie rozwiązywano palące zagadnienie ustroju przy pomocy ludzi, posiadających inne już światopoglądy. Czyniono to niemniej skutecznie na terenie ekonomicznym. Znękana bowiem licznymi wojnami i niemniej kosztownymi rządami kurtyzan królewskich Francja stanęła przed perspektywą ruiny gospodarczej całej ludności oraz pustych kas państwowych.

Z rozważań nad wytworzoną fatalną sytuacją gospodarczą oraz nad problemem pomnożenia dochodów skarbu królewskiego rodzi-ły się nowe idee polityki ekonomicznej, przy pomocy których myśl ludzka usilnie starała się znaleźć nowe formy życia gospodarczego. Podstawy do naukowego traktowania zjawisk gospodarczych, do wy-ciągania praktycznych wniosków na przyszłość zgodnie z właściwą obserwacją codziennego życia rzucił już w roku 1615 w dziele swo-jem „Traité d'économie politique” Montchretien. Te naukowe pod-

stawy systemu ekonomii politycznej posłużyły późniejszym ekonomistom i politykom do stworzenia specjalnego systemu ekonomicznego, zwanego merkantylizmem, przy pomocy którego ówczesne czynniki rządowe starały się znaleźć lekarstwo na bolączki gospodarcze państwa. Rzucono więc podwaliny pod rozbudowę handlu wymiennego, tworzono rodzimy przemysł wytwórczy, przy pomocy których zdobywać chciano i nagromadzać tak potrzebny ówczesnym monarchom i rządowi złoty kruszec. To był bowiem środek, który na długie jeszcze lata gruntować miał dotychczasowy ustroj państwowy. System ten zawiódł, chociaż jemu właśnie zawdzięczamy powstanie nowego typu człowieka, człowieka pracy najemnej, mającego w niedalekiej przyszłości, bo w epoce liberalizmu ekonomicznego, skrzepnąć, skrzystalizować się i odegrać w dziejach ludzkości niepoślednią rolę.

Wrócono więc do ziemi. Tam bowiem tkwiły siły, będące ostoją i podwaliną absolutnej monarchji. Jedyнным czynnikiem pewnym, będącym stałym i niezmiennym źródłem dochodu dla skarbu królewskiego to — ziemia; jedyną warstwą twórczą, wydobywającą stałe narodowe bogactwa, to — rolnicy; wszyscy inni — to pracownicy nieprodukcyjni. Takie hasła głosił Quesnay, kiedy rzucał w roku 1758 naukowe podwaliny pod nowy system ekonomiki, zwany fizjokratyzmem.

Fizjokratyzm, chociaż praktycznym celem służył innym, bo miał za zadanie ratować państwo przy pomocy starych metod gospodarczych, w swoich ideologicznych przesłankach, w swoim dążeniu oparcia bogactwa narodowego o ziemię, o bogactwa naturalne, stał się bliski teorjom i poglądom Jana Zakóba Rousseau. Przez to zaś, że chciał zapewnić pewnej określonej warstwie społecznej wpływ na losy państwa, spokrewnił się z ideologją Monteskjusza.

Prawdziwą rewolucją w poglądach na naukę gospodarstwa narodowego, na znaczenie przemysłu, handlu i rolnictwa, na znaczenie i rolę człowieka, jako indywiduum, przyniósł jednak rok 1776. Jest to data powstania dzieła o epokowym znaczeniu p. t. „Poszukiwania nad istotą i przyczyną bogactwa narodów” Adama Smitha. Poglądy Smitha, twórcy liberalizmu ekonomicznego, idące w kierunku zupełnej, niczem nieskrępowanej wolności w polityce handlowej i przemysłowej, uchylające kategorycznie wszelką ingerencję państwa czy rządu, harmonijnie zlewały się z temi poglądami politycznymi, których ojcem był Rousseau.

Te scharmonizowane poglądy polityczno-ekonomiczne stworzyły właściwą teoretyczną podstawę do wszystkich poczynañ francuskich rewolucjonistów. Grupowane zaś wedle pewnego systemu dały światu tak potężne dzieło ducha i myśli świata romańskiego, jakim była encyklopedia.

Widzimy z tego, że we wszystkich dziedzinach życia ludzkiego dokonał się we Francji XVIII wieku głęboki przewrót. Gdy zaś wybuchły ognie rewolucji, gdy runęły bastjony ustroju absolutystycznego, gdy na bruk paryski potoczyły się głowy Ludwika XVI i Marji Antoniny i na arenę polityczną wystąpiły utajone siły narodu, wtedy

to geniusz francuski dał całej ludzkości wykwit swej myśli i swej duszy, ulepił z nowej gliny odrodzonego człowieka i tchnął w niego w postaci Deklaracji praw człowieka i obywatela nowego ducha.

Hasło wypisane na sztandarach rewolucji francuskiej: „wolność, równość, i braterstwo“ jest podstawową treścią deklaracji. Prócz tego króluje zasada, iż władza zwierzchnia należy do narodu. W dalszych bardzo nielicznych, bo siedemnastu artykułach znajduje się rozwinięcie zasady „iż ludzie rodzą się i pozostają swobodni i równi w stosunku do prawa“ oraz gwarancje zachowania tych przyrodzonych praw ludzkich.

III.

Innemi drogami, ale do tego samego celu zdążał szczep anglosaski. I on przez wieki całe tworzył nowe formy współżycia ludzkiego, torował drogę nowym pojęciom polityczno-społecznym, mozolnie modelował typ nowego obywatela. Czynił to przedewszystkiem drogą ewolucji, chociaż nie obcą mu też była droga rewolucji, i droga wojny. I tutaj w ogniu walki o nowe warunki bytowania dla człowieka-obywatela Nemezis dziejowa zażądała w dani głowy panującego (śmierć Karola I), i tutaj trzeba było długiej wojny o wyzwolenie i niepodległość Stanów Ameryki Północnej, zanim skryształizował się i ustalił wolny człowiek, wolny obywatel.

Wcześniej opracowana i światu do wiadomości podana w roku 1776 Deklaracja stanu Virginja znaną była bezsprzecznie całemu szeregowi wybitnych Francuzów, jak chociażby Lafayette'owi i innym i dlatego stanowi ona na drodze wyzwolenia człowieka pewnego rodzaju pierwowzór. Posiada poza tem pewne cechy swoiste, a to dlatego, że inne były źródła, z których soki swoje czerpała i inne poniekąd przyczyny, które Deklarację tę, jak i wszystkie późniejsze w Północnych Stanach Ameryki do życia powołały.

Jeżeli chodzi o źródła, to sięgają one głęboko w treść życia narodu angielskiego, stanowią ważne etapy w jego historycznym rozwoju i w wiekowej walce, podczas której główne warstwy narodu zdobywały coraz to nowe gwarancje swoich praw i swoich przywilejów kosztem uprawnień Korony. Wolność osobista obywateli, to przecież kamień węgielny jednego z najstarszych pomników historycznych, jakim jest bezsprzecznie Magna Charta Libertatum, sięgająca roku 1215. Polityczny ten dekalog przez cztery przeszło wieki jest regulatorem stosunków pomiędzy obywatelami, a panującym. Wobec zaś tego, iż niejednokrotnie czynione były próby storpedowania — że użyję modnego obecnie wyrażenia — tego niewygodnego dla Tudorów i Stuartów aktu, dlatego zasady wolności osobistej, w nim zawarte, powtórzone zostały, ściślej sprecyzowane, jakby jeszcze lepiej i mocniej zabezpieczona dwoma nowemi aktami prawno-publicznemi: z roku 1627 (Petycja o prawo) i z roku 1679 (Habeas Corpus Act).

Wśród takich warunków wychowani, zbrojni w wiekową wolnościową tradycję, płynęli setkami i tysiącami obywatele Anglii na zachód, ku nowej wielkiej kolonji, wypędzeni z ziemi ojczystej rozgorzałemi tam wojnami religijnymi, oraz trudnościami natury ekonomicznej. Zakładali naprzód na wybrzeżu, a następnie w głębi lądu

wśród stepów, dziewiczych lasów nowe osiedla, organizowali, odzeleni od macierzy wielką wodą, nowe życie. Wolność osobistą już mieli zagwarantowaną. Zato rozwiązać musieli i szczęśliwie rozwiązali nowe zagadnienie, przez długi czas obywateli Kolonii Ameryki Północnej, mocno interesujące, a mianowicie — wolności religijnej.

W związku z namiętną na temat wolności religijnej, wolności zgromadzeń, samodzielności i niezależności gminy kościelnej dyskusją, przy rozważaniu na temat pochodzenia praw człowieka, szybko wytworzył się i ustalił pogląd, iż prawa ludzkie nie od króla, jako źródła wszelkiej władzy pochodzą, lecz od natury i Boga, jako że sam człowiek tworem jest bożym. Domagają się dlatego: jako koloniści — nieograniczonej wolności i swobody przy decydowaniu o swoich losach, jako chrześcijanie — wolności religijnej, jako obywatele angielscy — praw, wynikających z Magna Charta i późniejszych aktów. W formie opracowanej uchwały zadokumentował te żądania Kongres 12-tu Stanów Północnej Ameryki w Filadelfji w dniu 14-ego października 1774 roku. Od uchwał Kongresu, w związku zresztą z politycznymi wypadkami, buntem Bostońskim i trwającą wojną powstało wiekopomne dzieło wolności człowieka, jaką jest uchwalona już w formie ustawy Deklaracja praw stanu Wirginia w roku 1776. Nie jest to już żądanie, kierowane przez obywateli do króla czy parlamentu, nie jest to protest przeciwko posunięciom rządu angielskiego, krępującym wolność osobistą obywateli, lecz świadomy akt woli państwowej narodu, który korzysta ze swoich praw naturalnych i ogłasza wolność i równość człowieka, wolność wyznania religij i niezależność państwową w formie zasadniczej ustawy.

IV.

Obie Deklaracje są jakgdyby słupami gorejącymi na granicy walki o wolnego, niezależnego człowieka i stanowią ukoronowanie ostatecznego zwycięstwa w wiekowym pochodzie ku lepszemu dla jednostki ludzkiej jutru. Nie stanowią one w stanie narodzin części integralnej konstytucji, nie uchroniły się pozatem od zarzutu jednostronności, a przecież decydujący wywarły wpływ na dalszy rozwój ludzkości, na znaczenie i rolę człowieka w nowożytnym państwie. Każda Konstytucja, począwszy od końca wieku XVIII, a przede wszystkim Konstytucja francuska z roku 1791, szczególnie zaś wszystkie Konstytucje XIX wieku, jak belgijska z r. 1831, niemiecka, uchwalona w Frankfurcie w r. 1848, austrijska z r. 1867, cesarstwa niemieckiego z r. 1871, wszystkie z początku wieku XX — uległy w dziedzinie gwarancji praw i obowiązków obywatela decydującemu wpływowi Deklaracji francuskiej. Konstytucja marcową odrodzonego państwa polskiego cały V rozdział poświęciła gwarancjom praw obywatelskich i ustaleniom obowiązków, jakie z racji odzyskania własnego państwa na obywatela spadają.

V.

Jest poza sporem fakt, że twórcy Konstytucji marcowej, rzucając podwaliny pod najważniejsze instytucje państwowe ulegli wpły-

wom ideologii konstytucjonalistów francuskich i prócz tego — pewnej specyficznej psychozie. Jeżeli jednak chodzi o Rozdział V naszej Konstytucji, a więc o prawa i obowiązki obywateli, to poza ogólnymi wpływami liberalizmu francuskiego, widzimy i próbę oryginalnego podejścia do pewnych problemów, jak np. kwestja własności ziemi oraz próbę konstytucyjnego zagwarantowania niektórych zdobyczy socjalnych z dziedziny ustawodawstwa społecznego.

Nie o to tylko w danej chwili mi chodzi. Poza bowiem stwierdzeniem faktu, że w dziedzinie gwarancji praw osobistych wybiła również swoje piętno wspomniana Deklaracja, należy zasadnicze postawić pytanie, a mianowicie: czy przy obecnem przetwarzaniu ram konstytucyjnych należy również nawiązać do wolnościowej i liberalnej tradycji obywatela polskiego z czasów dawnej Rzeczypospolitej. Aby zaś na to pytanie odpowiedzieć, należy w kilku chociażby rzutach scharakteryzować prawa i obowiązki obywateli w dawnej Polsce i ich stosunek do państwa, oraz wskazać, jakie były prawne hamulce, ograniczające wolność osobistą obywateli i czy tym hamulcem był również „interes państwa”.

VI.

Obywatel w Polsce — to szlachcic, który w okresie Piastów i Jagiellonów umiał stworzyć potężną republikę szlachecką z królem na czele, która granicami swemi opierała się o Bałtyk i Morze Czarne i polityczne wpływy której sięgały do Moskwy i Brandeburgji z jednej strony, a z drugiej — do Wiednia, Budapesztu, Pragi, Carogrodu i Sztokholmu. Obywatel w Polsce, to ten sam szlachcic, który w okresie następnych dwóch stuleci umiał doprowadzić do kompletnej likwidacji własnej instytucji państwowej i do wykreślenia Polski z politycznej mapy świata.

Nigdzie, w żadnem państwie instytucje wolności osobistej i równości obywatelskiej nie osiągnęły tak wysokiego stopnia rozwoju, jak w Polsce. W żadnem również państwie obywatel nie zdobył sobie tak decydującego wpływu na losy państwa, na jego strukturę ustrojową i politykę wewnętrzną oraz zewnętrzną, jak w dawnej Rzeczypospolitej Polskiej.

W tym samym okresie, kiedy w państwach stanowych Europy zachodniej żywiół możnowładczy, a następnie książęta i królowie coraz większe zdobywają wpływy i znaczenie kosztem stanu rycerskiego, Polska nietylko nie ulega temu samemu pędowi, ale staje się jakgdyby ośrodkiem, ku któremu ciężą żywiół społeczne państw sąsiednich, staje się jakby ziemią obiecaną dla społeczeństw, poddanych monarchicznej czy oligarchicznej samowoli.

Polska przez dwa wieki stale i nieustannie powiększa swoje terytorjum i przeprowadza jednocześnie skuteczną politykę konsolidacji wewnętrznej wśród różnorodnych żywiół rycersko-szlacheckich. Osiągane terytorja spaja w solidarną całość polityczną i to przy pomocy środków, w innych państwach nieznanych, środków specyficznie polskich, a mianowicie przez szereg akcesów do Polski, dobrowolnych zgłoszeń przynależności do państwa polskiego, z któ-

rem te terytoria zawierają związek prawno-państwowy unji, z biegiem czasu coraz bardziej zacieśniany.

Wskazać tu należy na unję z Prusami z r. 1454 i na pakt z r. 1466, gwarantujący dużą wewnętrzną niezależność Gdańskowi i Warmji, na unję z Inflantami w roku 1560, przede wszystkim na unję z Litwą w r. 1569, fakt, który w historii politycznej narodów Europy epokowe posiada znaczenie.

I jeszcze jeden moment.

W okresie, kiedy państwa i narody Europy, przez dziesiątki lat wstrząsane były okropnościami wojen religijnych, kiedy wolność religijna i tolerancja należały do nieosiągalnego ideału, zwyciężyła bowiem zasada „cuius regio, eius religio”, społeczeństwo polskie nie tylko że uniknęło religijnego rozdarcia wewnętrznego, ale aktem z roku 1573 zagwarantowało pokój i ustaliło inną zupełnie zasadę, bardziej ludzką, i humanitarną, a mianowicie, że z powodu wyznania w Polsce nikt prześladowany być nie może. Zasada ta poważnemu uległa załamaniu dopiero za czasów Zygmunta III i późniejszych, a to od chwili przemożnego wywierania wpływu na wychowanie i życie publiczne przez Jezuitów.

Przemożny więc, a z czasem decydujący wpływ w państwie posiada jedna tylko warstwa, a mianowicie szlachta. Zdobywa sobie ona dostęp do wszystkich urzędów państwowych i ziemskich, zasadniczą wolność podatkową, oraz bezpośredni wpływ na obsadę tronu. Odsuwa jednocześnie od wszelkiego w państwie znaczenia mieszczaństwo i chłopów, uniemożliwia im zdrowy rozwój i organizację, a ich zajęcia poddaje publicznej wzdardzie. Mieszczanom odbiera nie tylko prawo posiadania skromnego chociażby w Sejmie przedstawicielstwa, ale w roku 1496 wydaje zakaz nabywania przez nich i posiadania dóbr ziemskich. Z chłopów czyni swoich poddanych, nakładając na nich z czasem coraz cięższy obowiązek pańszczyźniany i obejmuje całkowicie nad nimi sądownictwo patrymonjalne bez prawa odwołania. Zdobywa w ten sposób w swoje wyłącznie posiadanie ziemię i władzę nad chłopem, a że jednocześnie uniezależnia się od łask panującego, staje się przez to jako całość największą w państwie siłą gospodarczą i wojskową.

VII.

Jeżeli w skrócie historycznym wskazać chcę na etapy walki szlachty o coraz to nowe dla siebie uprawnienia i przywileje, zacząć muszę od słynnego układu koszyckiego z r. 1374, stanowiącego — jeżeli chodzi o główny punkt targów — zobowiązanie króla do nienakładania nowych podatków, a będącego dla szlachty polskiej naszą Magna Charta Libertatum.

Do decydującego jednak głosu w organizowaniu i zarządzie państwa dochodzi szlachta na przełomie wieków XIV i XV. Składa się na to cały szereg przyczyn tak zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

W roku 1422 panowie i szlachta zdobywają dla siebie prawo nietykalności majątkowej. Zaś w latach 1430 — 33 — największe posiadające walor i znaczenie prawo nietykalności osobistej w naj-

bardziej kategorycznej formie „Neminem captivabimus nisi iure victum” — na wzór i podobieństwo angielskiego „Habeas Corpus Act'a”, tylko chronologicznie wcześniejsze.

Łącznie z tem przychodzi prawo do wyłącznego obejmowania wszystkich urzędów i decydujący wpływ na władzę prawodawczą, a to z jednej strony przez sejmiki, reprezentujące zasadę, iż żadna uchwała, posiadająca charakter ogólny nie może przyjść do skutku bez zgody ogółu szlacheckiego oraz przez sejmy, bez zgody których rych ani nowy statut wydanym być nie mógł, ani powołane pod broń pospolite ruszenie, ani też uchwalony podatek nadzwyczajny. Konstytucja „Nihil novi” z r. 1505 nietylko ustala podstawy organizacji i kompetencje Sejmu, ale jednocześnie wszystkie te uprawnienia na rzecz szlachty utrwała. „Nihil novi constitui debet per nos... sine communi consensu consillariorum et nuntiorum terrestrium, quod fieret in... innovationen iuris communis et publicae libertatis...”.

Dalsze etapy w zdobywaniu coraz to nowych uprawnień, to prawo o incompatibiliach, godzące w możnowładztwo, bo zabraniające skupiania wyższych urzędów w jednym ręku oraz ograniczenie prawa króla do dysponowania dobrami koronnymi.

Wiek XVI, to punkt kulminacyjny w dążnościach szlachty do nieograniczonej swobody osobistej i do uzyskania decydującego wpływu na losy Rzeczypospolitej. Zaś wiek XVII i XVIII — to całkowite zrealizowanie zasady wszechwładztwa narodowego w postaci jednego tylko stanu — szlachty.

Osiągnięta przez obywateli — szlachtę pełnia swobody osobistej i wolności stosunkowo dość szybko wykazała cały szereg zabójczych dla państwa i szkodliwych dla ogółu obywateli skutków, szczególnie zaś wtedy, kiedy w życiu państwem obsadzenie tronu odbywało się za pośrednictwem elekcji, kiedy w życiu prawodawczem uświęcono zasadę jednomyslności i słynne liberum veto, kiedy w życiu publicznym legalną formą protestu był rokosz, kiedy w życiu prywatnym zapanowała zupełna swoboda i bezkarność jednostki.

Szlachta szczyli się swoją złotą wolnością i ustala, jako niewzruszalne dogmaty swej wiary politycznej następujące zasady:

1) wolny człowiek może podlegać tylko temu panu, którego sam wybrał; dlatego króla szlachta wybiera „viritim”;

2) jedyną siłą obronną państwa — to ogół szlachty pod postacią pospolitego ruszenia; stałe wojsko jest zbyteczne, bo stanie się powolnym narzędziem w rękach dynasty, w jego dążeniach do „absolutum dominium”;

3) by zaś króla tembardziej oderwać od wojska, czyni się władzę hetmana niezależną;

4) gwarantuje sobie wolność podatkową; zasobny bowiem skarb w ręku króla i rządu stanowi również niebezpieczeństwo dla ogółu obywateli oraz dla spokoju Rzeczypospolitej;

5) uprawnienia jednostki — posła na Sejm — idą tak daleko, że on sam już nawet, nie mniejszość, doprowadzić może do rozwiązania Sejmu (Dogmat ten w życie wprowadził poseł ziemi trockiej, Władysław Siciński dnia 9 marca 1562 r., uzasadnił zaś Maksymiljan

Fredro, pisząc, że większość to „multitudo peiorum”, mniejszość natomiast, to kwiat narodu).

Skutki straszliwej anarchji, idącej z góry od możnowładców, którzy niezależnymi królikami byli na olbrzymich swoich latyfundjach, nie mniej jednak z dołu od sejmików, które coraz większą władzę w sobie skupiały i które wybieranym posłom na Sejm Walny nakazywały reprezentować jedynie i wyłącznie interesy swego powiatu, broń Boże interesy całego państwa, niedługo kazały na siebie czekać.

VIII.

Nie byłaby coprawda ani całkowita, ani sprawiedliwa ocena życia publicznego XVIII wieku, gdybym nie wspomniał o próbach reform ustrojowych, o poważnych zamierzeniach ujęcia w pewne ścisłejsze karby wybujałych swobód obywatelskich jednej tylko kasty społecznej, o projektach poprawy położenia ekonomicznego i prawnego warstw upośledzonych. Najpoważniejsi ówczesni działacze i politycy w tej materji głos zabierali, że wskazuje tylko na Stanisława Poniatowskiego, Ks. Konarskiego, Kołłątaja, Staszica, Józefa Wybickiego i wielu innych; coraz liczniejszą ukazywała się literatura, problematy te rozważająca, coraz potężniejszą stawała się myśl o konieczności naprawy Rzeczypospolitej, o ratowaniu w podstawach swych zagrożonego państwa. Bardzo poważne przeszkody istniały w łonie samej szlachty, która przyzwyczajona do „złotej wolności”, wyżyć się tak łatwo swych przywilejów nie chciała. Nie mniejszą zawadą była polityka państw ościennych, które już dawno zrozumiały, co jest słabością Rzeczypospolitej i dlatego starannie wszystkie cechy ujemnego naszego życia publicznego podsycaly, a nawet narzucały nam „gwarancje” wszystkich swobód i wolności szlacheckiej.

Trzeba było dopiero tak potężnego uderzenia, jak pierwszy rozbiór Polski, namacalnego dowodu, że z szaleńczym uporem realizowany program polityczny szlachty, streszczający się w hasło: „Polska nierządem stoi”, oraz wszystko to, co z dumą i chępliwością nazywane było „żrenicami wolności obywatelskiej” prowadzi bezpośrednio i wprost do katastrofy, aby czujniejszymi stały się umysły wszystkich polskich patriotów, aby dojrzała idea — ukrócenia wybujałych swobód, ukrócenia zanarchizowanych poczynań większości obywateli.

Chlubną kartę w tej dziedzinie stanowi Sejm Wielki (1788 — 1792), który jest jakby okresem wyładowania skutych dotychczas sił moralnych narodu i manifestacją właściwego oblicza Polski samodzielnej. Poczyniono poważną, śmiałą i na szeroką skalę zakrojoną próbę przetworzenia Rzeczypospolitej w państwo nowożytne z dynastją dziedziczną na czele. Szlachta pozostała warstwą przodującą, ale części swych przywilejów zrzec się musiała, a mianowicie owego oczka złotej wolności „liberum veto” oraz wyłączności rodowej. Rozszerzono za to zakres uprawnień obywatelskich na pozostałe warstwy społeczne:

a) na mieszczan, którzy otrzymali prawo „neminem captivabimus”, prawo posiadania dóbr ziemskich, pewien ograniczony udział w Sejmie, oraz ograniczoną niezależność samorządu municypalnego;

b) na chłopów, którzy, jako „najdzielniejsza kraju siła” otrzymali opiekę prawną, możliwość regulowania swego stosunku gospodarczego i majątkowego do dziedzica na zasadzie czynszowej, wolność osobistą w stosunku do każdego, który na ziemi polskiej stanie.

Zaś zasadę wszechwładztwa narodowego reprezentowały już nie sejmiiki, lecz Sejm.

IX.

Próby przerobienia psychiki narodowej, uobywatelnienia wszystkich warstw narodu przyszły, niestety, zapóźno. Może i dlatego, że nawet wśród twórców Konstytucji 3-ego maja nie było ludzi, którzyby hasło naprawy Rzeczypospolitej siłą społeczeństwu umieli narzucić, że nawet wśród samej społeczności szlacheckiej zabrakło ochoty do ponoszenia ofiar na rzecz Skarbu i wojska.

W momentach najbardziej dla państwa krytycznych, kiedy żywe ciało Polski uzbrojeni od stóp do głów sąsiedzi na ćwierci krajali, butna polska szlachta, rozmiłowana w wolnościach i swobodach aż do absurdu, jako najlepszą formę protestu przeciwko temu niesłychanemu gwałtowi wybrała — niemy protest (przykład — Sejm Grodzieński w r. 1793). Gdy zaś Polskę wykresłano z mapy politycznej świata i na dziesiątki lat zakuwano w kajdany, ta sama szlachta na stosunkowo nieznaczny tylko zbrojny zdobyła się protest (Insurekcja Kościuszkowska). Nie uznając zaś z zasady władzy własnej, obcemu, przemocą sobie narzuconemu panu szybko należne składała homagium.

Umarła na blisko 150 lat potężna ongiś Rzeczpospolita Polska. Wraz z nią umarł gospodarz tej Rzeczypospolitej, przez wieki za nią całkowicie i wyłącznie odpowiedzialny — naród szlachecki. Zbankrutował w wiekach XVII i XVIII moralnie, umarł zaś politycznie, bo zatracił to, co jest istotą i życiem każdego narodu — państwo.

Odtąd przez długi, bardzo długi szereg lat kształtował się typ Polaka, już obcego obywatela, w ramach obcej państwowości. Ulegał niezmiernie różnorodnym obcym wpływom: politycznym, gospodarczym i kulturalnym. Każda z trzech państwowości starała się go urobić na wzór i podobieństwo swego obywatela, zabijając w nim to, co odrębne, co własne, co wyniósł z tradycji, z przeszłości. W wielkich procesach historycznych XIX stulecia nie braliśmy bezpośredniego udziału. Byliśmy tylko jako widzowie przy narodzinach państw narodowych. W wyścigu państwowym ku nowym światom na wielkich szlakach dróg oceanicznych już nas nie było. Zapomnieliśmy, co to jest ekspansja narodowa na nowe tereny; nie znaleźliśmy nowoczesnej polityki kolonialnej. Kurczył się za to własny stan posiadania. Przez 150 lat trzeba było być w ciągłej defenzywie. Na psychice narodowej odbić się to musiało bardzo poważnie.

Nie znaczy to jednak, byśmy nie mieli własnych dróg, któremi naród kroczył, choć państwa był pozbawiony. Nie znaczy, byśmy wyzbyci byli takich wartości moralnych i takich momentów histo-

rycznych, na których się opierając, można było kształtować typ nowego obywatela-Polaka, chwilowo do warunków nowego życia przystosowanego, a przecież w pracach swych i walkach zaopatrzonego w tego rodzaju wielki i wzniosły ideał, jak odbudowa utraconej państwowości.

Światła i cienie XIX stulecia na duszy naszej pozostawiły bardzo silne refleksy. Potężny w swych porywach i mocny w uczuciu romantyzm, zbrojne bunty przeciwko obcej przemocy, martyrologja sybirska całego szeregu pokoleń, walka uparta o każdą chałupę, o każdą piędź ziemi, o polską modlitwę i polskie słowo, — oto światła. A cienie? W mrokach niewoli mogło być ich dużo więcej, niż oko ludzkie dojrzeć było w stanie.

Tak się kształtował typ Polaka, który miał za zadanie — bronić swojej odrębności narodowej i walczyć w niezmiernie trudnych warunkach, o odbudowę własnej państwowości.

X.

Przyjrzymy się z kolei innym zjawiskom, które jakby potężnym pługiem przeorały życie wszystkich cywilizowanych narodów, zmieniły całkowicie ich strukturę polityczno-społeczną, a na arenie publicznej ukazały nowe siły i nowe czynniki. I na naszym życiu poważnie one zaważyły.

Gospodarczo — świat wstąpił na zupełnie odrębne tory pracy. Powstał wielki przemysł, który z jednej strony pociągnął za sobą ogromną koncentrację kapitału, z drugiej zaś stworzył silną armję robotniczą. Pomiedzy pracą a kapitałem rozgorzała walka, która w konsekwencji doprowadziła do postania nowych form życia organizacyjnego — robotniczych związków zawodowych. Związki nie tylko pracowały w kierunku zabezpieczenia robotnikom jaknajlepszych warunków pracy i płacy, ale jednocześnie organizowały inne dziedziny życia gospodarczego, jak spółdzielczość, rzucając przez to nowe podwaliny pod przyszłą przebudowę dotychczasowego ustroju kapitalistycznego, wysunęły bardzo poważne zagadnienie, jak ubezpieczenia społeczne, rzuciły hasło — za pośrednictwem swoich partij politycznych — zdobycia nie tylko wpływu na losy państwa, ale i samej władzy.

Nie mniej poważnym fluktuacjom uległa inna dziedzina życia narodów świata. Rozpoczęta jeszcze w XVIII stuleciu reforma stosunków włościańskich doprowadziła w wieku XIX po przez zasady oczynszowania do zupełnego uwłaszczenia chłopów. W ten sposób najodpowiedniejsza warstwa narodu uzyskała własne warsztaty pracy, możliwość organizowania własnego życia i bezpośredni, bardzo silny wpływ na losy państwa. Stała się w wielu państwach potęgą dominującą, a przez stworzenie swoistego programu agrarnego wywierała własne piętno na życiu całych narodów.

Nie można pominąć milczeniem i trzeciego czynnika: jest nim kobieta.

Hasło emancypacji, a więc wyzwolenia z pod wiekowego prymatu męczyzny, oraz równouprawnienie polityczne i uzyskanie

przez to nie mniej ważnego wpływu na losy państwa, wśród licznych szeregów feministycznych szybko zdobyło sobie prawo obywatelstwa. Coraz zaś trudniejsza walka o byt zmusiła kobiety do szukania niezależności ekonomicznej przez zdobywanie i zajmowanie całego szeregu placówek gospodarczych i zawodowych.

Jasnym jest dla każdego, że te wielkie przeobrażenia społeczne i gospodarcze, w związku poza tem z ciągłym rozwojem prądów politycznych: liberalnych i demokratycznych, na życie wewnętrzne Polaków pod wszystkimi zaborami wywarły wpływ decydujący.

XI.

Kiedyśmy więc wkraczali w wiek dwudziesty, który szczęśliwie przyniósł nam własne państwo i w niem gospodarza — naród polski, to naród ten w swojej strukturze gospodarczo-społecznej oraz każda cząstka tego narodu — obywatel w swej psychice narodowej wyglądali djametralnie inaczej, niż to było w momencie utraty niepodległości. 150 lat zrobiło swoje. Zmieniło przede wszystkim uwarstwienie narodu z poziomego na pionowe na wzór i podobieństwo w innych narodów, przerwało wszelką prawie nić łączności z czasami Polski niepodległej, wyprowadziło na arenę polityczną i gospodarczą takie warstwy, które z dawną Polską nic wspólnego nie miały, wytworzyło nowe wartości wśród obywateli polskich, podzielonych na trzy zabory i traktowanych, jako obywateli drugiej klasy.

Gdy dzisiaj w nowej i młodej Polsce wykuwamy nowy typ obywatela, gdy na jego barki włożyć chcemy trudny i pod względem gatunkowym wysoce wartościowy obowiązek odpowiedzialności za dalsze losy państwa, gdy, bogaci w doświadczenie chociażby tylko czternastoletniego własnego bytu państwowego, w nowe formy ustrojowe tchnąć chcemy ożywczego ducha w postaci doskonałego obywatela, w żmudnej pracy swojej oprzeć się musimy:

- 1) na świętych tradycjach cnoty obywatelskiej dawnej Polski;
- 2) na doświadczeniach narodów, które bytu niepodległego nie straciły;
- 3) na własnych przeżyciach okresu niewoli;
- 4) na doświadczeniach z okresu własnej państwowości.

Tradycje z okresu dawnej własnej państwowości są wybitnie ujemne, jeżeli chodzi o wiek XVII i XVIII. Sięgnąć więc musimy do okresu wcześniejszego, który nazwać można skarbnicą tężyzny narodowo-państwowej. Wtedy to zrodziła się wielka idea Jagiellońska, idea wielkomocarstwowa, wtedy również wytyczoną została rola historyczna państwa i narodu na zachodzie i wschodzie; wtedy także w czyn wcielono piękną zasadę zgodnego współżycia narodów, zamieszkujących jedno terytorjum państwowe na podstawach poszanowania odrębności językowych, religijnych i kulturalnych. Myślą bowiem przewodnią ówczesnego społeczeństwa, to siła, potęga i znaczenie własnego państwa.

Okres ciężkiej niewoli łącznie z przebudową społecznej struktury narodowej wyrobił w społeczeństwie inne znów właściwości: zrozumienie, że w walce o własne państwo wszystkie warstwy naro-

du winne wziąć udział, przede wszystkim jednak te, którym na imię miliony; ogromną ideowość i poświęcenie w pracach społecznych w imię dobra publicznego, któremu zawsze musi być podporządkowany interes jednostki; gorącą miłość Ojczyzny, na którą duchowi nasi wodzowie wskazywali, jako na Mesjasza narodów, fanatyczne przywiązanie do ziemi.

Nasze własne dość krótkie, bo zaledwie czterdziestoletnie doświadczenie wskazuje, że umysłowość nasza, jeżeli chodzi o stosunek państwa do obywateli nie wyszła poza ramy rozumowania przeciętnego liberała z okresu zwanego „wiosną ludów”; jeżeli zaś chodzi o stosunek obywateli do państwa, to poza zapatrzeniem się na wzór francuski nie wyszliśmy zbyt daleko poza światopogląd szlachecko-reformatora z wieku XVIII.

Doświadczenia własne, zaczerpnięte z przeszłości i teraźniejszości, harmonizowane z wynikami wielowiekowych doświadczeń innych narodów, szczególnie tych, które własnej niepodległości i własnego państwa nigdy nie zatracaly, doprowadzają nas do tego prostego i logicznego wniosku, że najlepszą formą organizowania obywateli, to państwo, że duszą państwa to jego obywatel, że „obywatela” musi sobie państwo wychować.

Wychowani przez państwo obywatele, świadomi swej w państwie i społeczeństwie roli, dźwigający na swych barkach brzemień odpowiedzialności za losy państwa i przyszłych pokoleń, to dopiero naród. Naród stanowi jedność duchową, gospodarczą i polityczną; urzeczywistnić zaś ją może tylko w państwie. Tak, jak obywatel odpowiedzialny jest za swe państwo, strzeże jego granic, buduje jego potęgę gospodarczą, gruntuje znaczenie polityczne, tak państwo trwałą i czynną otacza pieczęią każdego obywatela i wszystkie warstwy narodu: chłopca, ponieważ to najliczniejsza warstwa narodu i „najdzielniejsza kraju siła”, robotnika, ponieważ to czynnik stałego postępu i twórca nowych form życia państwowego, pracownika umysłowego, gdyż to mózg narodu i jego moralna siła.

XII.

Logicznie przemyślany i konsekwentnie opracowany przez klub B. B. program zmiany konstytucji, program istotnej przebudowy dotychczasowego ustroju, posiada jedną zasadniczą wadę: mówi o domu, który gruntownie ma ulec przeróbce, mało mówi o człowieku: o gospodarzu i mieszkańcu tego domu. Autorzy projektu główny i zasadniczy nacisk kładą na zagadnienie wzmocnienia władzy wykonawczej w Polsce. „Dążąc do uzdrowienia i poprawy dotychczasowych form życia państwowego przez nadanie głowie państwa charakteru czynnika nadrzędnego i rozjemczego, przez zapewnienie trwałości rządu, przez zrjonalizowanie i usprawnienie metod pracy parlamentu i ściślejsze określenie jego atrybucji”, (patrz referat pana wiceministra Cara, wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Sejmu w dniu 17 marca 1931 r.) nic albo bardzo mało wspominają o tak istotnym, poważnym i głębokim zagadnieniu, jakim jest sprawa uzdrowienia i uobywatelnienia narodu.

Analogiczne odnosi się wrażenie, gdy się czyta wykaz zagadnień konstytucyjnych, ustalony przez Komisję na posiedzeniu w dniu 17 marca 1931 r. Nic więc dziwnego, iż rozpisana ankieta konstytucyjna również zagadnieniem „obywatela” w państwie nie zajmowała się wcale, względnie — niektórzy autorzy odpowiedzi temat ten poruszali z własnej tylko inicjatywy. Podkreślić należy, iż na 19 wydrukowanych odpowiedzi jeden tylko autor, a mianowicie dr. Kazimierz Zakrzewski rozdziałowi o prawach i obowiązkach obywateli szczegółową poświęcił wagę. Dr. Zakrzewski wychodzi z tego samego założenia, co i prof. Jaworski. Uważa mianowicie, iż odnośnie swobód i obowiązków jednostki usunąć należy z Konstytucji wszystko to, co nie jest normą prawną, a zatem postulaty, reguły moralne lub zapowiedzi ustaw. Pogląd swój formułuje w jedenastu punktach krótko, lecz całkowicie wystarczająco.

Inni autorzy odpowiedzi na ankietę zagadnieniu temu poświęcają bardzo niewiele czasu, względnie oświetlają tylko te problemy, które specjalnie ich interesują. Oczywiście wobec tego jest rzeczą, iż Episkopat polski domaga się jeszcze poważniejszego wzmocnienia stanowiska Kościoła Katolickiego w życiu kulturalnym narodu, wprowadzenia szkoły wyznaniowej oraz instytucji małżeństwa jedynie i wyłącznie na przepisach prawa kanonicznego.

Przyjęcie tych, jak i całego szeregu pomniejszych postulatów zabezpieczy — zdaniem Episkopatu — prawidłowe współzycie obu odrębnym organizmom, jakimi są państwo polskie i Kościół Katolicki.

Poglądy Episkopatu Katolickiego popiera prof. Abraham, który prócz tego chciałby zasadę bezpłatnego nauczania ograniczyć tylko do szkoły powszechnej.

P. Dunin-Borkowski zgodny jest całkowicie z zasadami, ustalonymi w projekcie Klubu Bezpartyjnego, pragnąłby tylko, aby suwerenność narodu wzmocnioną została prawem odwołania się do plebiscytów.

Prof. Peretjatkowicz domaga się gruntownej reformy naszych obyczajów politycznych przez podniesienie ich poziomu kulturalnego i moralnego, zaś p. Konstanty Grzybowski wzywa do zupełnego przerobienia całego rozdziału o prawach i obowiązkach obywateli i mocno krytykuje poszczególne tego rozdziału artykuły, jak np. art. 96, odnoszący się do przywilejów rodowych, oraz art. 99 zawierający teorię o własności i wolnym obrocie ziemią.

Prof. Kutrzeba stwierdza krótko, iż należycie i z pożytkiem dla państwa wykonywanie norm prawnych zależy od ludzi: rządzących i rządzonych.

Oto wszystko, jeżeli chodzi o ankietę. Trzeba przyznać, że mało. Trzeba podkreślić, że jeżeli chodzi o materiał, któryby zagadnienie stosunku obywatela do państwa należycie oświetlił, rzucił nowe, czy oryginalne, koncepcje, dał lepsze (poza dr. Zakrzewskim) rozwiązanie, tego u nikogo nie znalazł.

Szukać tedy należy innego źródła. Są niemi nowoczesne konstytucje. Przyjrzyjmy się, jak tam zagadnienie to zostało rozwiązane.

Zaznaczyć odrazu muszę, iż suwerenne przedstawicielstwa tych narodów, które w wyniku powszechnej wojny uzyskały niezależność państwową, czy też tych, które gruntownie przebudowały swój organizm, konsekwentnie w ustrojach konstytucyjnych przeprowadziły dwie zasady: pierwszą, iż źródła wszelkiej władzy, to naród i drugą, iż obywatel nietylko obowiązki wobec swego państwa posiada, ale przede wszystkim prawa, że nietylko państwu służy, ale korzysta z bardzo szeroko ujętej opieki organów państwowych.

Są konstytucje, które bardzo szczegółowo w całym szeregu artykułów i rozdziałów regulują stosunek obywatela do państwa. Są to konstytucje Rzeszy Niemieckiej, Czechosłowacji, Jugosławii, Finlandji i inne. Są i takie, dla których zagadnienie to jakby nie istniało wcale, jak np. konstytucja łotewska.

Niektóre z nich suwerenność narodu wzmacniają przez wprowadzenie referendum ludowego i ustawodawczej inicjatywy ludowej, jak np. konstytucja ausirjacka, estońska. Są znów takie, które dla ugruntowania wprowadzonego ustroju republikańskiego specjalnie ustanawiają przepisy konstytucyjne o ochronie państwa i ochronie republiki (Estonja, Litwa).

Nieliczne z konstytucyj współczesnych, bo tylko niemiecka i litewska, wprowadzają do zasadniczej ustawy konstytucyjnej ustawodawstwo socjalne; również niektóre tylko z nich, bo czechosłowacka i niemiecka, szczególną otaczają pieczę życie rodzinne narodu. Równouprawnienie mniejszości narodowych, ta specyficzna zdobycz XX wieku, a właściwie ery powojennej, uwzględnione zostało we wszystkich współczesnych konstytucjach. Niema bowiem dzisiaj państwa, którego terytorjum nie byłoby zamieszkiwane przez jedną czy więcej mniejszości narodowych. Również wszystkie konstytucje zawierają przepisy o całkowitem równouprawnieniu religijno-wyznaniowym; za to tylko konstytucja rumuńska ustanawia kościół państwowy, jako państwowy z wyraźnym jednak podkreśleniem, iż jest on od zewnątrz niezależny, oraz konstytucja królestwa Egiptu, która ustanawia Islam religją państwową.

Ten krótki przegląd całego szeregu konstytucyj powojennych wskazuje wyraźnie na to, iż każdy mieszkaniec państwa jest obywatelem, w ustroju państwowym dominujące zajmującym stanowisko, bowiem zasadnicza ustawa konstytucyjna, nietylko rolę, jako gospodarza uwypukla, nietylko w ręce jego składa losy państwa i waruje mu cały szereg bardzo daleko idących uprawnień, ale jednocześnie opiekuje się jego życiem, oraz potrzebami kulturalnymi i gospodarczymi. Piętno swoje wywarły tu bezsprzecznie zdobycze wieku XIX, a więc wszystko to w stosunku do uprawnień i wolności obywatelskich, co podciągamy pod pojęcie liberalizmu i demokratyzmu, a co służy nieskrępowanemu rozwojowi indywidualizmu jednostki i jej przedewszystkiem interesowi. A następnie — wojna powszechna z jej charakterystycznym objawem, że udział w niej brały już nietylko armje, ale całe narody.

Tym samym duchem liberalizmu i demokratyzmu w najszerszym tych pojęć znaczeniu przepojone są konstytucje najstarszych

republik i metropolij świata. Konstytucja francuska (r. 1875) w odniesieniu do swoich obywateli wciąż jeszcze opiera się na zasadach, uświęconych w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z r. 1789. Konstytucja angielska, będąca raczej zbiorem praw pisanych i wiekowieckiej tradycji zasadniczo za podstawę swego stosunku do obywateli ciągle jeszcze uważa Habeas Corpus Act. O naturalnych i przyrodzonych prawach jednostki w ustawodawstwie angielskim brak przepisów. Są one raczej zagwarantowane z jednej strony orzeczeniami sądowymi, podniesionymi do godności zasady, z drugiej zaś — nielicznymi aktami prawnymi, rozrzuconymi w tysiącletniej historii. Zato zasady wolności obywatelskiej i przyrodzonych praw ludzkich zamieszczone są we wszystkich konstytucjach stanowych Ameryki Północnej; oparte są one prócz źródła w postaci Habeas Corpus Act'u na wspomnianym już pierwowzorze, jakim jest Deklaracja praw z r. 1776. Tu wszędzie wpływy okresu powojennego, wraz z jego wszystkimi wstrząśnieniami i przewrotami w odniesieniu do roli obywatela i pojęcia „państwa” żadnego jeszcze skutku nie osiągnęły.

Zato dały się one odczuć w odniesieniu do całego szeregu organizmów społecznych i państwowych, że wspomnę tylko — chronologicznie biorąc — w odwrotnym porządku: Hiszpanję, Italię i Rosję. Wszędzie tam wstrząsy poszły bardzo głęboko, wyrzuciły nie tylko dotychczasowe ustroje i wiekami uświęcane zasady rządzenia, ale targnęły duszą ludzką i człowiekowi „Obywatelowi” przecznały inną, djametralnie przeciwną, niż ją dotychczas w stosunku do państwa pełnił, rolę.

Poddany hiszpański, to do niedawna pozbawiony wszystkich prawie praw i wolności obywatelskich, ale zato obciążony wszelkiego rodzaju obowiązkami człowiek. Politycznie i ekonomicznie uzależniony całkowicie od grandów hiszpańskich i katolickiego kleru, kulturalnie stojący na bardzo niskim poziomie. Swe marzenia polityczne mierzył miarą wieku XIX. Nic więc dziwnego, że kiedy zerwał krępujące go więzy, to zachował się jak człowiek, który z ciemnej piwnicy nagle i niespodziewanie wydostał się na światło dzienne ku blaskom słońca. Ukoił się światłem, zachłysnął powietrzem, a wolności używa w sposób absolutnie nieskrępowany. Emanacją wytworzonej słabej więzi organizacyjno - państwowej, to dekoracyjny Prezydent Państwa, to ograniczona w mocy rządzenia władza wykonawcza, to omnipotencja Korteżów. Obywatel hiszpański przechodził okres wolnościowego ząbkowania...

Na innych całkiem zasadach oparł swe życie obywatel italski w swym zreorganizowanym ustroju państwa faszystowskiego. Choć konstytucja z r. 1848 nie straciła de nomine mocy obowiązującej, to jednak ustawy z r. 1925 i 1926 dotychczasowy ustrój państwa bardzo mocno przekształciły. Został bowiem całkowicie odrzucony dogmat suwerenności ludu, jako sprzeczny z realizmem życia, a zastąpiony dogmatem suwerenności państwa, jako organizacji prawnej narodu, a wypływającej z konieczności historycznych. Obywatel, należący do jednej wielkiej rodziny narodowej, może być

członkiem tylko jednej partji — faszystowskiej. We współżyciu społecznem obowiązuje go zasada — harmonijna współpraca wszystkich klas społecznych. Utworzone przez Mussoliniego państwo korporacyjno - syndykalistyczne, oraz uprawnienia obywatela w nowym ustroju faszystowskim tak są charakteryzowane przez ministra Rocco, ideologa faszizmu: „Państwo faszystowskie zawiera pierwiastki wszystkich pojęć o państwie i nie w sposób jednostronny i co zatem idzie błędny, lecz w sposób wszechstronny, a więc zgodny z prawdą. Obejmuje ono pierwiastki liberalizmu i przewyższa go. Obejmuje je w tem znaczeniu, iż nie wyklucza wolności, gdy jest użyteczna. Przewyższa go w tym sensie, iż ujmuje go w karby, gdy jest szkodliwy. Państwo faszystowskie obejmuje pierwiastki demokracji i przewyższa ją. Obejmuje w tem znaczeniu, iż przyznaje ludowi prawo do udziału w życiu państwowem, przestrzegając jednakże warunków, aby udział ten był pożyteczny. Jednocześnie przewyższa, gdyż wychodzi ono z założenia, iż decyzje zasadnicze w sprawach państwowych winny być powierzane jednostkom, zdolnym do opracowania i należytego zrozumienia zagadnień państwowych i stawiających je ponad interesy indywidualne poszczególnych grup czy jednostek. Państwu faszystowskiemu nie są wreszcie obce zasady, jakim hołduje doktryna socjalistyczna. Hołdując sprawiedliwości społecznej, wciela ono je w życie; jednakże przewyższa socjalizm, gdyż przeciwstawia się wszelkim objawom brutalności w realizowaniu hasła sprawiedliwości społecznej, głoszonych przezeń oraz przestarzałemu i zawiłemu systemowi wytwórczości kolektywnej, grożącemu zupełnym zanikiem ducha oszczędności i utratą pozytywnych rezultatów wytwórczości”.

Jeszcze głębszy i bardziej brzemienny w skutki przewrót dokonany został na ogromnych obszarach dawnego państwa carów. Nietylko ustrój państwowy radykalnie został wywrócony, nietylko zasadniczo inaczej ujęto zagadnienie „Obywatela” i jego stosunek do przekształconego państwa, ale dusza obywatela, jego wychowanie i psychika djametralnie przeciwnemu, niż przed okresem rewolucji, uległy nastawieniu.

By ujawnić zasadnicze ideały, które obywatel sowiecki traktuje, jako swoje credo polityczne i społeczne w odniesieniu do współobywateli i nowego ustroju państwowego, wystarczy przytoczyć treść części pierwszej Deklaracji praw pracującego i wyzyskiwanego ludu, ogłoszonej w dniu 10 lipca 1918 r. Główne zadanie obywatela w Z. S. R. R. to: „zniszczenie wszelkiego wyzysku człowieka przez innego człowieka, całkowite zniesienie podziału społeczeństwa na klasy, bezlitosne zgniecenie wyzyskiwaczy, wprowadzenie socjalistycznej organizacji społecznej i zwycięstwa socjalizmu we wszystkich krajach”.

Aby ideał ten osiągnąć należy wprowadzić „dyktaturę proletariatu” w myśl zasady, iż władza winna w całości i wyłącznie należeć do mas pracujących i ich pełnomocnego przedstawicielstwa w osobie Rady Delegatów Robotniczych, Żołnierskich i Włościańskich.

XIII.

Na wzorach liberalnej i demokratycznej Europy XIX stulecia, a przede wszystkim na wzorach francuskich opartą jest nasza Konstytucja marcowa. Jak już wyżej wskazałem, hasło naprawy konstytucji, hasło przekształcenia dotychczas ustalonego ustroju, podniesione do zasady nakazu państwowego w maju 1926 r., zdawałoby się napozór, iż najmniej dotyczy V Rozdziału Konstytucji. Tembardziej, że rozpoczęta na podstawie uchwały sejmowej z dnia 22 stycznia 1929 r. dyskusja na plenum i Komisji Konstytucyjnej do zagadnienia stosunku obywatela do państwa najmniej przywiązywała wagi.

To samo ma się wrażenie, gdy się przegląda wszystkie wnioski poszczególnych klubów poselskich, zawierające projekty zmiany Konstytucji.

I tak:

Klub Polskich Posłów Socjalistycznych proponuje inne sformułowanie pojęcia własności. Chciałby, w myśl doktryny socjalistycznej, wszystkie środki produkcji poddać kontroli państwowej, a następnie stopniowo oddawać je pod bezpośredni zarząd państwa.

Kluby Ludowcowe interesują się w pierwszym rzędzie, zagadnieniem przyszłego ustroju rolnego. Proponują, by wielką własność ziemską ograniczyć do 60, względnie do 30 ha. Wszystko co ponad, poddać przymusowej parcelacji przez państwo przeprowadzonej z tem, iż zapłacie ulegają tylko wierzytelności hipoteczne, parcelowane majątki obciążające. Prócz tego oba wyżej wspomniane ugrupowania polityczne obejmują autonomją terytorja, zamieszkiwane przez ludność mieszaną pod względem narodowym. W końcu—domagają się równouprawnienia wszystkich wyznań religijnych i oparcia ich organizacyj kościelnych, wyłącznie na obowiązującym ustawodawstwie powszechnem; uniezależniają naukę od jakiegokolwiek kontroli ze strony związków religijnych, zaś naukę religji w szkołach uzależniają od zgody rodziców i opiekunów.

Klub B. B., sięgający swoim projektem naprawy konstytucji głęboko w życie narodu i państwa, również rozdział V dotknął tylko zlekka i powierzchownie. Poza bowiem żądaniem roztoczenia opieki ze strony państwa nad wielomiljonową rzeszą rodaków na obczyźnie i zapewnieniem takiejże opieki państwowej w kraju i zagranicą twórczości naukowej i artystycznej, poza drobnymi poprawkami w dziedzinie zagadnień socjalnych, żadnej zasadniczej zmiany nie przeprowadza.

Tak tylko czyni w projekcie. W życiu bowiem zagadnienie obywatela w państwie, jego stosunku do innych obywateli, a przede wszystkim do organizacji państwowej stawia bardzo poważnie i bardzo wszechstronnie. Każdy obywatel, jako jednostka, a przede wszystkim zorganizowane grupy zawodowe i gospodarcze, mające w konstytucji zagwarantowane bardzo daleko idące prawa, winny z praw tych korzystać rozumnie i nieegoistycznie. Wymienione obowiązki w stosunku do państwa i innych grup społecznych wykonywać w przeświadczeniu, że dobro państwa tego wymaga.

Zyjemy bowiem w czasach burzliwych i w okresie nieustalonym. Wojna powszechna i związane z nią przeżycia, następnie

skutki wojny, które w każdej dziedzinie życia dały się odczuć w sposób niezmiernie silny, na psychice jednostek i narodów wybiły zdecydowane piętno. Gdybyśmy spróbowali historję dnia dzisiejszego scharakteryzować, musielibyśmy ją nazwać okresem chaosu.

Bardzo zdecydowanemu załamaniu bowiem uległo życie gospodarce całego świata; kryzysowi uległy na wiekowej tradycji oparte ustroje całego szeregu państw; chorym stał się parlamentaryzm, owa największa zdobycz XIX stulecia, ideał, ku któremu dążył cały demokratyczny i liberalny świat. Ludzkość przeżywa kryzys kultury, która nie może zapanować nad chaosem. Jasnym, prostym i logicznym z tego wnioskiem, że chorą również stać się musiała dusza człowieka, wśród takich warunków przebywającego.

W poszukiwaniu środków, mających na celu uzdrowienie chorych organizmów społecznych i państwowych, bardzo poczesne miejsce zająć musi poszukiwanie leków, mających za zadanie uzdrowienie współczesnego obywatela. Właśnie dlatego, że staliśmy się niewolnikami kapitału i maszyny, właśnie dlatego, że nad światem gospodarczym zapanowała tyrania złota, jako międzynarodowego miernika cen; przedewszystkiem zaś dlatego, aby nie dopuścić dziś do panowania chaosu, doktryn i zbłąkanej woli.

Wielka rewolucja francuska nietylko położyła podwaliny pod nowy ustrój państwowy konstytucyjno-republikański, ale prócz tego wskazała na rolę obywatela, którą on miał w tworzących się ustrojach odegrać. I obywatel przez cały wiek XIX swoją historyczną pracę gruntowania nowego ustroju wykonał, ale przedewszystkiem sobie zapewnił maximum swobód i wolności. Dziś człowiek i państwo w analogicznych znajdują się warunkach. Człowiek gorączkowo poszukuje nowych form obywatelskiego współżycia w ramach nowoczesnej państwowości, państwo — oczekuje ustalenia i skrzepnięcia rozluźnionych fundamentów i wiązań ustrojowych.

Szczególnie silnie moment ten odczuwa Polska. Gdy bowiem na wschodzie i zachodzie mamy bardzo długie granice lądowe: otwarte pod względem obrony, martwe pod względem gospodarczym, gdy dla sąsiada ze wschodu stanowimy zaporę do zrealizowania jego dążeń, idących w kierunku podpalenia ogniem rewolucji całego świata kulturalnego i zapewnienia Moskwie panowania nad całym kontyngentem, — a dla sąsiada z zachodu obiekt nieustannej nienawiści i apetytu na nasze ziemie, — nic dziwnego, iż jako najwyższy cel dla współczesnego i przyszłego pokolenia stawiamy **dobro państwa**. Gdy wśród wielu narodów obserwujemy załamywanie się psychiczne i moralne, gdy widzimy rosnący obóz malkontentów, a nawet ludzi zrezygnowanych i apatycznych, tembardziej głosimy zasadę odporności psychicznej w stosunku do ujemnych zjawisk gospodarczych i ustrojowych. Gdy zaś wspominamy smutną przeszłość i tragiczny okres niewoli, gdy sobie uprzytomnimy, czem mógłby być dla nas wiek XIX w ramach własnej państwowości, tembardziej staje się zrozumiałem wtłaczanie w mózgi i krew każdego obywatela hasła dnia codziennego, jako programu na dziś i jutro — **interes państwa**.

Ale to jeszcze nie wszystko.

Rozumiemy, że tworzyć nowe formy życia państwowego, to mało. Trzeba prócz tego stworzyć program przebudowy duszy i psychiki współczesnego obywatela. Zbudować piękny gmach własnej państwowości o mocnych i trwałych fundamentach, o widnych i szerokich salach, to też mało. Trzeba jeszcze w gmachu tym розміścić jego mieszkańców tak, aby im było wygodnie, trzeba w obywatelu ugruntować przekonanie, że to jego własny gmach i że w gmachu tym jest on istotnym gospodarzem i panem.

Co jest hasłem współczesnego pokolenia, a więc tych, którzy przez krwawy trud i znój, przez morze krwi i hekatombę ofiar szli ku Polsce, ku własnemu państwu? Mocne przekonanie, że państwo i jego obywatele, to jeden organizm, w którym państwo to ciało, zaś obywatele, to ciała tego krew i dusza. Gdy więc organizm jest chory, złym byłoby lekarzem współczesne pokolenie, gdyby ciało tylko leczyć miało. Jest bowiem istotne obu tych czynników współdziałanie, jak i bardzo silna jednego od drugiego zależność.

W Polsce maj 1926 roku poza wieloma innymi jeszcze skutkami przyniósł z sobą zagadnienie rewizji stosunku obywatela do państwa. Państwo przestało być czerwonym postawem sukna, które każda partja szarpie i ciągnie ku sobie, w którym tak zwane dobro jednostki i jej nieskrępowana wolność stały się najwyższym celem. Państwo w naszej psychice i naszym pojęciu, to nie pusty, beztreściwy frazes, ale istota i sens naszego życia indywidualnego i zbiorowego, naszego bytu narodowego i gospodarczego. Państwo — to nasz program na dziś i na dalekie i bliskie jutro, to nasza дума narodowa i treść naszego i przyszłych pokoleń istnienia. To niewzruszalny dogmat, głęboko zapadły w duszę każdego obywatela, w momencie wykonywania swych obowiązków, w momencie korzystania z konstytucyjnie zagwarantowanych praw.

Tym ideałem przesiąknięta Konstytucja tchnie ducha życia w martwe paragrafy Rozdziału V i uczyni go drogim i bliskim każdemu obywatelowi, bo w ten sposób rozwiąże zasadniczo problem praw i obowiązków obywatelskich.

DEKLARACJA.

I.

W zorganizowanej nowoczesnej społeczności, której formę konieczną stanowi Państwo, dominującą rolę odgrywa z jednej strony człowiek-obywatel, jako indywidualium, z drugiej zaś — zawodowa i gospodarcza grupa społeczna.

Człowiek-obywatel tak w życiu prywatnym, jak i w życiu publicznym, grupowym — to świadoma przysługujących jej praw i ciężących na niej obowiązków jednostka. Takim przynajmniej powinien być, zgodnie z celami, jakie sobie wytyczyło w stosunku do swych obywateli, nowożytnie państwo.

Celem zaś każdej jednostki oraz każdej zorganizowanej grupy nie jest dążenie do „złotej, niczem nieograniczonej, niczem nieskrę-

powanej wolności", lecz właściwe i rozumne przystosowanie, a w pewnych wypadkach podporządkowanie swych interesów najwyższemu interesowi, jakim jest dobro państwa. Bowiem państwo, jak dotychczas, jest jedyną i najlepszą formą organizowania obywateli na pewnym określonym terytorjum.

II.

Ze stosunku obywateli do państwa wynikają obowiązki każdego obywatela wobec państwa, jak również jego prawa.

Aby jednak państwu służyć i z pełni praw obywatelskich korzystać, trzeba przedewszystkiem państwa swego być obywatelem.

Każdy obywatel obowiązany jest budować państwo od wewnątrz, wzmacniać jego siły ekonomiczne, dalej — szanować obowiązującą Konstytucję i wszystkie organa państwa, zaś w razie potrzeby krew i życie za państwo oddać.

Państwo ze swej strony obowiązane jest do zapewnienia warsztatu pracy dla każdego obywatela, zaś jego pracę, jako główną podstawę dobrobytu Rzeczypospolitej, szczególnie chronić.

Biorąc pod uwagę istniejącą rozbieżność, jak i współzależność poszczególnych grup, warstw i interesów narodu, państwo nowoczesne dążyć musi do coraz silniejszego zacieśnienia stosunków pomiędzy państwem, a obywatelami.

III.

Ideałem obywatela, to wolny człowiek w wolnej Rzeczypospolitej: wolny w swych przekonaniach i sumieniu, wolny w wyborze zawodu i wszelkich poczynaniach, wolny w domu i na zgromadzeniach.

Wolność ta jednak musi być ograniczona z jednej strony zasadami etyki i moralności, z drugiej zaś interesami innego obywatela, czy też całej grupy społecznej lub zawodowej, podporządkowaną zaś najwyższemu celowi, jakim jest interes państwa.

Właściwego obywatela państwo musi sobie wychować; nie tylko dbać o niego musi, gdy on jest bez pracy, czy też chory lub niepełny, ale chronić prócz tego jego młodość, przedewszystkiem zaś czuwać baczenie nad jego wychowaniem od wczesnego dzieciństwa, aż do momentu dojrzałości, a głównie zapewnić mu i to łącznie z właściwą jednostką terytorjalnego samorządu elementarne wykształcenie oraz dać mu facha do ręki.

Nie mniej troskliwej opiece winna podlegać matka, która życie człowiekowi daje.

Rzeczpospolita Polska, która jest matką w stosunku do swych obywateli, nie zna i nie uznaje żadnych pomiędzy nimi różnic, ani pod względem urodzenia czy też w majątku, ani co do narodowości czy języka, ani co do religji, czy też przekonań. Wszyscy bowiem jesteśmy równi nie tylko w stosunku do jednako ponoszonych ciężarów i wypełnianych obowiązków, ale również w stosunku do zagwarantowanych konstytucją praw i wynikających z niej uprawnień.

POSIEDZENIE KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ
DNIA 9 MARCA 1933 ROKU.

Referat p. Stefana Mękarskiego
o obowiązkach i prawach obywatelskich.

I.

Rozwiązanie zagadnienia praw i obowiązków obywatelskich w nowej konstytucji nie nastroczałoby trudności, gdyby przyjąć bez zastrzeżeń stanowisko Bloku Bezpartyjnego w tej dziedzinie, wyrażone w jego projekcie konstytucyjnym. Jak wiadomo bowiem, projekt ten przejmuje w całości odnośne postanowienia konstytucji marcowej, dodając tylko do 38 artykułów rozdz. 5-ego tej konstytucji jeden nowy artykuł, wprowadzając pewne uzupełnienia do 5 artykułów i nadając samemu rozdziałowi odmienną nieco stylizację w tytule. Można by przypuścić, że autorom projektu, którzy ciężar gatunkowy swej ideologii konstytucyjnej umieścili w zagadnieniu Głowy Państwa, Rządu i ciał przedstawicielskich — nie zależało na wprowadzeniu istotnych zmian, względnie na przebudowie konstytucji w tej jej części, która zawiera przepisy o prawach i obowiązkach obywateli. Takie przypuszczenie wyraża też Bukowiecki w odpowiedzi na ankietę konstytucyjną, gdy mówi, iż „ze stosunku redakcji jednego 18 punktu (kwestjonariusza ankiety), mającego objąć ogromne sploty zagadnień kapitalnych, do poprzednich punktów 17-tu, wolno mi wnosić, że właściwie sprawy, punktem 18-tym objęte, dotknięte są w kwestjonariuszu raczej ze względów formalnych, nie stanowiąc przedmiotu szczegółowego zainteresowania jego redaktorów“. Jeśliby zatem uznać mechaniczną recepcję konstytucji marcowej w dziedzinie praw i obowiązków obywatelskich za słuszną w projekcie Bloku, to — jak wyżej powiedziałem — zagadnienie byłoby łatwe, pozostawałoby poprostu tylko wyrażenie zgody na petryfikowanie w nowej konstytucji stanu rzeczy, stworzonego w roku 1921 i widocznie nie wymagającego reformy.

Sprawa przedstawi się już w nieco innym świetle, gdy — naprzód — za punkt wyjścia do rozważań weźmiemy wstęp, poprzedzający wniosek Bloku Bezpartyjnego z dnia 6 lutego 1931 roku, w sprawie zmiany konstytucji.

Wprawdzie i w tym wstępie podkreślają wnioskodawcy, że reformy domaga się „w szczególności zagadnienie zakresu uprawnień władzy wykonawczej” i że „zwłaszcza zachodzi potrzeba wzmocnienia władzy Prezydenta Rzeczypospolitej”; nie mniej jednak zasadnicze znaczenie zdaje się mieć i ten ustęp we wstępie, który mówi, że projektowi dlatego nadano formę pełnej ustawy, ponieważ chciano w ten sposób podkreślić, iż „przedmiotem rozważań i uchwał Sejmu ma być całokształt zagadnień związanych z ustrojem Państwa”. Prawa i obowiązki obywatelskie mieszczą się zaś niewątpliwie w tym całokształcie, a zatem i one winny być objęte reformą.

Ogólnikowe wyrażenie postulatu zajęcia się całokształtem zagadnień związanych z ustrojem Państwa, nie może jednak wystarczyć jako uzasadnienie reformy, czy przebudowy rozdziału o prawach i obowiązkach obywatelskich w konstytucji.

Uzasadnienia potrzeby nowego stosunku do tego kompleksu zagadnień, które w konstytucjach określa się jako „prawa i obowiązki obywatelskie” szukać należy przede wszystkim w oczywistym fakcie przewyciężenia tej ideologii ustrojowej, z której zarówno filozoficzna jak i cywilizacyjna koncepcja praw obywatelskich wyrosła.

Zrodzona z reakcji przeciw średniowiecznemu ustrojowi feudalnemu filozofia praw natury, pod której wpływem konstytucje amerykańskie z końca 18-go stulecia czy francuska Deklaracja praw człowieka, uczyniły z jednostki jakby miarę wszechrzeczy i wyznaczyły jej umowne i zasadniczo opozycyjne stanowisko wobec Państwa — ta filozofia dawno już stała się martwą pozycją muzealną, przynoszącą zresztą niewątpliwą zaszczyt twórczej myśli człowieka. Cywilizacyjne zdobycze zaś, które w minionym wieku liberalnego na świat poglądu, rozbudowały wszechstronnie prawa polityczne jednostki, jako wyraz żywiłowo postępującej demokratyzacji — doprowadziły w rezultacie do degeneracji ideologii tak zwanych praw obywatelskich jednostki. Współczesny uniwersalny kryzys ponad wszelką wątpliwość wynika przede wszystkim z przeżycia się i zwyrodnienia moralności, którą ta indywidualistyczna i nawskroś materialistyczna ideologia musiała w swym okresie schyłkowym wytworzyć.

Wszystkie te prawa, których rodowód, nauka prawnicza wywodzi z konstytucyj rewolucyjnych końca 18-go wieku, a które określa jako zasadnicze prawa wolnościowe, obywatelskie czy polityczne — zostały zasadniczo urzeczywistnione. Z postulatów stały się już od tak dawna faktami, że sama obecność tych truizmów w dzisiejszych konstytucjach czyni wrażenie czegoś mocno niewspółczesnego, stanowiącego już tylko jakby haracz bezkrytycznego pietyzmu wobec staroświeckiej wynalazczości przodków i nasuwa uzasadnione wątpliwości co do swej celowości w zasadniczo zmienionych warunkach ustrojowych.

Jaki ustrój współczesny — nie wyłączając najbardziej „etatystycznych” sowieckiego czy faszystowskiego — przewiduje choćby tylko teoretycznie naruszenie tych najbardziej pryncypialnych praw jednostki, które deklaracja virginijska z roku 1776 określiła jako niepozbywalne, pierwotnie, naturalnie dane: praw korzystania z życia

i wolności, wolności oczywiście nie anarchicznej i liberalnie pojętej, ale wolności w ramach ustalonego prawnie ustroju państwowego?

Czy jest jakiś ustrój współczesny, któryby przekreślał prawa polityczne jednostki, polegające na tem, że państwo ustala bądź warunki dopuszczenia jednostki do sprawowania danej funkcji, bądź obowiązki jednostki w spełnianiu funkcji państwowej? Czy myśli ktoś o kwestjonowaniu praw obywatelskich, polegających na ochronie państwa dawanej obywatelom przez stosowanie norm porządku prawnego w konkretnych przypadkach, przez opiekę zapomocą świadczeń rzeczowych ze strony państwa? Jaki wreszcie ustrój współczesny mógłby w ramach ustalonego prawnie systemu państwowego usuwać zasady takich oczywistych praw wolnościowych, jak nietykalność mieszkania, tajemnicę korespondencji, wolność przesiedlania się, wychodźstwa, czy wyboru zajęcia?

Triumfalne obwieszczenie względnie konstytucyjne gwarantowanie tych praw, wynikających czy to z istoty samego człowieczeństwa, czy też z pozytywnych, twórczych zdobyczy cywilizowanych, było w pełni uzasadnione w chwili zwycięskiej rewolucji przeciw obskurantyzmowi stanowemu wieków średnich tudzież absolutystycznie wykonywanej władzy królewskiej, a następnie w okresie młodości tych praw, gdy chodziło o ich okrzepnięcie i przyswojenie narastającemu nowemu ustrojowi politycznemu, społecznemu i kulturalnemu. Dziś jednak, gdy ideologia praw jednostki liczy sobie już 150 lat żywota, gdy prawa te nie tylko zostały już oddawna urzeczywistnione, ale weszły niejako w krew i ciało życia zbiorowego — statuowanie ich w konstytucjach uważać należy za werbalizm i to chyba w myśl zasady — jak pisze w swym projekcie konstytucyjnym prof. Jaworski — „że pewne lekarstwa zażywa się, bo nie szkodzą”. Cała olbrzymia w nowoczesnym państwie sieć ustawodawstwa zwyczajnego, przesycona jest niejako aksjomatami praw obywatelskich i nie trzeba aż konstytucji, której ustrój współczesnego życia całkiem inne i nowe nakłada zadania, aby panowała pewność, że prawa te ustawowo są gwarantowane i że w normalnym pokojowym życiu nie mogą być zniesione (wiadomo bowiem, że w czasie wojny czy zamieszek wewnętrznych, nie tyle dzięki przepisom o stanie wyjątkowym, ile wprost *via facti* ulegają czasowemu, koniecznemu zawieszeniu). Ten stan rzeczy stwierdza prof. Komarnicki w swem „Prawie politycznym” (Wilno, 1928), gdy pisze: „...subiektywne prawa wolnościowe nie wpływają bezpośrednio z konstytucji, lecz dopiero z ustaw szczegółowych...”.

Jeśli zaś wysoce problematyczną jest celowość zamieszczania w konstytucji tych praw obywatelskich, które określićby dziś można jako rozumiejące się same przez się, to cóż dopiero mówić o konstytucyjnym gwarantowaniu bez zastrzeżeń i ograniczeń takich praw jednostki, które — chociaż przez Deklarację praw człowieka w roku 1789 określane również jako niepozbywalne produkty natury — nadkrusza ciągle, łamie i przeobraża samo życie. N. p. o prawie własności? Albo też, cóż mówić o prawach obywatelskich w konstytucji, które powstały w ciągu wieku 19-go, jako nadbudowa podstawowych zasad o prawie jednostki, względnie jako powiększający się hojnie przychówek libera-

lizmu politycznego, a które, choć z szlachetnego i twórczego ducha porwane, w rzeczywistości rychło wprowadziły do życia publicznego pierwiastki rozstroju, chaosu i demoralizacji, stając się dziś zwłaszcza w dobie ustrojowego kryzysu, skutecznymi narzędziami wszelkich ciemnych, rozkładających, apaiństwowych czy nawet antypaiństwowych sił. Wymienić tu wypada takie prawa wolnościowe, jak liberalnie w dotychczasowej konstytucji sformułowane prawo wolności opinii, jak nie mniej liberalnie ujęte prawo o wolności prasy, prawo koalicji, zgromadzania się i t. d.

Wszystko wyżej powiedziane stwarza podstawę do stwierdzenia faktu głębokich przeobrażeń ustrojowych, których płynność w epoce strukturalnego kryzysu utrudnia wprawdzie dogmatyczne i ostateczne ich definiowanie, ale których bezsporne tendencje rozwojowe nakazują przewidującej i odpowiedzialnej myśli politycznej tworzenie już dziś warunków dla utrwalania się w świadomości narodu nowej ideologii konstytucyjnej, zgodnej ze współczesną rzeczywistością.

Otóż niewątpliwe tendencje rozwojowe dokonywujących się przeobrażeń ustrojowych wyrażają się w dwóch fundamentalnego znaczenia faktach: *I. nowa rola, a w ślad za nią nowy charakter państwa* i *II. prawo społeczne w miejsce prawa jednostki*.

Istota, rola i charakter państwa w ustroju liberalnym, są dostatecznie znane, dlatego wypadnie tu przypomnieć tylko jego cechy zasadnicze.

Państwo, jako takie w ustroju liberalnym nie posiadało żadnego własnego ideału; nie urzeczywistniało, jako takie, żadnej idei moralnej; nie było nosicielem żadnych własnych celów absolutnych. Istota tego państwa leżała wyłącznie w jego charakterze realizatora i stróża porządku prawnego. Funkcje jego były wyłącznie natury prawnej. Ale i w tym swoim charakterze państwa prawnego, państwo to nie było nieograniczone. Nie było, tak jak książę średniowieczny, legibus solutus. Jego suwerenność posiadała ścisłe granice, przez samą ideologię liberalizmu wyraźnie określone. Przewagą prawa prywatnego nad prawem publicznym była wszak znamioną cechą tego państwa. Wynikało to zaś nietylko z dogmatu liberalnego praw obywatelskich, ale z całej wewnętrznej budowy instytucji państwowych, z ich ustroju. Było to, jak mówi Jellinek, państwo o ograniczonych celach, podporządkowane jednostce, której sfera niezależności od państwa jest zasadą główną i postulatem najpierwszym. Państwo liberalne rezygnowało, jako takie z wszelkiej własnej roli i funkcji politycznej, na rzecz parlamentów, wiadomo z jakim skutkiem. Nie mieszało się zasadniczo do spraw gospodarczych i socjalnych, gdyż wedle klasycznej nauki manchesterskiej szkoły liberalizmu, zainteresowany osobiście i prywatnie lepiej i korzystniej dla siebie będzie rozwiązywał obchodzące go zagadnienia, aniżeli ktoś, kto jest im obcy i ustosunkowuje się do nich beznamiętnie. Zakres prawa państwowego w stosunku do jednostki winien być tedy jak najmniejszy, państwo, o ile to tylko możliwe, winno się ograniczać do realizowania porządku prawnego zapomocą sądów i policji. „Trzeba się strzec, aby nie chcieć za wiele rządzić” — oto była jedna z najulubieńszych zasad tego ustroju, która w istocie swej pozostała nietkniętą

nawet wówczas, gdy w schyłkowym okresie państwa liberalnego, wskutek narzucenia przez samo życie zaostrej się ciągle konfliktów społecznych i pod wpływem kolosalnego rozwoju cywilizacji technicznej, rządy państw z konieczności musiały coraz silniej wkraczać w dziedzinę, organicznie obce ustrojowi liberalnego państwa.

Zmiany, jakie dokonały się w tej dziedzinie podczas wojny światowej, a rozwijają i potęgują się w okresie powojennym, posiadają wszelkie znamiona rewolucyjności. Gdy jednak, przyczyny tych zmian podczas wojny tłumaczyć można było charakterem okresu wyjątkowego i przejściowego, właściwym wszelkim wojnom, w których ulegają zawieszeniu prawa obywatelskie i do głosu dochodzi dyktatura władzy państwowej, to przyczyn tego zjawiska po wojnie, w okresie już pokojowym, szukać należy gdzieindziej i głębiej.

Jest to oczywiście błędne, a niekiedy przejrzywym interesem demagogii dyktowane tłumaczenie, które ogromny wzrost znaczenia państwa, jako takiego i jego władzy w życiu społeczeństw przypisuje pojawieniu się po wojnie szeregu wielkich lub nawet genialnych jednostek o właściwościach wodzowsko - dyktatorskich, tak samo, jak lekkomyślnem i złudnym jest twierdzenie, że okres tej, złośliwie przez liberałów mianowanej „statolatryi”, jest konjunkturalny, przejściowy i minie wraz z owymi genialnymi jednostkami, aby uczynić z powrotem miejsce systemowi liberalnemu, jako rzekomo jedynie normalnemu, prawidłowemu ustrojowi.

Ten ustrój minął bezpowrotnie. I czy to się „antyetatystom”, obrońcom wolności liberalnie pojętej podoba czy nie, państwo *będzie* w przyszłości coraz głębiej i szerzej interwenjowało, państwo *będzie* stawało się samo w coraz szerszym zakresie producentem, coraz wszechstronniejszym regulatorem i kontrolerem wytwórczości. Bowiem u podstaw tego uderzającego zjawiska, jakim jest wzrost ingerencji państwa w życiu zbiorowości — leżą nieubłagane *racje rozwoju gospodarczego*.

Państwo przestaje już być rozumiane jako konstrukcja wyłącznie prawna i umowna, nie jest już tylko, jak twierdził pod koniec minionego stulecia geograf niemiecki Ratzel: „kawałkiem ziemi i kawałkiem zorganizowanej ludzkości”, staje się natomiast w świadomości powszechnej zjawiskiem, które inny uczony, antropogeograf Rudolf Kjellén, określa następująco: „Istota państwa składa się zarówno z elementów prawa, jak z elementów władzy; jest ono podobnie, jak człowiek, istotą rozumną, wyposażoną w zmysły, tkwiącą głęboko i organicznie w historycznej i faktycznej rzeczywistości, słowem, jest zjawiskiem biologicznym, formą życia”. Nowoczesna socjologia i nauka o państwie, zwłaszcza zaś silnie dziś w Niemczech krzewiona geopolityka, coraz częściej określa państwo jako organizm w znaczeniu biologicznym względnie jako „nadindywiduum” (Überindividuum).

Jakie funkcje zaś wyznaczają państwu, jako biologicznemu zjawisku, racje gospodarczego rozwoju danej epoki? Wystarczy tu wskazać na cyklicznie powracającą ścisłą koordynację zjawisk rozwoju gospodarczego z funkcjami państwa, jako formy życia. W okresie przejściowym między epoką nomadów i fellachów, ci ostatni mogli chronić

wytwory swej pracy przed zaborczością nomadów tylko zopomocą możliwie najbardziej zwartej organizacji w ustroju autokratycznym. Z chwilą, gdy przyrost ludności zwiększył liczbę rolników, obrona przed nomadami stała się łatwiejsza, formy życia zorjentowane zostały na rozwój dobrobytu jednostki i znalazły najodpowiedniejszy wyraz w liberalnie demokratycznym ustroju rządu. Gdy ten ustrój osiągnął swoje maksimum, zjawiała się znowu nieubłagana potrzeba wzmocnienia autorytetu i siły państwa, aby zapobiec wykroczeniom gospodarki indywidualnej przeciw dobru ogólnemu. Podobnie ma się rzecz w przemyśle. Okres pionierski przemysłu wymagał wielkiego poparcia i siły państwa. Poparcie to i siła państwa stały się zbędne a nawet przeszkodą, gdy industrializacja weszła już na tory żywiłowego rozwoju. W tym okresie znowu system liberalnie - demokratyczny stał się ustrojem panującym. Dziś ten żywiłowy postęp industrializacji osiąga z kolei swoje maksimum, wyradza się w niemoralne formy. Punkt ciężkości musi być znowu przeniesiony z indywidualium na organizację, Państwo, prymat jego dobra, siły i autorytetu znowu wkracza jako biologiczna forma rozwoju w swoje prawa i funkcje, usiłując wpręgnąć dziko rozbudowaną gospodarkę prywatną w rydwan interesu i dobra ogólnego. I temi, a nie innemi, racjami rozwoju gospodarczego tłumaczyć należy przedewszystkiem powstanie ustroju faszystowskiego czy komunistycznego, obu zmierzających w istocie do tego samego celu. Jesteśmy, można powiedzieć, w okresie początku działania prawa o techniczno - gospodarczej granicy rozwoju. Granicę maksymalną osiągnął system liberalnie - gospodarczego rozwoju. Od tej granicy zaczyna się nowa era państwa, jako organizatora życia gospodarczego w imię dobra ogólnego, na gruzach zwyrodniałej gospodarki wolno-kapitalistycznej.

Obok zarysowującej się na horyzoncie współczesnych przemian ustrojowych, coraz większej omnipotencji państwa, ukazuje się jednak drugi jeszcze zasadniczy ich element: prawo społeczne w miejsce prawa jednostki.

Prawa polityczne, przywileje prawno - państwowe jednostki zostały zrealizowane, więcej nawet, zdążyły już zdegenerować się w przeżyty system partyjny i liberalnie parlamentarny¹⁾. W miejsce systemu partyjnego, zasadniczo odbiorczo i eksploatującego ustosunkowanego się do państwa, stwarzającego problem demagogii ale niezdolnego go rozwiązać, mechanicznie łączącego jednostki w obronie praw

¹⁾ Jak nierozzerwalnie liberalne pojęcie praw obywatelskich związane było z przewyższonym dziś już u nas i gdzieindziej niemoralnym pojęciem parlamentu jako władzy rządzącej w państwie, na to wymowną ilustracją jest broszura St. Opolskiego p. t. „Prawa i obowiązki obywateli” Warszawa, 1922 r.), w której autor ustala ścisły związek przyczynowy między pochodzeniem tych praw a suwerenną władzą sejmu, pisząc: „Ponieważ sejm jest u nas najwyższą czyli suwerenną władzą, więc w nim tkwi główne źródło wszelkich ustaw, za pomocą których rządzi się państwo, a więc także i tych ustaw, które określają prawa i obowiązki obywatelskie”. Warto tu dodać, że w 10 lat później, bo w roku 1932 wypowiedział podobną myśl uczestnik ankiety konstytucyjnej p. Ludwik Kulczycki, gdy pisze: „Bez rządów parlamentarnych nie może być ani praworządności, ani dobrego sądownictwa, ani prawdziwego samorządu, ani praw obywatelskich”. P. Kulczycki stoi, oczywiście twardo, jak sam powiada, na gruncie klasycznego „liberalizmu demokratycznego”.

obywatelskich, interesów materialnych czy zachowania władzy, ale nie umiejącego z tych jednostek stworzyć żywej i rzeczowej całości — wyrasta zjawisko rzeczowej grupy społecznej, zorganizowanej zawodowo¹⁾, w której interes i dobro jednostki staje się organiczną, nieodłączną częścią dobra i interesu tej właśnie rzeczowej zbiorowości.

Racja zaś powstania i rozwoju tych zawodowo zorganizowanych grup społecznych nie mieści się wcale w płaszczyźnie walki o prawa polityczne. Pozostaje natomiast w ścisłym związku z dokonywującym się w życiu przeobrażeniem ustroju gospodarczo - społecznego. Czy zatem nie pora już pisać w konstytucji o gospodarczych prawach grup zawodowych, społecznych w miejsce zrealizowanych w życiu praw politycznych jednostki, które oddawna stały się już obiektywnymi normami postępowania ogółu? „O ile rok 1789 — pisze Henryk Rygiel w książce o Izbach pracy — obracał się we własnej świadomości koło zagadnień prawno - państwowych i wystawił jako hasło: braterstwo, równość i wolność a leżące w głębi zagadnienia socjalne²⁾ nie ujawniały się jeszcze wówczas z całą przejrzystością, o tyle lata 1917 i 1918 to właśnie zagadnienie: prawo najemnika, wysunęły na plan pierwszy. W ten sposób coraz wyraźniej zostaje wysunięty problemat dalszego rozwoju ustroju demokratycznego, opierającego się na uznaniu praw nie tylko już politycznych, ale i gospodarczych wszystkich grup gospodarczo czynnych. Obserwujemy przejście od starzejącego się systemu demokracji formalnej do formy nowej — demokracji realnej... od demokracji politycznej do demokracji gospodarczej”. Podobne perspektywy przyszłości zarysowuje prof. Wacław Makowski w ankiecie „Świata” p. t. „Europa za lat 50” z dnia 3 grudnia 1932 r.: „Indywidualizm, którego rozkwit przypada na wiek 19-ty przeżywa obecnie swą agonję. Do głosu dochodzi masa, społeczeństwo i jego potrzeby. Jednostka mu-i zrezygnować ze swych wyrafinowanych potrzeb na rzecz społeczeństwa, gromady. Następuje to, co możnaby nazwać socjalizacją życia”.

„Państwo w organizacji swej — pisze Henryk Rygiel — a więc w zakresie formy rządu, władz ustawodawczych, władz wykonawczych, obowiązków i praw obywatelskich... musi się stać wyrazem nowego ustroju społecznego, opartego na zasadach reprezentacji grup gospodarczo - zawodowych”.

Otóż tu właśnie dochodzimy bodaj do samego sedna zagadnienia ustrojowego. Konstytucja powinna być wyrazem ustroju tych prawdzi-

1) Zwracam uwagę, że p. pos. Fichna w pierwszej tezie swego referatu mówi o „zawodowej grupie społecznej”, jako odgrywającej dominującą rolę w zorganizowanej nowoczesnej społeczności.

2) Wsteczny charakter urzędzeń państwowych Polski 18-go wieku w zakresie socjalnym w drobnej tylko części usunięty przez Konstytucję 3 Maja, jako jedną z przyczyn rozkładu państwa — stwierdzają wszyscy niemal historjografowie polscy i obcy. Lelewel np. pisze, że Polska „rozwinawszy program urzędzeń wolnościowych, zamknęła je w kole jednej tylko warstwy szlacheckiej i nie poniósłszy ich dalej na stany niższe, program ten doszczętnie wypaczyła”. Podobnie wypowiadają się Staszic, Kołłątaj, Rousseau, Karejew i inni. Prof. Balzer aczkolwiek, jak wiadomo, zasadniczą przyczynę upadku Polski w 18-tym wieku widzi poza wewnętrznym ustrojem Polski, to jednak bynajmniej nie usprawiedliwia oczywistego niedostatku reform socjalnych w urzędzeniach państwowych dawnej Rzeczypospolitej.

wych rzeczywistych sił, które pozytywnie i twórczo organizują współczesne życie, które są jego silnikami. Konstytucja winna być logiczną syntezą, zestrojeniem tych sił. Gdy zatem jako bezsporny wytwór dokonujących się przeobrażeń ustrojowych, ustalam po pierwsze: nową rolę i nowy charakter Państwa w sensie wzrastającej jego omnipotencji, po drugie zaś: nowe formy organizacji społecznej a w ślad za nią nowe prawo społeczne w miejsce dotychczasowej ideologii prawa jednostki — to zadanie, które w konstytucji mam rozwiązać, jest następujące: jak doprowadzić do syntezy tej w doświadczeniu coraz silniej uwydatniającej się omnipotencji państwa z tym, nie mniej empirycznie stwierdzalnym postulatem nowego prawa społecznego. Jak to uczynić aby uniknąć niebezpiecznej antynomii ustrojowej w nowej konstytucji? Jak, słowem, rozwiązać zagadnienie, które możnaby zawrzeć w formule: upaństwowić społeczeństwo i uspołecznic państwo.

Jednostronne i wyłączne akcentowanie w konstytucji któregośkolwiek z wymienionych elementów przemian ustrojowych musiałyby, rzecz jasna, doprowadzić do ujemnych skutków dla naszego rozwoju państwowego. Kładzenie wyłącznego nacisku na wzmocnienie władzy rządzącej w państwie, czyli słuszne w zasadzie realizowanie bezspornej uniwersalnej tendencji ustrojowej: prymatu siły państwa, bez uwzględnienia zasadniczych reform natury socjalnej — mogłoby zaprowadzić do wstecznych i anachronistycznych całkowicie form i wynaturzeń policyjnego ucisku. I naodwrot: jednostronne uwzględnianie ideologii żywych dziś i w dynamice będących praw społecznych, bez skojarzenia ich z ideą silnego państwa, mogłoby doprowadzić do nowej postaci liberalnego ustroju, nie mniej szkodliwego i niebezpiecznego od demokracji indywidualistycznej. „I państwo społeczne — pisze prof. Wereszczyński¹⁾ — wywodzi się z idei wszechwładzy ludu i ono opiera się na naturalnych prawach człowieka. Ale w miejsce jednostki podstawia zorganizowane związki, dla których żąda uznania ze strony państwa. Te związki z jednej strony domagają się od państwa kontroli nad kapitałem ale z drugiej strony niezależności swoich organizacji od państwa, monopolów w pewnych dziedzinach, wolności decyzji (np. Kasy Chorych, prawo strejku)”. Ten sam autor uważa nawet, że w państwie społecznym tak samo jak w państwie liberalnym zacierają się pojęcie całości nadrzędnej: państwa, dobra najwyższego i jako interesujący argument przytacza analogię, zachodzące między ustrojem państwa liberalnego i społecznego a obiema formami, t. j. feudalną i stanową państwa średniowiecznego. W jednej i drugiej epoce przychodzi do daleko idącego osłabienia struktury państwowej. Jak państwo feudalne bowiem stwarzało — poza organizacją państwową — stosunek jednostki do jednostki, o silnej zawisłości, nie wobec państwa lecz wobec innej jednostki prywatnej, tak do podobnych wyników doprowadza liberalizm, gwarantujący wolność jednostki od państwa, przy poddaniu słabszych w zawisłość prywatnej natury od gospodarczo silniejszych. Jak zaś w państwie stanowym jednostka zostaje zupełnie poddana zbiorowości niższym (cechy, gildje), które przeciwstawiają się same państwu, tak w państwie społecznym następuje zatopienie jed-

¹⁾ Zob. Wereszczyński A. Państwo antyczne i jego renesansy, Lwów, 1928

nostki w różnego rodzaju związkach, dążących do wzmocnienia się kosztem siły państwowej.

W odpowiedzialnym dążeniu do stworzenia w nowej konstytucji syntezy dwóch wyżej wymienionych, dominujących nad wszystkim we współczesnej rzeczywistości, procesów ustrojowych, *zatrzymać się musimy przy podstawowych ideach ustrojowych antycznego państwa klasycznego.*

Zanim wszakże przejść wypadnie do rozważenia bliższego tych idei i ich odrodzenia dziejotwórczego w przeżywanej dziś epoce, pragnę zająć się często obiegającym u nas twierdzeniem o rzekomo najważniejszej zasadzie t. zw. nienaśladowania obcych wzorów ustrojowych w naszej konstytucji, co ma być wyrazem troski o polski, niejako rasowy charakter naszej konstytucji, opartej wyłącznie o polską rzeczywistość, o nasze swoiste, z tradycji wynikające przykłady, o nasze narodowe potrzeby i cechy, gospodarcze, kulturalne i społeczne. Pomijam już to, że ze środowiska ideowego a nawet dosłownie personalnego tych, którzy tej ksenofobji ustrojowej hołdują, wyszło autorstwo konstytucji marcowej; szkoda zatem, że autorowie tej konstytucji nie kierowali się wówczas tą zasadą i spreparowali mechanicznie tę konstytucję na model francuskiego liberalizmu politycznego, nie bardzo zdaje się, pasującego do naszych „rasowych” cech, tradycji i potrzeb. I to też pomijam, że conajmniej problematycznym jest, aby we wszystkich, lub nawet tylko w większości naszych, polskich wzorów ustrojowych z okresu Polski historycznej, można i należało szukać natchnienia dla naszej współczesnej twórczości ustrojowej. Za najważniejsze uważam stwierdzić fakt, iż stojąc na stanowisku oczywistej i bezspornej konieczności uwzględniania t. zw. rodzimych pierwiastków w naszej konstytucji, nie widzę możliwości odgródzenia się murem chińskim od pewnych zasadniczych typów ustrojów państwowych, których niema jakiejś dowolnej i nieskończonej ilości ale jest tylko pewna ograniczona ilość, a przede wszystkim jakość. W różnych epokach istniały różne właśnie z t. zw. rodzimych właściwości wynikające odcienie i odmiany politycznych ustrojów państwa, klasycznego, cesarystycznego, despotycznego, stanowego, feudalnego, czy liberalnego. Zawsze jednak, niezależnie od tych lokalnych odmian, typ ustroju w różnych krajach był zasadniczo ten sam: klasyczny, cesarystyczny, despotyczny, stanowy, feudalny czy liberalny. Nie było też i niema państwa, któreby stworzyło własny ustrój polityczny czy gospodarczy, niepowtarzalny gdzieindziej, niezbliżony mniej lub więcej do już gdzieś istniejących w teraźniejszości lub przeszłości typów ustrojowych, wolny od recepcji takich czy innych właściwości tych typów. Wiadomo wszak dobrze, że nawet ustroje polityczne, współcześnie za tak swoiście oryginalne uważane i reklamowane, jak faszyzm czy komunizm, albo same powołują się na recepcje pewnych typów czy prądów ustrojowych (np. faszyzm na ustrój klasyczny imperjum rzymskiego względnie na syndykalizm francuski) albo też nie trudno w nich, jak np. w komunizmie odtworzyć pewne antecedencje ustrojowe z bardzo zamierzchłej przeszłości. Z drugiej strony, nie mniej prawdziwym jest, że nawet bez naśladownictwa w redakcjach konstytucyj, pewne typy ustrojowe przenikają do innych *via facti*, stanowią bowiem wyraz pewnej atmosfery — jeśli

wolno tak powiedzieć — ustrojowej, wiszą niejako w powietrzu. Nie szukajmy daleko, weźmy tylko nasze stosunki. Czyż niemal codziennie nie słyszymy z jednej strony, że w Polsce panuje faszyzm, z drugiej zaś, że w Polsce znajdują życzliwy grunt pewne idee, właściwe ustrojowi komunistycznemu?

Wszystko wyżej powiedziane uzasadnić ma twierdzenie, że nie mam zamiaru upraszczać czy szufladkować naszego zagadnienia ustrojowego w oderwaniu od życia i rzeczywistości współczesnej, gdy w dążeniu do syntezy ustrojowej w nowej konstytucji, opieram ją o pierwiastki ustrojowe t. zw. klasyczne państw antycznych. Oparcie to wynika bowiem właśnie z coraz silniejszych racyj współczesnego życia świata powojennego, z racyj coraz widoczniej i uniwersalniejszym dokonywujących się przemian w dziedzinie politycznej, gospodarczej i społecznej.

Wchodzimy w epokę państwa władcze jako państwa społecznego. W współistnieniu tych zjawisk nie może być mowy o jakiegokolwiek antytezie, jak w państwie liberalnym, gdzie jednostka przeciwstawiała się państwu, państwo zaś było podporządkowane jednostce — gdyż zjawiska te pozostają do siebie w stosunku ścisłej, wzajemnej współzależności, więcej nawet, muszą być z konieczności pełną jednością. Wstępujemy bowiem w epokę, w której państwo jako takie staje się nosicielem i realizatorem najwyższego dobra moralnego w życiu doczesnym, jakim jest zachowanie tego życia przez czynienie go lepszym. Państwo staje się coraz widoczniej najwyższą formą integrującą wszystko znajdujące się dotychczas poza niem i wskutek tego anarchiczne, odśrodkowe siły, skupiając je zaś, wchłaniając je i organizując je w sobie, w imię urzeczywistnienia idei dobra najwyższego, jakim jest potęgowanie, rozszerzanie życia — samo staje się najwyższym tych sił żywym wyrazem, ich energetycznym motorem. Stając w obliczu tego nowego, na oczach naszych rodzącego się państwa, stajemy w obliczu jakby reinkarnacji idei państwa u Arystotelesa, według którego państwo jest jedynym zrzeszeniem, które wystarcza samo sobie, jest zrzeszeniem ostatecznym i celem wszystkich innych zrzeszeń a dobro państwa jest dobrem najwyższym.

Otóż ta nowa rola państwa dzisiejszego i jutrzejszego — w cyklicznym nawrocie nawiązuje do idei państwa klasycznego.

Państwo klasyczne, absolutne (określenie to niema oczywiście nic wspólnego z mechanicznym i jednostronnym prymatem siły fizycznej) różni się istotnie od nieabsolutnego tem, że władza jego nie jest ograniczona na rzecz społeczeństwa czy to jako zbioru indywidualnych jednostek (w państwie liberalnym), czy też, jako zespołu takich lub innych grup społecznych (w państwie stanowym, feudalnym). Absolutność władzy w państwie klasycznym wynika z moralnej absolutności celu, jakiemu państwo służy. Celem tym jest osiągnięcie dobra najwyższego wśród tych wszystkich dóbr, dla których zdobycia ludzie z sobą się łączą. Dobrem tem — jak wyżej wspomniano — jest zachować życie, czyniąc je lepszym. Jest to dobro najwyższe, gdyż jest najogólniejsze, gdyż zawiera i jednoczy w sobie wszystkie dobra, jakie tylko stają się celem ludzkiej pracy i dążeń. Stąd też państwo w pojęciu kla-

sycznym jest związkiem najogólniejszym, który wszystkie inne związki w sobie zawiera i jednoczy, jest tą najwyższą i integralną organizacją społeczeństwa — zarówno jako zbioru jednostek poszczególnych, jak i zbioru wszystkich związków czy grup. I tylko takie państwo posiada w absolutności swej idei dostateczną dla swej władzy legitymację moralną. Stąd też, gdy państwo w tym znaczeniu absolutne, musi być w oczach swych obywateli największym ich dobrem, najwyższą i najlepszą funkcją ich życia, to państwo liberalne, czy stanowe, jest dla swej ludności złem koniecznym, które należy jak najbardziej ograniczać, któremu należy stale się przeciwstawiać, strzegąc zazdrośnie wywalczonej sobie sfery życia wolnej od działań i władzy państwa. I gdy przy takim ustroju klasycznym niema miejsca na jakiegokolwiek przeciwieństwa interesów społecznych i państwowych, na jakąkolwiek walkę jednostki czy społeczeństwa z państwem, to ustrój stanowy i liberalny, w samych swych podstawach istnienie takiego przeciwieństwa przyjmuje i z góry zakłada konieczność ciągłej walki społeczeństwa z państwem o przewagę¹⁾.

Idea zatem państwa klasycznego, to idea państwa władczego, jako państwa społecznego. Między państwem a społeczeństwem zachodzi w takiej idei ustrojowej stosunek absolutnej jedności. Państwo jest nie tylko najwyższą formą organizacyjną społeczeństwa, poza którą społeczeństwo innej nie posiada, bo posiadać nie potrzebuje, ale jest nadto czemś nieskończenie więcej, bo rzeczywistym przedstawicielem i organizatorem najwyższych, wspólnych idei moralnych tego społeczeństwa. Jest to, w przeciwieństwie do państwa o celach ograniczonych, państwo o celach ekspansywnych — jak mówi Jellinek²⁾ — przyczem jednak celów tych nie należy rozumieć w sensie etyki eudajmonistycznej, utylitarnej, które ograniczają się do organizacji materialnego dobrobytu obywateli, ale w sensie tej teorii etycznej państwa, która widzi w niem najwyższą formę obiektywnej moralności.

Dobro państwa tak pojętego, staje się rzeczywiście prawem naczelnym — jak mówi hasło zasadnicze naszego obozu, zawarte w art. 2 projektu konstytucyjnego Bloku. Jest to bowiem prawo naczelne Państwa - Społeczeństwa, Państwa - Narodu. Jest to prawo naczelne ustroju państwa klasycznego, tak dobrze znane i tak często używane, choć częściej jeszcze z pewnością nadużywane: „Salus Reipublicae suprema lex esto”.

Naczelność prawa takiego dobra uzasadnia jeden z teoretyków³⁾ nowego państwa włoskiego następująco: „Nic ponad państwem, nic przeciw niemu, nic po za niem. Istnieje bowiem sprawiedliwość państwowa, która czuwa i wyrokuje, wyniesiona ponad interesy jednostek i grup, właśnie dlatego, że jednostki i grupy są częścią państwa, oddychają, rozkwitają i rozradzają się w państwie. Stąd, jako logiczna konsekwencja, szacunek dla pierwiastka władzy, która wyraża się w hie-

¹⁾ Szerzej idee państwa klasycznego we współczesnych prądach ustrojowych omawia W. Mejbaum w publikacji p. t. „O ideologii niby narodowej”, Lwów, 1929.

²⁾ Zob. Jellinek — „Ogólna nauka o państwie”, Warszawa, 1924.

³⁾ Basile Carlo E. — Faszyzm. — Przegląd Współczesny, Nr. 100, 1930.

rarchjach. Ponieważ zaś siła i urok tych hierarchij pochodzi od państwa, spełniają one wysoki mandat, tak jednak, aby nie mógł się on przemienić w karierę polityczną, w polityczne rzemiosło, najsmutniejsze i najszkodliwsze z rzemiosł. Agnostyczne państwo przeszłości, będące na usługach wszystkich i niczyich, ożywione tym nowym tchem, staje się budową moralną, wpierw jeszcze nim się stanie organizmem politycznym. Podejmuje ono, rozważa i doprowadza do porządku zagadnienia, które nie są wyłącznie zagadnieniami rządu, ale samem, idealnem i materjalnem przeznaczeniem narodu“.

W takim ujęciu istoty nowego państwa, rzecz prosta, że — jak mówi były włoski minister sprawiedliwości Rocco — „zagadnieniem zasadniczem nie są prawa obywateli, ale prawa państwa, których odpowiednikiem są obowiązki“.

Możnaby wysunąć pytanie, czy przyjęcie za podstawę idei ustrojowych państwa klasycznego nie przekreśla równocześnie indywidualnych praw obywatela. Otóż pomijając już fakt zasadniczy, że prawa te stały się dziś obiektywną normą postępowania ogółu, jako wynik długotrwałego procesu przeobrażania się ich charakteru prywatnego w prawo publiczne — trzeba stwierdzić, że i w państwie starożytnem wolności obywatelskie istniały. Obywatele mogli brać bezpośredni udział we władzy zwierzchniczej, mieli możność rozstrzygania o wojnie i pokoju, o ustroju państwa, o pociąganiu do odpowiedzialności organów władzy czy też możność wydawania wyroków na szkodliwych dla społeczeństwa członków. Możliwość zatem oddziaływania obywateli na bieg spraw państwowych istniała, co prawda pod jednym zasadniczym warunkiem: o ile mianowicie, państwo uznawało takie oddziaływanie za wskazane ze stanowiska zbiorowego interesu. Tu zatem bardzo wyraźnie ujawniał się właśnie władczy charakter państwa, jako najwyższego przedstawiciela potrzeb i dążeń całego społeczeństwa.

Z tak pojmowaną w antyku wolnością obywatelską, która nie miała charakteru prawnego (w przeciwieństwie do stanu dzisiejszego), nie było bynajmniej sprzeczne zupełne podporządkowanie jednostki, jej mienia i życia nieograniczonej władzy państwowej.

Państwo było celem samym w sobie, jednostka w tem państwie — mówi prof. Wereszczyński w cytowanej już książce — ma być tylko środkiem do celu, celem jest jedynie zbiorowość — państwo. Ta podstawowa zasada była przedewszystkiem wynikiem życiowej potrzeby, która musi znaleźć zaspokojenie, bo inaczej zginie zbiorowość, a bez niej nie może się ostać byt jednostki. Poczucie zatem konieczności zupełnego stopienia się jednostki z całością i rozplynięcia się w niej charakteryzuje istotę starożytnego państwa. To zaś bezwzględne przekreślenie jednostki na rzecz największego dobra, jakim jest państwo, występuje nie tylko w despotycznych monarchjach starożytnego wschodu, gdzie władca otoczony był teokratycznym nimbem, ale nie mniej silnie zaznacza się także w najbardziej nawet demokratycznych państewkach greckich, czy w Rzeczypospolitej rzymskiej.

To przewyciężenie indywidualizmu na rzecz państwa omnipotentnego, wraca cyklicznie jako idea ustrojowa, oraz jako postulat rzeczywistości politycznej, gospodarczej i socjalnej (np. w naszej epoce),

czasem jednak także jako filozoficzna próba uzasadnienia czy usprawiedliwienia regimé'u, sztucznie i mechanicznie stosowanego (np. nauka „legistów“ i filozofja Bodinus'a i Hobbes'a w dobie państwa absolutystycznego).

Nie można zaprzeczyć, że i w dziejach naszej myśli politycznej nie brak było przejawów i dążeń do takiego stopienia się jednostki z państwem, do szukania szczęścia osobistego w szczęściu gatunku, jakim jest naród państwowo zorganizowany. Wołał przecież w 15-tym stuleciu Jan Ostroróg¹⁾ do prekursorów polskich stanów sejmujących: „...wy przezacni panowie, podpory i podstawy, osie i silnie ojczyzny! Usiłujcie, jakoście zawsze zwykli, okazać radą i czynami: *Że więcej ojczyznę, niż samych siebie, więcej Rzeczpospolitą niż siebie, swe mienie, swych braci, niż wszelkie powodzenie miłujecie*“. Nie był to zresztą głos odosobniony. I Modrzewski w swojej tezie „poszerzenia pojęcia Rzeczypospolitej i obywatela“ i Krzysztof Warszawicki, Karnikowski, Górnicki, Solikowski, czy Skarga niejedną myśl podobną wypowiedzieli, ale cóż z tych myśli mogło twórczego wyniknąć, gdy — jak mówi Artur Górski — „między ich myślą polityczną a jej wykonaniem stał milion szlachty, który drogą sejmików powiatowych zasiadał do głosowania“²⁾.

Dziś, w odrodzonej Polsce, położenie, na szczęście, jest zasadniczo inne. Nietylko bowiem racje geopolityczne, czy, przedewszystkiem, wspomniane już racje gospodarczego rozwoju predystynują państwo, wzorem klasycznym, do roli twórczej i organizatora nowego ustroju społeczno-gospodarczego. Natrafiliśmy, mówiąc żargonem współczesnym, na konjunkturę, w której uniwersalny kryzys ustrojowy wszędzie niemal czyni żywą i aktualną tendencję w kierunku przebudowy państw i to właśnie przebudowy w duchu klasycznym. „Wchodzimy — pisze cytowany już prof. Wereszczyński — w epokę renesansu państwa antycznego bez względu na to, czy twórcy jego, jak Mussolini, nawiązują swe poczynania wprost do idei starożytnych, czy też, jak komuniści rosyjscy uważają się za realizatorów teorii socjalistycznych. Prądy wzmocnienia struktury państwowej pojawiają się wszędzie bez względu na formę ustrojową, podobnie jak w starożytności“.

Niezależnie jednak od tego — można powiedzieć — ogólnoeuropejskiego czy nawet ogólnoswiatowego klimatu, w którym szybko dojrzewają zarysowane wyżej idee ustrojowe, Polska ma szczególne, właśnie zupełnie swoiste, rodzime okoliczności, stanowiące urodzajną glebę dla wzrostu państwa władczego, jako państwa społecznego. Są to okoliczności, tkwiące głęboko w naszej naturze uczuciowej. Cokolwiekby się bowiem, nawet słusznie, powiedziało złego o masach naszego społeczeństwa, o ich zachowaniu się wobec odzyskanego państwa w minionem 14-leciu. trzeba jednak, wyzwalając się z nadmiaru krytycyzmu in minus, stwierdzić fakt podstawowego znaczenia: my wszyscy Polacy w naszej najgłębszej istocie, jesteśmy wciąż jeszcze przejści gorąco sprawą odzyskanej niepodległości. Mimo wszelkich pozorów przeciw-

¹⁾ Ostroróg J.: Monumentum pro reipublicae ordinatione congestum (W przekładzie). Warszawa, 1931.

²⁾ Górski A.: Ku czemu Polska szła. — Warszawa, 1918.

nych, radujemy się i dumni jesteśmy z odrodzonego państwa. To państwo ciągle jest dla nas jeszcze czemś nowem, niesłychanie ciekawem, przedmiotem ustawicznego zainteresowania i troski. Półtora wieku pozbawieni państwa, przytłoczeni jesteśmy wręcz ogromem zaległości cywilizacyjnych, które w tempie przyspieszonym musimy odrobić, aby się zrównać z innymi. Tworzymy własną nowoczesną kulturę państwową, nie mając właściwie własnych wzorów i bogatej, pozytywnej tradycji w tym względzie. Jesteśmy narodem młodym, pełnym sił witalnych, narodem o zdecydowanej młodszości cywilizacyjnej, o drugim z rzędu w Europie, największym przyroście naturalnym. Ze splotu tych wszystkich i wielu innych jeszcze faktów, wynika bezsporny, rzec można, i solidarny postulat całego świadomego swej dziejowej odpowiedzialności współczesnego pokolenia polskiego: chcemy mieć państwo silne, władcze, wielkie, organizujące społeczeństwo i wychowujące je; skupiające wszystkie ideały tego społeczeństwa i wcielające je w rzeczywistość.

* * *

W powyższem oświetleniu rozdział o prawach obywatelskich w konstytucji nabiera właściwego znaczenia i otrzymuje należyłą pozycję w hierarchji innych rozdziałów konstytucyjnych. Rozmyślnie mówię: rozdział o prawach obywatelskich, opuszczając zwyczajowe ich dopełnienie: o obowiązkach. Cóż to bowiem za proporcja, w której 9 artykułów starczyło na określenie obowiązków, ale trzeba było aż 23 artykułów, aby wyliczyć prawa obywatelskie, przyczem nie należy zapominać, że „obowiązki“, zawarte w artykułach konstytucyjnych mają przeważnie charakter postulatów, czy deklaracji ideowych a nie norm prawnych.

Rozdział o prawach obywatelskich, to szczątkowy relikwyt wszelkich konstytucyj typu liberalnego, relikwyt, który się naogół dziś jeszcze zachowuje jako pewnego rodzaju staroświecką ornamentykę, która nie szkodzi, ale która też, zwłaszcza o ile chodzi o t. zw. nieśmiertelne prawa niepozbywalne jednostki, niema nowoczesnego, kształtującego życie znaczenia.

Fakt, że autorowie projektu Bloku rozdział ten pozostawili niemal nietkniętym, choć go jeszcze zachowali, zdaje się wyrażone wyżej przekonanie o znaczeniu tego rozdziału w konstytucji potwierdzać.

Takie przypuszczenie wyraził też, — jak już zauważyłem — Bukowiecki w ankiecie konstytucyjnej. Nie brak też wśród uczestników ankiety takich, którzy wogóle obecność szeregu artykułów tego rozdziału w konstytucji z różnych powodów kwestjonują (np. dr. Grzybowski) i takich, którzy wogóle rozdział ten w swych odpowiedziach pomijają całkowitem milczeniem. Do tych ostatnich należą Władysław Grabski, Peretiatkowicz, Estreicher, Gumiński, Studnicki, Piniński i Siemiński. Prof. Kutrzeba oświadcza, że poza problemem Prezydenta, Sejmu, władzy wykonawczej, inne pytania ankiety (a więc i pytanie, dotyczące praw i obowiązków obywateli) zawierają kwestje drugo a nawet trzeciorzędne znaczenia dla ustroju państwa. Przeważnie uczestnicy ankiety doradzają pozostawienie tego rozdziału w stanie zasadniczo niezmiennym. Są jednak i tacy, którzy uważają, że roz-

dział ten winien ulec gruntownej rewizji i przepracowaniu. Szkoda, że bliżej nie wyjaśniają, w jakim kierunku ta rewizja pójść powinna. Bukowiecki np. zaznacza tylko, że „brak odpowiedzi na punkt 18 kwestjonariusza nie oznacza uznania przezemnie istniejącego w tej dziedzinie stanu rzeczy za niewymagający reformy”. Dr. Grzybowski oświadcza, że „zasadniczo cały odnośny rozdział konstytucji wymagałby gruntownego zrewidowania”. Dr. Grzybowski w ślad za prof. Jaworskim, jest za usunięciem wszystkich tych artykułów z odnośnego rozdziału, które nie stanowią norm prawnych. O tem jednak będzie mowa w drugiej części niniejszego referatu. Podobnie wypowiada się dr. Starzewski, który przy rewizji rozdziału 5-go konstytucji radby widzieć zatrudnionym cały sztab „specjalistów, nietylko prawników, ale przede wszystkim kierujących polityków”. P. Starzewski uważa też, że „zorganizowanie planowe tej pracy należy do rzeczy pilnych i koniecznych”. Z pośród uczestników ankiety jedyny, docent Kazimierz Zakrzewski wypowiada merytoryczną opinię o interesującym nas rozdziale. Uważa on, że „konstytucja musi niezbitnie obejmować artykuły, określające stosunek jednostki do państwa, ponieważ jednostka, jako taka, jest organem państwa i to nietylko wykonując prawa polityczne, ale i w swej pracy zawodowej”. Dr. Zakrzewski uważa, że konstytucja nasza przeprowadza konsekwentnie zasadę liberalizmu, t. j. szerokiej wolności jednostki. Tymczasem „ustroje, stworzone przez prądy 20 wieku wolność tę obalają”. P. Zakrzewski stoi na stanowisku pośrednim „uznając względną wolność jednostki uzgodnioną z interesem państwa”.

Skoro już jestem przy cytowaniu opinii o ogólnem znaczeniu i roli rozdziału o prawach obywatelskich w konstytucji, nie można pominąć poglądów przedstawicieli różnych ugrupowań partyjno - politycznych w tej materji. Dmowski np. w r. 1927 pisał: „Zbankrutowała zasada praw, tak pojęta, jak ją pojęła rewolucja francuska... cywilizacja rzymska... ponad prawa jednostki stawia *saus reipublicae* — dobro całości społecznej i politycznej... Zasada ...praw jednostki, wyzwolonej z wszelkich krępujących ją więzów, przeciwstawionej społeczeństwu i państwu... jak ją pojmuje dotychczas w. 20-ty — jest zabójczem wypaczeniem podstaw cywilizacji rzymskiej... Oparłszy na tej zasadzie swój byt polityczny, narody europejskie tracą szybko swą spójność i siłę wewnętrzną, coraz mniej okazują się zdolnymi do wytworzenia rządu, umiającego pokierować państwem, sprostać jego zadaniom politycznym i gospodarczym”. Warto też zapoznać się z poglądem prezesa Klubu Nar. w sejmie, prof. Rybarskiego. Powiada on¹⁾, że „konsekwencje idei praw jednostki, przeprowadzone w ustroju politycznym, są bardzo błędne... Szczególną uwagę zwrócić trzeba na wychowawczy wpływ tej ideologii, wpływ wysoce ujemny. W jej imię mówi się ludziom przede wszystkim o prawach a nie o obowiązkach. Czasami nawet wogóle o tych obowiązkach się nie mówi. Obywatel państwa wyrasta w przekonaniu, że ma wiele praw, że państwo winno mu je zabezpieczyć; natomiast nie uświadamia sobie dostatecznie, że życie państwowe nakłada ciężary, że wymaga ofiar. Stronictwa, które

¹⁾ Zob. Rybarski R. — Naród, jednostka i klasa, Warszawa, 1926, str. 47.

z sobą współzawodniczą, licytują się w obietnicach, przyrzekają jak najwięcej wyborcom. Uczy się ludzi brać od państwa, a nie uczy się dawać tego, co mu się należy... Państwo pojmuje się jako instytucje, rozdzielając natychmiastowe korzyści". Tak pisał w książce prof. Rybarski w roku 1926, już jednak w roku 1930 prof. Winiarski, przemawiając imieniem Stronnictwa Narodowego podczas dyskusji nad rewizją konstytucji¹⁾, był zdania, że „praworządność będzie zapewniona przez zapewnienie równowagi władz, przez zabezpieczenie praw jednostki”.

Inni uczestnicy wspomnianej generalnej dyskusji, prawie zupełnie nie zajmowali się odnośnym rozdziałem konstytucji, jeśli pominiemy przedstawicieli mniejszości, którzy zagadnienia praw obywatelskich poruszali nie w płaszczyźnie zasadniczej, ale z politycznych względów aktualno-taktycznych, upraszczając je sobie i lokalizując na kwestji uprawnień mniejszościowych. Obszerniej zajął się jeszcze tem zagadnieniem tylko pos. Czapiński z P. P. S. ujawniając zresztą zasadniczo liberalne ujęcie i nastawienie w tej materji, zgodnie zresztą z ogólnym poglądem na państwo pos. Liebermana, który w dyskusji tej oświadczył: „My uważamy, że państwo zostało stworzone dla dobra ludzi, że ludzie się związali w społeczeństwo dla dobra ludzi, a organem, którym się posługują ludzie w społeczeństwie jest państwo”. Słusznie też w związku z taką definicją państwa zauważył wówczas prezes komisji konstytucyjnej prof. Makowski, że definicja ta jest „rewelacyjną z punktu widzenia socjalistycznego”.

Aby zamknąć cykl tych opinij, wypada zaznaczyć, że prof. Makowski w istocie jest przeciwnikiem kładzenia nacisku na prawa obywatelskie w konstytucji. Pisząc o ustrojach państw bałtyckich²⁾, widzi w nich prof. Makowski „wyraźne wpływy ideologii liberalno-demokratycznej, podnoszące wysoko hasła woli ludu i praw człowieka i obywatela”, podczas gdy „...nie inwokacje stanowią o istocie ustroju państwowego. Nie stanowią również ustroju deklaracyjne przepisy, dotyczące praw obywatelskich... Przepisy te mogą mieć tylko znaczenie instrukcyjne, jako podstawa do wnioskowania o tendencji ogólnej, mniej lub więcej liberalnej, ożywiającej autorów konstytucji”.

Wreszcie zakończyć wypada cytowanie opinij o prawach obywatelskich w konstytucji, niezmiernie charakterystyczną uwagą Marszałka Piłsudskiego w wywiadzie z dnia 27 sierpnia 1930 r. W wywiadach swych dotyczących materji konstytucyjnej, Marszałek Piłsudski nieukrywając swej niechęci do wzięcia przez Blok Bezpartyjny konstytucji marcowej za podstawę prac, wyrażał się, że „właściwie konstytucja ma zawierać tylko coś w rodzaju układu, coś w rodzaju kontraktu pomiędzy trzema głównymi sprężynami, poruszającymi centralę państwową”, (t. j. między Głową państwa, rządem i sejmem). W wywiadzie zaś z sierpnia 1930 r. powiedział wręcz: „Przeszkadzać w pracy tak potrzebnej dla państwa nie będę i będę żądał tylko pewnych rzeczy, które mnie się wydają, jako konieczne w konstytucji. *W ten sposób odbudowałem dość dużo z tych pryncypjów i zasad, ogłaszających jak gdyby*

¹⁾ Druk Sejmowy Nr. 777, 1930.

²⁾ Zob.: „Nowe Państwo” Nr. 1, 1931.

prawa człowieka, które to prawa i ogłaszanie ich, miały może sens w odległych bardzo czasach, gdy zresztą przy ogłaszaniu praw człowieka skracano o głowę całą masę ludzi“.

Z zasadniczego stanowiska wobec ideologii praw jednostki, jakie próbowałem nakreślić w pierwszej części referatu — wynikają logicznie dwa alternatywne wnioski. Albo należałoby zakończyć ten referat wnioskiem o całkowite skreślenie z interesującego nas rozdziału tych artykułów, które dotyczą formułowanych przez Rewolucję francuską praw jednostki, jako niewspółczesnych i nieodpowiadających dzisiejszej ideologii ustrojowej, albo też dać próbę nowej całkowicie formuły stosunku jednostki i grupy społecznej do Państwa i w Państwie. To ostatnie zadanie wykraczałoby jednak poza ramy referatu o obowiązkach i prawach obywatelskich, wymagałoby osobnego i gruntownego przepracowania, z drugiej zaś strony jako jeden z referentów oddośnego rozdziału projektu Bloku — winienem ustosunkować się do niektórych przynajmniej artykułów tego rozdziału zgodnie z zajętem przezemnie zasadniczym stanowiskiem.

II.

Jako nieprawnik nie mam oczywiście legitymacji fachowej do umiejętnego redagowania czy kodyfikowania tych zmian, które w danych artykułach, przyjmując jako referent za podstawę projekt Bloku, uważam za wskazane. Tezy też, jakie wysunę nie będą miały charakteru prawniczej redakcji. Nie chodzi jednak o taką redakcję przy formułowaniu zasadniczych poglądów na dane materje konstytucyjne. Dr. Grzybowski pisze w ankiecie konstytucyjnej, że „rzeczoznawca-prawnik nie jest do tego, aby stwarzał konstytucję. Rzeczoznawca jest od tego, aby sprecyzował i napisał konstytucję, już przedtem w pomysle idei stworzoną przez polityka. Rzeczoznawca pisze i precyzuje konstytucję w ten sposób, że bierze tekst i myśli dostarczone mu przez polityka“. Podobnie ujmuje to zagadnienie inny uczestnik ankiety, dr. Siemieński. „Udawanie się do uczonych — powiada on — jako do rzeczoznawców o poradę konstytucyjną, mianowicie o poradę merytoryczną, to jakby się kto radził architekta, jaki ma dom postawić. Kto jest wart aby mieszkał we własnym domu, powinien też wiedzieć, jakiego domu chce... Do budowniczego pójdzie, aby mu rozwiązał zagadnienia techniczne. Polityk powinien wiedzieć czego chce. Natomiast polityk może nie wiedzieć i najczęściej nie wie, jak to, czego chce, ująć w przepis prawny. Często nie wie, jaką ma ten przepis mieć treść prawną, najczęściej nie wie, jaką ta treść powinna mieć postać prawniczą. Polityk nie daje sobie rady z konstrukcją prawną... z redakcją prawniczą. Chcąc n. p. wzmocnić władzę jakiegoś czynnika, potrafi nadać mu właściwość, która ten czynnik poniża, chcąc inny wyrzucić poza nawias — daje mu niezależności, której był pozbawiony“. Tu zatem zaczyna się wielka i odpowiedzialna rola prawnika — rzeczoznawcy.

Tezy referatu mogą mieć zatem tylko charakter zasadniczych dyrektyw, kierunków, które redakcja prawnicza mogłaby wziąć pod uwagę w tych grupach zagadnień, które, wedle mego przekonania, wymagają reformy.

Mówiąc o grupach zagadnień odnośnego rozdziału o prawach i obowiązkach obywateli, wskazuję tem samem metodę, jaką obieram przy referowaniu tego najobszerniejszego rozdziału z konstytucji. Liczy on bowiem 37 artykułów w dotychczasowej konstytucji (rozdział 5-ty, art. od 87 — 124), zaś 39 artykułów w projekcie Bloku (rozdz. 11-ty, art. od 102 — 141). Warto już przy tej sposobności zaznaczyć, że pod względem ilości artykułów, konstytucja polska dzierży jedno z pierwszych miejsc wśród innych powojennych konstytucyj europejskich. Tylko trzy konstytucje innych krajów przewyższają Polskę w tej ilości, a mianowicie niemiecka, która liczy 57 odnośnych artykułów, jugosłowiańska z roku 1921—artykułów 47 i gdańska—artykułów 45. Z pośród tych trzech, tylko gdańska łączy wszystkie artykuły w osobnym rozdziale (tak samo jak polska), niemiecka zaś w osobnym rozdziale zatytułowanym „Zasadnicze prawa i obowiązki Niemców” zawiera 10 artykułów, inne zagadnienia z tej dziedziny rozmieszcza w osobnych rozdziałach pod osobnemi tytułami („O życiu społecznym”, „O religii i związkach religijnych”, „O oświacie i szkole”. „O życiu gospodarczem”). To samo czyni konstytucja jugosłowiańska, która w osobnym rozdziale p. t. „Zasadnicze prawa i obowiązki obywateli” zawiera 18 artykułów, inne zagadnienia precyzuje w osobnych dwóch rozdziałach („Przepisy społeczne i gospodarcze”, „O armji”). Inne konstytucje załatwiają się z prawami i obowiązkami obywateli w mniejszej ilości artykułów: finlandzka — 12, estońska — 21, litewska — 34, czeska — 29, rumuńska — 33, egipska 23. Dwie z konstytucyj powojennych nie posiadają wogóle osobnych rozdziałów z tej dziedziny, t. j. łotewska, która o równości wobec prawa wspomina tylko w rozdziale o Trybunale sprawiedliwości i austriacka z roku 1920, w której prawa obywatelskie albo mieszczą się w różnych artykułach pod innemi tytułami (np. w „Postanowieniach ogólnych” czy w „Gwarancjach konstytucyjnych i administracyjnych”) albo stanowią przedmiot agend Trybunału administracyjnego i Trybunału konstytucyjnego, które rozpatrują skargi o naruszenie praw obywatelskich, względnie orzekają o wszelkich pretensjach do państwa, rozporządzeniach sprzecznych z ustawą, o sprzeczności ustaw z konstytucją i t. d.

Jest to oczywiście kwestja otwarta, która metoda jest lepsza: czy ta, która łączy odnośne zagadnienia w jednym rozdziale, czy ta, która je wedle rzeczowej przynależności umieszcza w osobnych rozdziałach. Osobiście odpowiadałby mi bardziej podział na osobne rzeczowe rozdziały, jako zalecający się względami logicznej systematyki i przejrzystości. Te względy też skłaniają do selekcji pewnych grup zagadnień z odnośnego rozdziału przy jego omawianiu, a nie do mechanicznego przechodzenia od artykułu do artykułu po kolei, już choćby z tego powodu, że niepodobna zrozumieć kryterjów, wedle których autorowie konstytucji marcowej taką a nie inną kolejność tych artykułów ustalili, dlaczego np. prawo o nietykalności mieszkania obywatela wyprzedza artykuły dotyczące zagadnień pracy, a prawo o tajemnicy korespondencji wyprzedza prawo np. o naczelnem stanowisku religji rzymskokatolickiej.

Od zagadnienia metody wszakże nieskończenie ważniejszą jest kwestja merytorycznego ustosunkowania się do interesującego nas rozdziału konstytucji. Wszak tych 37 względnie 39 artykułów — to 37 względnie 39 zagadnień z najróżniejszych dziedzin życia publicznego i prywatnego. Jeśli zaś nawet wybierzemy poszczególne artykuły i połączymy je grupami wedle rzeczowego doboru, to i tak jeszcze, wedle mego, nieroszczonego sobie zresztą pretensji do kompletności obliczenia, staniemy w obliczu conajmniej 14-tu zasadniczych zagadnień. Zawierać będą one następujące materje: 1) obywatelstwo, 2) wierność wobec państwa i szacunek dla konstytucji, 3) wojsko, 4) wychowanie — szkolnictwo, 5) wolność osobista, 6) równość praw, 7) kara sądowa, 8) samorząd, 9) własność prywatna, 10) praca, 11) prasa, 12) bezpośrednio prawo ustawodawcze ludu przez plebiscyt (prawo wnoszenia petycji), 13) zagadnienie narodowościowe, 14) religja wogóle i wyznania. Jeśli zaś przypomnimy sobie cytowane na wstępie życzenie autorów projektu, że „przedmiotem rozważań i uchwał sejmu ma być całość zagadnień, związanych z ustrojem państwa” — to czy wystarczyłoby ustosunkowanie wyłącznie formalne do obchodzącego nas przedmiotu, t. zn. albo przyjęcie recepowanego z konstytucji marcowej rozdziału i proponowanych w nim nielicznych uzupełnień albo rozpatrywanie go wyłącznie pod kątem widzenia prawniczej konstrukcji i redakcji? Takie pojmowanie zadania słusznie możnaby uważać za sprzeczne z intencjami autorów projektu, w każdym zaś razie byłoby wygodnem upraszczaniem sobie przedmiotu pracy. Z drugiej jednak strony, gdyby chcieć wymienione wyżej materje przepracować istotnie sumiennie, wszechstronnie i umiejętnie, to z natury rzeczy narzuca się pytanie, jak tą pracę wykonać z punktu widzenia fachowości. Znane jest powiedzenie Marsz. Piłsudskiego o posłach jako „nadinżynierach” czy „nadkonduktorach”, i — rzeczywiście — czy można sobie przedstawić choćby kilku nawet referentów, którzy mogliby się uważać i których możnaby uważać za fachowo przygotowanych do merytorycznego rozstrzygnięcia o wszystkich wymienionych wyżej zagadnieniach. Musieliby to być chyba albo jacyś uniwersalni fachowcy albo ludzie bardzo... odważni. Te wszystkie trudności ma — przypuszczam — na uwadze uczestnik ankiety konstytucyjnej dr. Starzewski, gdy domaga się całego sztabu specjalistów i polityków do przepracowania i zreformowania rozdziału o prawach i obowiązkach obywateli.

Gdy zatem trudności wyżej scharakteryzowane, czynią wykonanie tak pojętego zadania przez jednego lub nawet kilku referentów oczywiście niemożliwem — czy jest jakaś rozumna i pozytywna droga wyjścia z tych trudności i jakie jest zadanie referenta?

Otóż droga wyjścia jest i zadanie referenta jest w tym względzie jasne. Nie mogąc rościć sobie pretensji do wypowiedzania fachowej opinii o każdym z poszczególnych zagadnień, winien powiązać je przewodnią nicią jakiegoś jednego, zasadniczego poglądu na państwo i stosunek obywateli do niego. Jest to zresztą zasadniczy postulat nietylko w odniesieniu do jednego jakiegoś rozdziału, czy artykułu konstytucji, ale do jej całości. Konstytucja jako całość, winna być wyrazem jednej i jednolitej idei ustrojowej. Słusznie powiada jeden z uczestników

ankiety konstytucyjnej, że pomysły konstytucyjne winny być sharmozowane, a szczegóły konstrukcji podporządkowane idei naczelnej. Konstytucja nie może tworzyć mixtum compositum sprzecznych ze sobą poglądów, nie tylko na państwo ale niekiedy wręcz poglądów na świat i życie. Nie może być w jednej swej części np. antyliberalną, w drugiej zaś wyrazem szablonowych liberalnych idei wolnościowych. Obawiam się, że zjawisko takiej dysharmonji w pewnej mierze cechuje projekt konstytucyjny Bloku. Wedle mego przynajmniej rozumienia, ta część projektu, którą dotychczas zasadniczo przepracowaliśmy a która dotyczy organizacji władzy naczelnej w państwie i wzajemnego stosunku trzech organów państwa: Prezydenta, Rządu i Sejmu, stanowiąc zwartą i jednolicie pomyslaną konstrukcję — jest w swym istotnym zrębie koncepcją ustrojową antyliberalną. Pozostawienie natomiast w stanie nienaruszonym rozdziału o prawach obywatelskich, będącego stuprocentowym — niejako — produktem ideologii liberalizmu politycznego, stanowi pewnego rodzaju anomalję, przejaw owego niepodporządkowania szczegółów konstrukcyjnych naczelnej idei ustrojowej.

Jeśli prawem naczelnym jest Dobro Państwa, jak mówi art. 2 projektu, to prawa obywatelskie winny być tak sformułowane, aby istotnie były temu naczelnemu prawu, tej naczelnej idei podporządkowane, aby motyw obowiązku obywateli wobec państwa miał bezwzględną przewagę nad indywidualnymi przywilejami jednostki.

I to jest zasadnicza i naczelna teza tego referatu.

Przystępując do szczegółowego rozważenia rozdziału o prawach i obowiązkach obywateli, pragnę zaznaczyć, że szereg artykułów pomijam w referacie, względnie, że przy referowaniu szeregu artykułów nie wypowiadam żadnego własnego poglądu. Nie znaczy to oczywiście, aby dany artykuł wzięty pod skalpel krytyki specjalisty nie mógł, względnie nie powinien, ulec rewizji; znaczy natomiast, że jako niefachowiec w kwestjach, które szczególnie ścisłej wiedzy przedmiotu wymagają, nie uważam za wskazane wyrażać opinii, niemogącej mieć charakteru autorytatywnego. W takich razach będę więc ograniczał się tylko do zreferowania danego artykułu w zestawieniu z poglądami uczestników ankiety, o ile są one godne uwagi i z ustawodawstwem konstytucyjnym innych państw.

Bliższą analizę rozdziału rozpocznę od jego tytułu.

1) *Tytuł rozdziału.* Tytuł rozdziału został w projekcie zmieniony. Brzmi on: Prawa i obowiązki obywatelskie. W konstytucji marcowej zaś brzmiał: Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie. Usunięcie słowa „powszechne” jest zrozumiałe. Jest ono zbędne, choćby z tego powodu, że z samej natury rzeczy, prawa i obowiązki w zasadniczej ustawie państwa nie mogą być inne, jak tylko powszechne. Dlaczego jednak projekt daje w tytule pierwszeństwo „prawom”? Motyw tej zmiany może być następujący: na 39 artykułów rozdziału tylko 9 mówi expressis verbis o obowiązkach obywateli, 30 zaś mówi o prawach. Prawa mają zatem przygniatającą przewagę nad obowiązkami. Jest to zresztą całkowicie zgodne z ideologią liberalizmu politycznego, w którym głównie chodzi o zagwarantowanie prawami niezależności jednostki od państwa i skurczenie zakresu prawa państwa wobec obywatela

do minimum. Kolejność artykułów w rozdziale nie uzasadnia natomiast tej zmiany. Pierwszych 8 bowiem artykułów¹⁾ tego rozdziału, t. j. art. 102, — 109 (87 — 94) mówi właśnie o obowiązkach obywateli, dopiero następne dotyczą praw. Ważniejszą jednak jest merytoryczna tendencja, która winna znaleźć swój wyraz już w tytule, a która przemawia przeciw uczynionej zmianie. Jeśli, jak zaznaczam w tezie głównej referatu, nowa konstytucja przenieść ma punkt ciężkości z praw na obowiązki obywateli wobec państwa, to tytuł winien być w zgodzie z tą tezą zredagowany.

Jak przedstawia się sprawa tytułatury tego rozdziału w innych konstytucjach powojennych? Państwa bałtyckie zgodnie z zasadniczą tendencją liberalną swoich konstytucyj, wogóle opuszczają słowo „obowiązek” z tytułu (konstytucja finlandzka: „Powszechnie prawa i ochrona prawa obywateli finlandzkich”; konstytucja estońska: „O prawach zasadniczych obywateli estońskich”; konstytucja litewska: „Obywatele Litwy i ich prawa”). Tak samo konstytucja rumuńska: „O prawach Rumunów”. Konstytucja jugosłowiańska, czeska (która dodaje jeszcze do praw słowo „wolność”), niemiecka, gdańska i egipska tytułują odnośny rozdział tak samo, jak nasza. Sowiety dają tytuł tendencyjnie przejęty i przestyliizowany z dokumentu francuskiego z roku 1789: „Deklaracja praw pracującego i wyzyskiwanego ludu”. Tu również niema mowy o „obowiązkach”, choć wiemy, że w praktyce im właśnie podporządkowane zostały wszelkie prawa obywatelskie.

2) *Artykuły o obowiązkach obywateli.* Pierwszych 8 artykułów interesującego nas rozdziału zawiera podstawowe obowiązki obywateli wobec państwa. Jeśli pominiemy dwa pierwsze, t. j. 102 i 103 (87 i 88), zawierające tylko zasadnicze warunki formalne, które muszą być spełnione, aby ktoś mógł posiadać względnie mógł nabyć obywatelstwo polskie — to następne sześć, t. j. art. 104—109 (89 — 94), stanowiące niejako żelazny inwentarz każdej niemal dotychczasowej konstytucji, wynikają z ustalonej jeszcze przez Rousseau'a zasady o podwójnej właściwości każdej jednostki: *citoyen* t. zn. aktywnego obywatela, przyjmującego udział w tworzeniu woli zbiorowej i — *subject* — poddanego, podporządkowanego tej woli. Ten z natury niejako wynikający dualizm stosunku jednostki do państwa, formułuje Jellinek w swej „Ogólnej nauce o państwie”²⁾ następująco: „Jednostki, jako objekty władzy państwowej są podmiotem obowiązków, jako członkowie państwa są one podmiotem praw”.

W artykułach zatem rzeczonych, jednostki występują jako przedmiot władzy państwowej, równocześnie jednak jako podmioty obowiązków.

Jakie trudności z punktu widzenia ściśle prawniczej konstrukcji przedstawia ujęcie obowiązków obywateli w konstytucji, na to dowodu dostarczają właśnie wspomniane artykuły, które, poza art. 106 (91) (o obowiązku służby wojskowej) posiadają charakter postulatowo-ideowy, są natomiast ze stanowiska prawnego bez znaczenia. Nie sta-

¹⁾ Numeruję artykuły wedle numeracji projektu Bloku, przytaczając obok w nawiasie numery odnośne artykułów z konstytucji marcowej.

²⁾ Str. 269.

nowią one bowiem żadnych norm prawnych. Artykuły te mówią o wierności dla Rzeczypospolitej, o szacunku i przestrzeganiu konstytucji, o obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych, o szanowaniu władzy prawowitej i o obowiązku wychowywania dzieci na prawych obywateli ojczyzny. Prof. Jaworski powiada w swym projekcie konstytucyjnym, że są to postanowienia piękne, ale niema w nich norm prawnych. Wierność np. jeśli ma być pojęciem prawniczym, to musi być rozłożona na całą masę przepisów, które obywatel ma przestrzegać. Za zbędne uważa również prof. Jaworski postanowienie o szacunku i przestrzeganiu konstytucji, bowiem „w istocie swej mówi tylko tyle, że w państwie polskim są prawa”. Czy może zaś istnieć państwo bez praw? Jeżeli zaś nie, to czy można pomyśleć sobie prawo, w którego istocie nie tkwiłoby „obowiązywanie”? Z tych samych powodów odrzuca prof. Jaworski, jako prawniczo zbędne w konstytucji, art. 107, 108 i 1 ustęp 109 (92, 93, 94), t. j. artykuły o ponoszeniu ciężarów, szacunku dla władzy i wychowaniu dzieci na prawych obywateli, pisząc: „Aby nonsens prawniczy stanął nam przed oczyma jasno, wystarczy uprzytomnić sobie, że jakiś sejm ustawą konstytucyjną uchyla postanowienie, iż obywatel ma obowiązek przestrzegać ustawy”.

Ze stanowiskiem prof. Jaworskiego, zdają się solidaryzować dwaj uczestnicy ankiety konstytucyjnej dr. Grzybowski i dr. Starzewski. Pierwszy z nich pisze: „Zasadniczo cały odnośny rozdział konstytucji wymagałby gruntownego zrewidowania. Wielka część jego postanowień nie ma znaczenia prawnego, ale jest jedynie deklaracją polityczną czy moralną. Wszystkie te postanowienia mogłyby zostać skreślone bez szkody dla prawnej części konstytucji”. Dr. Starzewski zaś powiada, że „należałoby ten rozdział traktować jako zbiór norm najściślej wiążących ustawodawcę a nie jako nikogo nieobowiązującą enuncjację programową”.

Czy to stanowisko, dyktowane interesem purytanizmu prawniczego w konstytucji jest słuszne? Sami prawnicy mają pod tym względem wątpliwości, gdyż, jak mówi dr. Grzybowski, „rozdział ten jest jednak nie tylko szeregiem norm prawnych, ale także pewnym politycznym wyznaniem wiary. Dlatego też prawnik — o ile nie kwestionuje tego, by konstytucja była nie tylko normą prawną, ale również deklaracją polityczną — musi tu ustąpić pierwszeństwa politykowi”.

Otóż istotnie tu leży sedno zagadnienia obecności odnośnych artykułów w konstytucji.

Pomijając już bowiem fakt, że po usunięciu z konstytucji tych jako prawniczo zbędnych, artykułów, pozostałyby już niemal wyłącznie tylko „prawa obywatelskie” — to trzeba stwierdzić, że *politycznie* są one nie tylko niezbędne, w zachowaniem przez projekt brzmieniu ale powinny być właśnie przebudowane i niejako pogłębione w duchu naczelnej tezy tego referatu.

Zejdźmy na twardy grunt praktyki życiowej i przypomnijmy sobie jak często jesteśmy świadkami wystąpień np. pewnych ugrupowań politycznych na trybunie sejmowej czy obywateli Polski na terenie zagranicznym, wystąpień, które merytorycznie określić musi każdy, jako bezspornie antypaństwowe, jako kolidujące z wiernością dla Rze-

czypospolitej, jako nieprzestrzeganie konstytucji i t. d. i t. d. Są to wystąpienia antykonstytucyjne, właśnie dlatego, że pozostają w oczywistej sprzeczności z odnośnymi artykułami konstytucji o „obowiązках” obywateli. Już zatem teoretycznie artykuły te mogą stanowić z jednej strony hamulec dla takich wystąpień, z drugiej zaś, wyposażają państwo w broń do walki z takimi wystąpieniami. Teoretycznie, powtarzam, gdyż jak wiadomo z praktyki, artykuły te nie przeszkodziły i nie przeszkadzają takim wystąpieniom, które są często tolerowane i uchodzą bezkarnie. W każdym bądź razie usunięcie tych artykułów pogorszyłoby tylko obecny stan rzeczy, bo odpadłyby wówczas nawet te teoretyczne hamulce, choć nie wiemy, czy one istotnie nie powstrzymały kogoś od antypaństwowych wykroczeń.

Konstytucja jest z pewnością nietylko zbiorem norm prawnych, ale także aktem politycznym. W szczególności zaś rozdział nas interesujący posiada bodaj przede wszystkim charakter takiego aktu.

Żadna też niemal z konstytucyj europejskich, nie pozwoliła sobie na prawniczy luksus wyrzucenia artykułów o obowiązkach obywatelskich dlatego tylko, że nie posiadają one znamion norm prawnych, szereg zaś z pośród nich (przede wszystkim konstytucja sowiecka), ma właśnie charakter par excellence deklaracyjny, propagandowy i ideologiczny. Konstytucje np. niemiecka i gdańska zawierają przepis, aby uczniom po ukończeniu szkół wręczać egzemplarz konstytucji. Czy miałyby to sens, gdyby konstytucje były tylko zbiorem suchych norm prawnych?

Polska zatem, jeśli już nawet pominiemy założenia ideowe tego referatu, to przynajmniej dlatego, że posiada tak znaczny procent mniejszości, państwowo jeszcze niedostatecznie uświadomionej, musi w konstytucji swej kłaść niezmiernie silny nacisk na obowiązki obywatelskie, choćby sformułowane tylko deklaracyjnie i propagandowo. Z tych też względów, wypowiadam się nietylko za utrzymaniem odnośnych artykułów w konstytucji, ale przede wszystkim za ich ściślej- szym i konkretniejszym sprecyzowaniem, t. zn. takim, w którymby — o ile to tylko możliwe ze względów redakcyjnych — artykuły te mogły, obok swej treści ideologicznej, posiadać także charakter norm prawnych.

Przechodząc do omówienia *praw obywatelskich*, pragnę powtórzyć, że z wyrażonych już wyżej powodów, zajmę się tylko niektórymi artykułami tych praw dotyczącymi.

Dzieli je na następujące grupy zagadnień: I. religja i wyznania; II. szkoła — wychowanie; III. wymiar sprawiedliwości; IV. prasa; V. praca; VI. prawo własności; VII. mniejszości. Kolejność taka jest tu ustalona dlatego, aby dopiero przy końcu referatu omówić te sprawy, które, jak zagadnienie prasy, pracy, prawa własności i mniejszości, wymagają, wedle mego przekonania, poważniejszych i głębszych zmian w projekcie Bloku.

3) *Religja i wyznania*. Artykuły, dotyczące tych zagadnień, t. j. art. 126—131 (111—116) przejmuje projekt Bloku z konstytucji marcowej w stanie niezmienionym.

Jak wiadomo, jedyna tendencja zasadniczej zmiany w postanowieniach tych artykułów ujawniła się od strony P. P. S. przez usta posła Czapińskiego podczas dyskusji nad rewizją konstytucji w roku 1930. P. P. S. stoi zasadniczo na stanowisku rozdziału kościoła od państwa. Poseł Czapiński powoływał się w tym względzie na przykład Francji, podkreślając zresztą, że partii jego nie chodzi o walkę z religją czy kościołem, jako takim.

Stanowisko to nie jest do przyjęcia. Nie jest zaś do przyjęcia nie tylko z przyczyn specyficznych, żeby się tak wyrazić, polskich, a więc z przyczyn psychologicznych, tradycyjno - historycznych, kulturalnych i społecznych, które, czy to się komu podoba czy nie i czy się tę kulturę uważa za dobrą czy złą, sprawiają, że podstawy kultury polskiej są oparte na pierwiastkach religii rzymsko-katolickiej, że czynią z niej siłę o potężnym znaczeniu społecznym, że — wreszcie — przyjęcie takiego stanowiska byłoby oczywiście sprzecznym z postawą ogromnej większości społeczeństwa. Nie można przyjąć stanowiska P. P. S. dlatego przedewszystkiem, że w naszych warunkach rozdział kościoła od państwa doprowadziłby do zjawiska bezwzględnie ujemnego, a mianowicie do tego, co nazywamy państwem w państwie. Kościół u nas jest potężną organizacją i wówczas dopiero, t. j. w razie przyjęcia projektu P. P. S. stałby się par excellence stroną i to stroną zorientowaną opozycyjnie w stosunku do państwa. Jakieby to zaś następstwa spowodzić musiało w społeczeństwie — niema potrzeby bliżej tłumaczyć. Wiemy przecież, że i tak jesteśmy nieraz świadkami tych dążeń do tworzenia państwa w państwie ze strony pewnych kół kościelnych i że w tym względzie konkordat, wybitnie pod kątem interesów Watykanu w Polsce redagowany, stworzył dla państwa niemałe trudności. Wszak — żeby tylko taki zabawny drobiazg wymienić — na samochodach naszych dostojników kościelnych widzimy chorągiewki biało-żółte, symbole urzędowe zagranicznego państwa, tak jak na pojazdach ambasadatorów obcych mocarstw...

Zgodnie z zasadniczą ideą ustrojową, której wyraz radbym widzieć w nowej konstytucji — uważam, że kościół, jako organizacja winien być podporządkowany prawu naczelnemu, t. j. dobru państwa i jeśli jakie zmiany w odnośnych artykułach są potrzebne, to właśnie takie, któreby to prawo naczelne w dziedzinie spraw, dotyczących kościoła rzymsko-katolickiego i wszelkich wyznań, urzeczywistniały.

Episkopat Polski w swych „Uwagach w przedmiocie zmiany konstytucji”¹⁾ w najbliższym obchodzącym go artykule 129 (114), mówiąc o stanowisku religii rzymsko-katolickiej w państwie, proponuje między innymi wtrącenie nowego następującego zdania: „Urzędowe nabożeństwa odbywają się w kościele katolickim”. Uważam je za zbędne, jeśli już nie z innego powodu, to z tego zasadniczego, że kościół nie może państwu dyktować w konstytucji obowiązku, gdzie ono ma urządzić urzędowe nabożeństwa.

Słuszniejszym natomiast jest niewątpliwie sformułowanie przez Episkopat drugiego zdania ustępu 2-go, art. 129 (114), które brzmi: „Stosunek państwo do kościoła określa układ ze Stolicą Apostolską,

¹⁾ Ankieta Konstytucyjna Sejmu R. P. — Cz. 1, 1931.

ratyfikowany przez sejm". Projekt Bloku bowiem pozostawia to zdanie w dawnym brzmieniu, gdy Konkordatu jeszcze nie było.

Do tego samego artykułu dodaje Episkopat jeszcze jedno zdanie dotyczące właściwie innego zagadnienia, a mianowicie, że: „Państwo przyznaje skutki cywilne małżeństwu zawartemu według przepisów katolickiego prawa kanonicznego i uznaje, że właściwym sądem do orzekania spraw takiego węzła małżeńskiego jest sąd duchowny”. Prof. Abraham w ankiecie konstytucyjnej popiera tę propozycję Episkopatu, uważając, że załatwienie tej sprawy w odmiennym duchu nie da się pogodzić z innymi częściami omawianego artykułu i z postulatami kościoła. Ograniczając się do zreferowania tej propozycji, podnoszę, że zarówno w konstytucji marcowej jak i w projekcie Bloku niema przepisów dotyczących małżeństwa.

Co do innych zmian, proponowanych przez uczestników ankiety konstytucyjnej w odniesieniu do omawianej grupy artykułów, to sędzę, że jest do przyjęcia postulat prof. Abrahama i prof. Cybichowskiego, aby w art. 131 (116) wskazać organ, mający uznać nowe lub dotąd prawnie nieznanne wyznanie. Artykuł ten w obecnym stanie jest zbyt ogólnikowo sformułowany, bo nie wiadomo z niego, kto jest powołany do uznania nowego wyznania, czy władza administracyjna, czy rząd względnie sejm. Brzmienie tego artykułu ułatwia, zdaniem Abrahama, pewnej nielicznej grupie tworzyć związki religijne, które nic wspólnego z religią nie mają. Dlatego prof. Abraham proponuje dodać przy końcu tego artykułu zdanie: „Szczególne warunki uznania nowych związków religijnych określi osobna ustawa”.

Wreszcie w art. 126 (111) ust. 2 prof. Abraham proponuje zmienić wyraz „obrzędek” na „obrzędy religijne”, gdyż wyraz obrządek posiada pewne ściślejsze znaczenie, określające istniejące w kościele katolickim różne obrządki. Sprawy zaś obrządkowe w kościele katolickim należą do wewnętrznych spraw kościelnych i własnego prawa, którem się kościół katolicki rządzi, a tem samem nie należą do zakresu przepisów państwowych. Sędzę, że tę uwagę naszego znakomitego kanonisty należy przy redakcji ostatecznej tego artykułu uwzględnić.

4) *Szkoła - wychowanie.* I tu projekt Bloku pozostawia odnośnie artykuły 134—137 (117—120) niezmienione. Nie uwzględnia zatem, tak samo jak nie uwzględnili autorowie konstytucji marcowej, głównego życzenia P. P. S. t. j. aby szkoła w Polsce zasadniczo była laicką. Projekt P. P. S. domagał się mianowicie, aby nauka była wolna od kontroli związków religijnych tudzież aby nauczanie religii zależne było tylko od uznania rodziców i opiekunów. Trzebaby tu powtórzyć argumenty co dopiero użyte z racji omawiania postulatów P. P. S. w zakresie spraw religijnych. aby stwierdzić, że pomysły te w naszych polskich warunkach nie są do urzeczywistnienia.

Projekt Bloku wszakże, tak samo jak konstytucja marcowa, nie uwzględnia również w tej samej dziedzinie życzenia Episkopatu, który proponuje dodanie drugiego ustępu do art. 135 (118) a mianowicie: „Każdy obywatel ma prawo kształcić i wychowywać swoje dzieci w szkole powszechnej przez nauczycieli tego samego, co dzieci wyznania”. Motywy, jakie Episkopat na rzecz proponowanej przez siebie

szkoły wyznaniowej przytacza, żywo przypominają reakcję części społeczeństwa szlacheckiego w 18-tym wieku przeciw nowo zakładanym szkołom państwowym Komisji Edukacyjnej. Episkopat powiada mianowicie, że „obecny typ szkolnictwa dopuszcza taką anomalję, że w tej samej szkole podczas jednej lekcji uczy się religji a podczas drugiej walcza się zasady religji, głosząc n. p. materialistyczny światopogląd”. Przykład przytoczony może być nawet prawdziwy, czy można jednak z jakiegoś odosobnionego wyjątku, który wszędzie i zawsze się zdarza, czynić argument na rzecz szkoły wyznaniowej? Tak samo szlachta, zwolenniczka średniowiecznych szkół zakonnych atakowała szkoły Komisji Edukacyjnej jako te, które „zakazają młodzieży duchem niewiary”, a członków Komisji okrzykiwała „libeztynami”¹⁾. Przeciw szkole wyznaniowej, jako zjawisku nawskroś nienowoczesnemu, sprzecznemu z charakterem jednolitej szkoły narodowej w państwie, przytoczono już podczas dyskusji konstytucyjnej w roku 1930 szereg nieodpartych argumentów, jak ten przede wszystkim, że szkoła taka prowadzić musi do ciasnego sfanatyzowania, i ten, że uniemożliwia ona jednolity ustrój szkolnictwa.

A przecież Episkopat przy artykule 137 (120), mówiącym o obowiązkowej nauce religji wychodzi z założenia, że „szkolnictwo całe... powinno być jednolite”. Zasady jednolitości szkoły domaga się również P. P. S. która w swym projekcie mówi, że „szkoła średnia ma być dalszym ciągiem szkoły powszechnej”. Wiemy, że ustawa o ustroju szkolnictwa, którą sejm uchwalił w lutym 1932 r. zasadę tę konsekwentnie przeprowadza, spełnia zatem życzenie zarówno kół kościelnych jak i P. P. S.

Z innych spraw, dotyczących szkolnictwa, wysuwa się jeszcze zagadnienie bezpłatności nauki w art. 136 (119). Z uczestników ankiety prof. Dubanowicz, który cały rozdział o prawach obywatelskich pragnie zachować niezmienionym, w tym jednym artykule domaga się usunięcia ustępu o bezpłatności nauki. Prof. Abraham nie idzie tak daleko, uważa natomiast, że zasadę o nauce bezpłatnej należałoby ograniczyć tylko do szkół powszechnych. Tak tę sprawę załatwia konstytucja niemiecka w art. 145 i konstytucja finlandzka w art. 80. Za ograniczeniem bezpłatności nauki do szkół powszechnych opowiedziało się też Stronictwo Narodowe w r. 1930, natomiast poseł Czapiński imieniem P.P.S. broniąc zachowania tego artykułu, wychodzi z założenia, że w razie ograniczenia bezpłatności, szkoły wyższe byłyby tylko dla uprzywilejowanych. Otóż niewątpliwie, zasada bezpłatności nauki sama w sobie, jest i piękna i demokratyczna. Chodzi tylko o to, czy jest możliwa w praktyce do urzeczywistnienia. Wiemy, że piękne to hasło w rzeczywistości nigdy nie było dotąd wykonywane, a nie wiadomo, czy sytuacja finansowa Państwa rychło pozwoli zasadę tę konsekwentnie przeprowadzać, czy zatem istotnie warto tę fikcję utrzymywać w konstytucji, która powinna być tak ułożona, aby rzeczywistość była wykonywana. Zrzut, że nauka w wyższym szkolnictwie będzie wówczas tylko dla uprzywilejowanych, upada, jeśli zwrócimy uwagę na drugi ustęp

¹⁾ Momenty te przytoczyłem obszerniej w przemówieniu na plenum sejmu 26 lutego 1932 r. podczas dyskusji nad projektem ustawy o ustroju szkolnictwa.

art. 136-go, który mówi, że „państwo zapewni uczniom, wyjątkowo zdolnym a niezamożnym, stypendja na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych”. Wiemy też, że w praktyce studenci niezamożni a zdolni otrzymują w uczelniach wyższych rzeczywiście daleko idące ulgi i pomoce. Prof. Jaworski dowodzi, że ustęp o stypendjach nie ma uzasadnienia w ustawie konstytucyjnej, gdyż takie samo postanowienie możnaby wnieść o każdym innym pożytecznym wydatku państwowym. Sądzę jednak że postanowienie to dotyczy tak szczególnie żywej sprawy dla kulturalnych interesów państwa, iż należy ustęp ten w projekcie utrzymać. Natomiast zastanowić się istotnie wypada, czyby zasady bezpłatności nauki nie ograniczyć do szkolnictwa powszechnego.

5) *Wymiar sprawiedliwości*. W zakresie tego zagadnienia ograniczę się do zreferowania stanowiska profesorów Cybichowskiego i Jaworskiego wobec postanowień art. 113 (98). Prof. Cybichowski proponuje zastąpienie pojęcia sądów wyjątkowych pojęciem sądów szczególnych, gdyż — jak mówi w ankiecie — „sąd przed popełnieniem czynu karygodnego wyznaczony, nie jest wyjątkowy ale szczególny”. Drugi ustęp tego artykułu proponuje skreślić jako sprzeczny z szeregiem innych artykułów n. p. art. 112 (97) i niemożliwy do wykonania. Krzywda i strata, o których w tym ustępie mowa, może być idealna lub materialna; „nie da się pomyśleć państwo, w którym sądy mogłyby rozstrzygać o każdej krzywdzie i stracie, bez względu na jej naturę”. Również prof. Jaworski uważa ten ustęp, podobnie jak 4-ty ustęp art. 112 (97), mówiący o określeniu przez ustawy środków przymusowych dla przeprowadzania zarządzeń władz administracyjnych — za zbyt czyny, jeżeli — jak mówi — mamy doczynienia z państwem prawnym, bo to oznacza, że władza może działać tylko wedle prawa. a z drugiej strony, że władza, to używanie środków przymusowych. Uważa postanowienia te za przeżytki, tak samo jak postanowienie art. 113 (98), że karać można tylko na podstawie ustawy. Jaworski wyszydza też postanowienie o niedozwoleniu kar połączonych z udręczeniami fizycznymi w tym artykule, jako niezgodne 20-go stulecia.

6) *Prasa*. Niezmieniony w projekcie Bloku art. 120 (105) poręcza wolność prasy. Zarówno jako bezwzględny obrońca fundamentalnej zasady o naczelnem prawie konstytucyjnym — Dobru Państwa, jak i jako dziennikarz — publicysta, czynny niemal codziennie przez lat 14-cie, muszę stwierdzić z najgłębszym przekonaniem, że jest to jedno z najszkodliwszych, najbardziej anarchicznych praw. Łączy się to prawo ściśle z poprzedzającym je artykułem 119 (104) o wolności myśli i przekonań obywateli. Ustroje liberalnie - demokratyczne uczyniły z tej wolności mit, z wolności prasy jedną z wielu t. zw. nieśmiertelnych zasad, przez samą już ich definicję świętych jakoby i nietykalnych. Niema jednak bodaj drugiego przykładu, któryby wskazywał jaskrawiej cyniczne nadużycie „świętej” i „nieśmiertelnej” zasady wolności.

Jeśli prawdą jest, że z pojęciem „prawa” nierozdzielnie sprzęgnięte jest pojęcie „obowiązku”, t. zn., że w prawie już implicite tkwi obowiązek, to trzeba powiedzieć, że w schyłkowym zwłaszcza okresie

liberalizmu politycznego, prawo o wolności prasy zdołało się jak żadne inne prawo wolności obywatelskiej, wyzwolić niemal całkowicie ze związanego z obowiązkiem nierozdzielnie poczucia odpowiedzialności.

Pojęcie wolności samo w sobie jest oderwane. Wolność, liberalizm, pozatem, że wykazują pewne dążenie, są to wogóle wyrazy jałowe, które nic nie mówią dopóty, dopóki nie wyszczególnimy dokładnie, jaką wolność mamy na myśli. Co do wolności politycznej, to konkretnie musi ona być zrozumiana, nietylko jako wolność obywatela, ale także i to nieskończenie wyżej uprawniona wolność i autorytet państwa, które jest nad obywatelami. Otóż o ile idzie o prasę, to tu nie może podlegać żadnej wątpliwości, która z tych dwu wolności ma mieć zdecydowaną przewagę.

A tymczasem?

Pragnę tu oddać głos Maxowi Nordauowi, jednemu z papieży socjalnej demokracji, dla której wolność prasy, jest, jak wiadomo, jednym z konstytucyjnych niewzruszalnych kanonów. Otóż pisarz ten w sławnych swoich „Konwencjonalnych kłamstwach” tak charakteryzuje despotję wolności prasy; „Czy redaktor... ma prawny mandat wobec stu tysięcy czytelników napadać na rząd, sądzić czyny obywateli, przysposabiać grunt i żłobić koryto, aby opinia publiczna mogła powoli i niepostrzeżenie popłynąć w jakimś określonym kierunku. Oto stoimy wobec jednego z najdziwaczniejszych przeciwieństw naszej dzisiejszej cywilizacji. Zgodnie z naszym nowoczesnym sposobem myślenia buntujemy się przeciw wszelkiemu autorytetowi państwowemu, któryby nie pochodził od ludu. W monarchji nie tolerujemy już branej dosłownie t. zw. łaski bożej... władza królewska... zostaje ograniczona przez wolę wyborców. Minister... musi być dobrze widziany przez parlament. Poseł musi się dobrze nakrzętać, aby pozyskać głosy współobywateli. Jedynie dziennikarz, którego władza: biorąc praktycznie, jest podobna do władzy prawodawcy i rządu, dziennikarz, który sprawuje urząd posła i ministra, nie jest mianowany ani wybierany przez nikogo. Jest jedyną powagą państwową, która nie potrzebuje żadnego zatwierdzenia. Sam siebie robi tem, czem jest i wykonywa swoją władzę, jak mu wygodnie. Zdarzali się dziennikarze tak dalece pozbawieni powagi i sumienia, że przygotowywali i wywoływali rewolucje i wojny i ściągali rozpacz i ruinę na własny kraj i na inne narody. Gdyby byli panującymi, wypędzonoby ich, gdyby byli ministrami, wytoczonoby im proces, w którym napewno wchodziłaby w grę ich głowa. Ponieważ to byli dziennikarze, nikt ich nie tknął... Czy nie jest doprawdy zastanawiające, że tolerujemy podobny despotyzm. Jest to jedno z najpoważniejszych politycznych i moralnych pytań naszego czasu, a rządy od dziesiątków lat nie są w stanie go rozwiązać”.

Tyle sztandarowy socjalista o „nieśmiertelnej” zasadzie wolności prasy.

Z drugiej znowuż strony wiadomo, jak z niewiarygodnym rozwojem techniki i znaczenia prasy, wyrodniała jej osławiona wolność w szponach tych, którzy jej używają jako swego narzędzia. „Niezależność pewnych pism — oświadczył w roku 1927 włoski senator Fe-

derzoni — które najwięcej krzyczą na temat moralności i wolności prasy, jest śmiechu warta i nie można jej inaczej traktować, jak z szyderstwem". Pewne drastyczne przykłady zilustrują wymownie ten frazes o niezależności. „Humanité" została założona dzięki kapitałowi, dostarczonemu przez matadorów finansjery międzynarodowej, koncern Hugona Stinnesa finansuje 90 pism rozmaitych partij, tak redagowanych, aby mogły służyć interesom osobistym potentata wielkiego przemysłu.

W tym stanie rzeczy mówić o wolności prasy i gwarantować ją w konstytucjach, istotnie jest szyderstwem, z pewnością zaś wielkim moralnym nieporozumieniem. Jak bowiem w tym stanie rzeczy wygląda „naczelne prawo — Dobro Państwa"?

W praktyce też państwa zmuszone są radzić sobie z tym fetyszem wolności prasy. W kraju stu-procentowego liberalizmu, w Stanach Zjednoczonych Ameryki, dyrektor generalny poczt ma prawo rozporządzeniem swoim zawiesić obieg pism, które obrażają instytucje i moralność ogółu. Prawo angielskie zakazuje wydawnictwa, które mogą obrażać „interesy publiczne" — co jest formułą ogólnikową i podatną do bardzo elastycznej interpretacji. Konstytucja republikańskich Niemiec w art. 48 upoważnia Prezydenta Rzeszy do zawieszenia wolności prasy. Faszyzm rozwiązuje zagadnienie to stworzeniem t. zw. Księgi Zawodowej, ustalającej niesłychanie rygorystycznie zawodowe kwalifikacje dziennikarza, uniemożliwiające czynienie z dziennikarstwa refugium peccatorum, przytułku dla wszelkiego rodzaju wykolejeńców. Poza tem konstytucje państw zwyczajnie odsyłały określanie odpowiedzialności za nadużycie prawa wolności prasy do osobnego ustawodawstwa. Tak czyni też i nasza konstytucja w drugim ustępie odnośnego artykułu.

Czy to wystarcza?

Zapewne, jest rzeczą niemożliwą ze względu na konieczną zwiąłość przepisów konstytucyjnych, przeciążać je szczegółowem określaniem granic wolności prasy. Czy jednak w takim razie nie należy uczynić zdecydowanego kroku i całkowicie opuścić ten artykuł z konstytucji, jako niezgodny z interesem i dobrem państwa, jako głęboko niemoralny. Państwo zgodnie z tą swoją organiczną i wszechogarniającą rolą, jaką próbowałem w pierwszej części referatu scharakteryzować, niema potrzeby i niema obowiązku tolerować innej prasy, jak tylko tę, która czynnie afirmuje naczelne prawo — Dobro Państwa. W granicach zaś tej afirmacji — jakże olbrzymie pozostaje pole dla rozwoju rzeczywiście twórczej, kulturalnie, gospodarczo i społecznie budującej wolności!

W każdym razie uważam, że artykuł omawiany winien być bardzo istotnie zmieniony w duchu tego stanowiska, którego bezsporność starałem się udowodnić. Z konieczności dokonania zmiany w tym artykule zdaje sobie też sprawę uczestnik ankiety prof. Cybichowski, gdy proponuje poprawkę, umożliwiającą sankcję prawa prasowego w postaci zajęcia i konfiskaty druku; są to akty, ograniczające rozpowszechnianie druków w Polsce, co według tego artykułu ma być wzbronione.

7) *Praca*. Zasadniczo uważam, że art. 117 i 118 (102, 103) dotyczące pracy, jak w pewnej mierze także artykuły o prawie własności, rzeczowo w niejednym wiążące się z tamtymi — winny stać się przedmiotem referatu o samorządzie gospodarczym, który w materjach, ustalonych przez generalnego referenta jest przewidziany. Są to zagadnienia w nowoczesnym państwie a zatem i w jego konstytucji całkiem podstawowego znaczenia, są bowiem najbardziej znamienym wyrazem przeobrażenia się dotychczasowego liberalnego ustroju gospodarczo-społecznego i pozostają w ścisłym związku z przebudową demokracji indywidualistycznej, wywodzącej się z ideologii praw jednostki, w demokrację zrzeszoną, społeczną. Dlatego też wymagają szczególnie gruntownego i dojrzałego przepracowania, zwłaszcza, że wchodzi tu przecież w grę kapitalny problem nowej organizacji społeczeństwa na zasadzie zawodowej, problem Izby pracy, wielki kompleks spraw gospodarczych, będących treścią art. 82 (68), w którym projekt Bloku wprowadza szereg ważnych zmian a który mieści się w odrębnym rozdziale o administracji miejscowej i samorządzie.

Z tych powodów ograniczę się do ujęcia zagadnienia pracy w liniach generalnych, zgodnych z zasadniczą postawą ideową referatu.

Otóż i w pojęciu pracy zawarte jest immanentnie pojęcie prawa i obowiązku. „Praca“, jako zagadnienie, które ma znaleźć rozwiązanie w konstytucji, oznacza nie co innego, jak prawo do pracy i obowiązek pracy. Zarówno w jednym jak i w drugim przypadku wychodzi na jaw olbrzymi wzrost roli państwa. Nie mamy tu do czynienia z jakimś oderwanym od państwa wielkim procesem socjalnym, ale najściślej właśnie związanym z państwem i jego znaczenie niezmiernie potęgującym. Prawo do pracy i praca jako obowiązek to znaczy bowiem olbrzymi zasięg organizatorskiej działalności państwa, o jakiej liberalne ustroje pojęcia nie miały, t. zn. złożony niesłychanie system opieki, nadzoru, ochrony, kontroli i sprawiedliwego rozjemstwa ze strony państwa. I jest rzeczą obojętną zasadniczo, jakie sądy oceniające będziemy wydawali o takiej roli państwa, czy ją będziemy uznawali za dobrą względnie złą. Ona jest konieczną, bo wynika właśnie z rzeczywistości ustrojowej współczesnej epoki.

I nie jest ta rola państwa jedynie pochodną zjawisk konjunktu-ralnych, gdybyśmy za takie zjawisko uznali szalejące dziś w całym świecie bezrobocie. Rola ta wynika, jako konieczność historyczna z przyczyn znacznie głębszych, ustrojowych.

W tym względzie na jednej płaszczyźnie spotykają się — rzecz niezwykle znamienna — przedstawiciele zasadniczo różnych przekonań a nawet poglądów na świat. Ksiądz biskup Kubina powiada¹⁾, iż „właściwą przyczyną błędnego pojęcia pracy... jest to, że praca została pozbawiona przez nowoczesne życie gospodarcze swej naturalnej wartości i godności... Praca stała się towarem, zależnym jak każdy inny towar prawie wyłącznie od podaży i popytu na rynku świata... Wskutek tych ujemnych warunków pracy położenie wielkiej klasy robotników stało się nader przykre tak pod względem materialnym, jak mo-

¹⁾ Ks. Kubina Teodor: Akcja Katolicka a akcja społeczna.

ralnym. Robotnicy zostali wyobcowani ze społeczeństwa. Nigdzie nie mają oparcia dla życia swego... nie mogą nawet życia swego oprzeć na nadziei lepszego jutra, bo dzisiejsze warunki gospodarcze i społeczne, wśród których żyją, nie pozwalają im żywić nadziei poprawy swego bytu". I książdz biskup Kubina wymieniając postulaty, które ze stanowiska etyki chrześcijańskiej winny być wypełnione, jak: czas pracy, wynagrodzenie za pracę, stosunek do pracodawcy, metody pracy — powiada: „To są granice, których ścieśnić nie wolno. Jeżeli dzisiejszy ustrój gospodarczy i społeczny nie może urzeczywistnić tych postulatów, jest to znak, że wymaga reformy lub przebudowy”.

Ale praca, to nie tylko prawo. To także, a bodaj przedewszystkiem obowiązek.

Jest rzeczą charakterystyczną, że wyłącznie jako obowiązek pojmuje pracę konstytucja sowiecka z roku 1918, która w art. 18 powiada: „Ros. Soc. Fed. Republika Rad uznaje pracę za obowiązek wszystkich obywateli Republiki”. Również faszystowska Karta Pracy z roku 1927 podniosła pracę we wszelakich jej postaciach do znaczenia obowiązku społecznego. Zwróćmy przytem uwagę na praktyczne następstwa konstytucyjnej ideologii obowiązku pracy w obu tych państwach: na piątletkę w Rosji Sowieckiej i na gospodarcze inwestycje Włoch. Na tle tej ideologii obowiązku pracy występuje we właściwym świetle kryzys liberalnie pojętych wolności obywatelskich, ujęty w powiedzeniu Mussoliniego: „Mówicie, że w kraju niema wolności. Codziennie otrzymuję z całego kraju szereg żądań. Nikt nie żąda wolności. Basilicata chce wody, Messyna budynków, o wolności nikt nie mówi”.

To nowe konstytucyjne ujęcie pojęcia pracy, jako obowiązku społecznego, nie jest resztką wynalazkiem ustrojowym sowietyzmu czy faszyzmu. Jest natomiast reakcją przeciwko zasadniczo różnej koncepcji pracy w ustrojach liberalnych, z drugiej zaś strony nawrotem pewnych starych, czcigodnych norm moralnych.

Jeśli konstytucja sowiecka we wspomnianym art. 18 proklamuje hasło: „Kto nie pracuje, niech nie je” — to naprawdę prochu nie wynalazła. Nasz Frycz Modrzewski już w 16-tym wieku pisząc „O poprawie Rzeczypospolitej” tak się biedził nad ustrojowym rozwiązaniem problemu obowiązku pracy: „Nie wiem, jeśli prawo ma być jakie ustanowione przeciwko ludziom próżnującym, a leniwym, którzy się najmniej starają o to, żeby się Rzeczypospolitej albo ludziom przysłużyli. Zaiste głos boży postanowił, aby każdy w pracy a pocie chleba pożywał, ktoby nie robił, aby też taki nie jadł”. A jeśli ustawa sowiecka przewiduje t. zw. książeczki kontrolne, zapomocą których urząd stwierdza stan pracy u obywatela, to i w tem wyprzedził pomysłowość komunistów, Modrzewski, gdy pisał: „I toby nie z drogi było, kiedyby każdy obywatel na każdy rok stawiał się przed urzędem, dając o sobie sprawę: którąby się kto nauką bawił, z czego by czynił nakład i na potrzeby i na hojność”.

Hasło ustrojowe: „Kto nie pracuje, niech nie je”, przyjęły Sowiety — rzecz godna uwagi — dosłownie od św. Pawła¹⁾, którego cytuje w swej książce biskup Kubina, gdy również jako zasadę ustala: „Praca

¹⁾ Tes. 3, 10

stała się z woli bożej obowiązkiem dla wszystkich ludzi". I przytaczając kategorię formułę św. Pawła, dodaje: „Nie można ostrzej potępić dochodu bez pracy“.

Nasze artykuły konstytucyjne o pracy wraz z uzupełnieniami w projekcie Bloku uwzględniają tylko jedną z wyżej wymienionych stron pojęcia pracy t. zn. prawo do pracy, względnie obowiązek ochrony pracy przez państwo.

Poprawki Bloku dotyczą 1) nadzoru państwowego nad materiałami, moralnymi i prawnymi warunkami pracy zarobkowej, co ma być zapewnione osobnymi ustawami; 2) opieki państwa nad samodzielnymi warsztatami pracy rolniczej, przemysłowej i handlowej, 3) unormowania za pomocą osobnych ustaw ogólnych warunków pracy kobiet i ochrony macierzyństwa; i 4) warunków dozwolonej pracy dzieci i młodzieży, mających się określić w osobnych ustawach, zmierzających do zabezpieczenia zdrowia fizycznego i moralnego. Jest to niewątpliwie duży krok naprzód ku lepszemu, co już pośrednio stwierdził pos. Czapiński w czasie dyskusji w roku 1930. Można przy tej ostatniej poprawce uwzględnić jeszcze zagadnienia ochrony dzieci nieślubnych, co czynią odnośnie artykuły niektórych powojennych konstytucyj europejskich, np. gdańskiej (art. 80 — 83) i niemieckiej.

Powojenne konstytucje europejskie wogóle poświęcają dużo miejsca zagadnieniu pracy (więcej niż polska), przeważnie w odrębnych rozdziałach, dotyczących życia gospodarczego. Przeważnie też rozwiązują to zagadnienie — podobnie jak polska — od strony ochrony pracy przez państwo. Nie będę zajmował czasu referowaniem odnośnych artykułów tych konstytucyj, ograniczę się tylko do przedstawienia najbardziej charakterystycznych postanowień konstytucji weimarskiej, która w radykalnym ujęciu obowiązków państwa w zakresie ochrony pracy i praw obywatelskich w tej materji, poszła bardzo daleko.

Art. 160 tej konstytucji gwarantuje robotnikom czas wolny od zajęć, konieczny do korzystania z praw obywatelskich oraz do wykonywania powierzonych im urzędów honorowych. Art. 163 gwarantuje każdemu Niemcowi możliwość zdobycia pracą swego utrzymania; w razie braku pracy, państwo zapewnia obywatelowi niezbędne utrzymanie. Rewolucyjne nieomal znaczenie ma art. 165, który przewiduje, że robotnicy i pracownicy powołani są do współdziałania na równej stopie wspólnie z przedsiębiorcami przy ustalaniu całokształtu sił produkcyjnych. Uznaje się organizacje obu stron i umowy między nimi. Artykuł ten tworzy robotnicze rady przedsiębiorstw, daje im przedstawicielstwo w Gospodarczej Radzie Rzeszy i przewiduje że radom robotniczym mogą być przekazane w dziedzinach im powierzonych prawa kontroli i administracji.

Wracając do naszych artykułów konstytucyjnych, dotyczących pracy, to przy podkreśleniu, że poprawki Bloku idą zasadniczo w pożądanym kierunku zwiększenia nadzoru państwa nad warunkami pracy i jej ochrony, wysunąć należy jako postulat, włączenie do konstytucji formuły o obowiązku pracy jako formuły dostosowanej do naszej zasadniczej ideologii ustrojowej o naczelnem prawie — Dobru Państwa.

8) *Prawo własności*. Szukając ideologicznego motta, jako założenia dla krytyki tego artykułu konstytucyjnego, niewiem, czy mógłbym znaleźć lepsze od słów, które wypowiada jeden z bohaterów słynnej dziś epopei angielskiej laureata Nobla-Galsworthy'ego „Sagi rodu Forsytów”: „Ostatnie pokolenie nie myślało o niczym, jak tylko o prawie własności; dlatego to właśnie wybuchła wojna!”.

Kwestja prawa o nietykalności własności prywatnej, stanowi niewątpliwie typowy przykład, uzasadniający potrzebę zajęcia nowego ideowego stosunku do konstytucyjnego formułowania t. zw. praw obywatelskich. Projekt Bloku pozostawia liberalne sformułowanie odnośnego artykułu 114 (99) konstytucji marcowej nietkniętem. Czyżby istotnie, przemiany dokonywujące się w życiu, uzasadniały ten niepokojący konserwatyzm poglądów? Nie chcąc zabarwiać poruszonej materji osobistem przekonaniem, wskażę opinie bezspornych autorytetów moralnych i naukowych, wyznających zresztą samą zasadę własności indywidualnej.

Najbardziej interesującą będzie tu zapewne opinja kół katolickich, jako tych, których w tej sprawie nie podobna podejrzewać o uboczne tendencje partyjno-polityczne, czy zgoła wywrotowe. Otóż warto w tej materji posłuchać wywodów księdza biskupa Kubiny. Dostojnik polskiego kościoła w cytowanej już książce stwierdza przede wszystkim, że „ustrój kapitalistyczny... doprowadził do nadużycia prawa własności prywatnej“, gdyż pojęcie prawa własności łączy się nierozdzielnie z pojęciem obowiązków, z tego prawa wynikających, a „między ludźmi nie istnieje i istnieć nie może własność, któraby była absolutna i nieograniczona“. Wedle prawa bożego „dobra wszystkie są wspólną wszystkich ludzi własnością, wszyscy do nich mają prawo, bo wszyscy z nich żyć muszą. Najwyższą racją prywatnej własności jest dobro ogólne“. Tymczasem ustrój kapitalistyczny, kierujący się innymi racjami, doprowadził do tego stanu rzeczy, że „własność akumuluje się coraz więcej w rękach stosunkowo małej liczby ludzi, którzy zbyt często ani nie zdobyli jej własną pracą, ani też nie chcą w nią włożyć pracy... ale uważają ją za przedmiot handlu, albo za źródło dochodu bez pracy albo za środek do używania życia. Jest to niewątpliwie nadużycie własności, sprzeciwiające się jej istocie i przeznaczeniu. Wszystkie dowody, które usprawiedliwiają własność prywatną, z równą siłą przemawiają za tem, by własność nie akumulowała się w rękach małej garstki, ale stała się udziałem możliwie największej liczby“. „Na każdej własności prywatnej — stwierdza ksiądz Kubina — ciąży serwitut społeczny“.

Nie mniej ostro, a niekiedy jeszcze bardziej radykalnie piętnują zdegenerowane w ustroju kapitalistycznym prawo własności inni przedstawiciele kościoła katolickiego, jak np. uznawany za świętego na Węgrzech biskup ksiądz Otokar Prochaszka, znany kardynał niemiecki Faulhaber, i inni.

Niezmiernie charakterystyczne są ewolucje poglądów na prawo własności prywatnej w faszyźmie. Zdecydowanie skrajne poglądy walczą tu ciągle z pojęciami klasycznej liberalnej ekonomji, w każdym bądź razie, faszyzm nie odrzucając teoretycznie prawa własności, sankcjonuje przez swoje prawodawstwo pierwszeństwo interesu spo-

łecznego w zakresie tego prawa przed interesem prywatnym. Dla ilustracji ewolucji pojęć we Włoszech w tej materji warto wskazać opinię organu syndykatów „Lavoro fascista” z wiosny 1932 r., która zawiera taki ustęp: „Niewzruszalność prawa własności nie jest zasadą państwa faszystowskiego, które dowiodło, że potrafi uderzyć we własność w imię dobra ojczyzny. Własność niewzruszalna jest dogmatem liberalnym lecz nie faszystowskim, angielskim ale nie rzymskim: dla nas właściciel jest tylko depozytariuszem i niczem więcej”. W praktyce koncepcje ustroju faszystowskiego w zakresie stosunków między państwem a jednostką, najjaskrawiej uwydatniają się w faszystowskiej polityce agrarnej. Wobec hasła t. zw. ruralizacji półwyspu, właściciele ziemscy nie są obecnie w prawie rozporządzać swoją własnością według swojej woli. Obowiązani są oni przede wszystkim swoją ziemię uprawiać, t. j. nie mają prawa pozostawiać swoich pól leżącymi odłogiem. Nie mają oni prawa siał, co im się podoba, lecz muszą się stosować do nakazów państwa, które między innymi zobowiązuje każdego właściciela obsiewać zbożem trzecią część swoich gruntów. Jest to zatem niewątpliwie poważne odchylenie od klasycznego ujęcia prawa własności w kierunku jej uspołecznienia, gdyż, jak powiada A. Rocco, „faszyzm wychodzi z pojęcia społeczeństwa, jako całości i nawet własność prywatną rozumie w sposób wyraźnie społeczny. Surowa obrona własności prywatnej, konieczna jest nie tyle z punktu widzenia indywidualnego, ile w interesie całego społeczeństwa, ponieważ jest ona nieodzownym narzędziem dla stworzenia oszczędności, podniecając produkcję i ułatwiając akumulację kapitałów narodu. To odmienne od dotychczasowego rozumienie własności prywatnej zaważy przy określaniu norm, które pozwolą użytkować własność prywatną w zgodzie z jej celami społecznymi”.

Nie chcąc mnożyć przykładów na nowe, rewolucyjne wręcz poglądy w omawianej materji u żywołów, które daleko przecież odbiegają od pryncypjalnej sowieckiej negacji samej zasady prawa prywatnej własności, pragnę jeszcze zwrócić uwagę, że i u nas nawet tak konserwatywnie względnie liberalnie nastawione umysły uczonych prawników, jak prof. Jaworskiego i prof. Komarnickiego, nie mogą zaprzeczyć oczywistym przeobrażeniom, dokonywanym przez życie w dziedzinie prawa własności. Prof. Jaworski w swym projekcie konstytucyjnym wyraźnie stwierdza, że „system liberalny w dziedzinie prawa majątkowego, polegający na trzech zasadach, t. j. na własności prywatnej, prawie spadkowym, i wolności umowy, nie jest i nie może być przeprowadzonym bez reszty”. Prof. Komarnicki w cytowanym już „Prawie politycznym” nie mniej jasno oświadcza, że „w naszych czasach od zasady nietykalności własności prywatnej czyni się szereg ustępstw na rzecz nowych prądów, uznających we własności prywatnej nie prawo subiektywne jednostki, lecz funkcję społeczną. Stąd wynika dążenie do ograniczania zarówno uprawnień jednostek posiadających, jak i do uspołeczniania dóbr”.

Już w dyskusji konstytucyjnej z roku 1930 zwracano uwagę, że artykuł odnośny winien ulec modyfikacji. P. P. S. np. w swoim projekcie ustala formułę, że społeczeństwo przystosuje formy własności do

nowych potrzeb, że podda swojej kontroli formy własności i obejmie pod swe kierownictwo tę własność prywatną i przedsiębiorstwa, które już do tego dojrzały.

Z konstytucyj europejskich, niemiecka w art. 156 zawiera zbliżone do powyższych poglądów tezy, z tą jednak istotną różnicą, że funkcje kierownicze i nadzorcze nad własnością, dojrzały do uspołecznienia obejmuje nie społeczeństwo, ale państwo. Pierwszorzędnej wagi postanowienia zawiera art. 155 konstytucji niemieckiej (podobnie art. 111 konstytucji gdańskiej), który stwierdza, że obowiązkiem posiadacza ziemi jest jej uprawa i użytkowanie. Niezasłużony przyrost wartości, który powstaje na nieruchomości bez nakładu kapitału i pracy, winien być oddany na użytek ogółu. Postanowienie to jest wynikiem zasadniczej ideologii konstytucji niemieckiej w danym przedmiocie. Stwierdza ona w art. 153, że „własność nakłada na właścicieli obowiązki. Używanie własności winno być zarazem służbą dla dobra ogółu“. W ujęciu tem nie trudno dostrzec analogję do scharakteryzowanego już poglądu faszyzmu na własność, przypomina to ujęcie również przytoczoną opinię ks. Kubiny, że na każdej własności ciąży serwitut społeczny.

9) *Mniejszości*. Gdyby stanąć na gruncie klasycznej zasady państwa władczyego, jako państwa uspołecznionego, to postanowienia konstytucyjne, dotyczące uprawnień mniejszości, tak samo zresztą, jak i cały rozdział o prawach obywatelskich — uznałoby można za zasadniczo zbędny. Konstytucja mogłaby być wtedy istotnie tylko — jak powiedział Marsz. Piłsudski — kontraktem między głównymi organami maszyny państwowej. Państwo uspołecznione bowiem, t. j. państwo, które jest jedyną i ostateczną formą zrzeszenia obywateli, tudzież pełnym wyrazicielem i realizatorem ideałów całego społeczeństwa — w założeniu swem przeczy istnieniu jakichkolwiek przeciwieństw między sobą a społeczeństwem. Ustrój liberalny — odwrotnie — wychodzi właśnie z faktu istnienia tych przeciwieństw i dlatego musi w konstytucji zawierać niejako umowę z obywatelami na zasadzie do ut des.

Wychodząc wszakże z projektu Bloku, który oba artykuły, dotyczące mniejszości 124 i 125 (109 i 110) przejmuje z konstytucji marcowej — należy przedewszystkiem zapytać, czy zasada ta znajduje w nich zastosowanie.

Otóż to właśnie, co odrazu uderza w tych artykułach, to fakt, że państwo w nich hojnie obdarza mniejszości uprawnieniami, nie domagając się od nich wspaniałomyślnie w zamian niczego. Niema w tych artykułach ani słowa o obowiązkach.

Konstytucja polska jest w tym względzie bardziej liberalna od naczelnej zasady ochrony mniejszości, wyznawanej zgodnie przez bogatą już dziś doktrynę i literaturę mniejszościową, opierającą się na interpretacji Traktatu Wersalskiego i postanowień mniejszościowych Ligi Narodów. Zasada ta jest — jak pisze znawca tego przedmiotu p. Władysław Józef Zaleski¹⁾ — „zapewnić mniejszości, przy równości obowiązków, równość faktyczną i prawną, t. j. równość wobec

¹⁾ Zaleski Wł. J. — Międzynarodowa ochrona mniejszości — Warszawa 1932 str. 14.

prawa i równe prawo dla wszystkich. Trzeba zaś dodać, że i ta ostatnia formuła równości wobec prawa stwarza możliwości i rozbieżności interpretacyjne. Np. konstytucja niemiecka w art. 109. zapewnia równość wobec prawa (tak samo, jak nasza). Otóż wspomniany autor podaje, że wyrok Sądu Okręgowego w Pile (Niemcy) z marca 1931 r. w sprawie członka mniejszości polskiej w Niemczech, interpretuje w motywach ów artykuł w ten sposób, iż równość *wobec* prawa nie jest identyczna z pojęciem równego prawa *dla wszystkich*. Zdanie to powiada tylko, że prawo bez względu na to, do kogo się odnosi, ma być wykonane. Ten przepis konstytucji nakazuje równość przed prawem, a nie równość prawa. Obok wymienionej wyżej naczelnej zasady równości praw i obowiązków, drugim warunkiem zasadniczym ustalonej dziś dotkryny mniejszościowej — jest, mówi dr. Zaleski, lojalność mniejszości wobec państwa. Postulat ten, wypływa z samych zasad i założeń międzynarodowej ochrony mniejszości, której celem nie mogła być i nie była opieka nad grupami obywateli, niespełniających swych kardynalnych obowiązków względem własnego państwa.

Państwo zresztą, rzeczywiście niepodległe nie może krępować siebie w konstytucji, a więc w zasadniczej ustawie wewnętrznej, przepisami traktatów międzynarodowych. Naprzód dlatego, że w danym przypadku, dotyczącym mniejszości, niema potrzeby tego czynić. Słynny i zasadniczy bowiem w tym względzie art. 93 Traktatu Wersalskiego, mówi o ochronie *interesów* (a zatem nie praw) mieszkańców różniących się od większości ludności rasą, językiem lub religią. Następnie zaś dlatego, że — jak pisze jeden ze znawców doktryny o ochronie mniejszości Mandelstam¹⁾ — zobowiązania mniejszościowe „są ograniczeniem suwerenności absolutnej państw zainteresowanych i to w imię prawa, które nie jest już prawem międzynarodowym, ponieważ nie ustala stosunków wzajemnych państw, lecz nakłada na nie obowiązki względem własnych obywateli”. Tam zatem, gdzie na uszczuplenie narażona jest sama zasada suwerenności, przepisy międzynarodowe muszą być uzgodnione względnie podporządkowane wewnętrznemu prawu zasadniczemu państwa, a nie odwrotnie.

Żaden zresztą przepis międzynarodowy nie zakazuje państwom nakładania w konstytucji obowiązków na obywateli, przeciwnie, doktryna mniejszościowa, oparta o Traktat Wersalski i zalecenia Ligi Narodów, wyraźnie warunkuje uprawnienia mniejszości, lojalnością jej wobec państwa.

Państwo też musi w konstytucji realizować przede wszystkim swoją rację stanu, t. zn. dobro swoje czynić prawem naczelnem. Czyni to też projekt Bloku w cytowanym już kilkakrotnie artykule drugim.

A jeśli tak jest, to tezą naczelną artykułów mniejszościowych w konstytucji musi być zasada: *równość praw przy pełnej równości obowiązków*. Zasada ta jest zresztą całkowicie zgodną z programem państwowej polityki Rządu Rzeczypospolitej i obozu naszego wobec mniejszości, wypowiedzana niejednokrotnie przez czołowych jego przedstawicieli, w szczególności w znanych enuncjacjach ministra spraw wewnętrznych Pierackiego.

¹⁾ Cytuję z wymienionej pracy W. J. Zaleskiego, str. 28.

* * *

W ten sposób wyczerpałem w sposób oczywiście bardzo fragmentaryczny i bardzo ogólny te zasadnicze zagadnienia rozdziału o prawach i obowiązkach obywatelskich w konstytucji, których omówienie w referacie uważałem za rzecz najważniejszą i najpilniejszą.

Rzecz jasna, że nie wyczerpałem nawet w przybliżeniu całości tego wielkiego kompleksu zagadnień w konstytucji. Wykonanie wszakże tego zadania uważam za niemożliwe w jednym referacie.

Jeden referent całego tego rozdziału mógł tylko — wedle mego zdania — w ogólnym bardzo przekroju ująć podstawowe zagadnienia praw i obowiązków obywatelskich w konstytucji w związku i zasadniczej zgodzie z tą naczelną ideologią ustrojową państwa, której szuka u podstaw myśli państwowej tej siły moralnej i jej obozu, który dziś w Polsce rządzi.

W zakończeniu referatu zgłaszam następujące

T E Z Y

a) Teza zasadnicza.

Naczelnym prawem w Rzplitej jest dobro Państwa. Prawa obywatelskie, sformułowane w Konstytucji, winny być temu naczelnemu prawu podporządkowane. Motyw obowiązku obywateli wobec Państwa winien mieć bezwzględna przewagę nad indywidualnymi przywilejami jednostki.

b) Tezy szczegółowe.

I. P r a w o w ł a s n o ś c i.

Prawo własności w Konstytucji oznacza nie tylko prawo rozporządzania przedmiotem posiadania, ale nakłada również na właściciela obowiązek używania rzeczy zgodnie z dobrem Państwa i Społeczeństwa.

II. P r a c a.

Zagadnienie pracy w Konstytucji winno być sformułowane nie tylko w znaczeniu prawa do pracy i ochrony pracy, ale także jako obowiązek społeczny.

III. P r a s a.

Granicą wolności prasy i drukowanego słowa jest dobro Państwa

IV. M n i e j s z o ś c i.

Konstytucja nie rozróżnia obywateli ze względu na pochodzenie, narodowość i wyznanie w zakresie praw i obowiązków obywatelskich. Wszyscy obywatele Państwa w równej mierze podlegają ciężarom i obowiązkowi obywatelskim tak samo, jak i w równej mierze korzystają z praw cywilnych i obywatelskich.

POSIEDZENIE KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ
DNIA 16 MARCA 1933 ROKU.

Referat p. Eugenji Waśniewskiej
o obowiązkach i prawach obywatelskich.

Rozdział V Konstytucji Marcowej „Powszechne Prawa i Obowiązki Obywatelskie” przy rewizji Konstytucji, nad którą pracujemy, nie wzbudził większego zainteresowania. Mówi się i pisze głównie o stronie politycznej konstytucji, uważając ją za podstawę ustroju, gdy stronę społeczną się pomija, albo zaledwie się ją potrąca. O tej obojętności świadczą zarówno projekty rewizyjne, jak odpowiedzi na ankietę konstytucyjną, jak wreszcie artykuły i prace, jakie pojawiły się od chwili, gdy Sejm zajął się rewizją konstytucji.

Niewątpliwie idzie obecnie przede wszystkim o to, aby oprzeć byt polityczny Polski na silnych podstawach i poprawić błędy Konstytucji Marcowej, niemniej jednak rozdział V, dotyczący życia społecznego i gospodarczego obywateli i ich praw i obowiązków, nie może być gorzej niż inne traktowany, gdyż obywatel jest atomem, z którego składa się państwo. Obywatel winien żyć i pracować dla całości państwa, lecz jednocześnie musi on tę konieczność rozumieć, uznawać i — co najważniejsza — czuć się we własnym państwie dobrze.

Gdy od obywatela będziemy żądać jednostronnych ofiar na rzecz państwa, nie dając mu wzajemian mądrych i sprawiedliwych praw obywatelskich i właściwych urzędzeń społecznych, — nie stworzymy dobrego ustroju.

Zastanawiając się nad przyczyną pomijania milczeniem rozdziału V, możemy dojść do 2-ch wniosków:

- 1-o że zawiera on zbyt utarte i znane komunały, o których już mówić nie warto — jest to raczej „literatura” nie mająca większego znaczenia, i
- 2-o że przeciwnie jest to dziedzina zawiła i trudna, że w obecnej dobie, gdy żyjemy pod znakiem kryzysu zarówno gospodarczego jak społecznego, formy życia obywatelskiego ulegają zmianom i nie są jeszcze dostatecznie skryształizowane, by można uważać je za dojrzałe do jakiegś stabilizacji. Dla-

tego doba obecna nie nadaje się do wprowadzania zmian i lepiej tego zaniechać.

Pierwszy z tych wniosków stanowi opinię bodaj że więcej rozpowszechnioną i tembardziej niebezpieczną. Istnieje obecnie prąd, który nakazuje traktować konstytucję jako ustawę ramową, gdy dawniej zwłaszcza w swych rozdziałach traktujących o prawach i obowiązkach obywateli, była ona raczej uważana za deklarację. Trzeba stwierdzić, że żadna z istniejących konstytucyj, nawet powojennych, nie wyszła po za tę formę deklaratywną, uznaną za jedynie możliwą. Zbyt już może nawet szablonowo powtarzają się w nich zasadnicze tezy konstytucji angielskiej z dodatkiem niektórych z Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela.

Ten charakter deklaracyjny jest obecnie zwalczany, chce się wszystkie wskazania dla życia społecznego i gospodarczego obywateli wtłoczyć w ramy ustaw. Niewątpliwie będzie to rzeczą niezmiernie trudną zarówno ze względu na istniejące tradycje i obyczaje jak i na charakter tych zagadnień. Jeżeli nawet przyjmujemy, że rozdział V jest wagi drugorzędnej, to w każdym razie należy go starannie zrewidować i wprowadzić poprawki, jakie narzuca nam bieg życia.

O ile byśmy zgodzili się z wnioskiem 2-im, że rozdział V mówi o dziedzinie zawilej i trudnej, nieustalonej dostatecznie w dobie obecnych przeobrażeń społecznych, to tem staranniej winniśmy ten rozdział przestudjować, skontrolować i możliwie przystosować do już istniejących i spodziewanych form.

Konstytucja Weimarska, uważana przez wielu za wzór, naśladowany przez państwa stabilizujące lub modernizujące swój ustroj po wojnie, zwraca szczególną uwagę na rozdział „o prawach i obowiązkach Niemców”, który istotnie obejmuje całokształt życia obywatela. Podział artykułów na 5 działów: jednostka, życie społeczne, religja, oświata i życie gospodarcze jest logiczny i jasny.

W konstytucji niemieckiej, pisanej zaraz po wojnie i pod wpływem głębokich zmian politycznych i ustrojowych, jakie stały się udziałem Niemiec powojennych, pod wpływem prądów demokratycznych wprowadzono wiele rzeczy nowych, pięknych, szlachetnych. W opracowaniu tego działu przebija specjalna staranność i troska o uwzględnienie wszelkich stron życia obywateli i stworzenie im możliwie wielkiej szczęśliwości wewnątrz ojczyzny. Należy przyznać, iż jest to dążenie właściwe.

Czy ta piękna szata była przykrojona na miarę Niemców, czy już, następne po wojnie dziesięciolecie nie przekreśla tych szlachetnych zamiarów twórców konstytucji Weimarskiej? Niestety, fakty polityczne lat ostatnich nasuwają przypuszczenie, że albo Niemcy powojenne nie dorosły jeszcze do konstytucji Weimarskiej, albo zaszła w nich zmiana na gorsze i już w tych pięknych ramach czują się nieswojo. Stąd w ostatnich czasach częste pogłoski o projektowanych zmianach w konstytucji niemieckiej.

Polska jest w innej sytuacji. My pragniemy naszą Konstytucję Marcową ulepszyć i jaknajbardziej przystosować do polskich warunków życia. Słyszemy się zdania, że Konstytucję Marcową zrobiono na

wyrost i że jest ona w swym rozdziale V zbyt liberalna. Niewątpliwie jest to skutek dzisiejszych ciężkich warunków materialnych, które skłaniają do ograniczania budżetów, zmniejszania świadczeń społecznych, kurczenia i obcinania owych szat skrojonych jakoby na wyrost. Na hasło oszczędności nastawione jest całe społeczeństwo, a ponieważ niewiadomo jak długo potrwa ten stan materialny i związana z nim niepewność jutra, szuka się oszczędności i na tem polu. Ale idealny urząd, do którego dążyć musimy — tworzenie właściwych i celowych form — nie może podlegać przedewszystkiem hasłom oszczędnościowym. Wykonywamy przeciw pracę nie na jeden rok, wskazania zwiększające nie są więc pożądane.

Jak już wspominałam wyżej, odpowiedzi na naszą ankietę konstytucyjną nie wniosły wiele materiału co do rozdziału V-go. Piszą o nim tylko pp. Konstanty Grzybowski i dr. Stanisław Zakrzewski. P. Grzybowski wyraża opinię, że cały V rozdział Konstytucji Marcowej wymaga gruntownego zrewidowania. Rozdział ten jest jego zdaniem jednocześnie deklaracją polityczną i szeregiem norm prawnych. Ponieważ zaś nie można kwestjonować potrzeby tego, by konstytucja była także i deklaracją polityczną czy społeczną, ogranicza się do omawiania prawniczego tylko niektórych postanowień, mających moc prawa.

P. dr. Zakrzewski nieco szerzej omawia rozdział V i twierdzi, że konstytucja musi niezbitnie obejmować artykuły określające stosunek jednostki do państwa, ponieważ jednostka jako taka jest organem państwa. Zaleca też zwrócenie bacznej uwagi na ten właśnie kompleks zagadnień konstytucyjnych.

Z głosów poza ankietą przytoczę zdanie p. prof. Wacława Makowskiego, który w swem studjum: „Ku państwu społecznemu” wskazuje, iż dziś państwo jednostek rozszerza swą konstrukcję, stając się państwem zorganizowanej społeczności. Państwo społeczne musi być wypełnione planową działalnością, zmierzającą do zaspokojenia coraz narastających potrzeb i komplikacji życia zbiorowego. Głęboki ten przewart, polegający na podstawowej zmianie stosunku jednostki do zbiorowości, wyrażać się musi w zmianie metod pracy publicznej, w zmianie organizacji życia publicznego.

Wnioski z przytoczonych głosów nasuwają się łatwo. Wobec sygnalizowanych ze wszech stron zmian w znaczeniu przetwarzania się państwa w państwo społeczne, udział obywateli w organizacji nowego państwa musi być zapewniony, a współpraca ich z państwem wydatna i dobrze zorganizowana. Liczne przedstawicielstwo organizacji społecznych i zawodowych w ciałach ustawodawczych, a przede wszystkim w Senacie, a który winien mieć charakter ciała fachowego, może wpłynąć na mocne związanie z życiem społeczeństw ciał ustawodawczych.

W jaki więc sposób zrewidować należy rozdział V Konstytucji Marcowej?

Wydaje się niewątpliwie, że pozostać w nim muszą tezy podstawowe, jak np. wolność sumienia, zgromadzeń, wyboru zajęcia, obowiązek płacenia podatków, powinności wojskowej i t. p., rozdział ten jednak musi być całkowicie przebudowany, dopełniony brakującymi

podstawowemi zagadnieniami i odpowiednio uporządkowany, tak, aby nietylko specjalista ale i laik, a przeciętny obywatel jest laikiem, mógł orientować się szybko w przepisach konstytucji. Tymczasem artykuły rozdziału V Konstytucji Marcowej są tak pomieszane, że gdy się chce znaleźć artykuł potrzebny, trzeba przeczytać cały dział, jeden artykuł mieści w sobie nieraz parę lub więcej zagadnień. Logiczny podział na odpowiednie działy, wzorem konstytucyj Niemiec, Czechosłowacji, Wolnego Miasta Gdańska, Finlandji, Estonji a nawet Sowieców, jest konieczny.

Przechodząc do szczegółowego omówienia rewizji rozdziału V. proponuję podział następujący:

- I dział: *Prawa i obowiązki jednostki*, któryby gromadził nast. art. Konstytucji Marcowej: 87 — 94, 96 — 98, 100 — 101, 104 — 106, 109 — 110, 121 — 122.
- II „ *Rodzina*, art. 103 ust. I i 2, oraz nowe art.
- III „ *Religia i obowiązki religijne*, art. 111 — 116.
- IV „ *Oświata*, art. 117 — 120.
- V „ *Życie społeczne i gospodarcze*, art. 94, 103 ust. 3, 4, 5 art. 107 — 109 i 102.

Do odpowiednich artykułów dodaje się poprawki, lub wprowadza nowe artykuły dodatkowe.

I dział „Prawa i obowiązki jednostki“.

Na czele tego działu proponuję dodanie osobnego artykułu, który podkreślałby równość praw i obowiązków mężczyzn i kobiet. Artykuł taki istnieje w konstytucji niemieckiej (art. 109) i w kilku innych konstytucjach powojennych jak Wolnego Miasta Gdańska (art. 73), Rep. Estońskiej (art. 6), Państwa Litewskiego (§ 10), Czechosłowacji (§ 106), Rumunji (art. 6), Austrii (art. 7), Irlandji (art. 14), w dodatku 19 do konstytucji Stanów Zjednoczonych i t. d.

Potrzeba jasnego określenia równości praw i obowiązków mężczyzn i kobiet wynika z częstych faktów pomijania praw kobiet. Np. istnieje w Konstytucji Marcowej art. 76, który mówi, że urząd sędziowski może objąć osoba odpowiadająca warunkom przez prawo wymagany, a więc niema w nim ograniczeń co do płci. Tymczasem odpowiedni artykuł w „ustawie o ustroju sądów powszechnych“, został zredagowany w ten sposób, iż kobieta nie może zostać sędzią przysięgłym.

Do wprowadzonych w życie w latach ostatnich Sądów Pracy nie powołano początkowo na ławniczki ani jednej kobiety, mimo przedstawienia list odpowiednich kandydatek i mimo, że w odnośnej ustawie niema zastrzeżeń co do płci. Dopiero na skutek energicznych interwencji organizacji kobiecych nastąpiło mianowanie.

Art. 96 Konst. mówi, iż urzędy publiczne są w równej mierze dla wszystkich dostępne, lecz w praktyce spotykamy stale fakty pomijania kobiet przy obsadzaniu posad w urzędach, a dostęp do wyższych stanowisk jest dla nich zupełnie prawie wyłączony. Ankieta przeprowadzona z okazji Wystawy Poznańskiej wykazała, że Państwo Polskie posiada najwięcej urzędniczek XI kategorii, kategoria VII jest bardzo rzadko możliwa do osiągnięcia dla kobiet, posiadających kwa-

lifikacje wykształcenia i praktyki, urzędniczki przekraczające tę kategorię należą do nielicznych wyjątków. Awansowanie kobiet jest rzadko praktykowane, otrzymujemy z tego powodu mnóstwo skarg ze wszystkich stron kraju, w których urzędniczki jednoznacznie stwierdzają pomijanie ich w awansach. W r. 1928 otrzymałam memorjał od urzędniczek pewnego Ministerstwa, opatrzony mnóstwem podpisów, z którego okazało się, że nie awansowano w tem Ministerstwie kobiet od czasów odzyskania niepodległości. Wiele z tych kobiet miało za sobą 25 — 30 lat pracy w tym samym resorcie jeszcze pod zaborami obcemi. Zresztą memorjały podobne otrzymuję stale. Jest to tembardziej krzywdzące, że mężczyźni, częstokroć młodszy w służbie i niejednokrotnie nie posiadający takich kwalifikacyj jak kobiety, podobnych trudności nie mają.

Z przytoczonych więc powodów i aby na przyszłość zapobiec podobnie nierównemu traktowaniu obywaterek Państwa Polskiego proponuję wyraźnie zaznaczyć to w konstytucji. Dodam jeszcze, iż w konstytucji niemieckiej istnieje artykuł 128, który mówi, że uchyla się wszystkie przepisy wyjątkowe wymierzone przeciwko urzędnikom płci żeńskiej, z czego wynika oczywiście, że i inne państwa mają lub miały podobne stosunki, które usiłują, jak w tym wypadku praktyczne Niemcy, wykorzystać zapomocą odpowiednich przepisów konstytucji.

Art. 101, mówiący o wolności wyboru zajęcia i zarobkowania, art. 102 o prawie do opieki państwa nad pracą obywatela i art. 109 o prawie zachowania swej narodowości są w stosunku do kobiet interpretowane odrębnie, niż w stosunku do mężczyzn. Jeżeli np. chodzi o prawo do pracy, to w dobie obecnej interpretuje się je w sposób wielce dla kobiet krzywdzący. Ogólna liczba kobiet pracujących w Europie dosięga 30 milionów, z tej liczby 8 — 10 milj. pracuje w przemyśle, 2 — 3 w handlu i komunikacji, 7 w służbie domowej, 10 — 13 w rolnictwie i innych zawodach, nie licząc pracownic umysłowych i wolnych zawodów. Ogólna liczba kobiet zawodowo czynnych w Polsce, na zasadzie spisu ludności z r. 1921 wynosiła ok. 45% ogółu czynnych zawodowo, w obecnym czasie stanowi ok. 3½% ogółu ludności. Wg. statystyki Kasy Chorych kobiety ubezpieczone stanowiły w r. 1930 ok. 30,9% ogółu ubezpieczonych, wg. statystyki Zakł. Ubezpiec. Pracowników Umysłowych w r. 1930 liczba ubezpieczonych pracownic umysłowych wynosiła 29% ogółu ubezpieczonych. Wg. danych Gł. Urzędu Statystycznego w zakładach przemysłowych, liczących ponad 20 robotników, zatrudnionych w tych zakładach w latach 1929 — 30, kobiety stanowiły 22%. Zarejestrowana liczba robotnic w tych zakładach stanowiła 210.000 w r. 1931. W tymże czasie zarejestrowana liczba pracownic umysłowych wynosiła 83.000. Na skutek kryzysu i przyjętej zasady „żywiciela rodziny”, którym z reguły ma być mężczyzna, od r. 1930 zaczęto zwalniać masowo z pracy kobiety. Już w styczniu 1931 r. ogólna liczba kobiet bezrobotnych wynosiła 66,835, z czego pracujących fizycznie 61,411, a pracujących umysłowo 5.424. Poczynając od tego czasu, liczba ta stale wzrasta, przyczem liczba pracownic umysłowych wzrasta stosunkowo szybciej, bo gdy w styczniu r. 1930 wynosiła 21,5% ogółu bezrobotnych pracowników umysłowych, to w maju r. 1932 wynosiła ju. 25,3%. Ileż to jakiś urząd

rozpoczyna redukcje personelu, słyszy się uspokajające zapewnienia, iż zwalniane będą przede wszystkim mężatki, i nikogo nie zastanawia, że mężatka posiada, jak każdy inny obywatel prawo do pracy.

Sprawa obywatelstwa kobiety zamężnej na terenie międzynarodowym jest na porządku dziennym już od roku 1929. Wniesiona do Ligi Narodów, przeszła następnie pod obrady Komisji Kodyfikacyjnej w Hadze i w r. 1932 powróciła do Ligi Narodów. Chodziło głównie o kobiety zawierające związki małżeńskie z cudzoziemcami, które w większości krajów nabywają przez małżeństwo obywatelstwo męża, tracą natomiast obywatelstwo krajów, z których pochodzą. W różnych krajach panuje pod tym względem zupełny chaos, to też zachodzą fakty podwójnego obywatelstwa, obywatelstwa wątpliwego, a nawet zupełnego braku obywatelstwa. Wszystkie organizacje kobiece a w pierwszym rzędzie międzynarodówki jak Rada Międzyn. Kobiet, Zw. Równouprawnienia Obywatels. i Politycznego, Federacja Kob. z Wyższem Wykształceniem, a w Polsce szereg org. kobiecych zabiegają o to, by kobiecie zamężnej przysługiwało prawo to samo co i mężczyźnie — zachowania lub zmiany obywatelstwa. W Polsce do wybuchu wojny obce ustawodawstwa były zgodne, że kobieta przez związek małżeński z cudzoziemcem traci swoje obywatelstwo, a nabywa obywatelstwo męża. Art. 88 Konstytucji i ustawa o obywatelstwie państwa Polskiego z r. 1920 stoją na podobnym stanowisku. Art. 4 ust. o obywatelstwie mówi, że obywatelstwo polskie nabywa się przez zamążpójście, art. 7, że przez zamążpójście nabywa obywatelstwo polskie cudzoziemka, zaślubiająca obywatela polskiego, art. 11 — że utrata obywatelstwa następuje przez nabycie obcego obywatelstwa, art. zaś 6 Rozp. Min. Spr. Wewn. — że obywatelstwo traci, kto zgodnie z wolą swoją nabył obywatelstwo innego państwa. Redakcja tego ostatniego art. nie jest zbyt szczęśliwa, trudno bowiem mówić o zgodzie, kiedy zachodzi przymus moralny. Gdy jednak Polka wychodzi za obcokrajowca, którego ojczyzna przez fakt zawarcia małżeństwa nie nadaje jej obywatelstwa męża, — to prawo polskie pozwala jej na zachowanie obywatelstwa polskiego, aby zapobiec utracie przez obywatelkę polską swej przynależności państwowej i pozbawieniu jej opieki prawnej. Jeżeli Polka, wychodząca za zamąż za cudzoziemca, nie opuszcza kraju, wtedy traci prawa polityczne, nie może zajmować żadnego stanowiska opartego o prawa polityczne, a na zasadzie ustawy z d. 17 lutego 1922, o ile jest urzędniczką państwową, będzie zmuszona do opuszczenia swej posady, a jeśli wykonywa wolny zawód (adwokaturę, praktykę lekarską), pozbawiona będzie tego prawa. Nie przywraca jej praw nawet separacja z mężem, i o ile nie nastąpi unieważnienie małżeństwa lub śmierć małżonka, musi przez całe życie dźwigać ciężar obcego obywatelstwa. Prawo to wymierzone jest przeciw wolności kobiet, co w wolnym państwie nie powinno mieć miejsca. Odpowiedni dodatek do art. 88 miałby brzmienie: „Obywatelka polska zamężna czy wolnego stanu posiada prawo zachowania lub zmiany swojego obywatelstwa“.

Przechodząc do zagadnienia, poruszonego w art. 92 ust. 2 Konstytucji Marcowej, w którym mowa o dostępie do urzędów publicznych, należałoby podkreślić, że warunkami do otrzymania nominacji

na urząd publiczny są: znajomość rzeczy, uzdolnienie i wypróbowane cnoty obywatelskie. Dodatek taki, który istnieje w konstytucji fińskiej (§ 86) nie wymaga specjalnego motywowania. Konstytucja Rzeszy Niemieckiej idzie dalej i w art. od 128 do 130 określa bliżej prawa i obowiązki urzędników, między innymi w art. 130 spotykamy zdanie: „urzędnicy są sługami ogółu a nie partji”.

W końcu art. 97 proponuję dodać zdanie, że nie wydaje się przestępców politycznych. Poprawkę tę umieszczam z dwóch powodów:

- 1-o jako stwierdzenie istniejącego stanu rzeczy, gdyż w niektórych traktatach z obcemi państwami warunek ten został już uwzględniony;
- 2-o ze względu na nasze tradycje narodowe i na cierpienia polskich przestępców politycznych w czasie obcych zaborów.

W art. 98 proponuję zdanie: „Kary połączone z udręczeniami fizycznymi” zastąpić słowami: „kary cielesne”, ponieważ nie mogą dopuścić myśli, aby w państwie nowoczesnem mogły istnieć kary mające charakter udręczeń fizycznych. Nie zapominajmy, iż istnieją kraje jak Szwajcaria i Danja, w których cywilizacja doprowadziła do tego, iż więzienia ich są puste.

W konstytucji Estonji (§ 13) i w innych konstytucjach nowoczesnych duży nacisk kładzie się na ochronę i podniesienie moralności, oraz podniesienie prestiżu Państwa. Dlatego nie jestem za całkowitą wolnością wyrażania swoich myśli i przekonań. Odpowiednie ustawy mogą tę wolność określić, konstytucja jednak winna im nadać odpowiedni kierunek i zaznaczyć wagę tych spraw, dlatego też wydaje mi się koniecznem dodanie w art. 104 po słowach: „wyrażania swych myśli i przekonań” nowe zdanie: „ta wolność może być ograniczona wyłącznie w celu ochrony moralności i państwa”.

Konstytucja Niemiecka (§ 117) i inne określają bliżej naruszenie tajemnicy korespondencji. Sądzę, że życie już wykazało, iż potrzebne jest zastrzeżenie tajemnicy telefonicznej, telegraficznej i wszelkiej innej, jaką z czasem technika przynieść może, np. radiowej.

II dział: „Rodzina”.

W Konstytucji Marcowej istnieje art. 103, którego ustępy 2 i 3 mówią o dzieciach zaniedbanych, odjęciu rodzicom władzy nad dzieckiem i opiece macierzyństwa. Dalsze ustępy tego artykułu mówią o pracy dzieci i kobiet, poza temi kilku zdaniami niema w naszej konstytucji mowy o małżeństwie i rodzinie, jako podstawie życia społeczeństwa, ani też o opiece państwa nad dzieckiem. Są to wielkie luki, które należy wypełnić, zwłaszcza, że inne nowoczesne konstytucje jak: niemiecka, Wolnego M. Gdańska, Estonji, Litwy, Jugosławji, Czechosłowacji, państwa Pruskiego, z dawniejszych Związku Szwajcarskiego i inne kładą wielki nacisk na te podstawowe zagadnienia. Dlatego proponuję wprowadzenie nowego art. 94-a, któryby mówił o małżeństwie, rodzinie i rodzinach licznych w brzmieniu następującem: „Małżeństwo, jako podstawa życia rodzinnego, oraz utrzymania i pomnażania narodu, znajduje się pod szczególną ochroną Konstytucji. Opiera się ono na zasadzie równouprawnienia obu

płci. Do zadań państwa i gmin należy troska o czystość, zdrowie i rozwój społeczny rodziny. Rodziny zdrowe i zdolne, obdarzone potomstwem licznym mają prawo do szczególnej opieki państwa, która by zapobiegła ich pokrzywdzeniu w porównaniu z innymi rodzinami".

Ostatnie zdanie proponowanego art. dodane jest ze względów eugenicznych, gdyż państwo ma interes w popieraniu rodzin licznych zdrowych i zdolnych, natomiast niema interesu w popieraniu rodzin licznych, lecz obciążonych dziedzicznie chorobami lub niezdolnością umysłową, jak również rodzin włóczęgów, żebraków, obłąkanych i t. p.

Art. 103 należałoby przebudować w ten sposób, by na początku wstawić zdanie: „Dzieci jako przyszłość kraju pozostają pod szczególną opieką państwa“, z dotychczasowego art. zachować tylko pierwsze dwa ustępy, a pozostałe przenieść do odpowiedniego działu dotyczącego pracy. Specjalnie ważnym i koniecznym winien być dodatek do tegoż art. dotyczący zrównania w prawach dzieci nieślubnych. Pierwsza konstytucja szwajcarska z r. 1874 wprowadziła w swym art. ochronę instytucji małżeństwa, jak również równouprawienie dzieci, urodzonych przed zawarciem małżeństwa. Konstytucja niemiecka (art. 121), Wolnego M. Gdańska (art. 82) posiadają artykuły dotyczące zagadnienia dzieci nieślubnych. Wychodząc z założenia, iż macierzyństwo ślubne jest rzeczą ciężką, a macierzystwo nieślubne w naszych stosunkach społecznych i wobec istniejącego dotychczas zakazu dochodzenia ojcostwa w Kod. Napoleona, obowiązującym na terenie b. Królestwa Kongresowego, wreszcie wobec panującego przekonania, że ojciec nie jest obowiązany do opieki i świadczeń na korzyść swego dziecka nieślubnego, wprowadzenie takiego art. do konstytucji da asumpt do zniesienia przepisów krzywdzących zarówno dla matki jak i dla dziecka urodzonego poza małżeństwem, które przez całe swe późniejsze życie nosi na sobie piętno nielegalnego pochodzenia. Dziecko nie może i nie powinno być karane za winy rodziców. Wszystkim dzieciom, bez względu na to, w jakich warunkach przychodzą na świat, przysługuje prawo do opieki społecznej i do opieki państwa. Fakt, że dzieci nieślubne będą zrównane w prawach z dziećmi ślubnymi, nie wpłynie, jak to zwykle daje się słyszeć, na obniżenie moralnego poziomu życia rodzinnego, raczej przeciwnie, obawa przed koniecznością jawnego uznania dziecka nieślubnego, nadania mu takich samych praw jak dzieciom ślubnym, będzie zwłaszcza tam, gdzie w grę wchodzi sprawy majątkowe, a w szczególności sprawa dziedziczenia, poważnym hamulcem w zawieraniu nielegalnych związków. W kodeksach szwajcarskim i austriackim istnieją przepisy, iż opieka ojca winna zaczynać się od chwili zajścia w ciążę matki jego dziecka. W naszym kodeksie cywilnym również potrzebny był artykuł, że ojciec dziecka obowiązany jest zarówno matce ślubnej jak i nieślubnej dopomagać pod grozą utraty praw ojca i obywatela. Opiekunowie społeczni wśród innych swoich obowiązków mogliby mieć również obowiązek poszukiwania ojcostwa w razie zwrócenia się w takiej sprawie matki. Deklaracja Genewska z r. 1923 mówi, iż dziecko powinno mieć możliwość rozwoju normalne-

go zarówno pod względem fizycznym jak i duchowym. Poruszenie sprawy dzieci nieślubnych w konstytucji domagają się wszystkie sfery kobiece, uważając ją za jedną z najważniejszych niezafałszowanych krzywd kobiety.

W końcu przebudowanego art. 103 proponuję dodać zdanie: „Małżeństwa bezdzietne i kawalerowie są obowiązani do ponoszenia świadczeń na korzyść opieki nad dzieckiem“. Przepis taki wzbudzi zapewne protesty, chodzi tu jednak znowu o względy eugeniczne i danie możliwości wszystkim dzieciom normalnego rozwoju fizycznego i duchowego. Takie świadczenia odciążąłyby znacznie obowiązki opieki społecznej.

III dział: „Religja i obowiązki religijne“.

Dział ten pozostawiam bez zmiany z dwóch powodów: 1-o państwo nasze stoi na stanowisku konkordatu z Rzymem, który jest przystosowany do przepisów Konstytucji Marcowej, 2-o projekt lewicy porusza w swej części społecznej, a nawet atakuje podstawy życia religijnego, dyskusja przeto i tak musi się odbyć.

IV dział: „Oświata“.

Do art. 118 po zdaniu pierwszym należy dodać zdanie: „Szkoła średnia i zawodowa stanowi dalszy ciąg najwyżej zorganizowanej szkoły powszechnej“, a w końcu tego art. dodać zdanie: „Do obowiązków państwa należy organizacja i nadzór nad wychowaniem pozaszkolnym i kształceniem dorosłych“. Dodatki te będą stwierdzeniem istniejącego stanu rzeczy po wprowadzeniu nowej ustawy szkolnej.

W konstytucjach nowoczesnych zwraca się dużą uwagę na wykształcenie zawodowe. Jest to tembardziej usprawiedliwione, iż jest powszechną opinią, że w państwie współczesnym potrzebna jest jaknajwiększa liczba zawodowców. Nadprodukcja inteligencji z wyższym wykształceniem, która jest cechą wszystkich prawie krajów europejskich, okazała się zbędną i niepraktyczną. Rozwój szkół zawodowych jest cechą doby obecnej i dla działalności gospodarczej kraju jest konieczny. Dlatego proponuję nowy art. 119a o brzmieniu:

„Państwo czuwa nad tem, aby wszystkim obywatelom zapewniona była możliwość przygotowania się do działalności gospodarczej, do której mają zamiłowanie. W tym celu państwo organizuje wykształcenie zawodowe i przestrzega, aby każdy obywatel był przygotowany do zawodu.

V dział: „Życie społeczne i gospodarcze“.

Dział ten jest opracowany wspólnie, gdyż trudno byłoby ściśle rozdzielić odpowiednie artykuły, które się często zająbiają, przyczem na pierwszym planie są art. dotyczące życia społecznego, a od art. 98 rozpoczynają się art. dotyczące życia gospodarczego. Poddział „Życie gospodarcze“ rozpadałby się na 3 części w kolejności następującej: 1) Organizacja życia gospodarczego — art. 98 a (nowy); 2) Praca — art. 102 ust. 1 i 2, art. 103 ust. 3 i 4 i 102 a (nowy); 3) Własność — art. 99.

Poddział „Życie społeczne” rozpoczynałby dawny art. 94, po którym proponuję nowy art. 94 a, o brzmieniu: „Zdrowie i moralność społeczna są pod ochroną prawa. Dla podtrzymania trzeźwości gmina ma prawo rozstrzygać w sprawie wyrobu i sprzedaży alkoholu”. Chodzi tu o uwypuklenie ważności ochrony zdrowia i moralności społecznej. Wszystkie bez wyjątku konstytucje nowoczesne podkreślają ważność tych zagadnień.

Specjalnie muszę podkreślić niebezpieczeństwo alkoholizmu dla narodu. Specjalne art. istnieją w konstytucjach Stanów Zjedn. Ameryki Północnej jako dodatek 18 ze stycznia 1919 roku, ratyfikowany przez 36 Stanów (na 48), Jugosławji (art. 27) i Litwy (101). Zby wiele się mówi i pisze o papierowym jakoby tylko istnieniu prohibicji w Ameryce, w istocie zaś poza sferami bogaczy, którzy mogą sobie pozwolić na drogi alkohol, biedniejsze społeczeństwo alkoholu nie używa. Na mocy danych statystycznych zebranych w czasie ostatnich lat 10, okazuje się, że zaszła olbrzymia poprawa w zdrowotności, zmniejszenie się śmiertelności i nastąpił wzrost oszczędności. Państwo zbudowało wspaniałe domy ludowe, w których obywatel znajduje wszystko, prócz alkoholu. Prezydent Hoover był zdecydowanym zwolennikiem jaknajostrejszej prohibicji, ale okazuje się, wbrew oczekiwaniom amerykańskich zwolenników alkoholu, że i nowy prezydent Roosevelt bynajmniej nie ma zamiaru znieść prohibicji, lecz co najwyżej pozwolić na wyrób i sprzedaż napojów o niskim procencie do 4 proc. alkoholu. W Polsce przeprowadzona przed 2 laty nowelizacja ustawy z r. 1922 oraz niedawno wydane przepisy o obniżeniu ceny spirytusu nie wpłynęły dodatnio na stan alkoholizmu. Wobec kryzysu i istotnego braku pieniędzy na najpilniejsze potrzeby nie wygląda to jeszcze zbyt ostro, lecz, w razie poprawy konjunktury, stanie się koniecznością wydatna podwyżka ceny alkoholu, aby zapobiec rozpajaniu ludności.

W art. 108 po ust. I proponuję dodać zdanie: „Działacze związków zawodowych z tytułu swej działalności zgodnej z prawem nie mogą być prześladowani przez zarządy zakładów w których pracują, ani też narażeni na utratę pracy z tego powodu”.

Ochrona działaczy zawodowych jest obecnie szeroko omawiana zarówno w Polsce, jak i na terenie międzynarodowym. Na międzynarodowej konferencji pracy w r. 1927 przeprowadzono na ten temat szeroką dyskusję przy okazji projektu konwencji o wolności koalicji. Życie wywołuje potrzebę wysunięcia tej sprawy, działacze zawodowi bowiem zmuszeni są często do ukrywania swej działalności przed swymi przełożonymi, nie chcąc być narażeni na utratę pracy. Oczywiście należy tu rozróżnić zgodną z prawem od szkodliwej dla państwa czy społeczeństwa.

Poddział: „Życie gospodarcze” rozpoczynałby nowy art. 98 a, mówiący o organizacji życia gospodarczego, stanowiłby wstęp do tego działu. Miałby on brzmienie następujące: „Wszystkie czynniki produkcji korzystają z równej opieki. Organizacja życia gospodarczego powinna odpowiadać zasadom sprawiedliwości społecznej, których celem jest zapewnienie warunków życia godnych człowieka”. Konstytucje rumuńska i estońska, mówiąc o opiece nad produkcją i organizacją

życia gospodarczego, dają doskonałe ujęcie tych zagadnień. Rozumiem, że czynnikami produkcji są: surowiec, warsztat pracy i pracownik.

Art. 102, mówiący o pracy, ubezpieczeniach i opiece społecznej jako specjalnie ważny, musi być też starannie zrewidowany. Dlatego proponuję dodatek do poprawki BBWR (LXV) po wyrazie „niepełnoletwa” należy dodać: „i starości”, ponieważ niepełnoletwo może nabyć również człowiek młody, a o ubezpieczeniu starości w tym wypadku zapomniano.

Po poprawce BBWR proponuję nowe zdanie: „Osoby związane stosunkiem służbowym, albo stosunkiem najmu pracy jako pracownicy mają prawo do uzyskiwania czasu wolnego od zajęć, a koniecznego do korzystania z praw obywatelskich, oraz, o ile przez to praca w zakładzie nie dozna poważnego uszczerbku, do wykonywania powierzonych im urzędów honorowych”. Prawo uzyskiwania czasu wolnego od zajęć, uwzględnione w konstytucji niemieckiej (art. 160) z powodów wymienionych przy uzasadnieniu poprawki do art. 108, jest również konieczne, gdyż pracownicy muszą przewyżczać wszelkiego rodzaju trudności przy zwalnianiu się od zajęć, celem wykonywania powierzonych im urzędów honorowych, jak np. w Sądach Pracy, Sądach Prziśięgłych i t. d.

Po art. 103 należy dodać nowy art. 103 a w następującym brzmieniu: „Robotnicy i pracownicy powołani są do współdziałania na równej stopie wspólnie z przedsiębiorcami przy ustalaniu warunków pracy i płacy, jak również przy popieraniu rozwoju całokształtu sił produkcyjnych. Uznaje się organizacje obu stron i umowy między nimi. Robotnicy i pracownicy w celu ochrony swych interesów społecznych i gospodarczych otrzymują ustawowe przedstawicielstwo w radach przedsiębiorstw i Izbie Pracy Najemnej”. Art. podobny istnieje w konstytucji niemieckiej. Ust. 1 tego art. ma już u nas precedens w formie Rad Zakładowych na Górnym Śląsku, pozostałych nam po ustawodawstwie niemieckim. Dążeniem pracowników jest rozszerzenie tych Rad Zakładowych na cały kraj. Będąca w opracowaniu w Min. Opieki Społ., ustawa o Umowach Zbiorowych jest uzasadnieniem zdania drugiego. Izba Pracy Najemnej jest przewidziana w Konstytucji Marcowej (art. 68), lecz dotychczas nie utworzona. Wogóle cały art. 68 Konstytucji Marcowej należałoby przenieść do działu: „Życie gospodarcze”.

Na zakończenie stwierdzam, że zgadzam się ze wszystkimi poprawkami, wprowadzonymi do rozdziału V Konstytucji Marcowej przez BBWR, z zastrzeżeniem wprowadzenia zmian w poprawce do art. 102.

~~B 35890 / IV~~