

**Dr. Antoni Peretiatkowicz**

Profesor Uniwersytetu Poznańskiego.

## **Reforma Konstytucji Polskiej**

Obecny Sejm będzie miał prawo dokonać rewizji naszej Ustawy Konstytucyjnej własną uchwałą (a więc bez zgody Senatu), powziętą większością  $\frac{3}{5}$  głosów. Nie ulega przeto wątpliwości, że zagadnienia ustrojowe wysuną się na plan pierwszy w Sejmie najbliższym. I warto zastanowić się nad temi zagadnieniami z punktu widzenia zasadniczego, abstrahując zupełnie od wszelkich tendencji partyjnych, wywołanych chwilową taktyką polityczną.

Wprawdzie już w połowie 1926 roku przeprowadzona została zmiana naszej konstytucji w kilku punktach wielkiej wagi, jednakże zmiana ta jest niedostateczna i nie zabezpieczy należycie na przyszłość normalnego funkcjonowania naszego ustroju politycznego. Sądzę, że najważniejsze dalsze reformy naszego ustroju konstytucyjnego powinny pójść w kierunkach następujących:

1. Na pierwszym planie stawiam skasowanie odpowiedzialności politycznej ministrów przed Sejmem. Jeżeli istotnie pragniemy wzmocnienia władzy wykonawczej, jeżeli chcemy stałego i silnego Rządu, to nie osiągniemy tego celu inaczej, jak przez skasowanie rządów parlamentarnych. Musimy sobie jasno uświadomić, że nie mamy w Polsce warunków do normalnego funkcjonowania rządów gabinetowych. Przeszczepienia instytucji rządów parlamentarnych z terenu angielskiego na kontynent było raczej wynikiem pewnej doktryny politycznej, aniżeli uwzględnienia potrzeb realnych. W Anglii rządy parlamentarne funkcjonują naogół dobrze, ale nie zapominajmy o warunkach ustroju angielskiego. W Anglii widzimy niezwy-

kle mało stronnictw politycznych, struktura organizacyjna tych stronnictw jest zupełnie specyficzna (leaderzy), niema tam wśród wyborców analfabetów, ani też znaczniejszej liczby-mniejszości narodowych. Zgoła odmienne są nasze warunki. Indywidualizm polski powoduje powstawanie coraz to nowych partyj i partyjek politycznych, kierownictwo tych partyj nie jest jednolite, bo zależne jest od zmiennej większości ich zarządów i rad naczelnych, poziom oświaty politycznej szerokich mas jest niezmiernie niski, co ułatwia stosowanie skrajnej demagogii, wreszcie znaczna liczba mniejszości narodowych komplikuje bardzo system rządzenia państwem. Czy w tych warunkach można liczyć na określoną, stałą i jednolitą większość parlamentarną? Czy można liczyć na stały i silny Rząd parlamentarny?

Samo życie dało najlepszą odpowiedź. Jakkolwiek konstytucja nasza zbudowana jest na zasadzie rządów parlamentarnych, to jednak w rzeczywistości wśród 16-tu gabinetów, jakie mieliśmy w Polsce wskrzeszonej, tylko gabinety Wincentego Witosa miały charakter rządów parlamentarnych. Wszystkie inne gabinety były albo rządami fachowców, albo też, co bywało najczęściej, rządami półparlamentarnymi, rządami słabymi, bo zależnymi zawsze od niepewnego poparcia większości sejmowej. Wiemy wszyscy, że rządy te nie mogły być w tych warunkach ani stałe, ani jednolite, ani mocne.

Zresztą każdy rząd w państwie konstytucyjnym jest zależny do pewnego stopnia od parlamentu, bo odpowiada konstytucyjnie przed parlamentem za legalność swoich działań oraz zależny jest w swem działaniu od przepisów ustawodawczych, tworzonych przez parlament. Chodzi jednak o to, ażeby to była zależność rzeczowa, nie zaś zależność personalna, która jest niemożliwą w stosunku do kilkudziesięciu partyj, ogłędających się ciągle na zmienne nastroje swoich wyborców. Czy można mówić na serjo o pewnym programie gospodarczo-politycznym, jeżeli nie pozostawia się Rządowi czasu na wykonanie tego programu, tylko zmusza się go do ustawicznych koncesyj na rzecz licznych przywódców partyjnych?

Bardziej wskaznym dla Polski wydaje mi się system prezydenckalny, stosowany nietylko w Stanach Zjednoczonych, ale także w innych republikach amerykańskich. System ten, polegający na odpowiedzialności politycznej ministrów przed Prezydentem, daje naogół rezultaty korzystne, bo zapewnia stałość i jednolitość Rządu w ciągu kilkoletniego okresu władzy danego Prezydenta. Znakomity rozwój gospodarczy

republik amerykańskich związany jest w dużym stopniu ze stałością i jednolitością rządów amerykańskich. Zapewne, jest to stałość względna, bo następne wybory Prezydenta mogą spowodować inny kierunek rządowy. W każdym bądź razie zmienianie rządu co kilka lat jest mniej dla państwa szkodliwe, aniżeli zmienianie rządu co kilka miesięcy, jak to widzimy przy rządach parlamentarnych. Zarówno w przedsiębiorstwach prywatnych, jak w organizacjach politycznych, nie może wiele osób rządzić, bo rezultatem tego jest bezrząd. Słusznie bowiem mówił Napoleon I: „rozprawianie jest rzeczą wielu, działanie jest rzeczą jednego”.

System prezydencki ma również tę przewagę nad rządami parlamentarnymi, że tworzy istotną i wyraźną odpowiedzialność. Rządy parlamentarne, oparte na koalicji stronnictw (a tylko takie rządy są w Polsce możliwe, jak to wiemy z doświadczenia), rozpraszają odpowiedzialność, która w praktyce zupełnie znika. Jeżeli rezultaty rządów parlamentarnych są ujemne, nikt nie wie, kto ponosi winę. Każde stronnictwo koalicyjne zwała winę na inne stronnictwa, a wyborcy, nie znając czynników zakulisowych, nie są w stanie się zorientować. Natomiast przy systemie prezydenckim odpowiedzialność jest rzeczywista i widoczna, co bardzo dodatnio wpływa na rozagę czynników rządzących.

Wypowiadając się za systemem prezydenckim na terenie polskim, chciałbym jednocześnie zaznaczyć, iż mam poważne wątpliwości co do projektowanego przez niektóre grupy polityczne systemu wyboru Prezydenta przez cały naród (pośrednio lub bezpośrednio). Obie te kwestje: system prezydencki i sposób wyboru Prezydenta są zupełnie od siebie niezależne i niesłusznie są w naszej prasie i publicystyce tak ściśle z sobą związane. Nawet tak poważni publicyści, jak Prof. Estreicher<sup>1)</sup> i Prof. Dubanowicz<sup>2)</sup> nie odróżniają należycie tych dwóch zasad politycznych. A przecież mogą być rządy

<sup>1)</sup> Prof. Estreicher w artykule „Rząd słaby, czy Rząd silny” (Czas, Nr. 9 z 1928 r.) wypowiada się za systemem prezydenckim i wyborem Prezydenta przez cały naród. Wprawdzie proponuje system specjalnych elektorów, jak w Stanach Zjednoczonych, ale w praktyce wychodzi to na jedno, bo wybór elektorów dokonuje się pod kątem widzenia określonego kandydata.

<sup>2)</sup> Prof. Dubanowicz w artykule „Podstawy ustroju” (Warszawianka, Nr. 56 z 1928 r.) oświadcza się przeciw systemowi prezydenckiemu, upatrując niesłusznie istotę systemu amerykańskiego w wyborze Prezydenta przez cały naród.

parlamentarne połączone z wyborem Prezydenta przez cały naród (Niemcy) i odwrotnie, może być system prezydencki połączony z wyborem Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe (Wenezuela).

Wprawdzie widzimy w Stanach Zjednoczonych połączenie systemu prezydenckiego z wyborem faktycznym Prezydenta przez cały naród, jednakże stało się to wbrew właściwej intencji autorów konstytucji z 1787 roku, dotychczas obowiązującej. Jak to stwierdza jeden z najlepszych znawców ustroju amerykańskiego, James Bryce<sup>3)</sup>, Konwent amerykański z 1787 roku nie zamierzał bynajmniej oddawać delikatnej funkcji wyboru Prezydenta pod głosowanie powszechne. Odzywały się nawet w Konwencie głosy, że oddawać całemu narodowi wybór Prezydenta jest tem samym, co oddawać ślepemu wybór koloru. Konwent zastanowił się tylko nad dwiema możliwościami: 1) wybór Prezydenta przez Kongres czyli Zgromadzenie Narodowe, lub też 2) wybór przez specjalnych elektorów. Zdecydowano się w końcu na ten ostatni system, nie przewidując, że stanie się on z biegiem czasu instytucją fikcyjną, ponieważ wybór elektorów dokonuje się pod kątem widzenia określonego kandydata.

Doświadczenia amerykańskie w zakresie wyboru Prezydenta przez cały naród nie są korzystne. System ten ułatwia demagogię i rozwija partyjniactwo. Paromiesięczny okres, poprzedzający wybór Prezydenta, jest okresem niezwykłego wzburzenia umysłów, wstrząśnienia normalnych stosunków społecznych. Należy sądzić, że zastosowanie tego systemu na terenie polskim zwiększyłoby demagogię i partyjniactwo, które obecnie widzimy przy wyborach ciał ustawodawczych. Należy również pamiętać o wielkiej sile liczebnej ewentualnego bloku mniejszości narodowych i o różnych możliwych niespodziankach z tem związanych.

System wyboru Prezydenta przez cały naród prowadzi łatwo do bonapartyzmu i z a m a c h ó w s t a n u , jak to widzimy w republikach romańskich Ameryki Środkowej i Południowej. Wysuwa bowiem na plan pierwszy jednostki bojowe, z reguły partyjnie zaangażowane, które łatwo wywołują zatargi z parlamentem i łatwo decydują się na rozwiązanie radykalne, choćby nielegalne. Zjawisko to występuje silniej w republikach romańskich, aniżeli anglosaskich z powodu silniejszego poczucia legalizmu w tych ostatnich. Natomiast wybory

<sup>3)</sup> American Commonwealth, tom I, rozdz. 5.

Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe inklinują z reguły — jak o tem świadczy doświadczenie francuskie i polskie — do kandydatów bardziej neutralnych, taktownych i powszechnie respektowanych.

Wreszcie pamiętać należy o trudnościach technicznych, związanych z wyborami Prezydenta przez cały naród w porównaniu z wyborem przez Zgromadzenie Narodowe. Wyobraźmy sobie, że po zabójstwie Prezydenta Narutowicza lub po wypadkach majowych trzebaby było wybierać nowego Prezydenta w głosowaniu całego narodu. Czy moglibyśmy byli w tych warunkach uniknąć wojny domowej?

Argumentem głównym, przytaczanym za wyborem Prezydenta przez cały naród, jest twierdzenie, że Prezydent wybierany przez cały naród, będzie miał większy autorytet. Jeżeli jednak zważymy faktyczne metody partyjne, stosowane przy wyborach powszechnych, metody rozsiewania, fałszów, plotek, oszczerstw pod adresem swoich przeciwników politycznych, to w rezultacie tego kandydat na Prezydenta będzie często, choćby niesłusznie, tak zaszargany w opinii szerokich mas, że trudno tu mówić o rzeczywistym autorytecie. Zresztą, o autorytecie pewnej władzy decyduje zwykle zakres kompetencji, nie zaś sposób wyboru.

Jeżeli pragniemy uniezależnić Prezydenta od parlamentu także pod względem genezy jego władzy, to możemy rozszerzyć obecne kolegium, wybierające Prezydenta, przez udział w niem reprezentantów ciał samorządowych, organizacji gospodarczych i naukowo-kulturalnych. Wówczas grono wybierające Prezydenta będzie odmienne od parlamentu, a unikniemy wyborów powszechnych i połączonej z nimi demagogii partyjnej.

2. Jako 2-gi punkt reformy konstytucji wysunąłbym zmianę składu i kompetencji Senatu. Bezcelowem jest tworzenie izby drugiej na tych samych lub analogicznych podstawach, co izby poselskiej. Obok stanowiska atomistycznego, traktującego społeczeństwo, jako sumę jednostek i znajdującego swój wyraz w reprezentacji sejmowej, należy uwzględnić również punkt widzenia organiczny, wysuwający na plan pierwszy organizacje społeczne. Organizacje gospodarcze i kulturalne odgrywają w życiu narodu wielką rolę i powinny znaleźć swój wyraz polityczny w organizacji państwowej. Skład Senatu powinien być oparty na reprezentantach organizacji gospodarczych i kulturalnych, które w ten sposób będą mogły skuteczniej bronić swoich interesów oraz będą mo-

gły wykazać, że ich interesy wiążą się ściśle z interesem narodowym i państwowym. Byłoby również wskazaniem powoływanie części senatorów przez nominację Prezydenta.

Jednocześnie kompetencje Senatu powinny być wzmocnione. Należy dążyć do stworzenia normalnej izby drugiej. Władza ustawodawcza Senatu powinna być w zasadzie równorzędna z władzą Sejmu, jak to widzimy w republice francuskiej i w republikach amerykańskich. Przyczyni się to do wzmocnienia powagi Senatu i umożliwi mu spełnienie jego normalnej roli konstytucyjnej.

3. Na trzecim planie postawiłbym zmianę ordynacji wyborczej do Sejmu. Jest to kwestja bardzo trudna i bardzo delikatna. Trudna — bo przeprowadzenie zasadniczej reformy Sejmu w drodze legalnej jest mało prawdopodobne, a wchodzenia na drogę nielegalną nie mógłbym zalecać. Delikatna — bo zasadnicze ograniczenie powszechności prawa wyborczego byłoby odczute przez szerokie masy, jako zamach na ich prawa już nabyte i wywołałoby wielkie rozgorzyczenie.

Sądzę, że należy w tej materji ograniczyć się do pewnych korektur, nie naruszających podstawy demokratycznej. Pożądanem byłoby zmniejszenie ilości posłów. Pożądanem również byłoby podniesienie granicy wieku przy czynnem prawie wyborczem do lat 24, co jest uzasadnione nietylko większą dojrzałością, ale również wykonywaniem służby wojskowej przez mężczyzn przed tym wiekiem. Pożądanem wreszcie byłoby skasowanie proporcjonalności, która na naszym terenie nie może dać dobrych rezultatów. System głosowania na listy, nie zaś na osoby powoduje następujące skutki ujemne: 1) Sprzyja wielkiemu rozdrobieniu stronnictw politycznych, co utrudnia powstanie większości sejmowej, 2) Obniża poziom umysłowy Sejmu, ponieważ indywidualność kandydatów nie gra roli, a o postawieniu na liście oraz o kolejności kandydatów decydują zarządy partyjne, kierując się przedewszystkiem ich zasługami partyjnemi, 3) Zaostrza walki partyjne w samym Sejmie, ponieważ znaczna część posłów składa się z wynagradzanych mandatami agitatorów partyjnych, dla których walka partyjna jest zawodem.

4. Wskazanem również byłoby nadanie Prezydentowi prawa „veto”, zawieszającego decyzje ustawodawcze Sejmu i Senatu z tem, że ponowna decyzja Sejmu i Senatu, powzięta kwalifikowaną większością, zobowiązuje Prezydenta do ogłoszenia ustawy. Reforma ta wzmocniłaby autorytet Prezydenta, jakkolwiek nie miałyby zapewne większego znaczenia prak-

tycznego. Korzystanie bowiem z tego prawa jest utrudnione bez wywoływania konfliktu z parlamentem.

5. Niezbędnym wydaje mi się utworzenie w Polsce Trybunału Konstytucyjnego, któryby rozstrzygał konflikty konstytucyjne i chronił Konstytucję przed naruszeniem jej ze strony ustaw zwykłych. Wiemy dobrze, jaki zamęt społeczny wywołał obecny spór w sprawie dekretu prasowego. W Stanach Zjednoczonych ochrona konstytucji związana jest z szeroką kompetencją sądów, które mają prawo badania nie tylko legalności rozporządzeń, ale także legalności ustaw. W Szwajcarii Trybunał Związkowy obok kompetencji cywilnej i karnej posiada także kompetencję sądowo-konstytucyjną. Również najnowsze konstytucje Niemiec, Austrii i Czechosłowacji przewidują utworzenie Trybunału Konstytucyjnego. Nie możemy być uważani za państwo praworządne w pełnym znaczeniu tego słowa, dopóki najważniejsze konflikty, konflikty konstytucyjne, nie znajdują rozwiązania prawnego.