

DR, ANTONI PERETIATKOWICZ

Profesor Uniwersytetu Poznańskiego

NOWA KONSTYTUCJA POLSKA

I.

Nowa Konstytucja stanowi akt prawno-polityczny niezwyklej wagi w ewolucji polskiego konstytucjonalizmu.¹⁾

Zrozumieć znaczenie tego aktu możemy tylko wówczas, gdy uwzględnimy ten głęboki kryzys parlamentaryzmu, który przeżywały państwa europejskie w latach ostatnich.

Wiele się mówiło i pisało o przyczynach tego kryzysu. Wyszowano przytem na plan pierwszy momenty natury gospodarczej, powojenne trudności ekonomiczne, które ogromnie skomplikowały zadania kół rządzących. Powoływano się również na momenty natury etycznej, na ogólne obniżenie moralne obyczajów powojennych, co musiało się także odbić na życiu politycznem.

Nie zwrócono przytem uwagi na jeszcze jedną, może najważniejszą przyczynę kryzysu parlamentaryzmu, przyczynę leżącą na terenie prawnym i polegającą na niebezpiecznym sposobie sformułowania przepisów konstytucyjnych w powojennych republikach parlamentarnych.

Jest bowiem rzeczą zastanawiającą, że system rządów parlamentarnych, rządów gabinetowych istniał już przed wojną w większości państw europejskich, a jednak nie wywoływał większych komplikacji i nie wytwarzał kryzysów ustrojowych²⁾. Dla-czego ten sam system rządów parlamentarnych załamał się po wojnie, pomimo panujących po wojnie tendencji skrajnie demokratycznych?

Wyjaśnienie leży w tej okoliczności, na którą publicyści i politycy przeważnie nie zwracają uwagi, że ogromna większość państw europejskich przed wojną miała ustrój monarchiczny.

¹⁾ Projekt nowej Konstytucji został uchwalony przez Sejm dnia 26 stycznia 1934 r. Senat uchwalił szereg poprawek dnia 16 stycznia 1935 r. Referentem w Sejmie był St. Car. Referentem w Senacie był W. Rostworowski. Komisja Konstytucyjna Sejmu przyjęła poprawki Senatowi 7 marca 1935 r. Sejm przyjął poprawki Senatowi 23 marca 1935 r.

²⁾ Z wyjątkiem Francji, gdzie już przed wojną był kryzys parlamentaryzmu.

Otóż stwierdzić należy, że ustroj monarchiczny daleko lepiej harmonizuje z systemem rządów parlamentarnych, aniżeli ustroj republikański. Dlaczego? Bo w ustroju monarchicznym istnieje ponad parlamentem jakiś czynnik wyższy, jakiś autorytet, jakaś kłapa bezpieczeństwa, która zaczyna działać wtedy, gdy parlament zabrnął w sytuację bez wyjścia. Nawet w Anglii, gdzie system rządów parlamentarnych funkcjonuje najlepiej, powstał w 1911 r. ostry konflikt pomiędzy Izłą lordów a Izłą gmin i konflikt ten wytworzył dla parlamentu sytuację bez wyjścia prawnego. Dopiero ingerencja monarchy spowodowała pokojowe rozwiązanie tego konfliktu.

Stwierdzić dalej należy, że system rządów parlamentarnych przed wojną, na terenie państw monarchicznych, był jedynie instytucją zwyczajową. W żadnej konstytucji monarchicznej nie było przepisu, że monarcha musi udzielić dymisji rządowi, który otrzymał od parlamentu votum nieufności, albo też że musi powołać do rządu osoby, których sobie życzy parlament. Jedynie w drodze zwyczajowej monarcha tak czynił. Ale czynił tak tylko wówczas, gdy była wyraźna i określona większość w parlamencie. I było dla wszystkich rzeczą zupełnie jasną, że w razie braku określonej większości parlamentarnej monarcha skorzysta ze swego formalnego prawa powoływania ministrów według własnego uznania.

W tych warunkach system rządów parlamentarnych nie mógł być dla państwa niebezpieczny. Co więcej, powszechna świadomość jedynie zwyczajowych uprawnień parlamentu w zakresie rządzenia była zachętą dla wszystkich partyj do wytworzenia określonej większości parlamentarnej, ażeby swych uprawnień zwyczajowych nie stracić. Rządy parlamentarne były w ustrojach monarchicznych instytucją normalną.

II.

Inna zgoła sytuacja prawno-polityczna wytworzyła się po wojnie. Przekształcenie szeregu państw monarchicznych na ustroje republikańskie oraz powstanie całego szeregu nowych państw republikańskich pociągnęło za sobą ten rezultat, że system rządów parlamentarnych przekształcono z instytucji zwyczajowej na instytucję formalną, prawną. A mianowicie wprowadzono do samych konstytucyj republikańskich ten sztywny przepis, że gabinet musi podać się do dymisji, jeżeli otrzyma votum nieufności parlamentu.

Nie przewidział jednak ustawodawca republikański tej sytuacji coraz częstszej, gdy większość parlamentarna rząd obala, a nie może wytworzyć rządu nowego, gdy jest w parlamencie większość nega-

tywna, a niema większości pozytywnej, gdy parlament wie, czego nie chce, ale nie wie czego chce. Kto ma wówczas państwem rządzić? Prezydent nie może, bo mianowany przez niego gabinet otrzymuje votum nieufności³). Parlament nie może, bo niema większości pozytywnej.

A przecież zadaniem każdej ustawy jest przewidzieć i uregulować wszelkie typowe sytuacje w pewnej dziedzinie stosunków ludzkich. Tymczasem ustawy konstytucyjne powojenne przewidywały dokładnie, w jaki sposób obala się rządy, ale nie przewidywały, w jaki sposób rządy się tworzy. I podczas, gdy w każdym statucie zwykłego stowarzyszenia uregulowany jest sposób wyboru i okres władzy Zarządu, jedynie w największej i najważniejszej organizacji, jaką jest organizacja państwowa, pozostawiono w tym istotnym punkcie lukę prawną jaskrawą.

Skutki tego przekształcenia instytucji zwyczajowej w nienormalną instytucję prawną są wszystkim znane. Rządy parlamentarne stały się z reguły rządami słabymi, bo nie miały wyraźnej i jednolitej większości, na którejby się mogły oprzeć. Powstały wielkie trudności administracyjne, gdyż ministrowie nie mogli przeprowadzić żadnego planu działalności administracyjnej, zarówno z powodu zbyt krótkiej władzy, jak też z powodu ciągłego oglądania się na różne sprzeczne życzenia poszczególnych przywódców partyjnych. Wytworzył się brak czyjejkolwiek odpowiedzialności za losy państwa, bo przecież — jak to już dawno podkreślał Napoleon I — odpowiedzialność wielkich ciał zbiorowych jest fikcją odpowiedzialności⁴). Nad państwami skrajnie parlamentarnymi zaczęło się unosić widmo anarchji.

Nawet we Francji, kraju o wysokiej kulturze i wielkiem wyrobieniu politycznym, premier Doumergue, w swoim „Discours à la nation française” z 24 września 1934 r. podkreślał niebezpieczeństwa przyjętego systemu parlamentarnego:

„W naszym kraju rządy nie mają pewności dłuższego życia. Nie mają one większości jednolitej, bo za wiele jest partyj. Rządy mogą być obalane przez zwykłe „tak” lub „nie” bez żadnego ryzyka i bez żadnej odpowiedzialności dla tych, którzy uprawiają tę zabawę

³) W 1924 r. parlament francuski obalił nawet Prezydenta Republiki (Milleranda) w ten sposób, że uchwalał votum nieufności każdemu gabinetowi mianowanemu przez Prezydenta.

⁴) Rosyjskie przysłowie mówi: „Wszyscy są winni — to znaczy nikt nie jest winien”.

uśmiercania. Podczas ostatnich 20 miesięcy sześć gabinetów zostało obalonych, a więc jeden gabinet wypadał na jeden trymestr. Prezydent, podczas tego krótkiego okresu, podpisał 163 dekrety z nominacją ministrów lub wiceministrów. Gabinety te mogły posiadać w swoim łonie ludzi wartościowych, ale ci ludzie z góry wiedzieli, że nie będą mieli czasu na wykazanie swoich uzdolnień, bo większość na której mieli się opierać, nie istniała i nie mogła istnieć."

Wielokrotny minister i premier Tardieu wyraża się o systemie francuskim jeszcze wyraźniej:

„Czego w państwie naszym najwięcej brakuje, to autorytetu. Prawdę tę rozumie lewica. Mówi o niej prawica. Mruczy o niej centrum. Niema ciała bez głowy. Niema zbiorowości bez zwierzchnika. Kto jest we Francji tym zwierzchnikiem? Nie jest nim Prezydent, ograniczony do reprezentacji i do mechanicznego rozwiązywania kryzysów ministerjalnych. Nie jest nim premier, ten zwierzchnik zdradzany przez gabinet, który został sformowany przez autokratyczną partję, przygotowującą się do pogrzebu, skoro tylko zaczęła się odczytywanie deklaracji ministerjalnej. Nie są zwierzchnikami ministrowie, ci niewolnicy wszechwładztwa parlamentarzystów i biurokratów. Francja jest ciałem bez głowy. Organizm nie widzi, że mu brakuje głowy.”⁵⁾

III.

Podczas, gdy na terenie francuskim reakcja przeciw skrajnemu parlamentaryzmowi ma na razie charakter raczej teoretyczny, to w wielu innych państwach Europy reakcja przeciw rządowi parlamentarnym doprowadziła do mniej lub więcej gwałtownych przewrotów i do różnego rodzaju dyktatur. Dyktatury te niemal wszędzie występują w formie *cezaryzmu demokratycznego*.

Cóż to jest cezaryzm demokratyczny? Zjawisko to nie jest bynajmniej nowem. Widzieliśmy je już na terenie rzymskim we władzy faktycznej Cezara, ipotem w czasach nowszych w wieku 16-tym we władzy Medyceuszów na terenie florenckim, w wieku 17-tym we władzy Cromwella na terenie angielskim, w wieku 18-tym we władzy Gustawa III na terenie szwedzkim, w wieku 19-tym we władzy Napoleona I i Napoleona III na terenie francuskim.

Najsilniej rozwinął się cezaryzm demokratyczny po okresie wielkiej wojny, jako reakcja przeciw skrajnym rządowi parlamentarnym, wytworzonym po wojnie. Bo władza Mussoliniego na tere-

⁵⁾ Tardieu: *L'heure de la décision*, 1934.

nie włoskim, władza Hitlera na terenie niemieckim, władza Kemala na terenie tureckim, władza generała Carmony (wzgl. Salazara) na terenie portugalskim oraz stosunki na terenie litewskim, austriackim i jugosłowiańskim — to są w gruncie rzeczy, w różnych formach i odcieniach, przejawy tego samego zjawiska, mianowicie cezaryzmu demokratycznego.

W czym leży istota cezaryzmu demokratycznego? Jest to system pośredni między monarchją, a republiką. Monarchja polega na władzy najwyższej jednego człowieka, republika — na władzy całego narodu, wykonywanej przez partje polityczne. Cezaryzm demokratyczny jest władzą jednego człowieka, ale z formalną aprobatą narodu. Ukazuje się on na widowni politycznej wówczas, gdy nastąpiło głębokie rozczarowanie do skrajnych rządów demokratycznych, a niema warunków do ustroju monarchicznego. Cezaryzm demokratyczny jest połączeniem zasady jedynowładztwa z zasadą zwierzchnictwa narodowego. Jest to faktyczna władza jednej osoby, ale z zachowaniem form, niekiedy pozorów demokracji. Faktyczna bowiem dyktatura jednej osoby stara się tu zawsze o uzyskanie w jakiś sposób sankcji woli narodowej.

Najczęściej występuje w formie plebiscytu, który był tak często stosowany przez Napoleona I i Napoleona III. Plebiscyty te łączą się zwykle z pewną presją administracji rządowej i wypadają z reguły na korzyść tych, którzy je urządzają. Widzieliśmy to niedawno na terenie niemieckim⁶). Wszędzie przy cezaryznie demokratycznym występuje ta tendencja, że faktyczny władca chce być odpowiedzialnym jedynie przed narodem. Wyraźnie stwierdzała to konstytucja Napoleona III, wydana w 1852 T., po zamachu stanu: „Prezydent republiki jest odpowiedzialny przed narodem francuskim, do którego ma prawo zawsze się odwołać!” Z zasady tej widać jasno, do jakiej skromnej roli redukuje się instytucja parlamentu w tym ustroju quasi republikańskim.

Czy system ten jest dobry? Na pytanie to trudno odpowiedzieć prawnikowi, który rozumie względność wszystkich ustrojów politycznych i zależność ich od konkretnych warunków, to znaczy od konkretnej wartości ludzi, stojących na czele rządów. System ten, jak każdy inny, ma swoje dodatnie i ujemne strony.

⁶) Plebiscyt organizowany przez Hitlera w listop. 1933 r. (w sprawie wystąpienia Niemiec z Ligi Narodów) dał rezultat „tak” ok. 40 500 000 głosów. 5 „nie” ok. 2100 000. Plebiscyt w sierpniu 1934 r. (w sprawie połączenia funkcji Prezydenta i Kanclerza) dał rezultat „tak” ok. 38 000 000 — „nie” ok. 4 000 000.

Dodatnią stroną cezaryzmu demokratycznego jest to, że po tern osłabieniu autorytetu władzy publicznej, które się zwykle łączy ze skrajnemi rządami parlamentarnemi, tworzy on niezwykle mocną władzę rządową i może przeprowadzić szereg zasadniczych reform, takich reform, któreby były niewykonalne przy normalnych rządach parlamentarnych. Te właśnie wyjątkowe możliwości stanowią silną stronę cezaryzmu demokratycznego.

Pamiętać przytem należy, że w każdym cezaryźmie demokratycznym można odróżnić dwa składniki: 1. napięcie siły politycznej i 2. zużytkowanie tej siły w kierunku trwałych reform. Otóż nie ulega wątpliwości, że historia ocenia cezaryzm demokratyczny nie pod kątem widzenia przejściowego napięcia siły politycznej, ale pod kątem widzenia dokonanych reform. Dlatego Napoleon I został w historii jako Napoleon Wielki, że pozostawił on po sobie szereg dzieł trwałych. Na terenie Kongresówki obowiązuje do dnia dzisiejszego Kodeks Napoleona. Ustrój administracyjny we Francji opiera się do dnia dzisiejszego na podstawie napoleońskiej. Co więcej, ustrój ten stał się wzorem dla wielu innych krajów. Ze wszystkich instytucyj francuskich do najlepiej funkcjonujących zalicza się Radę Stanu, stworzoną przez Napoleona I. Natomiast po Napoleonie III nic nie zostało. Dlatego historia nazywa go niekiedy Napoleonem małym.

Słabą stroną cezaryzmu demokratycznego jest przedewszystkiem to, że jest to system nietrwały, system przejściowy. System ten jest nietrwały nie tylko dlatego, że związany jest z pewną określoną osobą, która nie może być wieczna, ale także dlatego, że system ten bardziej aniżeli inny, wymaga ciągłego powodzenia politycznego, powodzenia widocznego, uchwytneho, zwłaszcza w dziedzinie gospodarczej i w polityce zagranicznej.

Inne systemy polityczne wytrzymują również niepowodzenie, bo zmieniają się ludzie, ale system zostaje. Cezaryzm demokratyczny nie znosi niepowodzenia, gdyż wówczas załamuje się cały system polityczny, jak to widzieliśmy na Napoleonie III, gdy te same miliony głosów, które popierały go przy wszystkich plebiscytach, zwróciły się przeciw niemu przy pierwszym niepowodzeniu wojennem.

Możnaby powiedzieć, że cezaryzm demokratyczny przy wielkich talentach kierowniczych prowadzi do chwały swego narodu (Cromwell, Napoleon I, Mussolini). Ale należy dodać, że cezaryzm demokratyczny, przy braku talentów kierowniczych, może doprowadzić naród do katastrofy, jak doprowadził Napoleon III do katastrofy Francję po bitwie pod Sedanem. Mówiąc słowami Wiktora

Hugo, wszystko zależy od tego, czy to jest „Napoleon le Grand” czy też „Napoleon le Petit”.

, Drugą słabą stroną cezaryzmu demokratycznego jest to, że łączy się on zwykle z całkowitem przekreśleniem wolności obywatelskich. Cezaryzm demokratyczny ma tendencję ku „państwu totalnemu”, ku podporządkowaniu wszystkiego władzy państwowej. Jest rzeczą zrozumiałą, że faktyczny władca, chcąc zachować rzeczywiste jedynowładztwo z jednej strony, a z drugiej — zachować formalną aprobatę narodu, nie może pozwolić na rozwijanie się w społeczeństwie prądów opozycyjnych, nie może tolerować swobody słowa, prasy, zebrań i stowarzyszeń. W tych warunkach poprzednia wolność nieograniczona zmienia się często w polityczną niewolę⁷⁾.

IV.

W tej skomplikowanej sytuacji ustrojowej Europy, gdzie widzimy z jednej strony skrajny parlamentaryzm, a z drugiej skrajne dyktatury, jaką drogę wybrali twórcy nowej Konstytucji Polskiej?

Nie poszli oni łatwą drogą utartych szablonów politycznych. Starali się stworzyć system odmienny, system samodzielny, dostosowany do warunków polskich, system, który łączy silną władzę państwową z zachowaniem — w pewnych granicach — wolności obywatelskich.

Jakież są cechy istotne nowej Konstytucji w porównaniu z dotychczasową Konstytucją marcową?

1. Najistotniejszą cechą nowej Konstytucji jest przeniesienie punktu ciężkości władzy państwowej z Sejmu na Prezydenta. Doświadczenie bowiem innych krajów wykazało, że nie można opierać państwa na lotnym piasku nastrojów masowych, tylko trzeba dać państwu jakiś kręgosłup o jednolitej woli i wyraźnej odpowiedzialności. Odpowiedzialność bowiem ciał zbiorowych jest — jak wiadomo — fikcją odpowiedzialności.

Nowa Konstytucja nie tylko zaznacza, że Prezydent stoi na czele państwa, ale wyraźnie stwierdza, że w osobie Prezydenta skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa i że na Prezydencie spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy państwa. W związku z tem Prezydent otrzymał szereg nowych poważnych uprawnień, a mianowicie: a) prawo „veto” ustawodawczego,

⁷⁾ Por. Barthélémy: *La crise de la démocratie contemporaine*, 1931 i Sforza: *Europäische Diktaturen*, 1932.

b) największy wpływ na obsadzenie tek ministerjalnych, c) rozszerzone prawo dekretoowania, zwłaszcza w zakresie wojskowym, d) pewien wpływ na wybór swego następcy, e) stanowienie o wojnie i pokoju. Nie ulega wątpliwości, że takie ujęcie roli i władcy Prezydenta jest przeniesieniem konstrukcji monarchicznej na teren republikański.

Nowa konstytucja stwierdza nawet, że zasadnicze organy państwa (Rząd, Sejm, Senat, sądy) znajdują się „pod zwierzchnictwem” Prezydenta. Nie należy jednak tego wyrazu brać w znaczeniu ścisłym, ponieważ Prezydentowi nie przysługuje władza nieograniczona i oczywiście nie przysługuje prawo wydawania poleceń Rządowi, Sejmowi, Senatowi lub sądom. „Zwierzchnictwo” Prezydenta rozumieć należy w tym znaczeniu, w jakim konstytucje monarchiczne stwierdzają, że monarcha jest „głową państwa”, to znaczy jest czynnikiem, który wprawia w ruch funkcje różnych organów państwowych i kontroluje ich działalność.

2. Drugą cechą nowej Konstytucji jest połączenie monarchicznej zasady ciągłości władzy najwyższej z republikańską zasadą swobodnej selekcji kierowników państwa.

Jak wiadomo główną zaletą monarchji dziedzicznej jest ciągłość władzy najwyższej. Główną zaletą ustrojów republikańskich jest możliwość selekcji kierowników państwowych.

Otóż nowa Konstytucja czyni ciekawą próbę pewnego połączenia i uwzględnienia obu zasad powyższych. Prezydenta wybiera Sejm i Senat (przez elektorów), ale ustępujący Prezydent może sprzeciwić się dokonaniem wyborowi i wskazać innego kandydata. Wówczas głosowanie powszechne (plebiscyt) rozstrzyga o wyborze jednego z dwóch powyższych kandydatów.

Trudno przewidzieć, jak system ten będzie funkcjonował w praktyce. Nie można jednak zaprzeczyć samodzielności i oryginalności tej konstrukcji prawnopolitycznej.

3. Trzecią cechą nowej Konstytucji jest pewien, że się tak wyrazimy, „ukryty nacjonalizm”. Jakkolwiek nowa Konstytucja nie używa wyrazu „naród”, to jednak w rzeczywistości realizuje jedne z najbardziej zasadniczych postulatów narodowych: oddania zwierzchniej władzy państwowej w ręce polskie.

Konstytucja marcowa wprawdzie głosiła, że „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej polskiej należy do Narodu”; ale — jak to wynika z dalszych artykułów — przez Naród rozumiała ogół obywateli państwa, a więc także Niemców, Ukraińców i Żydów.

Nowa Konstytucja jest z tego punktu widzenia wiele ostrożniejsza, ponieważ przenosząc punkt ciężkości władzy do rąk Prezydenta, oddaje tę władzę zwierzchnią faktycznie w ręce polskie.

4. Dalszą cechą nowej Konstytucji jest uwzględnienie postulatów wysuwanych oddawna przez stronnictwa umiarkowane w zakresie prawa wyborczego oraz uprawnień Senatu. Prawo wyborcze do Sejmu zostało ograniczone przez cenzus wieku (24 lata), usuwając w ten sposób od wyborów elementy najbardziej radykalne. Władza Senatu została poważnie wzmocniona w wielu kierunkach. Przy tworzeniu ustaw odrzucenie przez Sejm poprawek Senatu będzie wymagało większości $\frac{3}{5}$ głosów (obecnie $\frac{11}{20}$). Votum nieufności udzielone Rządowi przez Sejm będzie prawnie obowiązujące dopiero po uchwaleniu takiegoż votum nieufności przez Senat. Poza tem Marszałek Senatu otrzymał poważną funkcję zastępcy Prezydenta.

5. Dalszą cechą nowej Konstytucji jest szereg przepisów, przewidzianych na wypadek wojny. O ile nam wiadomo, żadna Konstytucja nowoczesna nie przewiduje tak wyraźnie tych wyjątkowych sytuacji prawnych, które mogą powstać podczas wojny. Żadna Konstytucja nie jest tak, jak nasza ostrożna i przezorna w dziedzinie wojskowej i wojennej. Jest to czynnik dodatni, wzmacniający naszą siłę obronną.

W razie wojny okres urzędowania Prezydenta Rzeczypospolitej przedłuża się do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju. Prezydent Rzeczypospolitej osobnym aktem, ogłoszonym w gazecie rządowej, wyznaczy wówczas następcę na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju.

6. Jakkolwiek władza Sejmu została w wielu kierunkach ograniczona, to jednak Sejm posiada nadal poważne kompetencje w zakresie ustawodawstwa i kontroli nad działalnością Rządu. Wprawdzie nowa Konstytucja zaznacza, że funkcje rządzenia państwem nie należą do Sejmu, jednakże nie przeprowadza tej zasady w całej pełni, pozostawia bowiem Sejmowi prawo żądania ustąpienia Rządu lub Ministra i to zwykłą większością głosów. Wprawdzie wniosek taki może być zgłoszony tylko podczas sesji zwyczajnej, a poza tem dla swej skuteczności wymaga zgody Senatu — niemniej jednak sama możliwość uchwalania votum nieufności Rządowi lub Ministrowi oznacza pewien wpływ Sejmu na rządzenie państwem.

V.

Jeżeli ogólna tendencja nowej Konstytucji — przeniesienia punktu ciężkości władzy państwowej z Sejmu na Prezydenta — wydaje się nam słuszną i dostosowaną do warunków polskich, to trud-

no zaprzeczyć, że konkretne sformułowanie poszczególnych artykułów wzbudza pewne wątpliwości i nie zawsze jest zgodne z uznawanymi dotychczas zasadami praworządności⁸⁾.

1. Przedewszystkiem powstaje pytanie, czy uzasadniona jest wyrażona w nowej konstytucji zasada, że Prezydent Rzeczypospolitej za swe akty urzędowe nie jest odpowiedzialny?

Zasada ta jest wzięta z terenu monarchicznego. Tam jednak ma swe uzasadnienie specjalne. Mianowicie chodzi o to, ażeby pod pozorem procesu prawnego nie odbywały się procesy polityczne, narażające na szwank autorytet monarchy.

Te same powody uzasadniałyby nieodpowiedzialność prawną Prezydenta podczas okresu jego urzędowania. Dlaczego jednak Prezydent ma być nieodpowiedzialny konstytucyjnie za swe czynności urzędowe także po zakończeniu okresu swego urzędowania, zrozumieć trudno, zwłaszcza wobec faktu, że wiele aktów urzędowych Prezydenta nie potrzebuje kontrasygnaty ministra w przeciwieństwie do monarchy konstytucyjnego.

Niektórzy twierdzą, że przewidziana w nowej Konstytucji odpowiedzialność Prezydenta „wobec Boga i historii” jest tak wielką, iż niepotrzebną jest odpowiedzialność prawną. Argument ten byłby słuszny, gdybyśmy mieli pewność, że „każdy” Prezydent w przyszłości będzie miał to poczucie odpowiedzialności wobec Boga i historii w stopniu tak wysokim. Kto jednak studjował „Esprit des lois” Monteskiusza i zastanawiał się nad tendencjami immanentnymi różnych rządów, ten nie będzie lekcewał hamulców prawnych. Oczywiście hamulce te muszą być ujęte w sposób ostrożny, ażeby nie były przez partje polityczne nadużywane.

2. Drugą wątpliwość wzbudza wymienienie w art. 13-tym tak licznej kategorii spraw, przy których decyzja Prezydenta nie wymaga kontrasygnaty ministra (t. zw. prerogatywy Prezydenta). Ujęcie takie może w praktyce przyczynić się do osłabienia powagi Prezydenta w oczach społeczeństwa. Za decyzje bowiem w tej formie powzięte będzie ponosił faktyczną odpowiedzialność moralno-polityczną wyłącznie Prezydent. A decyzje te nie muszą być zawsze szczęśliwe. Dobór osób na ważne stanowiska może być nieodpowiedni, ponieważ Prezydent może być niedość dobrze poinformowany. Czy nie lepiej, ażeby odpowiedzialność za te decyzje pono-

⁸⁾ Zwracał na to uwagę w Komisji Senackiej Prof. Makarewicz, który przyczynił się do wielu słusznych poprawek.

sili ministrowie, którzy przecież faktycznie będą mieli wielki wpływ na te decyzje?

Nowa Konstytucja słusznie mówi, że rządzenie państwem nie należy do Sejmu. Wobec tego o osobach ministrów będzie decydował w pierwszym rządzie Prezydent. Czy w tych warunkach może Prezydent natknąć się na realne trudności w otrzymaniu kontrasygnaty ministra? I czy nie lepiej dla powagi Prezydenta, ażeby za jego akty urzędowe odpowiedzialnym był w oczach społeczeństwa minister, którego łatwiej można w razie potrzeby zmienić?

3. Poważną wątpliwość wzbudza art. 56-ty nowej konstytucji, który głosi „Dekrety, dotyczące organizacji Rządu, zwierzchnictwa Sił Zbrojnych oraz organizacji administracji rządowej, mogą być wydawane w każdym czasie, a zmieniane lub uchylane tylko przez takie dekreta Prezydenta Rzeczypospolitej”.

Wątpliwość wzbudza nie to, że powyższe dziedziny będą regulowane dekretami Prezydenta, tylko to, że dekreta takie nie mogą być zmienione ustawą. Prowadzi to bowiem łatwo do dualizmu ustawodawczego i do kolizji norm prawnych co do swej mocy równorzędnych.

Jeżeli np. ustawa samorządowa określi w pewien sposób kompetencję władz nadzorczych, a dekret poprzednio wydany normuje organizację administracji rządowej w sposób cokolwiek odmienny, to jaka norma będzie uważana za obowiązującą?

Otóż sądzę, że ostrożność prawnicza wymagała zachowania zasady *lex posterior derogat priori* a to tembardziej, że według nowej Konstytucji dekreta mogą być zmieniane tylko aktem ustawodawczym, a Prezydentowi przysługuje w dziedzinie ustawodawczej prawo „veto” wstrzymującego.

4. Dalszą wątpliwość wzbudza przepis art. 29-go, który nadaje Sejmowi prawo uchwalania votum nieufności Rządowi „wzwykłą większością” głosów. Poprzednie sformułowanie tego przepisu w pierwszym projekcie B. B., który żądał „większości ustawowej liczby” posłów dla wyrażenia votum nieufności Rządowi, było znacznie ostrożniejsze. Większość zwykła jest często większością przypadkową, ponieważ niektóre kluby wstrzymują się od głosowania. Stąd łatwość konfliktów między Sejmem a Rządem, co chyba nie jest zjawiskiem pożądanym.

5. Z punktu widzenia prawnego pewne wątpliwości może wzbudzać przepis o odwołaniu Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Izby Kontroli przez Prezydenta, jak również brak przepisów o składzie Senatu i badaniu ważności wyborów.

Zaznaczone wyżej niedociągnięcia i braki Konstytucji pod względem prawnym będą mogły być bez większych trudności formalnych usunięte, o ile czynniki polityczne nie będą przy nich obstawały. Zmiana bowiem Konstytucji z inicjatywy Prezydenta jest niezmiernie łatwa. Wymaga zgodnych uchwał Sejmu i Senatu powziętych zwykłą większością głosów.

Pamiętać wreszcie należy, że nie mniejsze od przepisów konstytucyjnych znaczenie mają konstytucyjne zwyczaje. I można jedynie wyrazić życzenie, ażeby nowa konstytucja Polska była rozumiana, interpretowana i stosowana w duchu lojalności politycznej oraz praworządności.