Dr. Gustaw Groeger

Dyktatura ex lege

jako możliwe rozwiązanie problemu rewizji konstytucji.

Na pierwszy plan w pracach sejmu na tegorocznej sesji jesiennej wysuwa się problem rewizji konstytucji i, o ile wobec zachmurzonej nieco sytuacji gospodarczej, zagadnienia gospodarcze nie przysłonią zagadnień politycznych, — będzie prawdopodobnie rewizja konstytucji głównym przedmiotem debat sejmowych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. ogłoszona w Nr. 44 Dz. U. R. P.[1]) wywołała zaraz po jej ogłoszeniu bardzo silną krytykę i właściwie nie zadowoliła nikogo, jednym była za bardzo radykalną i za bardzo czerwoną, za bardzo republikańską, bo w myśl tezy zwierzchnictwa ludowego całą prawie władzę rządzenia państwem oddawała w ręce przedstawicieli ludu tj. sejmu, degradując rząd a więc władzę rządową i wykonawczą do roli władzy tylko wykonawczej, innym zaś była za mało radykalną za mało czerwoną, za malo republikańską, bo tworzyła dwie izby reprezentantów ludu zamiast tylko jednej i przez tę drugą izbę (senat) mogła prawdziwa wola ludu, której wyrazem może *być* tylko jedna izba, bywać hamowaną względnie nawet paraliżowaną.

Wśród krytyków Konstytucji z obozu, który uważał Konstytucję za zbyt radykalną, za zbyt republikańską (głównie

[1]) Zwracam uwagę na dziwną symbolikę cyfr, że zarówno Konstytucja z 1921 ma pewną łączność z cyfrą 44, bo ogłoszona jest w Nr. 44 Dz. U. R. P. jako też najistotniejszy i najważniejszy artykuł tejże Konstytucji normujący prawa Prezydenta Rzeczypospolitej oraz jego stosunek do Sejmu, ma cyfrę 44, że tenże artykuł uległ zmianie w noweli do Konstytucji z 1926 i że ustawa tę nowelę przeprowadzająca wykazuje także pewien związek z cyfrą 44, bo ogłoszona jest pod pozycją 442 D. U. R. P. Są to niewątpliwie tylko czysto przypadkowe rzeczy, ale niemniej są one dziwnym zbiegiem przypadków.

Prof. Jaworski)[2]) jako główne wytyczne uważanej przez ten obóz za konieczną rewizji konstytucji wyłoniły się następujące postulaty: a) wzmocnienie władzy rządowej i wykonawczej a to władzy Prezydenta przez nadanie mu prawa „veto" zawieszającego, a władzy rządu tj. gabinetu ministrów przez usunięcie wpływu sejmu na rząd i zależność ministrów od większości sejmowej i usunięcie wytwarzającego się z tego absolutyzmu sejmowego (sejmowładztwa), a to drogą uchylenia rządów gabinetowo-parlamentarnych i skasowanie odpowiedzialności politycznej ministrów przed Sejmem, a zadowolenie się tylko odpowiedzialnością ministrów przed Prezydentem i rządami konstytucyjnemi z domieszką systemu rządów prezydencjalnych na wzór Ameryki, b) podniesienie znaczenia i roli prawnej Senatu przez zmianę jego składu i zrównanie go w funkcjach i uprawnieniach z Sejmem i uczynienie kontrolą i pewnym hamulcem dla Sejmu, c) zmiana ordynacji wyborczej, głównie przez usunięcie proporcjonalności, mająca na celu i umożliwiająca oczyszczenie Sejmu z nadmiernej liczby elementów lewicowych, radykalnych, robotniczo-chłopskich, nastrojonych antykapitalistycznie i żądających głębokich zmian społecznych, a wprowadzenie liczniejszych elementów prawicowych, burżuazyjnych elementów, które stanęłyby na stanowisku utrzymania dzisiejszego ustroju społecznego i nie dopuściłyby do gwałtownych, radykalnych reform socjalnych.

Natomiast krytyka Konstytucji wychodząca z obozu, dla którego była ona za mało radykalną, za mało republikańską, krytyka występująca głównie przeciwko dwuizbowości (senatowi) przeciwko niedostatecznemu zabezpieczeniu i zagwarantowaniu praw obywatelskich, przeciwko postanowieniom Konstytucji o konkordacie, a domagająca się w przeciwieństwie do konkordatu rozdziału Kościoła od państwa i rozwiązalności małżeństw, ucichła bardzo szybko. Nastąpiło to prawie automatycznie wraz z opadnięciem fali radykalizmu i wraz z uspokojeniem się rozbudzonych przez rewolucję bolszewicką i jej oddziaływanie na Niemcy, Węgry, Italję, wzburzonych fluktów agitacji politycznej za gwałtownym przewrotem nietylko politycznym ale i socjalnym.

Obóz ten począł zajmować wobec Konstytucji już nie tyle

[2]) Prof. Dr. Jaworski: „Konstytucja z 1921" Kraków 1921. „Ankieta o Konstytucji" czasop. praw. i ekon. Kraków 1924. „Projekt Konstytucji" Kraków 1928.

stanowisko jej krytyka, ile stanowisko jej obrońcy przed proponowanemi przez obóz przeciwny zmianami Konstytucji, stanowisko obrońcy zdobyczy praw ludowych, nabytych już przez Konstytucję, a zagrożonych przez proponowane zmiany, stanowisko obrońcy praw Sejmu wobec dążności stworzenia Rządu silnego i niezależnego od Sejmu.

Stan powyższy, wytworzony wkrótce po ogłoszeniu Konstytucji trwa bez większych zmian dotychczas.

Wymienione wyżej wytyczne programu reformy i naprawy Konstytucji pozostały do dziś dnia postulatami podnoszonemi w różnych formach i w najróżnorodniejszem ujęciu przez wszystkich prawie zwolenników reformy konstytucji [3]).

Część tych postulatów została już zrealizowana w ustawie z 2 sierpnia 1926 r. zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję, atoli szereg postulatów pozostał jeszcze nadal niezałatwiony i częściowa zmiana Konstytucji z r. 1926 nie zadowoliła ani Rządu obecnego ani tego odłamu społeczeństwa, który zasadniczej reformy i naprawy Konstytucji się domagał (prawica i centrum, konserwatyści, sfery mieszczańskie, przemysłowo-handlowe, narodowa demokracja).

Sprawa gruntownej zasadniczej rewizji Konstytucji stanęła obecnie znowu na porządku dziennym i wywołała nowe projekty przeprowadzenia tej rewizji.

Cechą charakterystyczną ich wszystkich jest to, że problem rewizji Konstytucji starają się rozwiązać jedynie przez przesunięcie kompetencji i siedliska władzy rządzącej z Sejmu na Rząd. Czynią to pod hasłem wzmocnienia władzy Prezydenta i Rządu a usunięcia tzw. „sejmowładztwa" tj. wynikającego z obecnej Konstytucji przemożnego wpływu Sejmu, względnie jego chwilowej większości zwalczających się wzajemnie partyj tzw. „partyjnictwa" na cały tok życia państwowego.

Trzymają się one przytem niewolniczo dotychczasowych ustalonych koncepcyj i form prawa ustrojowego, prawa konstytucyjnego, europejskiego czasów nowszych, t. j. prawa angielskiego, które via Ameryka, po pewnem zmodyfikowaniu go w konstytucjach amerykańskich, dostało się do Francji

[3]) Prof. Dr. Starzyński: „Konstytucja Państwa Polskiego" Lwów 1921, oraz prace zbiorowe o Konstytucji a to: „O naprawę Rzeczypospolitej" Kraków 1922; „Nasza Konstytucja" Kraków 1922; „Ankieta o Konstytucji" Kraków 1924; „Ankieta o Konstytucji" Poznań 1925.

i stało się podstawą prawną i wzorem szeregu Konstytucyj Rewolucji francuskiej, poczem posłużyło za wzór dla Konstytucji całej Europy, a zapominają o tem, że z gruntu zmienione stosunki polityczne, społeczne i gospodarcze po wielkiej wojnie wymagają jakiejś nowej koncepcji politycznej, wymagają nowych form ustrojowych.

Nigdy nie zamierające, wiecznie twórcze siły rozwojowe narodów, pchając narody ku tym nowym formom ustrojowym, wywołują w społeczeństwach instynktowne przeświadczenie o konieczności stworzenia nowych jakichś koncepcyj i form rządzenia państwem, gdyż dotychczasowe tradycyjne formy konstytucjonalizmu i demokracji okazują się w szeregu państw dla stosunków powojennych niewystarczające. Siły te, nie znajdując tych form w obowiązującem prawie, bądź stwarzają je sobie faktycznie, drogą zamachów stanu, z których rodzi się faszyzm czy dyktatura (Italja, Hiszpanja, Egipt, Turcja, Grecja, Chiny, Meksyk) bądź też dopiero przygotowują im grunt podatny drogą agitacji za jakąś nową formą rządów, drogą agitacji za dyktaturą czy faszyzmem (Francja: Georges Valois i jego dziennik „Le Nouveau Siecle")[4]).

Zastanowić się jednak należy, czy zamiast pozostawiania zupełnej swobody i dowolności owym siłom narodowym, żądającym nowych form i koncepcyj politycznych i ustrojowych i tworzącym faktycznie nowe prawo polityczne, zamiast wyczekiwania tego, aby one drogą zamachów i uzurpacji, drogą stwarzania faktów dokonanych, obejmowały ster rządu i tworzyły faktyczne, a przez to właśnie, bezprawne i niebezpieczne dyktatury, obojętnie, czy wyraźnie pod taką nazwą, czy bez tej nazwy, z jawnym dyktatorem czy też bez niego, — czy nie byłoby lepiej stworzyć prawnie i legalnie, drogą zmiany Konstytucji, nową koncepcję czasowej, nadzwyczajnej, silnej a niezależnej od stronnictw politycznych i parlamentu władzy rządowej chociażby bowiem ta władza miała pozory i uchodziła za dyktaturę a więc za tę formę rządu, która dotychczas, w myśl utartych, a przestarzałych poglądów była ogólnie znienawidzoną i potępioną, jako wroga i zagrażająca demokracji i wolności. Dyktatura bowiem ex lege, oparta na prawie, ujęta w ścisłe formy prawne, unormowana i uregulowana w Konstytucji i przewidziana przez nią na czas trwania

[4]) Te nowe prądy żądające dyktatury i silnych rządów zestawia i opisuje, szczególnie co się tyczy Francji, bardzo szczegółowo i wyczerpująco Prof. Wędkiewicz w rozprawie p. t. „Dyktator" w Przeglądzie Współczesnym 1926.

nadzwyczajnych momentów życia państwowego, dyktatura jako władza nadzwyczajna i czasowa, jednym słowem dyktatura na wzór rzymski mogłaby właśnie w obecnym kryzysie parlamentaryzmu i w obecnym ogólnem dążeniu do silnej władzy stać się nową formą rządu, której potrzebę odczuwa się instynktownie i coraz intensywniej w całej powojennej Europie.

Aby taką koncepcję znaleźć i do prawa ustrojowego wprowadzić trzeba jednak wyjść z ograniczonych ram prawa ustrojowego nowoczesnego, prawa angielsko-amerykańsko-francuskiego i wyrosłej na nim doktryny politycznej, wyzwolić się z ciasnych już dzisiaj szranek prawa operującego utartemi pojęciami monteskiuszowskiego podziału władz (organów i funkcyj) państwowych, teorji równowagi wzajemnej tych trzech władz (ustawodawczej, wykonawczej i sądowej) konstrukcji konieczności kontroli uprzedniej parlamentu nad rządem, i wprost udziału parlamentu w rządzie a sięgnąć do zapomnianego, i prawie nieznanego, prawa politycznego rzymskiego. Prawo to bowiem w instytucji dyktatury, dyktatury ex lege, dyktatury dla nadzwyczajnych sytuacyj państwa z góry przez prawo ustrojowe przewidywanej i ściśle urządzonej, daje nam nową a potężną koncepcję, która w dzisiejszych czasach rozstroju i upadku parlamentaryzmu może, po przeprowadzeniu w niej pewnych modyfikacyj i przy wyraźnem podkreśleniu jej przejściowego, przemijającego charakteru, oddać nam nieocenione usługi.

Jest rzeczą niewątpliwą, że stan faktycznych, nielegalnych dyktatur stan tzw. silnych rządów, rządów, które rządzą państwami ponad parlamentami, lub przez głowę tych parlamentów, z zupełnem ich pominięciem lub też tylko z pozornem ich respektowaniem czy tolerowaniem — jest stanem na dłuższy okres czasu zawsze szkodliwym.

Choćby bowiem stan taki wynikał rzeczywiście ze stanu konieczności państwowej, choćby ten stan starał się dochować wszelkich przepisów i formalności Konstytucji i choćby on w istocie nie gwałcił ani nie łamał w niczem ogólnych przepisów prawnych, choćby on wykazywał naprawdę pozytywne rezultaty naprawy państwa, czy poprawy stosunków politycznych lub gospodarczych, choćby był niezaprzeczenie dobrym i korzystnym dla państwa — to jednak wywołuje on u stronnictw opozycyjnych zarzut, że stan takiej dyktatury faktycznej, utajonej, anonimowej, nienazwanej, jest stanem ustawicznego łamania lub obchodzenia prawa jest postępowaniem in fraudem legis a więc stanem sprzecznym z samem poję-

ciem państwa praworządnego, stanem który podkopuje w narodzie główną podstawę ładu i porządku tj. poszanowanie prawa a to mimo swej dążności i mimo pozorów zachowywania litery prawa, że jest stanem rządzenia wedle woli i w myśl życzeń ukrytego dyktatora, czasami nawet wyraźnie nie objawionej, a tylko przez jego otoczenie wyczuwanych i presumowanych.

Mimo tej surowej i bezwzględnej krytyki dyktatury faktycznej musi się jednak uznać, że istnieją i muszą istnieć w życiu państwa wyjątkowe, przejściowe, sytuacje w których władza rządowa musi być skupioną w jednym ręku, w których niema czasu na debaty parlamentarne bo trzeba działać szybko i energicznie.

W takich właśnie sytuacjach rodzi się konieczność dyktatury, jawnej czy tajnej, nazwanej wyraźnie, czy nie nazwanej, bo w danej chwili nie może istnieć kilkuset suwerenów w formie suwerennego parlamentu i jego posłów, lecz musi istnieć jeden suweren, w formie bądź monarchy lub prezydenta wyposażonego w myśl Konstytucji, na czas przejściowy, w nadzwyczajną prawie absolutną władzę, bądź w formie dyktatora powoływanego w myśl Konstytucji obok monarchy czy prezydenta.

Te niewątpliwe prawa zrozumieli nawet bolszewicy, bo w miejsce pierwotnej dyktatury proletarjatu a więc dyktatury miljonów mamy jedynie obecnie dyktaturę nad proletarjatem.

Dla życia państwowego lepszą jest jednak zawsze, formalna i wyraźnie ujawniona i nazwana, lecz na prawie oparta i w Konstytucji przewidziana dyktatura, dyktatura ex lege, niż stan faktycznej dyktatury, dyktatury poza i ponad prawem i konstytucją, dyktatury stwarzającej i wyzyskującej niemoc parlamentu i narzucającej swą wolę narodowi.

Jedynem wyjściem z tego dylematu jest utworzenie w Konstytucji dla wyjątkowych sytuacyj państwa instytucji jawnej i legalnej dyktatury choćby ta dyktatura, z fałszywej wstydliwości politycznej dyktaturą nazwana nie została, a otrzymała skromniejszą i nie tak tradycję naszą rażącą nazwę, wyjątkowego, nadzwyczajnego, czasowego wzmocnienia władzy Prezydenta Rzeczypospolitej, czy Prezydenta Rady Ministrów, czy osobnego ad hoc powoływanego ministra (dyktatora).

W tym kierunku powinna też pójść przedewszystkiem reforma i rewizja polskiej Konstytucji.

Natomiast jest kwestją bardzo wątpliwą, czy wskazanem jest przeprowadzenie reformy Konstytucji właśnie w tym kierunku i w taki sposób, jak to obecnie ogólnie się głosi tj. w kierunku stałego wzmocnienia władzy prezydenta, ograniczenia władzy Sejmu, jako stojącego na przeszkodzie silnemu rządowi w pracy dla dobra państwa a więc Sejmu niejako nie chcącemu z nim współpracować i dlatego uniezależnieniu tegoż rządu (ministrów) od Sejmu.

Kierunek ten bowiem zapomina z jednej strony o tem, że parlamentaryzm, że udział ludu w rządzie, a nietylko kontrola tego rządu, i to kontrola ex post, że system rządów gabinetowych, ściśle parlamentarnych, są niewątpliwemi zdobyczami politycznemi narodu polskiego, stanowią one bowiem postęp w rozwoju norm ustrojowych i jak to ogólnie nauka dzisiejsza stwierdza nie dadzą się niczem innem lepszem zastąpić, choć niewątpliwie wymagają one pewnych poprawek i zapomina o tem, że zdobycze te nie mogą być w całości i w zupełności odrzucone i naród ich sobie na stałe odebrać już nie da, z drugiej zaś strony kierunek ten nie bierze pod uwagę tego momentu, że wzmacnianie władzy rządowej, prezydenta i rządu kosztem prawie zupełnego wyeliminowania wpływu Sejmu na tok rządzenia państwem, może być wskazanem a nawet koniecznem podobnie jak to było w Rzymie w pewnych momentach życia państwowego, w chwilach tworzenia się państwa i jego konsolidacji, lub w chwilach zagrożenia bytu państwa z zewnątrz lub wewnątrz (res publicae constituendae, legibus scribendis, belli gerendi, seditionis sedandae cause) ale wzmocnienie to musi być zaraz w swem założeniu pojęte tylko jako czasowe, dla pewnego przejściowego celu, a nie na stałe (in perpetuum) uczynione.

Wyeliminowanie bowiem parlamentu z życia państwowego, całkowite bądź częściowe, może być uznane za malum necessarium na czas przejściowy — ale byłoby niewątpliwie szkodliwem jako stan trwały.

Dyktatura ex lege.

Starożytny Rzym.

Znaną jest powszechnie rzeczą, że Rzym starożytny jest kolebką i źródłem prawa cywilnego, że rzymskie instytucje prawne i logicznie skonstruowane, stworzone przez prawników a przez praktykę sądów i magistratów drogą subtelnej interpretacji do wysokiej doskonałości doprowadzone, a przez cesarzy rzymskich w systematyczną całość ujęte i skodyfiko-

wane, — stały się następnie drogą recepcji prawa rzymskiego w wiekach średnich podstawą wszystkich dziś gdziekolwiekbądź — z wyjątkiem krajów anglosaskich — obowiązujących praw cywilnych.

Mniej natomiast jest znanem ogółowi i mniejszy wpływ na kształtowanie się prawa wywarło, rzymskie prawo publiczne, a szczególnie prawo regulujące ustrój władz i organów państwowych, t. j. prawo państwowe, ustrojowe, polityczno-konstytucyjne Rzymu.

Mimo bowiem swej równej z prawem cywilnem doskonałości, ścisłości prawniczej i głębokich myśli przewodnich, rzymskie prawo państwowe, polityczne nie zostało nigdy recypowanem i dlatego nie wywarło nigdy takiego wpływu na późniejsze kształtowanie się prawa politycznego Europy i całego świata, jak prawo cywilne rzymskie na kształtowanie się prawa cywilnego.

Stało się to zaś głównie dlatego, że wszelkie instytucje prawno-publiczne republiki rzymskiej, wszelakie urzędy (magistratus) i władze oparte były w Rzymie rzeczywiście nietylko w abstrakcji teoretycznej na zasadzie zwierzchnictwa ludowego, wywodziły się z rzeczywistego nadania przez lud, pochodziły z wyboru na zgromadzeniach ludowych i że wszelka władza należała rzeczywiście do całego ludu rzymskiego, który za pośrednictwem zgromadzeń ludowych miał pełny bezpośredni i czynny współudział w rządzie.

Takie zasady ustroju władz państwowych nie mogły odpowiadać wytworzonym na gruzach dawnego państwa rzymskiego w wiekach średnich różnych drobnym ustrojom politycznym, różnym drobnym państewkom opartym na władzy absolutnej i nieograniczonej księcia udzielnego, czy króla, wywodzącego w myśl teorji teokratycznych swą władzę z Bożej łaski, przez nadanie papieskiego lub za zgodą papieża a nie z woli i z nadania ludu.

Do obalenia rzymskiej zasady zwierzchnictwa ludowego przyczynił się przedewszystkiem Kościół, stawiając w bulli Bonifacego VIII „unam Sanctum" tezę, że „wszelka władza pochodzi od Boga", namiestnikiem Boga na ziemi jest Papież, jemy podlegają wszyscy władcowie świeccy, a nawet najpotężniejszy z tych władców cesarz rzymsko-niemiecki, a wyrazem tej podległości władzy świeckiej pod duchowną są dwa miecze duchowny i świecki noszone jeden przez kościół a drugi za kościół.

Zasada zwierzchnictwa ludowego odżyła jednak na nowo

za czasów rewolucji amerykańskiej i wielkiej rewolucji francuskiej, która obaliła i zniszczyła teokratyczną legendę francuską o królu jako pomazańcu Bożym, o „la sainte ampoule" i o mistycznym źródle monarchji francuskiej, a w miejsce zgilotynowanego króla postawiła jako suwerena Francji lud „le peuple — roi". Zasada ta znajduje swój wyraz, aczkolwiek przeważnie tylko symboliczny i fikcyjny w przepisach różnych Konstytucyj stanowiących, że wszelka władza państwowa „należy do narodu" względnie że „pochodzi od narodu ale, że naród władzy tej nie wykonuje bezpośrednio, tylko pośrednio, przez swe organa jakimi są parlament, rząd i głowa państwa. Obecnie przeto, kiedy już w samem pojęciu konstytucji tkwi zasada dopuszczenia ludu przez tegoż delegata i reprezentantów tj. posłów do współudziału w rządzeniu państwem, a szczególnie do współudziału w ustawodawstwie w formie parlamentu, na którym to współudziale polega dzisiejszy ustrój demokratyczny obecnie, kiedy i ten demokratyzm okazuje się nieodpowiednim dla zmienionych skutkiem wojny światowej stosunków politycznych, gospodarczych i ustrojowych i przechodzi poważny, kryzys, który zmusza nas do zastanawiania się nad poprawkami i reformami dzisiejszego naszego demokratycznego ustroju politycznego, naszego konstytucjonalizmu czy parlamentaryzmu, można i należy znowu sięgnąć do tego wielkiego źródła mądrości politycznej, jakiem jest prawo polityczne republiki rzymskiej.

W rzymskiem prawie publicznem tkwi bowiem i przejawia się wielki rozum stanu, wielka mądrość polityczna i wielki realizm liczenia się z rzeczywistością chwili, z realnemi wymogami życia, tkwi zdrowa dążność do odrzucania w myśl zasady „salus rei publicae suprema lex esto" więzów, wynikających z pewnych utartych doktryn politycznych czy też pewnych dedukcyj abstrakcyjnych, które, stają na przeszkodzie do urzeczywistnienia i zrealizowania wyjątkowych i nadzwyczajnych, choć przejściowych postulatów wzgl. potrzeb danej chwili i konieczności państwowych danego momentu.

Taką właśnie instytucją prawną, mającą na celu stworzenie jednolitej i silnej władzy rządowej, władzy, któraby — w wyjątkowych momentach, w których państwo znajduje się w stanie zagrożenia w swym bycie i egzystencji, bądź to przez wroga zewnętrznego (belli gerandi causa), bądź też skutkiem zamieszek wewnętrznych (seditionis sedendae causa), była zdolną do obrony i ochrony państwa w jego zagrożonej egzystencji, była w Rzymie instytucja dyktatora, jako nadzwyczaj-

nej najwyższej, nieograniczonej i nieodpowiedzialnej magistratury, która oczywiście, nie jak dzisiejsze dyktatury, w drodze uzurpacji i zamachu stanu, ale legalnie, w myśl przepisów ustrojowych zezwalających na jej zaistnienie, a mianowicie bądźto na podstawie mianowania dyktatora przez konsula już z mocy swej władzy upoważnionego do tego aktu bądź też jak w późniejszych czasach także przy współudziale senatu,

I w tem właśnie tkwiła najistotniejsza różnica rzymskiej dyktatury a dyktatur późniejszych, a szczególnie dyktatur nowszych czasów, że dyktatura rzymska była legalną, acz wyjątkową instytucją rzymskiego prawa ustrojowego (konstytucyjnego), wypływającą ze stanu wyższej konieczności państwowej, a dyktatury czasów późniejszych były zawsze nielegalne, były bezprawną uzurpacją władzy, naruszeniem obowiązujących norm ustrojowych, były zamachami stanu, aktami gwałtu i bezprawia wypływającemi najczęściej, jeśli niezawsze, z ambicji osobistej i żądzy władzy pewnych wybitnych jednostek.

W Rzymie powstawał dyktator, bo zachodziła konieczność dyktatury, bo państwo znajdowało się w stanie wyższej konieczności, w stanie zagrożenia, w czasach późniejszych powstawały dyktatury, bo znalazł się dyktator; w Rzymie szukano dyktatora i mianowano go, bo potrzebna była państwu dyktatura, później tworzą się dyktatury, bo znalazł się dyktator, to jest człowiek, który czuje się na siłach i chce być dyktatorem, który narzuca swą dyktaturę państwu, który staje ponad prawem i z istoty swej łamie prawo, nie ogląda się na nie, nie krępuje się żadnemi przepisami prawnemi lecz rozkazuje i nakazuje to co uważa za wskazane i potrzebne jednem słowem dyktuje prawa jakie chce.

Prawo ustrojowe rzymskie zdawało sobie bowiem jasno sprawę, że państwo może, i co pewien czas wprost musi, znaleźć się w stanie wyjątkowym, w stanie wyższej konieczności i że wtedy konieczną jest dla utrzymania egzystencji państwa jedna silna i niczem nieograniczona władza.

Dlatego też ustrojowe prawo rzymskie, po zniesieniu władzy królewskiej i zaprowadzeniu konsulatu, zezwalało na kreowanie w wypadkach konieczności państwowej nadzwyczajnej magistratury, nadzwyczajnego urzędnika o pełni władzy, zwanego pospolicie dyktatorem, którato nazwa stała się właściwą i ogólnie używaną nazwą tego urzędu choć jego oficjalna nazwa brzmiała „magister populi".

Natomiast prawo ustrojowe (konstytucyjne) wieków śred-

nich, zarówno z okresu feodalnego, jakoteż i po upadku feodalizmu, oraz czasów nowożytnych, wobec istnienia wówczas niczem nieograniczonej, absolutnej, wywodzącej się z łaski Bożej, władzy królewskiej, względnie książęcej, a zatem władzy mogącej i winnej w chwilach zagrożenia bytu państwa, w chwilach wyższej konieczności państwowej z istoty swej używać wszelkich środków uznanych przez siebie za odpowiednio do ochrony państwa przed grożącem niebezpieczeństwem, nie znało i nie mogło znać ani uznawać dopuszczalności obok tej absolutnej władzy królewskiej czy książęcej jeszcze drugiej władzy, t. j. władzy dyktatora. Dyktatura bowiem z istoty swej była właściwie zawsze tylko czasowym surogatem i czasową namiastką chwilowo, czy na zawsze, usuniętej władzy absolutnej króla czy księcia.

Dopiero też kiedy rewolucje angielska, amerykańska i francuska, zniosły ustrój rządów absolutnych i władzę absolutną królów i książąt, stawiając na jej miejsce ustrój rządów konstytucyjnych a to bądź władzę króla ograniczoną współudziałem narodu w rządzie w formie parlamentu, jak w monarchjach konstytucyjnych wzorowanych na Anglji, bądź władzę suwerenną i absolutną całego narodu, rządzącego sie samemu w formie republiki przez swe organa tj. parlament i zależnego od tegoż prezydenta i rząd, jak w republikach wzorowanych na szeregu republik Francji, kiedy po obaleniu monarchij absolutnych powstały bądź monarchje konstytucyjne bądź republiki z parlamentami ludowemi na czele, wtedy dopiero mogła i powinna była nanowo stać się aktualną kwestja dyktatury w rozumieniu prawa rzymskiego, kwestja dyktatury ex lege, dyktatury, jako formy nadzwyczajnej dla jednolitej i silnej władzy państwowej, władzy, która w niektórych momentach życia państwowego z powodu nadzwyczajnych okoliczności, okazywała się konieczną.

Prawo ustrojowe czasów nowszych po obaleniu władzy absolutnej monarchów i w obawie przed jej powrotem nie wprowadziło bądź żadnych w tym kierunku postanowień, bądź też zadowolniło się postanowieniami paljatywnemi. Prawo angielskie nie zna wogóle uprawnień ustawowych do jakiegokolwiek ustawodawstwa tymczasowego nawet na wypadek konieczności państwowych, nie dopuszcza więc prawnie do tego, by w sprawach należnych do atrybucji parlamentu mógł działać nad i wydawać choćby tylko z mocą prowizoryczną i tymczasową rozporządzenia, a wydawane faktycznie w takich wypadkach rozporządzenia uważa zawsze za akty

bezprawne, za naruszenie konstytucji, za które ministrowie winni znaleźć się na ławie oskarżonych, o ile parlament przez t. zw. bill of indemnity nie zwolni ich od odpowiedzialności.

Natomiast Konstytucje europejskie wprowadzają postanowienia zezwalające w wypadkach nagłych, w wypadkach konieczności państwowych, gdy parlament nie jest zebrany, na wydawanie ustaw tymczasowych w formie dekretów, lub rozporządzeń z prowizoryczną mocą ustawy.

Nadto zaś konstytucje europejskie wprowadzają możliwość w przypadkach grożącej wojny lub zamieszek wewnętrznych zarządzenia przez rząd zawieszenia pewnych postanowień konstytucji, w szczególności postanowień o prawach obywatelskich i nadto zezwalają na ogłaszanie stanu wyjątkowego, stanu oblężenia, stanu wojennego, w których to wypadkach także zostaje konstytucja w znacznej części zawieszona a władza wykonawcza znacznie wzmocniona lub nawet w całości władzom wojskowym przekazana.

Wszystkie te postanowienia są to jednak tylko paljatywy i nie wyczerpują problemu wzmocnienia władzy rządzącej albowiem nie dotykają i nie usuwają parlamentu i nie przekazują całej władzy a więc i władzy ustawodawczej rządowi.

Wprawdzie niejednokrotnie w praktyce starano się kombinować i łączyć te wszystkie zarządzenia i rozwiązywano lub odraczano parlament a równocześnie zawieszano konstytucję i ogłaszano stan wyjątkowy (tak było np. w Austrji z chwilą wybuchu wojny), ale niektóre konstytucje (np. konstytucja polska) zawierają w tym kierunku takie postanowienia, że takie załatwienie tej sprawy utrudniały lub wprost uniemożliwiały.

Takie postanowienia uniemożliwiające łączne zastosowanie odroczenia czy rozwiązania sejmu i czasowego zawieszenia praw obywatelskich lub ogłoszenia stanu wyjątkowego zawiera właśnie konstytucja polska, postanawiająca w art. 124, że zawieszenie praw obywatelskich zarządzone przez Radę Ministrów w czasie trwania sesji sejmowej musi być natychmiast przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia, a w czasie przerwy w obradach, o ile zawieszenie rozciąga się na obszar większy jak jedno województwo, — Sejm zbiera się automatycznie w ciągu 8 dni od ogłoszenia tego zarządzenia celem powzięcia odpowiedniej decyzji.

Był to zasadniczy błąd, bo życie okazało, że państwo może się znaleźć w takiem położeniu przymusowem, w stanie wprost wyższej konieczności, gdzie konieczna będzie r e s t y -

tucja chwilowa władzy absolutnej, władzy uwolnionej z więzów współrządu i kontroli uprzedniej parlamentu, władzy jednej i niepodzielnej, władzy łączącej funkcje rządzenia, stanowienia ustaw (legislatywy), wydawania zarządzeń prawnych i ich wykonywania (egzekutywy) z jednej silnej ręce, jednem słowem konieczność stworzenia czegoć w rodzaju dyktatury rzymskiej.

Dlatego też problem zmiany konstytucji w celu wzmocnienia władzy rządzącej wysuwa się na czoło wszystkich projektów reformy, a przy ich rozważaniu należy właśnie uwzględnić zapomnianą instytucję rzymskiej dyktatury.

Kiedy ta instytucja poraz pierwszy w Rzymie wprowadzoną została i kto był pierwszym dyktatorem, jest rzeczą niepewną a podania i wiadomości historyków starożytnych w szczególności zapiski w „Annales" pod tym względem nie są zgodne. Cicero wspomina, że już w 10 lat po zniesieniu władzy królewskiej i zaprowadzeniu konsulatu wprowadzono ustawą „de dictatore creando" — dyktaturę, a pierwszym dyktatorem miał być Titus Lartius, a tego samego zdania jest i Liwius. Natomiast według Fextusa, za którego zdaniem oświadcza się Momsen i Zoll *) pierwszym dyktatorem miał być Marcus Valerius, a możność wznowienia na krótki czas absolutnej władzy królewskiej przewidziana i przyjęta została dla wyjątkowych wypadków zaraz przy zniesieniu władzy królewskiej i przy zaprowadzeniu konsulatu, a nie osobną ustawą „de dictatore creando".

Sposób postępowania przy powoływaniu do władzy dyktatora był nieustalony i podlegał z biegiem czasu pewnej ewolucji.

Zasadą było jednak w prawie dawniejszem, zdaniem Momsena i wielu innych historyków, że każdy z dwóch konsulatów miał prawo samodzielnie i bez oglądania się na drugiego swego towarzysza (konsula) zamianować dyktatora, o ile sądził, że dobro państwa tego wymaga, a to w myśl wyraźnego przepisu prawa rzymskiego „in asperioribus bellis aut in civili motu difficiliore".

Pierwotnie dyktator zwał się „magister populi" a nazwa dyktator dopiero później wystąpiła, a wywodzono ją etymologicznie w różny sposób. Cicero mówi „dictator ab eo appelatur

*) Momsen: „Römisches Staatsrecht" Leipzig 1887, tom I, str. 141— 173. Fryderyk Zoll (senior): „Historja prawodawstwa rzymskiego" Kraków 1902, str. 137—143.

quia dicitur", natomiast Priscian wywodzi ją od „dictare" a Dionysos od „edictum".

Wedle Catona dictator oznaczał urzędnika najwyższego, który nie miał obok siebie równoznacznego kolegi i sam dyktował prawo.

Potrzebę ustanowienia dyktatora uchwalał w późniejszych czasach republiki zwyczajnie senat, mianował go zaś jeden z konsulów lub praetorów lub trybunów wojskowych consulari potestate, wyznaczony do tego albo losem albo przez wzajemne porozumienie się. Jednakże niektórzy autorowie twierdzą, że zawsze było regułą, że Konsul mógł sam mianować dyktatora a tylko praetor potrzebował współudziału comitiów względnie senatu. Momsen jest zdania, że istotnem znamieniem władzy dyktatora było to, że odmiennie jak wszystkie inne magistratury nie był on wybieranym przez zgromadzenia ludowe lecz był kreowanym samodzielnie przez konsula i że właśnie instytucja ta stała się niemożliwą do dalszego jej utrzymania z chwilą gdy wskutek postępującej demokracji nie można było dłużej usuwać powołania dyktatora z pod wpływu zgromadzeń ludowych i senatu.

Wtedy to w miejsce dyktatora stworzono senatus consultum ultimum, za pomocą którego wzmacniano władzę konsula do potęgi dyktatorskiej. Mianowanie to (dicere, facere, creare, legere, nominare dictatorem) następowało zawsze dopiero po przedsięwziętych po północy auspicjach i mogło nastąpić tylko in agro Romano, t. j. pierwotnie w Rzymie, później także poza obrębem tego miasta, byleby na ziemi italskiej. Przeciwko uskutecznionej nominacji nie była dopuszczona żadna intercesja, ale są wskazówki, z których wynika, że mianowany dyktator na zgromadzeniu kurjalnem wnosił uchwalenie legis curiatae de imperio. Zwykle wybierano go z pośród byłych konsulów (consulares), chociaż to nie było prawem przepisane. Dlatego zdarzały się przed r. 321—433 przypadki ustanowienia dyktatorem obywatela, który przedtem wcale nie był konsulem. Od czasu Legis Liciniae Sextiae uzyskali także plebejusze przystęp do tego dostojeństwa. Pierwszy z nich, który je piastował w r. 356—398 był C. Marcius Rutilus.

Władza dyktatora była z pośród magistratualnych najwyższą (imperium maximum). Nazewnątrz uwidocznioną była ta władza przez 24 liktorów, którzy dyktatora otaczali, konsulowi zaś nie było wolno wystąpić wobec niego ze swoimi liktorami. Dostojnicy magistratualni nie przestawali wpraw-

dzie wykonywać podczas dyktatury swoich atrybucyj, ale byli dyktatorowi podporządkowani i nie mogli z nim wchodzić w żadną kolizję. Najważniejszą była u dyktatora oczywiście władza wojskowa, to też i konsul, jeżeli do dalszego wykonywania tej władzy został powołany, pełnił ją tylko jako podwładny dyktatora, który, odmiennie od wszystkich innych magistratur zwyczajnych nawet podczas bytności swojej w mieście Rzymie nie był ograniczony żadną prowokacją ani intercesją trybunatu i dlatego zwał się dyktatorem, że sam dyktował wszelkie prawo.

W stosunku do senatu dyktator posiadał także daleko większą samodzielność, aniżeli konsulowie. Z czynności swoich nie mógł bowiem i po złożeniu urzędowania być pociągnięty do odpowiedzialności i nie był obowiązany do składania rachunku z otrzymanych z aerarium pieniędzy, które mu jednak poprzednio tylko za przyzwoleniem senatu mogły być przez kwestora wydane.

Dyktator, który ustanowiony bywał zawsze dla przeprowadzenia pewnego, wyraźnego oznaczonego celu, ustępował z chwilą, kiedy zadanie sobie powierzone spełniał. Najdłużej dzierżyć mógł władzę swoją przez sześć miesięcy i zwykł był także ustępować, jeżeli termin urzędowania konsula, który go mianował, upłynął.

Po drugiej wojnie punickiej nie ustanawiano więcej dyktatorów, zwłaszcza, że wobec rozszerzonych granic państwa rzymskiego, a szczególniej wobec przybycia prowincyj, w któ rych namiestnicy byli zarazem dowódcami wojskowymi, dyktatura z krótkotrwałym terminem swego trwania nie odpowiadała własnemu swemu celowi.

W miejsce jednakże dyktatury stworzyło rzymskie prawo ustrojowe od czasu wojen punickich nową instytucję prawną mianowicie tzw. Senatus consultum ultimum.

Instytucja ta polegała na tem, że w razie grożącego państwu niebezpieczeństwa, a więc w tych samych wypadkach, w których poprzednio następowało ustanawianie dyktatora Senat swą uchwałą: „Caveant (videant) consules ne quid detrimenti respublica capiat" mógł wzmocnić władzę konsulów do potęgi władzy dyktatora.

W tej instytucji prawnej należy szukać właściwego historycznego źródła wszelkich tymczasowych wzmacniań władzy rządowej, wszelkiego tzw. ustawodawstwa tymczasowego, w formie bądź rozporządzeń z prowizoryczną mocą ustawy z § 14 konst. austr. 1867 r. i § 63 Konstytucji pruskiej

z r. 1871, bądź też w formie dekretów ustaw (décret-loi) z § 14 konst. francuskiej z 1814 tzw. karty konstytucyjnej, Ludwika XVIII i angielskiego „bill of indemnity".

Dyktatury Sulli i Juljusza Cezara, które się zjawiły w ostatnich czasach rzeczypospolitej rzymskiej, nie były prawidłowemi instytucjami magistratualnemi. Wywołane rozruchami domowemi, torowały drogę późniejszemu jednowładztwu. Sulla na mocy legis Valeriae ustanowiony został w r. 82/672 dyktatorem „legibus scribendis et reipublicae constituendae causa" z pełną władzą nad życiem i śmiercią obywateli i miał tę władzę piastować aż do uporządkowania stosunków wewnętrznych państwa. Cezar również mianowany od roku 49/705 prawie corocznie dyktatorem, po bitwie pod Thapsus w r. 46/708 ustanowiony był, jako dictator rei publicae constituendae causa na 10 lat a w r. 44/706 in Perpetuum (dictator perpetuus). Obydwa łączyli ze swoją dyktaturą także konsulat, co przy dawniejszej dyktaturze było rzeczą wprost niemożliwą, ogłaszali ustawy, które nie tylko uchwalano na zgromadzeniach ludowych, ale które sami bez współudziału tych zgromadzeń wydawali (leges datae), zakładali samowładnie kolonje, asygnowali w nich grunta i pod wielu innymi względami odbiegali od dotychczasowej formy rządu.

Mimo tego jednak, odstraszającego przykładu, że dyktatura w Rzymie stała się podłożem i podstawą władzy imperatorskiej, który to tytuł otrzymał w 23—731 roku po raz pierwszy Octavianus Augustus jako imperator perpetuus — dyktatura w czasach dzisiejszych nie kryje w sobie tych niebezpieczeństw, a wydaje się być jeżeli nie jedynem, to w każdym razie jednem z możliwych do zastosowania sposobów wyjścia z chaotycznych powojennych stosunków politycznych i gospodarczych.