

ZYGMUNT SITNICKI

Naczelnik Sądu Grodzkiego w Łodzi

O UTWORZENIE SEKRETARJATU STANU

Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r. zawiera w art. 45 ust. 3 krótką i tajemniczą wzmiankę o istnieniu specjalnego urzędu pod nazwą „Kancelarii Cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej”. Wzmianka ta, umieszczona wśród przepisów o sposobie nominacji i odpowiedzialności urzędników, niejako mimochodem i ubocznie dotyka instytucji, bliżej w Konstytucji nie określonej. Ktoby więc chciał z tekstu Konstytucji dowiedzieć się bliższych szczegółów o ustroju i zakresie działania Kancelarii Cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej, ten musiałby tylko poprzestać na domysłach, wysnutych z nazwy omawianej instytucji. Wynika stąd, że Konstytucja dotąd obowiązująca w interesującym nas względzie najwidoczniej nawiązuje do „dekretu z dnia 11 grudnia 1918 r. w przedmiocie utworzenia Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa” (Dz. Pr. Nr. 20/18 poz. 57), uważając snadź rzeczony dekret za integralną część ustawy konstytucyjnej.

Cytowany dekret (art. 1) stanowi, że Kancelarja Cywilna Naczelnika Państwa (obecnie: Prezydenta Rzeczypospolitej) przyjmuje i załatwia korespondencję, kierowaną do „Władzy Najwyższej” (t. zn. Głowy Państwa) przez organy rządowe oraz instytucje i osoby prywatne, z wyjątkiem pism, wpływających do Wojskowej Adjutantury Generalnej, oraz (art. 2), że akty ustawodawcze i rządowe, wymagające zatwierdzenia Władzy Najwyższej, przedstawiane są Głowie Państwa za pośrednictwem tejże Kancelarii. Poza tem art. 3 (zbędny skądinąd), głosi, że urzędnicy Kancelarii Cywilnej są urzędnikami państwowymi (co się rozumie samo przez się), zaś art. 4 postanawia, że Kancelarją Cywilną kieruje „szef” z płacą kategorii IV i że pozostałe etaty ustali Rada Ministrów; art. 5—7 utraciły moc obowiązującą częściowo ze względu właśnie na art. 45 ust. 3 Konstytucji, częściowo ze względu na późniejsze odmienne przepisy prawne.

Już z tego, co dotąd było powiedziane, wynika jasno, iż kwestja ustroju i zakresu działania Kancelarii Cywilnej (tak ją nadal w skróceniu będziemy nazywali) jest w Konstytucji z dnia 17 mar-

ca 1921 r. ujęta wadliwie. Kancelarja Cywilna bowiem, będąc organem centralnym, związanym ściśle z osobą i urzędem Prezydenta Rzeczypospolitej, i spełniając ponadto doniosłą konstytucyjnie rolę łącznika pomiędzy Głową Państwa i innymi organami naczelnymi (Sejmem, Senatem, Rządem), — jest niewątpliwie instytucją prawa konstytucyjnego, nie zaś zwykłym urzędem administracyjnym. Z tych przeto względów ustroj jej tudzież zakres działania powinien być określony w samej Konstytucji, a nie w specjalnej ustawie (resp. w przestarzałym już dziś dekreście z 1918 r.). Jeżeli bowiem Konstytucja ustanawia i określa ogólnie ustroj i kompetencję takich organów jak Najwyższa Izba Kontroli (art. 9), Najwyższy Trybunał Administracyjny (art. 73), lub Sąd Najwyższy (art. 84), mimo że np. ten ostatni był faktycznie „ustanowiony” już w r. 1917 — to nie było najmniejszej racji pomijać w Konstytucji milczeniem organizacji Kancelarji Cywilnej dlatego tylko, że w chwili układania ustawy konstytucyjnej Kancelarja ta już istniała. O ile twórcy naszej Konstytucji, uważając organizację dotychczasową Kancelarji Cywilnej za dobrą, nie chcieli przy układaniu art. 45 ust. 3 wdawać się w bliższe szczegóły, to należało było podobnie ja kto czyni Konstytucja w innych miejscach — ograniczyć się do normy ogólnej tej np. treści: „Ustanawia się Kancelarję Cywilną Prezydenta Rzeczypospolitej; organizację jej i zakres działania określi szczegółowo osobna ustawa (lub: „rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej)”. W ten sposób ujęcie kwestji byłoby jasne i konsekwentne; obecny stan bowiem polega na istnieniu luki w ustawie i powinien być przy zamierzonej obecnie rewizji Konstytucji uzupełniony i naprawiony.

Powstaje z kolei kwestja nazwy omawianej tu instytucji. Nazwa dotychczasowa: „Kancelarja Cywilna” — nie wydaje nam się trafna. Wyras „kancelarja” wywołuje mimowoli skojarzenie z pojęciem jakiegoś biura załatwiającego techniczno-kancelaryjne „kawałki”; określenie „cywilna” nasuwa wyobrażenie istnienia innej kancelarji, nie-cywilnej (np. wojskowej, duchownej). Wprawdzie nazwa obecna zaczerpnięta została, jak się zdaje, ze wzoru francuskiego, to jednak tam ma ona swoje uzasadnienie historyczne i językowo nie razi; przetłumaczona żywcem na język polski, wywołuje wrażenie niepoważne, nielicujące ani z doniosłymi funkcjami samej instytucji, ani z dostojenstwem osoby, przy której instytucja ta pełni swe czynności. Dlatego też uważamy, że przy okazji należałoby również pomyśleć o zmianie nazwy obecnej Kancelarji Cywilnej.

Co do nas, to byliśmy za tem, aby w tej mierze nawiązać do naszej własnej tradycji historycznej, i dlatego proponujemy nazwę „Sekretarjat Stanu”. Nazwa ta oraz instytucja po raz pierwszy zja-

wia się w ustawie konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego, która to nazwa w art. 11 ustanowiła urząd „Ministra Sekretarza Stanu”, funkcjonującego przy osobie Głowy Państwa. Po utworzeniu Królestwa Polskiego (Kongresowego) urząd i nazwa „Ministra Sekretarza Stanu” utrzymały się na stałe do czasu zniesienia autonomii krajowej (1867 r.). Mianowicie art. 77 Konstytucji Królestwa Polskiego stanowił: „Ustawionym będzie Minister Sekretarza Stanu, który ciągle przy boku królewskim ma przemieszkiwać”, zaś art. 81 określał zakres działania rzeczzonego urzędu w ten sposób: „Minister Sekretarza Stanu przedstawia królowi sprawy, które mu przesyła Namiestnik (= to samo, co obecnie premier), i przesyła nawzajem Namiestnikowi postanowienia królewskie”. . . Ten stan rzeczy utrzymany został również przez art. 32 Statutu organicznego z 1832 r.

Tak więc, naszym zdaniem, przy rewizji Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. należałoby ustanowić instytucję Sekretarjatu Stanu, z Ministrem Sekretarzem Stanu na czele, urzędującym przy osobie Prezydenta Rzeczypospolitej. Przez analogję do art. 9 ust. 2 Konst. należałoby nadać Ministrowi Sekretarzowi Stanu stanowisko równorzędne innym Ministrom z tem również zastrzeżeniem, że nie wchodzi on w skład Rady Ministrów. Kompetencję Sekretarjatu Stanu można było określić w Konstytucji podobnie jak w cytowanym wyżej dekrete z dnia 11 grudnia 1918 r., odsyłając szczegółową organizację tegoż Sekretarjatu do postanowie osobnej ustawy. Ponadto byłoby również pożądanę przekazać Ministrowi Sekretarzowi Stanu redakcję „Dziennika Ustaw” i funkcję ogłaszania w nim ustaw i rozporządzeń z mocą ustawy, albowiem obecny stan rzeczy, przy którym funkcje te spełnia Minister Sprawiedliwości, jest i historycznie i prawniczo nieuzasadniony (w konstytucji francuskiej, z której przepis ten został przeszczepiony, Minister Sprawiedliwości — „strażnik pieczęci” — posiada historycznie i ustawowo wyrobione specyficzne stanowisko wśród innych ministrów, czego w naszym ustroju niema).

Reasumując wszystko, co dotąd było powiedziane, i przechodząc do praktycznego rozwiązania omawianego tu zagadnienia przy rewizji Konstytucji, uważamy, że w art. 43 Konst. należy dodać ustęp 2-gi treści następującej:

„Przy osobie Prezydenta Rzeczypospolitej będzie ustanowiony urząd Sekretarjatu Stanu z Ministrem Sekretarzem na czele. Sekretarjat Stanu przyjmuje i załatwia korespondencję, kierowaną do Prezydenta Rzeczypospolitej przez organy urzędowe oraz instytucje i osoby prywat-

ne. Akty ustawodawcze i rządowe, wymagające w myśl ustawy ogłoszenia lub zatwierdzenia przez Prezydenta Rzeczypospolitej, będą mu przedstawiane przez Sekretarjat Stanu. Ogłaszanie ustaw oraz rozporządzeń, jak również redakcja „Dziennika Ustaw” należy do Ministra Sekretarza Stanu. Minister Sekretarz Stanu zajmuje stanowisko równorzędne innym Ministrom, nie wchodzi jednak w skład Rady Ministrów. Minister Sekretarz Stanu może być usunięty z zarządu w drodze zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, nie wymagającego kontrasygnaty (art. 44 ust. 4). Organizację Sekretarjatu Stanu tudzież jego szczegółowy zakres działania określi osobna ustawa”.

Wprowadzenie proponowanego przepisu do Konstytucji oraz uchylenie art. 45 ust. 3 teżby wypełniłoby dotkliwą lukę naszej ustawy zasadniczej i przyczyniłoby się do podniesienia powagi i znaczenia Głowy Państwa w hierarchji władz Państwa Polskiego.