

Zygmunt Sitnicki

Sędzia Sądu Grodzkiego w Łodzi

O wzmocnienie konstytucyjnego stanowiska Głowy Państwa

Najpoważniejszym zagadnieniem, dokoła którego obracają się wszystkie dotychczasowe (od 1926 r.) próby reformy obowiązującej obecnie Konstytucji, jest problem wzmocnienia konstytucyjnego stanowiska Głowy Państwa. Istotnie, jednym z bezspornych poniekąd braków Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. jest niewątpliwie niejasne i niekonsekwentne określenie roli i pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej w strukturze władz naczelnych w Państwie.

Art. 2 Konstytucji, wprowadzając zasadę podziału władz w Rzeczypospolitej Polskiej, postanowił, że „organami Narodu” są: w zakresie ustawodawstwa — Sejm i Senat, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe Sądy, natomiast Prezydent Rzeczypospolitej nie został uznany za samodzielny „organ Narodu w zakresie władzy wykonawczej”, lecz za część takiego „organu”, albowiem jest on „organem Narodu” dopiero „łącznie z odpowiedzialnymi ministrami”.

„Organem Narodu w zakresie władzy wykonawczej” jest więc, ściśle mówiąc, Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z Radą Ministrów, chociaż Prezydent Rzeczypospolitej nie jest nawet przewodniczącym tejże Rady (art. 55). Będąc więc w zasadzie poniekąd zrównanym z ministrami, nie ma on jednak normalnych uprawnień ministra. Ma on wprowadzić jednakowe z ministrami prawo „wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy”, ale tylko „celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe”, atoli nawet takie rozporządzenie czy zarzą-

dzenie jest „nieważne”, o ile nie będzie kontrasygnowane przez Prezesa Ministrów i właściwego ministra (art. 44).

Prezydent Rzeczypospolitej jest dalej teoretycznym „najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa”, ale tylko w czasie pokoju (art. 46).

Pewną samodzielność ma Prezydent Rzeczypospolitej tylko w dwóch wypadkach: 1) może on w zasadzie „mianować i odwołać” tylko Prezesa Rady Ministrów (art. 45), ale i to o ile uzyska jego kontrasygnatę (art. 44), czyli, mówiąc wyraźnie, zgodę; pozatem bez zgody (wniosku) premiera nie może Prezydent zamianować ani odwołać nie tylko ministra, ale nawet urzędnika swojej kancelarii cywilnej (art. 45); 2) może on w zasadzie „darować i złagodzić karę”, atoli również za zgodą (kontrasygnatą) ministra.

Pozatem Prezydent Rzeczypospolitej żadnej „władzy” nie posiada. Akcentuje to art. 43, stanowiąc, że „Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników”. Czynności, jakie Prezydent Rzeczypospolitej wykonywa, są poniekąd natury mechanicznej: „podpisuje ustawy wraz z odpowiednimi ministrami i zarządza ogłoszenie ich” (art. 44); „mianuje” (podpisuje nominacje) różnych urzędników (art. 45, 46, 48); „zawiera” (podpisuje) umowy (art. 49); „wypowiada” (podpisuje) wojnę i „zawiera” (podpisuje) pokój (art. 50). „Organem Narodu” nie jest, ministrem również nie jest — jednocześnie zaś jest czemś więcej, niż jednym z trzech „organów Narodu”: „reprezentuje Państwo nazewnątrz” (art. 48), jest zatem symbolem Narodu, poniekąd więc „nadorganem”.

Widzimy stąd, że Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r., wprowadzając t. zw. „trójorganowość” władz, wyznaczyła Prezydentowi Rzeczypospolitej hierarchicznie zbyt niskie miejsce: nie jest on „Głową Państwa” w ścisłym znaczeniu tego słowa, czyli wierzchołkiem piramidy państwowej, lecz częścią „organu”, równorzędnego w teorii dwom innym, w każdym jednak razie organu-drugorzędnego. Istotnie, wczytując się w treść art. 2 Konst., trudno jest nawet zrozumieć, dlaczego powierza ona właśnie Prezydentowi Rzeczypospolitej „reprezentowanie Państwa” (wprawdzie tylko „nazewnątrz”); z równą, a może nawet większą słusznością można by funkcję tę powierzyć np. Marszałkowi Sejmu (lub Senatowi), jako przedstawicielowi na pierwszym miejscu stojącego „orga-

nu" . . . Pomijamy już nawet okoliczność, że Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r. sprowadziła uprawnienia „wykonawcze” Prezydenta Rzeczypospolitej do minimum, a to z tego względu, że koncepcja naczelnika państwa, który „panuje, ale nie rządzi”, jest bądź co bądź prawniczo do pomyślenia. Należało tylko koncepcję tę ująć w sposób konsekwentny i architektoniczny jasny, obecna bowiem struktura władz „naczelnych” jest dziwołagiem konstytucyjnym.

Nowela konstytucyjna z dnia 2 sierpnia 1926 r. (Dz. U. 78/26 poz. 442) zaradziła wprawdzie niektórym doraźnym brakom Konstytucji, ale wyżej wymienionych niekonsekwencji nietylko nie usunęła, ale je nawet pogłębiła. Nie zmieniając w niczem stanowiska konstytucyjnego Prezydenta Rzeczypospolitej, przyznała mu prawo wydawania „rozporządzeń z mocą ustawy” (art. 44 ust. 5 i nast.). Wprowadzony został w ten sposób niejako czwarty „organ Narodu” o kompetencji mieszanej. Jest rzeczą oczywistą, że w tych warunkach struktura podziału władz, wyrażona w niezmiennym art. 2 Konst., uległa nawet pewnemu zaciemnieniu.

Strukturę tę należy obecnie zmienić. Koncepcję „trzech organów”, umieszczonych w jednej płaszczyźnie poziomej, należy zastąpić „koncepcją piramidalną”. Głowa Państwa musi być nie organem równorzędnym, lecz — nadrzędnym. Jako taki, musi on zawierać w sobie pewne pierwiastki wszystkich władz, jeśli nie de facto, to przynajmniej de jure. „Władza” bowiem państwowa jest w zasadzie jedna („trójjedyna” — jeśli kto woli), symbol zatem tej władzy musi być również jeden. Jaki ma być faktyczny „podział władz”, t. zn. rozdział funkcji i zakres uprawnień tych czy innych organów, to sprawa dalsza. Można dyskutować nad tem, czy np. Głowie Państwa przyznać faktyczny udział w ustawodawstwie i w jakim zakresie, czy nadać mu bezpośrednią władzę wykonawczą, czy też kazać mu ją sprawować przez ministrów i t. d. Wszystko to jednak nie wyklucza, że można i należy tak skonstruować szkielet budowy władz naczelnych, by Głowa Państwa znalazł w niej miejsce w punkcie wierzchołkowym.

Nie chodzi tu zresztą o żadne nowatorstwa. Należy tylko w tym względzie „nawiązać do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3-go Maja” — stosownie do platonicznego hasła, zawartego we wstępie do Konstytucji obecnie obowiązującej. Znajdziemy tam ciekawe ujęcie i rozwiązanie inte-

resującego nas problemu. Tak więc art. V. Ustawy Rządowej z dnia 3 maja 1791 r. głosił: „Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu.... Trzy władze rząd narodu polskiego składać powinny i z woli prawa niniejszego na zawsze składać będą, to jest: władza prawodawcza w Stanach Zgromadzonych, władza najwyższa wykonawcza — w Królu i Straży i władza sądownicza — w Jurysdykcjach”.... Art. VI zaś stanowił, że „Sejm czyli stany zgromadzone na dwie Izby dzielić się będą: na Izbę Poselską i na Izbę Senatorską pod prezydencją Króla”. W ten sposób Głowa Państwa miał zapewniony udział w ustawodawstwie, jako składnik („prezydent”) organu ustawodawczego. Udział ten mógł być o tyle potężny, że przecież Król był uprawniony „mianować biskupów i senatorów podług opisu tegoż prawa, oraz ministrów” (art. VII), czyli, krótko mówiąc, wszystkich członków Senatu. To samo dotyczy władzy wykonawczej: Król mianuje (i odwołuje) ministrów zupełnie samodzielnie; on przewodzi Straży Praw (Radzie Ministrów) i jego „decyzja” jest dla niej rozstrzygająca, a to „aby jedna była w wykonaniu prawa wola”. Kontrasygnacja „jednego z ministrów” (a więc któregokolwiek) jest potrzebna tylko do ważności „rezolucyj” (rozporządzeń) Straży, ale nie do innych „aktów publicznych”, które tylko „pod królewskim iść powinny imieniem” (art. VII).

Ministrowie są wprawdzie odpowiedzialni przed Sejmem, atoli obalenie ministrów jest nader utrudnione. „W wypadku zaś, gdyby większość $\frac{2}{3}$ części wotów sekretnych obydwóch Izb złączonych na Sejmie ministra bądź w Straży, bądź w urzędzie odmiany żądała, Król natychmiast na jego miejsce innego nominować powinien” (art VII).

Udział Głowy Państwa we władzy sądowniczej, wyrażał się w tem, że wyroki powinny być wydawane w imieniu Króla, i w tem, że ma on „jus agratiandi na śmierć skazanych, prócz in crimibus status” (art. VII). Widzimy więc, że stanowisko konstytucyjne „Głowy Narodu” (art. VII) w Konstytucji 3-go Maja jest tak skonstruowane, iż jest on czynnikiem jednoczącym wszystkie władze, punktem wierzchołkowym ustroju władz naczelných.

Ta sama idea, jak nić czerwona, przebiega się przez wszystkie późniejsze polskie akty konstytucyjne. Tak więc Konstytucja z 1893 r., uchwalona przez Sejm Grodzieński, stanowi, iż „władza najwyższa i prawodawcza zamyka się

w Sejmie, mającym na czele Króla, w składzie z Senatu i Stanu rycerskiego" (art. 1). Konstytucja Księstwa Warszawskiego w interesującym nas względzie posiada przepisy analogiczne do Konstytucji 3-go Maja. Król „p r e z y d u j e w Senacie, gdy to przyzwoitem osądzi" (art. 9 p. 3), przyczem senatorowie przez niego są mianowani (art. 24). „Przy nim jest praw początkowanie" (art. 6 p. 3). Rada stanu (ministrów) „z g r o m a d z a s i ę p o d p r e z y d e n c j ą K r ó l a" (art. 14 p. 2) i „stanowienia" jej „podlegają zatwierdzeniu królewskiemu" (art. 18); kontrasygnata ministra jest wogóle niepotrzebna. „Wyroki sądów i trybunałów wychodzą w imieniu Króla" (art. 77); jemu również służy „prawo łaski" (art. 78).

Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r. jeszcze dobitniej akcentuje udział Głowy Państwa we władzach naczelnych. Sejm jest „złożonym z Króla i dwóch Izb, z których pierwsza składać się będzie z Senatu, druga z posłów". (art. 31). „W osobie Króla i w dwóch Izbach sejmowych polega władza prawodawcza"... (art. 86). Ustawa wymaga zgody wszystkich trzech organów ustawodawczych, t. zn. obu Izb i Króla (art. 104 i nast.). Inicjatywa ustawodawcza należy do Króla (art. 90). „Rząd jest w osobie Króla. Król sprawuje władzę wykonawczą w całej swojej (= jej) rozciągłości. Wszelka władza wykonawcza od niego tylko pochodzić może" (art. 35); kontrasygnata „rozkazów i postanowień królewskich" oznacza tylko „zaświadczenie" ministra, że są one zgodne z Konstytucją i ustawami i czyni ona w tej mierze ministra „odpowiedzialnym" — przed Królem (art. 47). Zresztą „wszystkie akta publiczne sądów, trybunałów i magistratur jakichbądź pod królewskiem wydawane będą imieniem"... (art. 37). Poza tem Król posiada „prawo ułaskawienia" (art. 43).

Możnaby tu wprowadzić zarzucić, że dwie ostatnie Konstytucje nie są (przynajmniej w całości) wytworem myśli polskiej. Zobaczymy więc co w tym względzie myśl ta stworzyła w krótkim okresie wolnościowym, po wybuchu powstania listopadowego.

Sejm rewolucyjny z 1831 r. „uchwałą o rządzie" z dnia 29 stycznia 1831 r. utrzymał naogół w mocy Konstytucję z 1815 r. ze zmianami, wynikającymi z detronizacji Mikołaja I. Z inicjatywy Rządu Narodowego opracowano wówczas nowy projekt Konstytucji Królestwa Polskiego, który nie zdążył wprowadzić stać się ustawą, posiada jednak znaczenie ideowe

w interesującym nas zakresie. Sejm, według tego projektu, składa się „z Króla i dwóch Izb: Senatorskiej i Poselskiej” (art. 12). Ustawa dochodzi do skutku przez zgodną uchwałę obu izb i sankcję królewską (art. 5). „Władza wykonawcza powierzona jest Królowi. Sprawuje ją przez ministrów odpowiedzialnych. Ministrowie kontrasygnują wszystkie akta publiczne, wychodzące od Króla” (art. 23). „Odpowiedzialność” ministrów i „kontrasygnata”, których projekt bliżej nie precyzuje, mają zapewne znaczenie podobne, jak w Konstytucji z 1815 r. Sądy wydają wyroki „w imieniu Króla” (art. 7). „Królowi wyłącznie służy prawo ułaskawienia” (art. 9).

Tyle mówi nasza przeszłość konstytucyjna w interesującej nas kwestji podziału władz naczelných i stanowiska Głowy Państwa w strukturze tychże władz. Ideją przewodnią jest, jak widzieliśmy, taka konstrukcja podziału władz, że Głowa Państwa ma przyznane w niej istotnie centralne, ogniiskowe miejsce. Jest on nie jednym z organów władzy zwierzchniej, lecz symbolem i wyobrazicielem całości tej władzy, pnem, którego odgałęzieniami dopiero są wszystkie organa władzy. Sama zasada podziału władz nic na tem nie traci. Władza ustawodawcza spoczywa w Sejmie, w którego skład wchodzi jednak Głowa Państwa, jako jeden z równouprawnionych składników. Ustawa dochodzi do skutku przez zgodę wszystkich trzech składników ustawodawczych bez potrzeby konstruowania sztucznego „prawa veta”.

Władza wykonawcza należy do Głowy Państwa, który sprawuje ją za pośrednictwem ministrów („przez ministrów” — projekt z 1831 r.), odpowiedzialnych w zasadzie przed nim; odpowiedzialność parlamentarna ministrów, o ile istnieje, to jest zabezpieczona przed nadużywaniem i przypadkowością (2/3 części członków obu Izb — Konstytucja 3-go Maja). Sądy są niezawisłe; w tej dziedzinie uprawnienia Głowy Państwa są z natury rzeczy minimalne, ma on jednak i tu przyznane „prawo łaski”, jest więc poniekąd również organem sądowym. Oto co mówi historia — *magistra vitae*.

Mógłby tu wprawdzie ktoś zarzucić, że wszystkie nasze, historyczne już dziś, akty konstytucyjne były tworzone dla państwa monarchicznego. Zarzut ten byłby jednak o tyle nie trafny, że istota monarchji nie polega na takiej czy innej konstrukcji podziału władz. Istnieją wszakże monarchje, w których panujący nie posiada żadnych uprawnień w tej czy innej dziedzinie władzy, który tylko „panuje, ale nie rządzi”. Król

angielski np. od kilkuset lat nie posiada nawet prawa „veta zawieszającego” w dziedzinie ustawodawstwa; władzę wykonawczą sprawuje w Anglii — ściśle mówiąc — gabinet ministrów, tworzony przez rządzącą większość Izby Gmin, albowiem oddawna nie zdarzyło się, aby król nie mianował ministrów stosownie do życzeń przywódcy większości. I odwrotnie, istnieją republiki, w których prezydent posiada potężny udział we wszystkich dziedzinach władzy (np. Stany Zjednoczone). Logika podziału władz jest jedna zarówno w monarchji jak i republice. Istota republiki nie polega również na niekonsekwentnej strukturze władz naczelnych.

Reasumując wszystko, co dotąd było powiedziane, i przechodząc do aktualnej dziś kwestji rewizji naszej Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., sądzimy, iż reformie ulec powinien przedewszystkiem art. 2 Konst. Powinien on, w naszym rozumieniu, otrzymać następujące brzmienie : „W ł a d z a zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej początek swój bierze z woli narodu. Głową narodu i przedstawicielem Państwa jest Prezydent Rzeczypospolitej. Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Sejm, złożony z Prezydenta Rzeczypospolitej i dwóch Izb: poselskiej i senatorskiej; władzę wykonawczą sprawuje Prezydent Rzeczypospolitej w sposób, w niniejszej ustawie określony; wymiar sprawiedliwości sprawują niezawisłe Sądy”. Jest rzeczą oczywistą, iż w związku z takim sformułowaniem art. 2 Konst. musiałyby ulec odpowiedniej zmianie niektóre inne artykuły Konstytucji, związane z nowem ujęciem podziału władz. Rozmiar niniejszych uwag nie pozwala nam jednak obecnie na wchodzenie w szczegóły, tembardziej, że należy omówić, choćby pokrótce, dla całości kształtu obrazu, drugą kwestię, ściśle związaną z poprzednią, a mianowicie sposób wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej.

W materji tej również, naszym zdaniem, należałoby nawiązać do naszej przedrozbiorowej tradycji konstytucyjnej. Genialny poeta narodowy i myśliciel, Mickiewicz, określił niegdyś Polskę przedrozbiorową (w Wykładach paryskich), jako „republikę z naczelnikiem państwa, obieranym dożywotnio przez cały naród, na czele”. Tę formę rządu uznał on za najbardziej zgodną z duchem narodu, aczkolwiek nie tał, że

sposób wyboru (*virilitas*, przez tłum szlachecki) nie był szczęśliwie pomyślany. Sądzymy, że spostrzeżenie naszego wieszczka było słuszne, tembardziej, że za dożywotnim wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej przemawia jeszcze ten sam взгляд, co i za dożywotnią nominacją sędziów — potrzeba niezawisłości. Istotnie, Prezydent Rzeczypospolitej, wybierany na pewien krótki czas, jest siłą faktu zależny od wyborców, i tem samem jego stanowisko konstytucyjne jest słabe. Wybór dożywotni nie zawiera w sobie żadnych niebezpieczeństw „monarchistycznych” zwłaszcza u nas, gdzie nie ma po temu w społeczeństwie ani tradycji, ani podłoża psychologicznego, ani aspiracji dynastycznych. Zresztą i tu również można zabezpieczyć się przed nietrafnym wyborem, umieszczając przepis, że Prezydent Rzeczypospolitej może być złożony z urzędu większością, przewidzianą dla rewizji Konstytucji.

Wybór Prezydenta Rzeczypospolitej, jak obecnie, przez Sejm i Senat i w dodatku na krótki czas, jest, oczywiście, jedną z głównych przyczyn upośledzenia konstytucyjnego stanowiska Głowy Państwa.

Przedewszystkiem tego rodzaju „wtórny” wybór Prezydenta Rzeczypospolitej przez ciało, do innych w zasadzie celów przeznaczony, w założeniu swem już zawiera odcień zależności organu wybieranego od wybierającego. Jest bowiem różnica między wyborem „z woli narodu”, a wyborem „z woli Sejmu i Senatu”, różnica nietylko może prawna, ile — psychologiczna... Następnie, jest znów całkiem logicznie niezrozumiałe, czemu właśnie jeden „organ narodu” i to specjalnie „organ ustawodawczy” (a nie np. sądowniczy) ma mieć monopol na wybór Głowy Państwa, który jest wszakże („łącznie z ministrami”) również „organem Narodu”.

Najlepszą formą wyboru Głowy Państwa byłby bezwątpienia plebiscyt. Instytucja głosowania ludowego ma jednak, zwłaszcza w społeczeństwach mało wyrobionych politycznie, swoje złe strony. Głosowanie takie prowadzi w praktyce do pewnego chaosu i nie sprzyja głębszemu namysłowi. Można by wprawdzie częściowo zaradzić złu przez wprowadzenie zasady, iż naród wybiera z pośród kilku kandydatów, zaleconych mu przez „osobę trzecią”. Takie jednak zastrzeżenie byłoby — trzeba przyznać — pewnem ograniczeniem praw narodu i poważnem skrępowaniem jego „woli”. Naród bowiem nie decydowałby właściwie o tem, kogo sobie życzy mieć

wybranych, lecz — kto z pośród narzuconych mu kandydatów jest mu najbardziej miłym, a może raczej — najmniej niemiłym... Mielibyśmy tu więc do czynienia z pewnego rodzaju fikcją „wyborów bezpośrednich przez naród”, która to fikcja, jak sądzimy, nie przyczyniłaby się do wzmocnienia prawno-konstytucyjnego i prawno-psychologicznego stanowiska Głowy Państwa.

W tych warunkach najlepszym wyjściem byłoby, naszym zdaniem, przyjęcie koncepcji, opracowanej w swoim czasie (1919 r.) przez t. zw. „Ankiętę konstytucyjną” (art. 48), — w myśl której Prezydenta Rzeczypospolitej wybiera powołane wyłącznie w tym celu Zgromadzenie Narodowe, złożone z elektorów w ilości podwójnej w stosunku do ustawowej liczby członków Izby Poselskiej, wybranych w głosowaniu powszechnym, równym, tajnym i bezpośrednim. Jediną zmianą, jaką tu proponujemy, byłby wybór dożywotni.

Odpowiednie przerobienie odnośnych przepisów obowiązującej obecnie Konstytucji w myśl postulatów powyżej wyliczonych, przyczyniłoby się niewątpliwie do rozwiązania problemu, stanowiącego przedmiot niniejszych rozważań.