

STANISŁAW STARZYŃSKI

POWOJENNY USTRÓJ PAŃSTW EUROPEJSKICH

KRAKÓW 1924

KRAKOWSKA SPÓŁKA WYDAWCZA

POWOJENNY USTRÓJ PAŃSTW EUROPEJSKICH

STANISŁAW STARZYŃSKI

POWOJENNY USTRÓJ PAŃSTW EUROPEJSKICH

KRAKÓW 1924

KRAKOWSKA SPÓŁKA WYDAWNICZA



CM 314595.

ODBITKA Z »PRZEGLĄDU WSPÓŁCZESNEGO«
NR. 27 — LIPIEC 1924

ODBITO W DRUKARNI »CZASU« W KRAKOWIE.

Wpisano do Księgi Akcesji

Akc. D1 nr 151 /2011/ CM

Wielka wojna światowa wywołała pod każdym względem doniosłe, a w niejednym kierunku wprost nieobliczalne następstwa. Nic w tem dziwnego, trwała bowiem prawie pięć lat, prowadzona była aż do wzajemnej eksterminacji, a brały w niej udział wojska ze wszystkich części świata; trwają zaś poczęści po dziś dzień, choć nie w militarnem znaczeniu, gdyż Aeropag, likwidujący ją, nie potrafił należycie „wygrać pokoju“, a hasło, iż podobnie straszna wojna nie śmie się już nigdy powtórzyć, osłabiane bywa odzywającemi się tu i ówdzie pogroźkami wojennymi oraz wiadomościami o najnowszych wynalazkach niszczycielskich najokropniejszego rodzaju, dokonywanych celowo dla użytku przyszłej ewentualnej wojny.

Wojna światowa wstrząsnęła potężnie bryłą świata, jej układami społecznymi, stosunkami gospodarczymi i rozdziałem dóbr; podziałała jak każdy wulkaniczny, eruptywny wybuch, wydobywając na wierzch warstwy nowe, bądź takie, których poprzednio wcale nie było, bądź te, które były u dołu, usuwając natomiast na drugi plan warstwy dotąd przodujące. Przewartościowała wszystkie wartości, tak w rzeczach jak w ludziach tkwiące, a pod tym ostatnim względem dokonała tego na korzyść siły muskularnej, na niekorzyść zaś umysłowej. Na obyczajność wpłynęła ujemnie, a zwłaszcza obniżyła poziom moralny, co się zresztą łatwo tłumaczy tem oswojeniem się z niszczeniem życia, wolności i mienia, jakie jest niestety codzienną treścią akcji wojennej; — dorobkowi kulturalnemu i poziomowi cywilizacyjnemu zadała krzywdy niepowetowane, należy jednak przyznać, że wzbudziła bohaterstwo, hart ducha i dzielność fizyczną, jakiej nie można się było spodziewać napewno w naszych czasach trochę miękkiego życia i użycia; świadkami tego były Karpaty (Żelazna Brygada), Lwów i brzegi Wisły, Kaniów, Murmań i t. p., a u naszych sprzymierzeńców i nieprzyjaciół Somma, Marna, Verdun, zagłębia Oceanu przerzynane łodziami podwodnymi i tyle innych okolic i miejscowości. Zmieniła ta wojna ustalone dawno pojęcia strategii i taktyki wojennej, stosownie do nowo wprowadzonych rodzajów broni i środków walki (gazy trujące, podminowanie pól, czołgi, „grube Berty“, nie mówiąc już o awiatyce), wydoskonaliła jednak zarazem

i wydoskonalą ciągle, jak już wspomnieliśmy, sztukę odkrywania nowych środków niszczycielskich, stawiających nam przed oczy tak straszne horoskopy na wypadek przyszłych wojen, że wobec ich grozy błedną nawet wszystkie okropności wojny minionej (t. zw. promienie „śmierci“ i i.).

Obok tych skutków niezamierzonych osiągnęła ta wojna jednak i skutki zamierzone przez jedną ze stron wojujących, tj. jej zwycięstwo, z czem się połączyło powstanie licznych państw nowych, a zniknięcie tylko jednego dawnego (i to należącego do kategorii „drobnoustrojów“), odrodzenie niektórych państw dawnych, oraz zmiana formy rządu i ustroju państwowego w państwach pokonanych, z wyjątkiem jednego z nich, tj. Bułgarji, gdzie nastąpiła tylko zamiana „cara“ Ferdynanda na jego syna.

Na te ostatnie fakty składały się różne a liczne przyczyny. Najpierw, skoro wojnę toczyły nietylko same stałe armje, ale prawie całe narody, to nic dziwnego, że one poczuły też chęć bezpośredniego zagarnięcia władzy w swe ręce, zwłaszcza, że miały żal do imperatorów za przegranie wojny, a miały też niejeden słuszny dawny żal i do imperjalizmu; jedno z nich dało też swemu usposobieniu tak krwawy, przerażająco nedorzeczny a zarazem beznadziejny upust i wyraz, jakim jest bolszewizm rosyjski. Następnie skoro tylko narody rozdzielone, najczęściej wbrew swej woli, pomiędzy różne państwa, uczuły, że się wali stary porządek rzeczy i że jest nadzieja przekreślenia dotychczasowych granic, które je rozdzielały, nie omieszkały one naturalnie z tego skorzystać i zrobić wszystko możebne dla swego zjednoczenia. Znalazły zaś moralne poparcie i w rzuconych przez różnych wodzów i mężów stanu — jakkolwiek nieszczerze — hasłach i obietnicach, a w drugiej połowie wojny w znanych 14 punktach Wilsona, przyjętych ostatecznie przez Austro-Węgry i Niemcy za podstawę rozejmu, opartych na ściśle demokratycznym światopoglądzie, a wysuwających na pierwszy plan zasadę samostanowienia czyli samorozporządzalności (*self-determination*) narodów i określoną w wiadomy sposób sprawę odbudowania Polski.

Przypatrzmyż się tedy, choć najpobieżniej, prawno-państwowym czyli ustrojowym przeobrażeniom, jakie dokonały się w Europie i w niektórych państwach poza-europejskich, ale ściśle związanych z europejskimi mocarstwami, względnie ich polityką. W tym celu podzielimy państwa na pięć grup. Do pierwszej zaliczamy państwa, które jako takie istnieć przestały, do drugiej państwa, które się usamodzielniały (niekoniecznie bezpośrednio wskutek wojny, ale choćby

pośrednio, wskutek wstrząśnień wywołanych wojną, albo wogóle w okresie powojennym); trzecią grupę stanowić będą państwa, znajdujące się obecnie w okresie poważnych reform wewnętrznych, nie idących jednak aż do zmiany formy rządu; w czwartej omówimy państwa, które zmieniły formę rządu; do piątej zaliczamy państwa, względnie ustroje mające pretensje do państwowości, które dzięki wojnie na nowo powstały, względnie zmartwychwstały.

Do pierwszej grupy należy, jak już wspomnieliśmy, tylko Czarnogóra, domena interesującego króla Nikity (Mikołaja), którego nie tak dawno jeszcze nazywali samodzierny Wszechrosji „swoim jedynym przyjacielem“, teścia króla włoskiego, Piotra Karageorgewicza serbskiego i W. X. Mikołaja Mikołajewicza. Czarnogóra rozplynęła się w morzu jugosłowiańskim, a „jedynego przyjaciela“ carów zakończył życie zagranicą.

W drugiej grupie należy zwrócić uwagę na Islandję, Irlandję, a poza Europą na Egipt i Indję. Islandja pod wpływem przebiegu wojny, przekształciła się z autonomicznej prowincji duńskiej w samodzielne państwo, złączone odtąd z Danją w formie t. zw. Unji realnej¹⁾; określa to ustawa związkowa z 30 listopada 1918, uchwalona przez obustronne reprezentacje (duńską i islandzką), a zatwierdzona przez plebiscyt islandzki. Obok wspólnego króla jest i wspólny Wydział, wybierany po połowie przez oba ciała reprezentacyjne, ale mający tylko prawo badania i inicjatywy w zakresie spraw wspólnych, nie mający natomiast prawa uchwalania, gdyż to ostatnie należy już do wspomnianych obustronnych ciał reprezentacyjnych. Ciało to po stronie islandzkiej składa się, pomimo maleńkich rozmiarów tego państwa, także z dwóch Izb. Pierwsza z nich, Izba posłów, wybierana jest przez ludność samą, z częściowem zastosowaniem systemu proporcjonalnego; drugą, tj. Izbę wyższą, wybiera częściowo ludność, częściowo uzupełnia się ją z grona osób wybranych do sejmu, na wzór Norwegii, gdzie tworzy się Izbę wyższą wyłącznie w ten sposób²⁾. Rząd islandzki jest odpowiedzialny przed Izbą posłów czyli Izbą niższą sejmu.

W Wielkiej Brytanji udało się gabinetowi Lloyd George'a dokonać wiekopomnego, tylekroć podejmowanego a nigdy przedtem nie przeprowadzonego dzieła usamodzielnienia czyli nadania *home-rule* Irlandji. Pomimo głodowej śmierci burmistrza miasta Cork, Mac Swiney'a, pomimo wszelkich wysiłków Sinnfeinistów, poświęcenia

¹⁾ Patrz Hans Emelin, *Verfassungsrecht der übrigen europäischen Staaten*, Berlin 1923.

²⁾ Patrz ustawy konstytucyjne z 9 i 18 maja 1920.

i wpływów republikańców de Valery, pomimo krwawej wojny domowej, opiera się dzisiejsze prawnopolityczne stanowisko Irlandji na ustawie z 31 marca 1922 (*The Irish Free State Agreement*), stawiającej Irlandję na równi z Dominionami angielskimi, tj. przyznającej jej pełną samodzielność państwową z zastrzeżeniem jej prawnopolitycznego związku z angielską koroną. Irlandja może utrzymywać, tak samo jak Dominiony, własne wojsko i flotę dla obrony wybrzeży, natomiast szereg osobnych postanowień gwarantuje znów militarne konieczności Anglii. Ulster, tj. północno-wschodnia protestancka część Irlandji (a właściwie sześć hrabstw, które nie są objęte ustawą o *home-rule*), reprezentowana jest w angielskiej Izbie gmin przez 13 członków; południowa, katolicka Irlandja zaś nie ma tam przedstawicieli.

Dotychczasowi dożywotnio wybieralni parowie irlandzcy w angielskiej Izbie Lordów zostali uchyleni, i już się ich nie wybiera. Obie części Irlandji, tj. zarówno Ulster jak i część południowa, mają swoje osobne dwuizbowe ciała reprezentacyjne ¹⁾.

W Indjach zaszła ta zmiana, że wicekrólowi Indyj, który wykonywał tam do niedawna władzę w imieniu korony angielskiej w sposób autokratyczny, władza ta została w znacznej części odebrana, gdyż najnowsze ustawodawstwo angielskie uwzględniło w roku 1919 dążenia ludności indyjskiej do samorządu i stworzyło tam odrębne centralne ciało prawodawcze, składające się z dwóch Izb t. j. Rady Stanu i Zgromadzenia Ustawodawczego. Składają się one tak z osobistości wybranych, jak i z członków mianowanych; do tych ostatnich należą przede wszystkim wszyscy członkowie doradczego ciała, ustanowionego przy wicekrólu pod nazwą Komitetu wykonawczego — i każdy z nich ma prawo pojawiania się i przemawiania w obu Izbach, a nie tylko w tej, do której należy. Zakres działania tego centralnego parlamentu rozciąga się na wszystkie sprawy wszechindyjskie, jest on atoli w znacznej części iluzorycznym wskutek tego, że wicekrólowi przysługuje prawo daleko idącego *veta* przeciw jego uchwałom, a ponadto, że z jednej strony może on wykluczyć z pod jego obrad projekty dotyczące spokoju i bezpieczeństwa w Indjach, a naodwrot może przeforsować w parlamencie uchwalenie ustaw, niezbędnych zdaniem jego dla tegoż spokoju, bezpieczeństwa oraz interesów Indyj.

Oprócz tego istnieją i prowincjonalne ciała reprezentacyjne w dziewięciu największych prowincjach, urządzone jednoizbowo.

¹⁾ Patrz H. E. Melin, j. w., oraz *The Statesman's Yearbook*, 1923.

a złożone z członków Komitetu wykonawczego, z pewnej mniejszej części członków mianowanych i z większej części członków wybranych. Oczywiście, że sprawy takie, jak n. p. zagraniczne, wojskowe, ogólnopodatkowe i t. p., nie należą do nich, lecz do centralnego parlamentu ¹⁾.

W Egipcie, który pozostawał pod protektoratem Anglii, władającej tam *de facto* od r. 1882, a który był *de iure* uprzywilejowaną prowincją turecką, pozostającą pod rządami Khedywa, usuniętego przez Anglię w r. 1914, — przeprowadzone zostało usamodzielnienie przed dwoma laty.

Anglia zastrzegła sobie tylko *condominium* co do Sudanu, oraz wszystkie swe prawa do bezpośredniej z nim komunikacji, co do bezpieczeństwa wojskowego, ochrony obcych i angielskich interesów komunikacyjnych, jako też te same prawa co do Suez. Głową państwa jest tam obecnie król Fuad I, następca osadzonego przez Anglię na tronie Husseina Kamila, a obok niego otwarto w Kairze parlament.

W trzeciej grupie, t. j. w rządzie krajów znajdujących się w okresie doniosłych wewnętrznych przeobrażeń, wysuwa się na pierwszy plan Hiszpanja. Przed niedawnym czasem dokonał się tam zamach stanu, wywołany poczuciem koniecznej potrzeby oczyszczenia stosunków krajowych z różnych objawów zgnilizny politycznej, i przed królem wystąpił generał Primo de Rivera markiz de Estella z propozycją zezwolenia mu na utworzenie wojskowego dyrektorjatu inspekcyjnego o charakterze tymczasowym, celem utrzymania publicznego porządku i zapewnienia normalnego działania ministerstw i publicznych organizacyj, — a zarazem oświadczył królowi, że rządy tego dyrektorjatu nie miałyby w niczem ukrócić ani ograniczać władzy królewskiej. Gdy król przychylił się do tej propozycji, utworzył Primo de Rivera gabinet, złożony z ośmiu generałów i jednego admirała, i rozwiązał Kortezy, bez których rządzi się po dzień dzisiejszy. Wprowadzono surową cenzurę prasy, zabraniającą wogóle krytykować rząd, a nawet przypisywać mu zamiary, których on nie ma; zorganizowano w drodze dobrowolnych zaciągów policję, mającą liczyć 450.000 ludzi, rozwiązano wszystkie rady gminne, stawiając na ich miejsce swoje organa; wydano szereg daleko idących porządkowych ustaw administracyjnych, zawieszono sądy przysięgłych, ponieważ były wystawione na terroryzm mafij i t. d.²⁾

¹⁾ H. Emelin j. w., *The Statesman's Yearbook*, j. w.

²⁾ Patrz szczegóły w londyńskim *Times* i w *Saturday Evening Post*, Wrzesień—Grudzień 1923.

We Włoszech dokonało się przeobrażenie wewnętrzne na mniejsze rozmiary co do formy, ale może dalej i głębiej sięgające, o ile chodzi o skutki, aniżeli w Hiszpanji. Dokonało go pojawienie się Mussoliniego na czele zastępów faszystowskich pod murami Rzymu, pod hasłem złamania, choćby siłą, rządów socjalistyczno-liberalnych, postawienie króla Wiktora Emanuela w ten sposób w przymusowej sytuacji, szybkie zrozumienie jej przez króla (szybsze, niż przez jego otoczenie), powierzenie Mussoliniemu rządów i cały dotychczasowy *regime* Mussoliniego w państwie włoskiem. Mussolini z socjalisty wyrobił się na męża stanu o szerokich horyzontach, o wybitnie narodowym sposobie myślenia, i prowadzi politykę naogół w dobrem słowa znaczeniu zachowawczą, tak w sprawach społecznych jak w stosunku do religji, Stolicy Apostolskiej i królewskości, nie cofając się, w razie jeśli uważa to za potrzebne, przed radykalnemi środkami, jak np. zagrożenie parlamentowi włoskiemu, że, gdyby spotykał z jego strony na trudności, to będzie rządził i bez parlamentu. Dla oparcia swego systemu i przeprowadzenia zamierzonych reform potrafił Mussolini uzyskać szerokie pełnomocnictwa, a przede wszystkim stworzył reformę wyborczą, zapewniającą temu stronnictwu, które uzyska przy wyborach względnie największą liczbę głosów, a w każdym razie przeszło 25% tychże, 356 mandatów z ogólnej cyfry 536, a więc okragło dwie trzecie ich części; dopiero zaś 180, czyli ostatnia trzecia część mandatów ma być rozdzielona proporcjonalnie pomiędzy wszystkie inne stronnictwa. Konstruując w ten sposób ustawę wyborczą, wychodził Mussolini z założenia, że jego stronnictwo faszystowskie niezawodnie tę większość głosów, a więc i tę ilość mandatów, uzyska, i nie omylił się też, albowiem przeprowadzone na wiosnę b. r. wybory dały mu nietylko rzeczoną ilość mandatów, ale nawet jeszcze więcej, a to z tego powodu, że oprócz oficjalnej faszystowskiej listy rządowej, t. zw. listy narodowej, zgłoszoną została jeszcze i prywatna faszystowska lista kandydatów, która także otrzymała znaczną ilość głosów, a więc wzięła udział w rozdziale wspomnianej ostatniej części mandatów¹⁾.

Ten system proporcjonalności jest właściwie jej parodią²⁾, ale zarazem i słuszną krytyką, i dowodzi zmierzchu tej idei, uważanej

¹⁾ To też stosunek cyfrowy przedstawia się tak, że kandydaci faszystowscy otrzymali 374 mandatów, a procent głosów oddanych na nich wynosi 60% ogółu oddanych głosów.

²⁾ Słusznie nazwano go w dziennikach „dysproporcją“, gdyż jeżeli stronnictwo, otrzymujące 25% czyli $\frac{1}{4}$ część głosów uzyskuje tem samem 66% czyli $\frac{2}{3}$ części mandatów, to nie może być już mowy o „proporcjonalności“. Nadmieniamy przytem, że reforma Mussoliniego pozwala, idąc za dobrym wzorem belgijskim, by wyborca oznaczył sobie sam porządek nazwisk na przedłożonej mu liście kandydatów.

w ostatnich czasach za panaceum politycznej wolności jednostek. Bo trudność określenia rodzajów mniejszości, którym się mandaty należą (czy mniejszości narodowe, czy polityczne, czy społeczne, czy gospodarcze), tudzież mozaikowatość sejmu wybranego ściśle proporcjonalnym systemem sprawiają, że sejm staje się niezdolnym do wytworzenia jakiegokolwiek stałej większości, mogącej ustalić na dłuższą metę pewien program polityczny i stać się podporą opartego na tym programie rządu. Ten stan rzeczy wytwarza poczucie bezradności i impotencji w sejmie i usposabia go do abdykacji z jego najważniejszych praw i najdonioślejszych prerogatyw, jak tego mieliśmy świeżo przykład w Polsce, na ustawie z 11 stycznia 1924. udzielającej niezmiernie daleko idących pełnomocnictw prezydentowi Rzpltej i rządowi w zakresie sanacji skarbu i waluty. To, co ze stanowiska indywidualnego, podmiotowego, jest najsprawiedliwszem, przynajmniej w teorii, może się stać, ze stanowiska ogólnopañstwowego, poważną klęską.

Prof. Ant. Peretiatkowicz, pisząc niedawno o tej kwestji ¹⁾, uważa proporcjonalność w konstytucji polskiej za urządzenie, które „nie jest szczęśliwe“, bo „proporcjonalność można stosować z pożytkiem tylko w związku z wprowadzeniem do ordynacji wyborczej takich czynników (może „zastrzeżeń“ albo „postanowień“? — *Przyp. aut.*), które ułatwiają utworzenie większości parlamentarnej, ta większość bowiem jest warunkiem zasadniczym normalnego funkcjonowania rządów parlamentarnych“. Skonstatowawszy to zupełnie słusznie, oświadcza się Peretiatkowicz za usunięciem z Polski zasady proporcjonalności, chociaż — dodaje — „można ją utrzymać w pewnych granicach“.

Zanim się jednak zacznie przeszczepiać zasady reformy wyborczej Mussoliniego do innych krajów, trzeba najpierw zdać sobie sprawę ze skutków, jakieby one w danym kraju wywołały, a więc przekonać się dokładnie, które to stronnictwa odniosłyby przy tym systemie zwycięstwo, a następnie, czy to spodziewane zwycięstwo i tę spodziewaną większość można uważać za zapewnione i trwałe przynajmniej na okres kilku kadencji sejmowych, boć niepodobna zmieniać podstaw tworzenia legislatury co kilka lat, niejako *ad hoc*. A w tej mierze są zdania podzielone ²⁾.

¹⁾ *Reforma wyborcza Mussoliniego (Przegląd Wszechpolski, kwiecień 1924).*

²⁾ N. p. *Głos Narodu*, omawiając w numerze z 23 kwietnia b. r. powyższe wywody Peretiatkowicza, spodziewa się, na wypadek wprowadzenia w Polsce systemu Mussoliniego, innej większości aniżeli ta, którą prof. P. ma na myśli.

Jeszcze przed pięciu laty zdobyła sobie proporcjonalność częściowy dostęp i do Francji.

Reforma prawa wyborczego francuskiego, przeprowadzona ustawą z 12 lipca 1919 roku, była wynikiem długich dyskusyj i prądów ścierających się ze sobą, ściśle rzecz biorąc już od roku 1875, t. j. od chwili uchwalenia ustawy konstytucyjnej z dnia 25 lutego, stanowiącej podstawę francuskiego prawa wyborczego¹⁾. Ze względu na to, że ustawa ta wyraża się bardzo lakonicznie i nie przesądza bynajmniej systemu wyborczego, system ten był kilkakrotnie zmieniany. Ordynacja wyborcza z 30 listopada 1875 r. wprowadziła system bezwzględnej większości, który z przerwą od roku 1885 do 1889 (system głosowania na listy) obowiązywał aż do reformy z r. 1919. Dyskusja domagająca się wprowadzenia zasady proporcjonalności do ordynacji wyborczej francuskiej była dość ożywiona już przed wojną, a przerwana wypadkami wojennymi z tem większą siłą odnowiła się po wojnie, która wogóle w swych skutkach ideę proporcjonalności wyborów podniosła prawie że do rzędu dogmatów demokracji.

Prawo, powstałe na podłożu tak sprzecznych idei zwykłej większości i proporcjonalności, nosi też wszystkie ujemne cechy każdego kompromisu. Lecz zanim przejdę do krytycznej jego oceny, chciałbym pokrótce przedstawić zasadnicze postanowienia omawianej ustawy.

Ustawa z 1919 r. wprowadza wielomandatowe okręgi wyborcze, pokrywające się z podziałem na departamenty. Na każde 75.000 ludności przypada jeden mandat, przyczem w razie, jeśli pozostała reszta ludności przenosi 37.500 mieszkańców, okręg wyborczy uzyskuje jeszcze jeden mandat. W razie, jeżeliby liczba przypadających na pewien departament mandatów była większą niż 6, wolno, lecz nie ma w tym względzie obowiązku, w drodze ustawodawczej dokonać podziału departamentu na dwa lub więcej okręgów (najmniejszy okręg musi jednakże wybierać 3 posłów).

Każdy kandydat składa, najpóźniej na 5 dni przed terminem wyborów, deklarację kandydatury, wierzytelnie podpisaną przez 100 wyborców okręgu. Kandydaci pragnący tworzyć jedną listę, mogą złożyć deklarację zbiorową lub w swych indywidualnych deklaracjach wymienić dokładnie nazwisko kandydatów, z którymi pragną utworzyć wspólną listę. Każda lista ma posiadać nazwę i pod tą nazwą zostaje zarejestrowana przez prefekturę. Żadna lista nie może za-

¹⁾ Artykuł 1 § 2 tej ustawy brzmi: „La chambre de députés est nommée par le suffrage universel dans les conditions déterminées par la loi électorale“.

wierać ilości kandydatów wyższej od liczby mandatów, która na dany okręg przypada.

Szczegółowego opisu aktu wyborczego ustawa z 1919 r. nie podaje, tak że nawet najważniejszych postanowień trzeba się doszukiwać drogą interpretacji i dedukcji logicznej, co niewątpliwie musimy poczytywać za wadę kodyfikacyjną. Wyborca nie jest związany nazwiskami kandydatów umieszczonych na jednej liście, lecz może je sobie dowolnie dobierać z różnych list, aż do ilości, jaka na dany okręg przypada (odpowiednia interpretacja art. 10 i innych). Jest to t. zw. system „panaszowania“. Nie należy jednak przypuszczać, aby wyborcy wolno było koncentrować swe głosy na rzecz jednego kandydata, gdyż mogłoby to zwichnąć cały system ustawy.

Przy rozdziale mandatów uzyskują mandaty przedewszystkiem ci posłowie, którzy zdobyli absolutną większość, a więc ilość głosów większą, niż wynosi połowa sumy wyborców. Jeżeliby natomiast pozostały jeszcze (z powodu rozstrzelenia głosów) mandaty nieobsadzone, to wchodzi wtedy w grę listy. Oblicza się przedewszystkiem iloraz wyborczy, dzieląc liczbę tych, którzy głosowali, przez ilość mandatów okręgu, następnie szuka się „średniej“ dla każdej listy, sumując głosy oddane na kandydatów danej listy i dzieląc je przez ilość tychże kandydatów. Należy zauważyć, że przy szukaniu średniej, sumuje się także głosy oddane na kandydata, który już mandat otrzymał, przez co potęguje się szanse listy silniejszej, gdyż zwiększa się jej średnią i narusza zasadę równości głosów. Następnie przydziela się każdej liście tyle mandatów, ile razy iloraz wyborczy mieści się w średniej danej listy. W razie, jeśliby i w ten sposób jeszcze nie wszystkie mandaty zostały obsadzone, pozostałe przydziela się liście najsilniejszej. Z tytułu przynależenia do listy, która na podstawie swej średniej uzyskała prawo do mandatu, nie może otrzymać mandatu taki kandydat, który nie uzyskał liczby głosów większej od połowy średniej swojej listy.

Ten ostatni przepis, jak wogóle niezwykle skomplikowany system wyborów, stwarza potrzebę i możliwość wyborów uzupełniających, sprzecznych w swej zasadzie z ideą proporcjonalności. Ustawa z 1919 r., nosząc charakter w najwyższym stopniu niezdecydowany, wahając się pomiędzy wyborami proporcjonalnymi a większościowymi, stwarza możliwość różnych wypadków rozdziału mandatów w sposób najniesprawiedliwszy, w praktyce z jednej strony nie zabezpieczając interesów mniejszości, z drugiej strony oddając los wyborów w ręce przypadku i pozostawiając szerokie pole zręcznej polityce wyborczej stronnictw. Zapatrywanie to potwierdza ujawniona ostatnio we Francji

dążność do zmiany tej ustawy wyborczej, przyczem jedni pragnęliby powrócić do dawnej ordynacji, inni chcieliby poczynienia koncesyj na rzecz idei proporcjonalności.

Nadmienić jeszcze wypada, że ustawa z r. 1919, posiadając licznych przeciwników, była gorąco dyskutowana w lutym b. r. w Senacie i Izbie, i tylko dzięki bardzo zdecydowanemu stanowisku Poincaré'go nie została uchylona.

Natomiast dnia 15 marca b. r. przeszła przez obie izby ustawa, zmieniająca w wielkiej mierze ustawę z 1919 r. Zabroniono stawiania niekompletnych list kandydatów (lista musi zawierać nazwiska tylu kandydatów, ile jest mandatów do obsadzenia), zmieniono termin rejestrowania list w prefekturze, oraz wysokość cyfry wyborców potrzebnych do skuteczności aktu wyborczego.

Wreszcie w związku z określeniem teoretycznej nazwy systemu ustawy z 1919 r., chciałbym zauważyć, że dr. Józef Buzek w swej *Ordynacji wyborczej do sejmu i senatu* poświęca kilka bardzo pobieżnych słów systemowi francuskiemu wyborów proporcjonalnych, nazywając go, z nieznanych mi bliżej powodów, systemem wysokiego dzielnika wyborczego. W każdym razie sądzę, że już właściwszą byłaby nazwa „system wysokiego ilorazu wyborczego“¹⁾.

Proporcjonalnego prawa wyborczego postanowiła w maju b. r. użyć partja liberalna w Anglii dla podważenia rządów Labour-Party i Mac Donalda i wniosła w Izbie gmin projekt przekształcenia angielskiego prawa wyborczego w tym duchu. Wniosek ten został jednak w Izbie znaczną większością głosów odrzucony.

W Persji zakończyła się walka pomiędzy monarchistami a republikanami narazie w sposób kompromisowy, Zgromadzenie Narodowe uchwaliło bowiem d. 24 marca b. r. detronizację szacha, proklamując równocześnie następcą jego syna. Pozostała więc dotychczasowa forma rządu, a zmieniono tylko osobę władcy. Czyżby nowy szach był rzeczywiście z przekonania republikaninem?

Rumunja przeprowadziła już dwukrotnie od czasu wojny zmianę konstytucji w duchu bardzo demokratycznym, ale z zachowaniem monarchji i dwuizbowości sejmu. Pozatem dają się jej we znaki skutki radykalnej reformy rolnej, trwający ciągle spór między unionistami a autonomistami o wewnętrzne urządzenie państwa, oraz groźby ze strony rosyjskiej, wypowiedane zuchwale przez Czi-czerina, iż Rosja zaniecha wojny zaczepnej o Bessarabję tylko w razie, jeżeli cała ludność Bessarabji wypowie się w drodze plebiscytu

¹⁾ Powyższe uwagi o francuskiej reformie wyborczej napisał asystent seminarjum prawno-politycznego w uniwersytecie lwowskim, p. Antoni Deryng.

za pozostaniem przy Rumunii. Tym pogrożkom przeciwstawić trzeba oświadczenia rosyjskich delegatów, złożone wobec przedstawicieli Anglii podczas pertraktacyj o zawarcie traktatu handlowego, iż Rosja zrzeka się żądania rewizji traktatu wersalskiego *in puncto* Rumunii. Należy też wspomnieć o usiłowaniach Rumunii skierowanych ku wzmocnieniu Małej Ententy, oraz ku związaniu państw bałkańskich wspólnym dynastycznym interesem rumuńskim.

Przechodzimy obecnie do ostatnich dwóch grup, czwartej i piątej, t. j. do państw, które zmieniły swą formę rządu, i do tych, które wskutek wojny powstały. Grupy te są najliczniejsze, a zmiany, jakie tu miały miejsce, są najdonioślejsze i najdalej idące. Do pierwszej z nich należą wszystkie trzy mocarstwa rozbiorowe, rozgromione przez wojnę i obcięte terytorjalnie, t. j. Prusy wraz z całą Rzeszą Niemiecką oraz poszczególne państewka wchodzące w skład tej Rzeszy, Austria, Rosja, następnie Turcja, Węgry, Grecja i Albania; — do drugiej Polska, Jugosławja, Czechosłowacja, państewka bałtyckie, Litwa z Kłajpedą, Gdańsk. Obie te grupy będziemy omawiać łącznie, i to nie opisowo, jak dotychczas, tylko według pewnych poszczególnych instytucyj państwowych; jedynie Rosji i Gdańskowi poświęcimy osobne uwagi. Zaczynamy od zmiany względnie ustalenia pewnej formy rządu.

Forma ta we wszystkich wymienionych państwach, z wyjątkiem Jugosławji i Węgier, jest republikańska; w jednych wskutek przekształcenia się monarchij w republiki, w drugich wskutek tego, iż państwa odrazu jako republikańskie powstały. I Polska dzisiejsza, t. j. ta, która się wyłoniła z wypadków listopadowych 1918 r., była republikańską już od pierwszej chwili, od dekretu J. Piłsudskiego z 14 listopada 1918, obejmującego władzę w charakterze tymczasowego Naczelnika Rzeczypospolitej polskiej, podczas gdy zawiązek Polski, stworzony aktem obu cesarzy z 5 listopada 1916, ustanawiał dziedziczną monarchję konstytucyjną. W Austrii, przekształconej konstytucją z 20 października 1920 na państwo związkowe, ustanowiono prawnie republikę już przez uchwałę tymczasowego Zgromadzenia Narodowego z 30 października 1918 r. o zasadniczych urządzeniach władzy państwowej, a potem przez ustawę z 12 listopada 1918 o formie rządu i państwa niemieckiej Austrii (po zrzeczeniu się tronu przez cesarza Karola ¹⁾). W Niemczech ²⁾ postanawiają to samo najpierw ustawy przejściowe z d. 10 lutego 1919

¹⁾ Patrz L. Wittmayer, *Oesterreichisches Verfassungsrecht*, Berlin 1923, str. 1; H. Kelsen, *Oesterreichisches Staatsrecht*, Tübingen 1923, str. 82—84.

²⁾ Patrz L. Wittmayer, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen 1922, str. 9 nn.

i 4 marca 1919 roku, a następnie wejmarska konstytucja Rzeszy z 11 sierpnia 1919.

W Turcji uchwaliło Zgromadzenie Narodowe w Angorze banicję dawno już zbiegłego i zdetronizowanego sułtana i dynastji, republikańską formę rządu i wreszcie całą nową konstytucję, a Kemal pasza został głową państwa, nazwanego oficjalnie w modlitwach, odprowadzanych co piątku w meczetach, republiką ludową¹⁾. Równocześnie zniesiono kalifat skutkiem dążenia Turcji do sekularyzowania formy państwa, wbrew tendencji innych państw muzułmańskich do zatrzymania tej najwyższej władzy i godności duchownej, chociażby ona miała przejść w ręce Zgromadzenia Narodowego. Równocześnie odbywa się, dzięki postanowieniom traktatu lozańskiego z 24 lipca 1923, który wstąpił w miejsce poprzedniego traktatu z Sèvres, proces wewnętrznej nacjonalizacji państwa tureckiego, kosztem jego terytorjalnej rozciągłości, a więc wbrew wielowiekowej tendencji dynastji Osmanidów.

I albański tron runął. Wedle wiadomości dziennikarskich z 30 marca b. r. „parlament“ tamtejszy uchwalił zniesienie tej pamiątki po księciu Wied, postanawiając poddanie republikańskiej formy pod plebiscyt, co jednak podobno ks. Wieda, o którym przed wojną tak wiele było mowy, nie przekonało jeszcze o tem, że jego gwiazda już definitywnie zgasła.

W Grecji król Konstanty, spokrewniony z Hohenzollernami, opuszcza kraj w 1917 r. pod naciskiem, ale bez abdykacji, a rządy przechodzą zastępczo w ręce jego syna; w r. 1920 dokonuje się przewrót w opinji narodu, i król Konstanty, wskutek śmierci syna, powraca na podstawie plebiscytu. Po śmierci Konstantego, wstępuje na tron syn jego Jerzy, który w r. 1923 otrzymuje „propozycję“ wyjazdu, zostaje nawet uprzejmie odprowadzony na dworzec i pożegnany przez dygnitarzy, i opuszcza Grecję, poczem zaczyna być mowa o odbyciu plebiscytu, mającego rozstrzygnąć o formie rządu, w razie zaś oświadczenia się za formą monarchiczną, o dynastji, względnie o osobie króla. Tymczasem wypadki przybrały tempo szybsze i kierunek ostrzejszy, i zamiast plebiscytu samo Zgromadzenie Narodowe uchwaliło dn. 25 marca b. r., na wniosek gabinetu Papanastasiu, proklamowanie republiki, detronizację i banicję króla oraz dynastji, a przeprowadzony *ex post* plebiscyt zatwierdził te uchwały i nadał państwu nazwę arystotelesowską *Hellenike Politeia*.

¹⁾ Co do szczegółów odsyłamy do bardzo interesujących wywodów prof. Tadeusza Kowalskiego p. t.: *Dokoła kwestji kalifatu i Reformy radykalne w Turcji* ogłoszonych w *Przeglądzie Współczesnym* z marca i kwietnia b. r.

Król jednak nietylko nie abdykował, ale założył z zagranicy protest przeciw usunięciu, na co rząd grecki odpowiedział dekretem o karnej ochronie republiki, zabraniając wychwalać nawet platonicznie dawne czasy i dynastję, czyto w prasie, czy na zgromadzeniach.

Odrębne stanowisko zajmują Węgry, oderwane całkowicie od r. 1918 od Austrii. Ostatni król węgierski Karol nie abdykował i nie zrzekł się formalnie swych praw monarszych, ale oświadczył, że się wstrzymuje od ich wykonywania, a zaraz potem ogarnęła Węgry zaraza bolszewicka. Po jej stłumieniu musiały Węgry, pod naciskiem Ententy, uznać dynastję habsburską za pozbawioną praw do tronu (ustawa z 3 listopada 1921), ale zarazem stwierdziły jeszcze w tymczasowej konstytucji z 25 lutego 1920, że zachowuje się monarchiczną formę *de iure*, a tylko *de facto* nie wprowadza się jej w życie ze względu na panujące stosunki. Na czele Węgier stoi więc rodzaj regenta, t. zw. zawiadowca państwa, Horthy, sprawujący władzę w imieniu niewiadomego z osoby króla, aż do czasu, w którym ustaną przeszkody obsadzenia tronu. Izba Magnatów sejmu węgierskiego zgodziła się też na czasowe usunięcie się od udziału w pracy ustawodawczej, ale zastrzegła sobie swe istnienie i pojawienie się w przyszłości znów na arenie, po gruntownem zreformowaniu jej składu w duchu bardzo demokratycznym.

Co się tyczy samej głowy państwa republikańskiego, to przedewszystkiem należy zaznaczyć, że mamy obecnie szereg republik, w których niema wcale osobnej głowy państwa, a funkcje jej przydzielone są naczelnikowi rządu, tak że jedna i ta sama osoba łączy w sobie i stanowisko naczelnika państwa i prezydenta ministrów. Ma to miejsce w niemieckich państewkach partykularnych, w Gdańsku, w Estonji i w Rosji, gdzie głową państwa jest Prezes Rady komisarzy ludowych. Natomiast mamy osobnych prezydentów Rzpltej w Polsce, Czechosłowacji, Austrii, Niemczech, Finlandji, Litwie, Łotwie i Turcji. Z tem łączy się ściśle kwestja sposobu ustanawiania głowy państwa republikańskiego. Tam, gdzie jest nią prezydent ministrów, wychodzi ona z wyboru sejmu; w Gdańsku wybiera prezydenta ciała rządzącego, t. j. senatu, izba poselska czyli sejm (art. 25 konst. gdańsk.), w Rosji wybiera prezesa Rady komisarzy ludowych sama Rada, zatwierdzając zaś ten wybór Wszechrosyjski Zjazd Sowiecki i Wszechrosyjski Centralny Komitet. Tam natomiast, gdzie państwo ma osobnego prezydenta Rzpltej, wybiera go albo Zgromadzenie Narodowe, t. j. obie Izby złączone na wzór francuski (Polska, Czechosłowacja, Austria), albo sejm (Litwa, Łotwa), albo naród, na wzór amerykański pośrednio

(Finlandja), względnie bezpośrednio, na sposób plebiscytowy, jak to ma miejsce w Niemczech, wedle konstytucji i ustawy z 4 maja 1920 — prawo głosowania ma tam każdy pełnoletni obywatel-wyborca, do ważności wyboru potrzeba bezwzględnej większości głosów, jeżeli jej jednak nie osiągnięto w pierwszym głosowaniu, to w drugim wystarcza względna większość¹⁾. Ale ten prezydent ma tam wielokrotnie większe prawa w ustawodawstwie niż w Polsce, bo ma on w Łotwie dwukrotne prawo *veta*, a w niektórych wypadkach może opóźnić ogłoszenie ustawy o dwa miesiące; w Finlandji ma prawo sankcjonowania ustaw; na Litwie prawo żądania ponownych obrad nad ustawą, wyjąwszy ustawy uznane przez sejm (który się tam nazywa „sejmas“) za nagłe; może wreszcie ten „sejmas“ rozwiązać i zarządzić nowe, na sześcioprymiotnikowej platformie oparte wybory. W Czechosłowacji prezydent może założyć swój sprzeciw czyli *veto* z tym skutkiem, że tylko zgodne ponowne obstawanie o b u izb sejmu czeskiego przy dotyczącej ustawie może to *veto* ubezwzględnić. W Niemczech jest zastosowanie *veta* dość rozległe i różnorakie; zakłada je prezydent Rzeszy, ażeby wywołać w ten sposób głosowanie ludowe czyli plebiscyt co do pewnego uchwalonego w sejmie projektu ustawy, i to albo wtedy, kiedy sam jest takiemu projektowi przeciwny, albo też kiedy projektowi sprzeciwia się Rada Państwa (*Reichsrat*), będąca następczynią dawnej Rady związkowej, i kiedy znów prezydent chce rozstrzygnąć przez plebiscyt dotyczący spór pomiędzy nią a Sejmem Rzeszy (*Reichstagem*, art. 73 i 74 konstytucji Niemiec z 1919 r.). Polska konstytucja nie poszła natomiast za dobrym przykładem dawnych przedwojennych ustawodawstw Francji i Stanów Zjednoczonych i obrała drogę odmienną od wyżej wymienionych powojennych kodyfikacyj, albowiem nie przyznała wogóle prezydentowi prawa *veta*, stawiając go w ten sposób w tem położeniu, że albo podpisze ustawę niezgodną z konstytucją, i wtedy dostanie się przed Trybunał Stanu za naruszenie konstytucji z art. 51, albo odmówi jej podpisu, i wtedy dostanie się znów przed Trybunał Stanu za niedopełnienie obowiązku podpisania ustawy w myśl art. 44 konstytucji. Pozostaje mu jedynie niewdzięczna droga zwlekania ile możliwości z położeniem tego podpisu i z zarządzeniem ogłoszenia. Nie można jednak tego zwlekania tak przeciągać, ażeby ono mogło wyjść w rezultacie na odmówienie podpisu, gdyż nie mogę podzielać zdania prof. Wł. L. Jaworskiego²⁾ i J. Ma-

¹⁾ L. Wittmayer j. w. str. 368, Giese; *Die Reichsverfassung vom 11 August 1919*.

²⁾ Patrz: *Nasza konstytucja*, Kraków 1922, str. 74.

kowskiego¹⁾, że prezydent „nie musi“ podpisać, względnie może nie podpisać pewnej ustawy, i starałem się to moje odmienne zdanie gdzieindziej uzasadnić, szukając rozszerzającej interpretacji, któraby, wśród pewnych specjalnych okoliczności, to niepodpisanie umożliwiła²⁾. Nadmienić jednak należy, że o ile chodzi o śląskie ustawodawstwo autonomiczne, to prezydent ma prawo niepodpisania ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego, któraby naruszała ustawę konstytucyjną dla Śląska z 15 lipca 1920, oraz ustaw państwowych polskich wydanych w dziedzinie nie zastrzeżonej dla ustawodawstwa śląskiego (art. 15 i 24 cytowanej ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920). Nadmienić wreszcie wypada, że obecnie ustaliła się już opinia wszystkich stronnictw politycznych w tym kierunku, że należy wzmocnić władzę prezydenta Rzpltej przez przyznanie mu, między innymi, prawa zakładania *veta*, oraz należy skonstatować, że, o ile chodzi o ustawodawstwo autonomiczne innych województw poza Śląskiem, to prezydent posiada już dzisiaj, na podstawie art. 3 ustawy z 26 września 1922 r., prawo jeszcze dalej idące, bo sankcjonowania (a więc i nie sankcjonowania) tych ustaw wojewodzińskich.

Dodajmy wreszcie, że i w Polsce i na Łotwie zastępują prezydenta marszałkowie sejmów.

Co się tyczy sposobu ustanawiania ministrów, spotykamy dziś trzy jego typy, łączące się po części z istnieniem lub nieistnieniem osobnej głowy państwa. W niektórych państwach, gdzie głową państwa jest prezydent ministrów, mianuje on sam członków swego gabinetu; tak jest w Prusiech, Saksonji i Württembergji; w innych natomiast podobnie urządzonych państwach, jak w Badenie, Bawarji, Estonji, wybiera ich sejm, podobnie jak wybiera premjera. Również wybiera sejm gdański tych senatorów, którzy są naczelnikami poszczególnych działów administracji, a w Austrii wybiera ich Rada Narodowa na wniosek komisji głównej, w razie zaś gdyby Rada ta nie była zebrana w chwili przesilenia ministerjalnego, wybiera ich tymczasowo sama główna komisja, po zebraniu się Rady zaś następuje zatwierdzenie, względnie odmienny wybór przez Radę. Na czas trwania przesilenia ma prezydent państwa

¹⁾ Patrz: *Stanowisko konstytucyjne prezydenta Rzeczypospolitej* (Przegląd Wszechpolski, wrzesień 1923).

²⁾ Patrz moją recenzję prac zbiorowych: *Nasza konstytucja i O naprawę Rzeczypospolitej* (Kraków 1922) w *Przeglądzie prawa i administracji* 1922, tudzież mój artykuł: *Kilka uwag o władzy Prezydenta Rzpltej* (Drogi Polski, Nr. 10—12 z r. 1923).

austrjackiego prawo poruczyć ustępującym ministrom lub nawet innym wyższym urzędnikom tymczasowe załatwianie spraw rządowych. Prezydent ministrów nosi nazwę kanclerza, a ma wicekanclerza jako zastępcę.¹⁾

W Jugosławiji mianuje ministrów król, w Niemczech, Czechosłowacji i Polsce prezydent Rzplitej. W Polsce jest on dziś w tej mierze formalnie niekrępowany (przeciwnie jak poprzednio wedle t. zw. małej konstytucji z 20 lutego 1919), albowiem mianuje premjera całkiem swobodnie, innych zaś ministrów tylko na wniosek premjera; w rzeczywistości jednak jest bardzo skrupowany, gdyż może dobrać tylko taki zespół ludzi, co do którego nie zachodzi obawa, ażeby bądźto wszyscy razem, bądź niektórzy z nich, nie spotkali się zaraz na pierwszym posiedzeniu sejmu, na którym staną celem uzyskania wotum zaufania, z odmową tego wotum, względnie z żądaniem ustąpienia, i nie musieli natychmiast ustąpić. I w tem objawia się właśnie to wysubtelnienie parlamentaryzacji naszej Republiki, które tak osłabia, jeżeli nie ubezwładnia rząd, w Polsce (art. 45 i 58 konst.).

Jeżeli teraz rzucimy okiem na ustrój dzisiejszych ciał reprezentacyjnych, to przekonamy się, że wzrosła ilość państw, w których ustrój ten jest jedno-izbowy, a zmniejszyła się ilość ustrojów dwu-izbowych²⁾, co idzie ręką w rękę z przekształcaniem się państw w republiki oparte na bezwzględnie przeprowadzonej zasadzie rządów ściśle parlamentarnych. Ideę tę apoteozuje, rzecz naturalna, jeden z głównych twórców i referent konstytucji, poseł prof. Dubanowicz, tak w sejmie jak w przedmowach do swego wydawnictwa konstytucji; wyjaśnia ją i wskazuje na jej źródło prof. W. Komarnicki³⁾; jest jej zwolennikiem prof. Peretiatkowicz; zwalczają ją prof. Estreicher, Jaworski, Rostworowski⁴⁾ i inni; ja zająłem wobec niej stanowisko krytyczne⁵⁾, dając

¹⁾ Konstytucja z 1920 r. art. 69—71; H. Kelsen, j. w. str. 192, 193.

²⁾ Np. wszystkie niemieckie partykularne państwa, oprócz Prus, przekształciły się w jednoizbowe. — Sejm Rzeszy niemieckiej był już przed wojną jednoizbowym, i pozostał nim i nadal, albowiem dzisiejszy *Reichsrat* (Rada Państwa) jest tem samym co poprzednia Rada Związkowa (*Bundesrat*), tj. reprezentacją rządów, a nie ludów.

³⁾ *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1921; *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej polskiej* 1923; *Ankieta o konstytucji* (Kraków 1924) art. pt. *Przewodnia idea konstytucji marcowej*.

⁴⁾ *Nasza konstytucja*, j. w.; *O naprawę Rzplitej*, j. w.; *Ankieta o Konstytucji*, j. w.; *Konstytucja z 17 marca 1921*, Kraków 1921.

⁵⁾ *Konstytucja państwa polskiego* Lwów 1921; *Ankieta o Konstytucji* j. w., art. p. t. *Główne niedomagania naszego ustroju konstytucyjnego*. Bardzo obszerne

wyraz przekonaniu, że Polska do tej idei jeszcze nie dorosła, albowiem urzeczywistnienie jej z pożytkiem dla państwa wymaga już bardzo zrównoważonego i prawie idealnego społeczeństwa o wysokim poziomie cnoty obywatelskiej i oświaty, spokojnych czasów i pomyślnych pod każdym względem warunków rozwoju państwowego. Na szczęście ostał się jeszcze w Polsce, pomimo tej idei, system dwuizbowy, tj. obok sejmu i senat, i to głównie dzięki usilnym staraniom tej właśnie grupy posłów, które p. Dubanowicz reprezentuje, co tu chętnie jako jej wielką zasługę zapisujemy. Atoli senat ten jest, znów dzięki tej idei, ograniczony do roli drugorzędnej, stanowisko jego wypaczone, a skład skoszlawiony. Powstał także senat w Czechosłowacji, a pozostał w Austrii (pod nazwą Rady Związkowej), w Prusiech (pod nazwą Rady Stanu), na Węgrzech (zawieszona obecnie a mająca ulec gruntownemu przekształceniu Izba Magnatów, j. w.).

Podstawą wyboru stało się prawie wszędzie w nowych ustrojach t. zw. sześcioprzymiotnikowe prawo wyborcze, i to do obu Izb, z wyjątkiem dwóch państw, Austrii i Prus. Austriacka Rada Związkowa bowiem wybierana jest przez sejmy poszczególnych państweczek (dawnych krajów koronnych) austriackich i ma reprezentować nietyle ludność, ile te kraje jako takie (*Staatenhaus*, resp. *Länderkammer*). Powrócono w ten sposób do dawnego systemu projektu kromieryskiego i konstytucji ołomunieckiej z 1849, zarzuconego od r. 1861 z wielką dla państwa szkodą z obawy przed „federalizacją“, a przywróconego dopiero dziś, w zupełnie zmienionych warunkach, ale, dla dawnego państwa, po niewczasie. Pruska Rada Stanu wybierana jest także w całości przez sejmiki prowincjonalne, dla reprezentowania prowincyj.

Spojrzymy teraz na uprawnienia tych ciał w stosunku do głowy państwa i do rządów. Głowę państwa w Polsce usunąć może sejm, i to bez współudziału senatu, jeżeli ona, tj. prezydent Rzpltej, przez trzy miesiące „nie sprawuje urzędu“ (art. 42 konst.); nie wchodzi tu w kwestję, bardzo sporną między prawnikami, jak rozumieć to niesprawowanie urzędu w związku z art. 40 i 41 konstytucji. Usunięcie odbywa się w sposób bardzo prosty: marszałek zwołuje niezwłocznie sejm i poddaje pod jego uchwałę pytanie, czy urząd prezydenta należy uznać za opróżniony; uchwała ta ma zapaść przy obecności co najmniej 222 posłów, większością $\frac{3}{5}$ części głosów. W Niemczech przedstawia się sprawa już sprawozdanie z *Ankiety*, pióra Dra M. Starzewskiego, umieścił *Przegląd Współczesny* w numerze kwietniowym b. r.

trudniej, bo tam sejm ma prawo tylko postawienia wniosku na usunięcie, i to większością $\frac{2}{3}$ części głosów; wniosek zostaje poddany pod głosowanie ogółu obywateli-wyborców, tj. tego samego czynnika, który prezydenta wybrał, podczas gdy w Polsce jedna poważna część czynnika wybierającego, tj. senat, jest od głosowania nad kwestją usunięcia wykluczona. Jeżeli głosowanie ludowe odrzuci wniosek sejmu, prezydent znajduje w tem wzmocnienie swego stanowiska i pośrednie wotum zaufania, a prócz tego otrzymuje zadośćuczynienie moralne, gdyż uważany jest za ponownie wybranego na dalszych siedm lat. Sejm zaś uważa się *ipso facto* za rozwiązany; stawiając więc zbyt pochopnie wniosek na usunięcie prezydenta, popełnia sejm na sobie *harakiri*, co go zapewne skłaniać będzie do daleko idącej w tej mierze ostrożności. I na Łotwie trudniej jest usunąć prezydenta, aniżeli w Polsce; tam bowiem potrzeba do tego $\frac{2}{3}$ części głosów, a więc np. 200 głosów na 300 posłów, gdy u nas, na tę samą ilość 300 posłów wystarczy już 180 głosów za usunięciem. Łotewski prezydent ustępuje ponadto automatycznie, jeżeli się politycznie skompromitował w sprawie rozwiązania sejmu, tj. jeżeli dał powód do plebiscytu w sprawie tego rozwiązania, plebiscyt zaś przeciw niemu się oświadczył.

Nie poruszam tu usuwania prezydenta Republiki przez fakt zapadłej na niego kondemnaty w procesie przed Trybunałem Stanu (bez względu na to, kto jest tym Trybunałem) o zdradę stanu i t. p., gdyż tu już nie chodzi o samą politykę, ale o coś więcej, i ten *modus* usuwania prezydentów istniał i przed wojną i zawsze istnieć będzie, gdyż wynika z konstytucyjnej odpowiedzialności głowy państwa republikańskiego.

O ile chodzi o stosunek ciał reprezentacyjnych do rządu i możność usunięcia go, to znajdujemy w całym szeregu dzisiejszych konstytucyj krótkie ale lapidarne postanowienie tej mniej więcej treści, że ministrowie potrzebują do swego urzędowania zaufania sejmu, i że, jeżeli ugodzi ich wotum nieufności sejmu, albo jeśli dotknie ich uchwała sejmu żądająca ich ustąpienia, to muszą automatycznie ustąpić. Postanowienie to jest dalszym wynikiem zaznaczonego wyżej doprowadzenia ściśle parlamentarnego systemu rządów do szczytu; — w Polsce ujęte jest ono w najzwęższe a zarazem najsilniejsze wyrazy: „Rada ministrów i każdy minister z osobna ustępuje na żądanie sejmu“. Poza Polską spotykamy je w Austrii, Niemczech, Prusiech, Bawarii, Badenii, Hessji, Württembergji, Saksonji, Gdańsku, w Czechosłowacji i w Estonji; stoi ono w ścisłym stosunku przyczynowości i skutku z mianowaniem ministrów przez sejm, mniej

zrozumiałem jest tam, gdzie sejm ich nie mianuje, idzie jednak mniej daleko aniżeli prawo odwoływania samego prezydenta Rzpltej (Niemcy, Łotwa j. w.). Nie wszędzie atoli odbywa się to w tak sumarycznej i szorstkiej formie jak w Polsce, gdzie odwołanie może nastąpić doraźnie, bez poprzedzenia go jakimkolwiek komisyjnym badaniem jego powodów, bez żadnych utrudnień, prostą większością głosów, czasem przypadkową, i znowu bez wszelkiego współudziału senatu. W Austrii natomiast potrzeba do powzięcia takiej uchwały kwalifikowanego kompletu w Izbie (Radzie Narodowej); na żądanie $\frac{1}{5}$ części obecnych musi być głosowanie odroczone do następnego dnia, przez uchwałę zaś samej Rady Narodowej można je jeszcze drugi raz odroczyć, aby przeszkodzić głosowaniu przypadkowemu (art. 74 konst. z 1920 r.). W Prusiech musi być taki wniosek podpisany przez 30 posłów, odbywa się nad nim dyskusja, można głosować nad nim dopiero nazajutrz, a najdalej do dni 14, i to imiennie, do uchwalenia go potrzeba, aby się za nim oświadczyła co najmniej połowa wszystkich posłów całego sejmu (art. 57). W Czechosłowacji musi być taki wniosek, o ile rząd sam nie domaga się wotum zaufania, odesłany do komisji i tam przedyskutowany i t. d.

Z kolei musimy zwrócić jeszcze uwagę na rolę i prawa samej ludności państwa w stosunku do sejmu, ustawodawstwa i rządu. Tu wysuwa się na pierwszy plan rozszerzenie prawa odwoływania sejmu przez ludność; tak jak sejm może odwołać ministrów, tak może sam zostać odwołany przez swych wyborców. Pierwowzoru tego urządzenia należy szukać w niektórych kantonach szwajcarskich, oraz w niektórych stanach amerykańskich; po wojnie weszło ono w skład prawa publicznego partykularnych państw niemieckich, jak Prusy, Bawaria, Baden, Saksonja, Württembergja, Hessja i t. d., oraz pojawiło się w Estonji, natomiast nie znalazło dostępu do konstytucji polskiej, ani do żadnego z wielkich państw republikańskich. Zgłoszenie żądania odwołania sejmu ubezwładnia też prawo sejmu do odwołania ministrów, skoro bowiem samo ciało reprezentacyjne zostało dotknięte takim wotum nieufności, to nie ma ono prawa udzielać ze swej strony takiego wotum rządowi, który może właśnie jest w zgodzie z ludnością, a któremu sejm, niebędący już wyrazicielem opinii ludności, chce, może z tego właśnie powodu, zgotować upadek. Żądanie odwołania wyjść musi zazwyczaj od takiej samej liczby ludności, jaka jest potrzebna do żądania t. zw. referendum ludowego, a rozstrzyga o niem plebiscyt.



Wzmianka o plebiscycie wprowadza nas na temat bezpośredniego udziału ludności w ustawodawstwie. Tych zagadnień nie będę jednak tu poruszał, gdyż omówiłem je w tem piśmie obszernie w roku zeszłym¹⁾, analizując instytucję referendum ludowego, inicjatywy ludowej, odbierania mandatów poszczególnym posłom (t. zw. *recall* amerykański) i t. p.; dodam tylko, że referendum dostało się już i do konstytucji estońskiej z 1920 r. i do konstytucji łotewskiej z 1922 r. Nie będę również, nie chcąc się powtarzać, poruszał rozwijającego się coraz bardziej problemu inicjatywy prawodawczej prawnopublicznych korporacji gospodarczych, bezpośredniego udziału ich przedstawicieli w ciałach reprezentacyjnych, tworzenia osobnych Izb fachowych a nie politycznych, mających mimo to bezpośredni udział w ustawodawstwie, a więc w działalności *par excellence* politycznej i t. p. Odsyłam zresztą w tej mierze, o ile chodzi o tę bezpośrednią reprezentację zawodową i jej udział w akcji politycznej, do bardzo obszernego materiału nagromadzonego w *Ankiecie o Konstytucji*, str. 162—226.

Na podstawie powyższych cech charakterystycznych dzisiejszych republik możemy teraz, zmierzając do konkluzji, stwierdzić, że dążnością dzisiejszych czasów jest nie tylko daleko idące zdemokratyzowanie republikańskiej formy ustrojowej, ale jej zupełne sparlamentaryzowanie, a co więcej, nawet przekształcenie jej w republikę napół bezpośrednią, tj. taką, w której niema ciała reprezentacyjnego i w której ogół obywateli-wyborców spełnia bezpośrednio czynność ustawodawczą i kontrolę administracji na zgromadzeniach i wiecach ludowych. Ten ostatni ogólny rys zaznacza się najwyraźniej w omawianem wyżej odwoływaniu sejmów przez naród, w referendum ustawodawczem, inicjatywie ludowej, w bezpośrednim udziale różnych gospodarczych a nie parlamentarnych organizacyj i czynników w ustawodawstwie, jednym słowem w tem wszystkim, co czyni ciało reprezentacyjne, a zatem i formę reprezentacyjną czyli republikę pośrednią zbędną, a zbliża ją do typu republiki bezpośredniej, względnie ją w tym kierunku przekształca. Sądu ogólnego o tej tendencji dzisiejszych czasów nie chcemy wydawać, gdyż uważamy ją przede wszystkim za reakcję przeciw poprzedniemu stanowi rzeczy na obszarze Rzeszy Niemieckiej i byłego cesarstwa rosyjskiego, gdzie brutalny militarystyczny imperjalizm i pruski gwałt i ucisk wywołać musiały, po swym upadku, potężny odruch, każdy zaś odruch idzie odrazu znacznie dalej, niżby doszedł powolny, ewolucyjny rozwój. To samo, w jeszcze większej mierze, da się powiedzieć

¹⁾ Patrz: *Walka z parlamentaryzmem* (Przegląd Współczesny, maj 1923).

o przekształceniu form ustrojowych na obszarze byłego caratu, do których omówienia właśnie przechodzimy, zarówno w usamoistnionych obszarach, jak Finlandja, Łotwa, Litwa kowieńska i Estonja, jak, przede wszystkim, na terenie bolszewickiego krwawego eksperymentu. Że zaś każda reakcja jest zarazem przejściową, jest jedną z prób szukania nowych dróg, więc i dzisiejszy stan rzeczy uważamy za przejściowy; czy zaś po tej próbie nastąpi coś lepszego lub też gorszego, zależy przede wszystkim od tego, czy w rzeczonych urządzeniach próbnych znajdowały się jakieś zdrowe ziarna, któreby się dało dla przyszłego ustroju wyzyskać, i czy społeczeństwa będą dość doświadczone i zrównoważone, aby umieć odróżnić to ziarno od plewy.

Wchodząc odrazu *in medias res* ustroju bolszewickiego, znajdujemy w Rosji dwie składowe części konstytucji, t. j. „deklarację praw ludu pracującego“ (smutną parodję deklaracji człowieka i obywatela), uchwaloną w styczniu 1918 przez III wszechrosyjski Zjazd Sowietów, oraz konstytucję właściwą, uchwaloną d. 10 lipca 1918 przez V wszechrosyjski zjazd Sowietów, złączoną z rozkazu tego zjazdu razem z deklaracją w jedną całość, i ogłoszoną dn. 19 lipca 1918 w oficjalnym organie *Izwiestja* Wszechrosyjskiego Centralnego Komitetu pod nazwą „konstytucja (ustawa zasadnicza) Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Sowieckiej Republiki“¹⁾. Deklaracja ta jest jednak prostem przeciwieństwem szczytnego hasła francuskiego: *Liberté, fraternité, égalité*, bo zamiast równości głosi nierówność, zamiast wolności ucisk jednych klas a wszechpanowanie drugich, zamiast braterstwa nienawiść i zagładę, jest więc biegunem wprost przeciwnym prawdziwej demokracji, która winna być wyrazem równości obywatelskiej wobec prawa. Ustrój ten stawia sobie wprawdzie za cel „unicestwienie wyzysku jednego człowieka przez drugiego“ (art. 3 konst.), ale do tego celu dąży zapomocą środków, przypominających bardzo znaną receptę o usunięciu bólu głowy przez to, że się głowę odetnie, polegających bowiem na tem, że się tych, których się uważa za „wyzyskiwaczy“, poprostu unicestwia. Wyzyskiwaczami są w pojęciu bolszewickiem wszyscy t. zw. „burżuę“, „burżujem“ zaś jest każdy, kto nie jest chłopem, robotnikiem ręcznym lub żołnierzem. I tylko ci ostatni mają prawo do życia tudzież prawa polityczne, przede wszystkim prawo wyborcze, burżuje zaś uważani są za klasę niepracującą, bo nie pracują rękami, nie mają więc prawa głosowania na członków Sowietów czyli Rad, wzglę-

¹⁾ Patr: Dr Ignacy Czuma, *Konstytucja Rosji Sowieckiej*, Kraków 1923.

dnie zjazdów rządzących, i nie mają prawa do życia, bo art. 18 konstytucji mówi: „Niepracujący niech nie je“. Z kapitałów zaś czy z majątków ziemskich nie mogą ci „burżu“ żyć, bo oczywiście znosi się przede wszystkim własność prywatną nieruchomą, ustanawiając na niej tylko równe prawo użytkowania pracujących (a nie „burżujów“, do których, wedle definicji Bucharina, należą „byli właściciele nieruchomości, bankierzy, kupcy, spekulanci, sklepikarze, lichwiarze, kornilowscy inteligenci, popi, archireje, jednym słowem cała czarna mafja“¹⁾). Kapitał zostaje usocjalizowany, banki, lasy i wnętrza ziemi ogłasza się jako majątek państwowy, pożyczki carskie unieważnia się. Znosi się zależność pracy od kapitału i oddaje w ręce robotników i „biedoty“ wiejskiej wszystkie techniczne i materialne środki wydawania gazet i książek, oraz oddaje się im wszystkie lokale nadające się na zgromadzenia ludowe. Odlącza się kościół od państwa a szkołę od kościoła i przyznaje się wszystkim obywatelom swobodę propagandy za i przeciw religii. W jak ohydny sposób prowadzi samo państwo sowieckie propagandę antyreligijną i ateistyczną, mamy sposobność codziennie prawie się o tem przekonywać. Za pomocą tych wszystkich środków, oraz przez zrywanie tajnych umów, organizowanie najszerszego bratania się wojujących między sobą armij z robotnikami i włościanami, spodziewała się Rosja sowiecka zdobyć za wszelką cenę rewolucyjnymi środkami demokratyczny pokój bez aneksyj i kontrybucyj, na zasadzie samostanowienia narodów (art. 4 konst.) Nadzieje jej na szczęście zostały zawiedzione; w traktatach w Wersalu, w St. Germain i w Trianon, unieważnione zostały traktaty brzesko-litewskie, a Rosja została postawiona wobec faktu, iż wszystkie traktaty, jakie zawrą zwycięskie mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone z państwami istniejącymi lub mającymi powstać na jej dawnym obszarze, zostają samo przez się uznane przez Niemcy, Austrię i Węgry. Francja nie zawarła też dotychczas traktatu z Rosją, głównie ze względu na wspomniane unieważnienie długów z czasów carskich.

Władza w państwie sowieckim sprawowana jest przez pięciostopniową hierarchję zjazdów Sowietów, czyli obradujących zjazdów delegatów robotniczych, włościańskich, kozackich i czerwonej armji; najwyższą władzą jest wszechrosyjski zjazd Sowietów, złożony z przedstawicieli sowietów miejskich oraz reprezentantów zjazdów sowieckich gubernjalnych (art. 24 konst.) Prawa uczestniczenia w wyborze tych delegatów nie mają, jak już zaznaczyliśmy, osoby „korzysta-

¹⁾ Patrz: Czuma, I. c., str. 6.

jące z pracy najemnika celem osiągnięcia zysku, żyjące z dochodów osiągniętych bez pracy, jako to: procenty od kapitałów, dochody z przedsiębiorstw, intraty z majątków i t. d., kupcy prywatni i pośrednicy handlowi, zakonnicy i słudzy duchowni“ i t. d. (art. 65 konst.) Również, rzecz oczywista, nie są oni wybieralni. Najwyższym organem ustawodawczym, wykonawczym i kontrolującym jest Wszechrosyjski Centralny Komitet Wykonawczy. Już z owego złączenia tych trzech funkcji, ustawodawczej, wykonawczej i kontrolującej, w rękach tegoż komitetu, wynika że ma on władzę absolutną i nieograniczoną (art. 31 konst.). Ten komitet powołuje, dla ogólnego zarządu sprawami państwowymi, Radę komisarzy ludowych (art. 35 konst.), dla kierowania zaś specjalnymi działami administracji poszczególne ludowe komisaryjaty, na których czele stoją właśnie poszczególni członkowie tejże Rady (art. 42 konst.) Rada wybiera sama swego przewodniczącego, będącego reprezentantem państwa na zewnątrz i niejako jego głową (dziś Rykow, przedtem Lenin), ten jednak potrzebuje zatwierdzenia ze strony Wszechrosyjskiego zjazdu Sowietów i Wszechrosyjskiego komitetu „które też mogą tak całą Radę jak i poszczególnych komisarzy usunąć, jak również wszelkie ich postanowienia cofnąć lub powstrzymać ich wykonanie“. Do tego zjazdu i komitetu należy także zmiana konstytucji oraz przyjmowanie w skład R. S. F. S. R. nowych jej współczłonków (art. 40 i 49 konst.).

To państwo nie chce jednak uważać siebie za „państwo“ we właściwym słowa znaczeniu. W art. 9 konstytucji czytamy bowiem, że zadanie jego konstytucji polega na ustanowieniu dyktatury proletariatu oraz najbiedniejszego włościaństwa w formie silnej władzy sowieckiej celem wprowadzenia ustroju socjalistycznego, w którym nie będzie władzy państwowej. Gdzie niema władzy państwowej, tam niema i państwa, jest tylko coś innego, co też konstytucja określa jako dyktaturę sowiecką i przeciwstawia państwu, widocznie jako jakiś stan pozapaństwowy, w którym proletariatowi daną jest sposobność znęcania się nad „burżujami“ aż do ich zupełnego wytępienia. Tylko w takim razie trudno jakoś żądać od zagranicy uznania siebie za państwo i za rząd *de iure* i chcieć wejść do społeczności międzynarodowej i do Ligi Narodów. A również nie można twierdzić, że w ustroju socjalistycznym niema być władzy państwowej, bo socjalizm opiera się właśnie na omnipotencji państwa i bynajmniej nie może być identyfikowany z anarchizmem ani pojmowany jako przeciwieństwo państwowości.

To, cośmy dotychczas powiedzieli, wystarcza zupełnie, aby stwierdzić, że na ideologję bolszewickiego państwa złożyły się para-

doksy i sofizmaty, jak dopiero co wymienione naiwne iluzje w rodzaju mniemania, iż cywilizacja społeczeństwa i państwa nie potrzebuje się opierać na własności prywatnej i może się obejść bez kapitału, przewrócenie piramidy społecznej szczytem na dół a podstawą do góry, rozpętanie wszystkich dzikich instynktów fanatycznej nienawiści i zaciekłości w przerażającym stopniu, zdumiewające zaślepienie, świadczące o bezgranicznej krótkowzroczności tych, którzy stwarzają na ziemi morze łez i krwi i istne piekło chyba poto, aby świat przekonał się jeszcze raz o tem, o czem wie oddawna, t. j. że tego rodzaju barbarzyńskie poczynania muszą się, prędzej czy później, zemścić srodze na swych sprawcach i zrobić miejsce stanowi rzeczy zgoła odmiennemu od tego, do którego oni zmierzali. Są to więc poczynania beznadziejne i bezdennie niedorzeczne, i nie można się dość nadziwić, że istnieją jeszcze żywioły, i to po części chrześcijańskie, które albo tego nie widzą, albo, co gorzej, widzieć nie chcą, i siejąc zniszczenie i zagładę dokoła siebie, same siebie gubią i zatracają.

Skreślony wyżej ustrój rosyjski uległ zmianie przez Konstytucję z 6 lipca 1923, mocą której powstała „Unja Socjalistycznych Sowieckich Republik“, złożona przedewszystkiem z następujących republikańskich ustrojów: rosyjska socjalistyczna federacyjna republika sowiecka, ukraińska socjalistyczna sowiecka republika, białoruska socjalistyczna sowiecka republika, zakaukaska socjalistyczna federacyjna sowiecka republika, obejmująca socjalistyczną sowiecką republikę Asserbejdżanu, takąż republikę gruzińską i takąż republikę armeńską. Unja ta (*United States* w angielskiem tłumaczeniu, wydanem przez *Foreign Office*) obejmuje więc przedewszystkiem Wielkorusję, czyli obszary Rosji europejskiej, prowincje północnokaukaskie, większą część Syberji i daleki Wschód, następnie republikę baszkirską, tatarską, dagestańską, górską, turkestańską, krymską, jakucką, autonomiczne terytorja: germańsko-nadwołżańskie (zamieszkałe w 67⁰/₀ przez kolonistów niemieckich, osadzonych przez Katarzynę II nad Wołgą), czuwaskie, wotjackie, kałmuckie, maryjskie, zyrjańskie, kabardo-bałkarskie, burjacko-mongolskie, karaczajewsko-czerkieskie, ojrackie, adigewsko-czerkieskie, karelskie i czeczeńskie, ludową sowiecką republiką kirgiską i takąż republikę korezemską.

Najwyższym organem władzy Unji jest kongres Sowietów Unji, w czasie zaś, w którym on nie jest zebrany, Centralny Komitet wykonawczy Unji, złożony z Rady Unji (wybranej przez Kongres Sowietów) i z Rady Narodości, złożonej z przedstawicieli republik sprzymierzonych i autonomicznych oraz terytorjów autonomicznych;

w czasach wreszcie nieobecności Komitetu sprawuje najwyższą władzę jego prezydium. Władza ustawodawcza należy z reguły do obu wspomnianych Rad; że jednak Rady te schodzą się z reguły tylko trzy razy do roku, należy w międzyczasie władza ustawodawcza i wykonawcza do wybranego prezydium Komitetu w liczbie 21 członków, włącznie z prezydentami obu Rad¹⁾. Centralny Komitet jest odpowiedzialny wobec Kongresu, Prezydium Komitetu zaś odpowiada wobec Komitetu.

Rada komisarzy ludowych jest organem wykonawczym i kierowniczym Centralnego Komitetu wykonawczego. Wybiera ją Centralny Komitet; składa się z prezydenta, wiceprezydentów i 10 komisarzy ludowych. Jest odpowiedzialną wobec Komitetu wykonawczego i jego prezydium, które mogą zawieszać jej dekrety i zarządzenia. Do Rady komisarzy ludowych przydzielony jest Zjednoczony Państwowy Departament Polityczny (O. G. P. U.), celem „zjednoczenia wysiłków rewolucyjnych Zjednoczonych Republik w walce z polityczną i ekonomiczną kontrrewolucją, szpiegostwem i bandytyzmem“.

Unja ma wspólny budżet państwowy i wspólne prawo obywatelstwa, obok którego jednak istnieje, na wzór europejski i amerykański, także obywatelstwo partykularne.

Zajmiemy się jeszcze pokrótce Gdańskiem i jego stosunkiem do Polski. I w literaturze i w polityce toczy się dość ożywiony spór co do tego, czy Gdańsk jest tylko „wolnem miastem“ (*Freie Stadt*), czy „wolnem państwkiem“ (*Freistaat*), przyczem, rzecz oczywista, Gdańsk broni uparcie tego drugiego określenia, sądząc, że mu to daje prawo do jak największej niezawisłości od Polski, do interpretowania wszystkich niejasnych postanowień traktatu wersalskiego na jej niekorzyść i do zawierania konwencji z Polską pod kątem widzenia gdańskiej „suwerenności“. Czyni też z tego swego pojmowania rzeczy obfity użytek, wyłamując się z różnych, spadających nań z mocy traktatu zobowiązań, a nie dopełniając tych, które obciążają go z racji zawartych z nim konwencji, i odwołując się zbyt często od orzeczeń przychylnego dla siebie Wysokiego Komisarza Ligi Narodów do samej Ligi.

W tej mierze zaznaczyły się w literaturze polskiej dwa poglądy: jeden, wyrażony przez Bohdana Winiarskiego, że Gdańsk jest państwem, choć niesuwerennem²⁾, drugi, wygłoszony przez Jul. Mankowskiego, że Gdańsk jest tylko autonomiczną korporacją tery-

¹⁾ Dlatego prezydium ustanawia Centralny Komitet czterech prezydentów, z jego grona.

²⁾ *Rzeki polskie ze stanowiska prawa międzynarodowego*, Poznań 1922.

torjalną, złączoną z Polską t. zw. protektoratem administracyjnym (przyczem autor tę nazwę krytykuje), a podlegającą suwerenności polskiej¹⁾. St. Kutrzeba mówi, że „stanowi to miasto w stosunkach międzynarodowych osobny podmiot, nie jest to jednak państwo udzielne“ (podkreślenie pochodzi od autora), z czego zdaje się wynikać, że uważa je za państwo, względnie państewko nieudzielne²⁾. Różnica pomiędzy powyższymi zapatrywaniem tłumaczy się, jak prof. Makowski sam zaznacza, rozmaitem pojmowaniem suwerenności państwa. Ponieważ zaś prof. B. Winiarski uważa, że suwerenność może być ograniczoną, przeto może on, pomimo tego że Gdańskowi oczywiście tej suwerenności brakuje, uważać go za państwo, — ja powiedziałbym: państewko — acz niesuwerenne. Biorąc rzecz ściśle teoretycznie, trzeba uznać, iż pojmowanie prof. Makowskiego, streszczające się w słowach, że „państwo albo jest suwerenne, albo niem nie jest, a *tertium non datur*“ (l. c., str. 34), jest najkonsekwentniejszym i najlogicznym, atoli potęga realnych stosunków jest tak wielką, że musimy się dopuścić odchylenia od tej czysto logicznej linii i uznać możność istnienia państw o ograniczonej czy upośledzonej suwerenności, w przeciwnym bowiem razie nie moglibyśmy uważać nawet takich Prus, ani Bawarii, ani Indyi, ani dzisiejszej Irlandji, ani żadnego dominionu angielskiego i t. p. za państwo, co też autor, naszem zdaniem mylnie, czyni. I wobec tego byłbym skłonny podzielać zapatrywanie Winiarskiego na prawną naturę Gdańska³⁾, tak samo, jak uważam i stworzoną w r. 1815 Rzeczpospolitą krakowską wraz z okręgiem, wbrew Makowskiemu, za państwo, i jak państewkami były i są wolne miasta Brema, Hamburg i Lubeka, republiki Andorra i San Marino, księstwo Liechtenstein, księstwo Monaco i tym podobne małe terytoria. Wielkość terytorjalnego obszaru niema bowiem żadnego wpływu na prawną naturę dotyczącego organizmu prawno-politycznego, a państwa, nawet suwerenne, mogą powstawać drogą traktatu międzyna-

¹⁾ *Prawno-państwowe położenie wolnego miasta Gdańska*, Warszawa 1923 str. 33—41 i 64.

²⁾ *Gdańsk-Górny Śląsk (Polskie prawo polityczne według traktatów, część II)* Kraków 1923, str. 21. A w swej pracy p. t. *Gdańsk i Polska*, ogłoszonej w Nr. 1 i 3 *Przeglądu Współczesnego* z 1922 r., nazywa Kutrzeba wyraźnie Gdańsk „państewkiem“, mówi o związku celnym, łączącym gospodarczo „dwa państwa“, zaznacza całkiem słusznie, że dyplomatyczny charakter reprezentanta Polski w Gdańsku podkreśla stanowisko Gdańska jako osobnego „państwa“ i t. d. (str. 39, 52, 54 w Nr. 1, str. 63 w Nr. 3: „po zaistnieniu gdańskiego państwa“).

³⁾ St. Kutrzeba zdaje się także przyjmować możność istnienia państw o upośledzonej udzielnosci.

rodowego bez żadnego współudziału w tej mierze ze swej strony, gdyż w chwili zawierania traktatu jeszcze nie istniały, a więc nie mogły być współkontrahentem; jest to jeden z powszechnie znanych sposobów powstawania państw. Sądzę, że i z tego powodu trzeba uważać Gdańsk za państewko, ponieważ ono do obszaru żadnego innego państwa, ani Polski, ani Niemiec, nie należy, a ma własne terytorjum, własne najwyższe, w szerokim zakresie nikomu nie podlegające władze i własne prawo obywatelstwa; za wolne miasto zaś we właściwym słowa znaczeniu należałoby, jak mi niemam, uważać takie okręgi miejskie, które wchodzą w skład pewnego państwa, ale mają pewne przywileje handlowe lub immunitety w zakresie praw zwierzchniczych, n. p. dawniej wolne miasto Brody, należące do Galicji, a przez nią do Austrii, ale o tyle wyjęte z powszechnego okręgu cłowego, że można tam było towary bez cła wprowadzać i stamtąd wywozić, a dopiero, gdy one szły z Brodów do Galicji, podlegały ocenie — i tak samo przy wywozie. Podobne stanowisko zajmował niegdyś i Triest.

Z tego jednak, że Gdańsk należy uważać, mojem zdaniem, za państewko, nie wynika bynajmniej, aby różne jego pretensje i uroszczenia były słuszne; gdyż on je opiera nietylko na swym charakterze państwowym, którego mu nie potrzebujemy odmawiać, ale i na mylnej teorii, że państwo, jako takie, musi być suwerennem. Tej zaś suwerenności odmawiamy mu słusznie wszyscy. Gdańsk zapomina, że państewko niesuwerenne może być ograniczone w swych prawach zwierzchniczych jeszcze znacznie więcej, niż on jest ograniczony na rzecz Polski, że zarzuty, które on Polsce z tytułu nieuznawania tej rzekomej suwerenności czyni, są całkowicie bezpodstawne, a wymagania, z którymi wobec Polski występuje, w bardzo przeważnej części wręcz nieuzasadnione. Wchodzenie w ich rozbiór przekraczałoby jednak granice, któreśmy sobie w tym szkicu wytknęli.





KRAKOWSKA SPÓŁNA
W KRAKOWIE,

poleca następujące wydawnictwa:

Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.

Brzeski T.: O zepsuciu i naprawie pieniądza.

Czuma I.: Konstytucja Rosji sowieckiej.

Dąbrowski J.: Węgry (z ilustracjami).

D'Englisch K.: Aktualne zagadnienia potraktatowe.

Dyboski R.: Anglja po wojnie.

Frejlich J.: Gospodarstwo samorządowe w b. dzielnicy pruskiej.

Galuszka A.: Uwagi o programie oszczędności w wydatkach państwowych.

Jaworski Wł. L.: Państwo praworządne a reforma rolna.

— Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji.

— Z zagadnień polityki światowej.

Kannenberga M.: Naczelna Izba Gospodarcza.

Konstytucja z 17 marca 1921. Wydał prof. Wł. L. Jaworski.

Krzymski E.: Historia filozofii prawa do połowy XIX w.

— System prawa karnego.

— Wykład procesu karnego.

Kumaniecki K.: Ustrój gminy wiejskiej w Polsce.

Lulek T.: Główne zagadnienie polityki handlowej w Polsce.

Michalski J.: Traktat pokojowy w Saint-Germain a obciążenie Polski.

O naprawę Rzeczypospolitej. Praca zbiorowa.

Rostworowski M.: Liga Narodów.

— Wytyczne konstytucji polskiej.

Sikorski Wł.: O polską politykę państwową.

Starzyński St.: Obywatelstwo Państwa Polskiego.

Steczkowski J.: O naprawie skarbu Rzeczypospolitej.

Szerer M.: Idea narodowa w socjologii i polityce.

Wolter Wł.: Czynniki psychiczne w istocie przestępstwa.

Zoll Fr.: O konwencji berneńskiej.

DO NABYCIA:

W KRAKOWSKIEJ SPÓŁCE WYDAWNICZEJ

(KRAKÓW, UL. ŚW. FILIPA 25)

W KSIĘGARNI JAGIELLOŃSKIEJ

(KRAKÓW, UL. WIŚLNA L. 3)

I WSZYSTKICH INNYCH KSIĘGARNIACH