

Dr MACIEJ STARZEWSKI

KONSTYTUCJA

REPUBLIKI

CZECHOSŁOWACKIEJ

372 / 59 / 22
XV

KRAKÓW 1926

NAKŁADEM KRAKOWSKIEJ SPÓŁKI WYDAWNICZEJ

DR. HUGO STARZEWSKI

KONSTYTUCJA

REPUBLIKI

CZECHOSŁOWACKIEJ

KONSTYTUCJA REPUBLIKI CZECHOSŁOWACKIEJ

Wydawnictwo Biblioteczna Prasa



1004-106451

KRAKÓW 1929

KRAKÓW I KRAKÓWSKI SPÓŁKI WYDAWNICZE

Dr MACIEJ STARZEWSKI

KONSTYTUCJA

REPUBLIKI

CZECHOSŁOWACKIEJ

Wydziałowa Biblioteka Prawnicza



1806106431

KRAKÓW 1926

NAKŁADEM KRAKOWSKIEJ SPÓŁKI WYDAWNICZEJ

D. MAGIEL STRZEWSKI

KONSTYTUCJA

REPUBLIKI

CZECHOSŁOWACKIEJ

Inw. № 7852

Seminarium Historyczno - Prawne

Uniw. Jag.

Dział III Nr. 1385

DRUK W. L. ANCZYCA I SPÓŁKI W KRAKOWIE

Książka o Konstytucji czechosłowackiej powstała z wykładów, wygłoszonych przez autora w letnim trymestrze 1925 r. w Krakowskiej Szkole Nauk Politycznych. Wykłady te opracowane zostały na podstawie niemieckiego wzorowego wydania czechosłowackich ustaw konstytucyjnych Dra Epsteina. W kilka miesięcy później dopiero miał autor możliwość zapoznać się z oryginalnym tekstem ustaw oraz z bogatą czeską literaturą przedmiotu, przede wszystkim ze znakomitą dziełem prof. Weyra. Zasadniczy plan został utrzymany, charakterystyki Konstytucji samej i instytucyj przez nią stworzonych, ocena ich i sąd ogólny w istotnych liniach pozostały te same, szczegóły jednak uzupełniono, rozwinięto lub zmieniono, szereg zaś twierdzeń bliżej umotywowano.

Celem książki jest zapoznać polskiego czytelnika z zasadniczą ustawą sąsiedniego, a pokrewnego narodu. Głównym przedmiotem badania jest tekst samej Konstytucji, uwzględniono jednak także ustawy zwyczajne związane z Konstytucją, urzeczywistniające jej ramowe przepisy. Metoda polega na zanalizowaniu przepisów prawnych, ściśle ustaleniu ich treści i znaczenia, na skreśleniu, na tak uzyskanej podstawie, fizjonomji głównych organów Republiki, wyjaśnieniu ich budowy i kompetencji, zastanowieniu się nad praktycznymi możliwościami ich funkcjonowania, wyznaczeniu wreszcie ich wzajemnego do siebie stosunku, — wkońcu na określeniu typu, do którego ustrój państwa czechosłowackiego należy zaliczyć, wydobyciu motyów indywidualizujących ten ustrój i odtworzeniu naczelných idei organizujących mechanizm państwowy. W ten sposób rozważania prawnicze są podkładem do wysnu-

cia wniosków teoretyczno-politycznych. Uwypuklone zostały przede wszystkim te urządzenia i te ich cechy, które charakteryzują wydatnie gmachy wzniesiony przez Konstytucję, lub które mogą wzbudzić szczególny interes przez swoją oryginalność i przez odmienne, niż zazwyczaj, ujęcie lub rozwiązanie ważnych problemów. Zwięzły wstęp informuje o najistotniejszych faktach z historii powstania państwa czechosłowackiego i jego Konstytucji.

Autor czuje się w obowiązku wyrazić gorące podziękowanie profesorowi swojemu, a dyrektorowi Szkoły Nauk Politycznych, Rektorowi Uniwersytetu Jagiellońskiego Michałowi Rostworowskiemu za podjęcie i zachętę do opracowania tematu — Docentom Karolowego Uniwersytetu w Pradze, doktorom Boháčkowi, Rauscherowi, Horačkowi, za niezwykle uprzejmość, z jaką udzielali autorowi pomocy i informacji bardzo cennych — wreszcie zarządom Biblioteki Narodowego Zgromadzenia oraz Biblioteki Karolowego Uniwersytetu za pozwolenie korzystania z bogatych ich zbiorów.

Paryż, w styczniu 1926 r.

Maciej Starzewski

WSTĘP

Gdy w dniu 28 października 1918 roku Wydział Narodowy Czechosłowacki ogłosił powstanie niepodległego państwa czechosłowackiego, dokonywując w drodze tego aktu bezkrwawej oswobodzicielskiej rewolucji, istniał już w Paryżu prowizoryczny rząd czechosłowacki, uznany oficjalnie przez państwa Koalicji. Rząd ten ukonstytuował się w dniu 14 września 1918 r., tworzyli go zaś: Prof. Tomasz Garrick Masaryk, jako prezes i minister skarbu równocześnie, Dr Edward Beneš, który kumulował teki spraw zagranicznych i spraw wewnętrznych, wreszcie generał Milan Ratisław Štefánik, jako minister wojny.

Utworzenie tego rządu było wynikiem długiej działalności Rady Narodowej Czechosłowackiej, która od końca 1915 r. zrazu pod nazwą Komitetu, od 1 listopada 1916 r. już jako naczelna reprezentacja narodowa rozwijała w państwach Ententy energiczną działalność, z początku tylko propagandystyczną, wkrótce także dyplomatyczną i wojskową. Rada składała się głównie z tych samych trzech działaczy, którzy później we wrześniu 1918 r. proklamowali się tymczasowym rządem. Wygnańcy polityczni, skazani na własne siły, wśród ciężkich wojennych warunków dźwigali na barkach los swego narodu, wywalczając stopniowo u obojętnych zrazu narodów Ententy i nieufnych ich gabinetów zrozumienie i uznanie dla odwiecznych dążeń niepodległościowych mało dotychczas znanych Czechów i Słowaków. Niestrudzeni, pełni zapału i poświęcenia, zręczni, głęboko wykształceni i doskonale zorientowani, za-

częli od pozyskania sobie zaufania licznych kolonij czeskich i słowackich w Ameryce (około 1,500.000 ludzi), Rosji (około 200.000), Anglii i Francji. Skoordynowali rozstrzelone wysiłki emigrantów, poddali ich pod swoje kierownictwo, zdobyli w ten sposób materialną podstawę dla swej akcji i moralne oparcie dla swego autorytetu. Posiadając już taki kapitał, nawiązali stosunki z rządami i sztabami państw głównych Koalicji. Pierwsze owoce swej działalności zebrała Rada Narodowa w dniu 10 stycznia 1917 r., gdy sprzymierzeni w słynnej nocie, będącej odpowiedzią na zapytanie prezydenta Wilsona co do celów wojennych Ententy, wymienili, między innymi celami, także i oswobodzenie Czechosłowaków z pod obcego panowania. W ten sposób po raz pierwszy sprawa czeska znalazła się przed forum międzynarodowem jako problem międzynarodowy, a nie wyłącznie czysto wewnętrzne zagadnienie monarchji austriacko-węgierskiej. Forma rozwiązania tego problemu nie była jednak podówczas jeszcze, w 1917 r., przesądzona: Ententa nie stanęła jeszcze na gruncie zupełnej niepodległości państwa czeskiego, co z konieczności pociągnąć musiałoby za sobą rozpadnięcie się i zupełne zniszczenie monarchji. Daleko było do końca wojny i podstawy przyszłego pokoju nie mogły być jeszcze jasno ustalone. Radę Narodową czekała długa praca, zanim osiągnęła zgodę gabinetów Ententy na takie postawienie sprawy czeskiej, któreby w pełni odpowiadało dążeniom Rady i narodu, w którego imieniu Rada działała. A chodziło nie tylko o przyznanie narodowi czeskiemu prawa do własnej, całkowicie niezależnej państwowości, niezwiązanej w żadnej formie z austriacko-węgierską monarchją, — chodziło także o uzyskanie dla tego państwa możliwie najszerszych granic. By zaś tego dopiąć, trzeba było uzyskać zastosowanie wobec Czech zmodyfikowanej sztandarowej dla Ententy zasady narodowościowej, na której przecież i Czesi opierali swe prawa do niepodległości. Państwo czeskie, względnie czechosłowackie — ponieważ od samego początku Komitet stał na gruncie nierozdzielności spraw i istotnej jedności obydwu tych słowiańskich narodów, — nie mogło obejmować terytorjów zamieszkałych wyłącznie przez Czechów i Słowaków. Zwłaszcza Czechy właściwe, stanowiące nie-

wątpliwą całość geograficzną i gospodarczą, posiadające przeszło 39% Niemców, w zwartej masie zamieszkujących głównie północną część kraju, przy bezwzględnem stosowaniu zasady samostanowienia narodów powinnyby były ulec podziałowi. Ale i w innych częściach przyszłego państwa stosunki narodowościowe były niedość korzystne dla Czechów, i nie leżało w ich interesie, by tam także były brane za wytyczną przy określaniu granic. Rada wysunęła więc zasadę zachowania historycznych granic dawnego królestwa czeskiego i wkońcu zdołała uzyskać jej uznanie. Obydwie zasady: narodowościowa i historyczna, połączone razem, pozwoliły dopiero na osiągnięcie maximum korzyści terytorjalnych.

Politycy czescy, którzy na emigracji ujeli w swe ręce losy ojczyzny, zdawali sobie sprawę z tego, że dla przekonania gabinetów o słuszności żądań czeskich i dla uzyskania ich zaufania oraz poparcia nie wystarczy zasypywać je memorjałami: wiedzieli, że na szalę trzeba rzucić większej wagi argumenty, argumenty czynów.

I Rada z całą energją przystąpiła do organizowania armji czechosłowackiej, walczącej u boku Ententy przeciwko państwom centralnym. Ta akcja wojskowa spleta się odtąd z akcją dyplomatyczną w ten sposób, że każdy nowy etap rozwoju organizacyjnego tej armji oraz ustalania się jej prawnego stanowiska jest równocześnie etapem w rozwijaniu się międzynarodowego stanowiska narodu czeskiego i coraz to większego zbliżania się tego narodu do celu własnej państwowości. Pierwszym krokiem na tej drodze był dekret Prezydenta Republiki Francuskiej z 16 grudnia 1917 r., zezwalający na tworzenie armji czechosłowackiej we Francji. Według słów dekretu, miała to być armja autonomiczna, walcząca pod własnym sztandarem przeciw państwow centralnym, uznająca pod względem wojskowym władzę najwyższą głównego dowództwa francuskiego, pozostająca jednak pod względem politycznym pod kierownictwem Rady Narodowej. Dekret, aczkolwiek był tylko aktem jednostronnym Rządu Francuskiego, miał jednak niezmierną wagę. Francja uznawała w nim jedność Czechosłowaków, godząc się *implicite* na ich nierozdzielność w przyszłości, — upoważniała ich do tworzenia własnej armji, co prze-

cież jest atrybutem jedynie podmiotów międzynarodowo-prawnych, — uznawała wreszcie w pewnym zakresie *quasi-rządowe* uprawnienia Rady. O wiele dalej jeszcze poszły, w cztery miesiące później, Włochy, zawierając z Radą Narodową czechosłowacką konwencję w dniu 21 kwietnia 1918 r. Konwencja ta, wyrażająca ze strony rządu włoskiego uznanie armii czechosłowackiej, jednolitej i autonomicznej, podlegającej władzy Rady Narodowej pod względem politycznym, prawodawczym i rządowym, mogła być zmieniona jedynie w drodze układu pomiędzy kontrahentami. Był to już zatem akt dwustronny, o treści międzynarodowej, przez sam fakt istnienia swego świadczący o milczącym uznaniu ze strony Włoch międzynarodowej osobowości prawnej narodu czechosłowackiego, Rady zaś za rząd *de facto* tego narodu. Taką też interpretację tego aktu (tudzież późniejszej umowy z 30 czerwca) dał włoski prezes ministrów Orlando w mowie wygłoszonej w parlamencie dnia 3 września 1918 r.

Za temi dwoma aktami poszły inne, zawierające już wprost i wyraźnie, a nietylko *implicite*, uznanie Czechosłowaków i ich rządu. Wywołało je z jednej strony przyjęcie przez sprzymierzeńców w całości antyaustriackiego programu, coraz większe wyzwalanie się ich z pod wpływu legitymistycznej zasady na skutek gwałcenia przez Niemcy i Austro-Węgry zasad prawa międzynarodowego, — z drugiej strony wzrost wpływów czeskich, będący rezultatem ich akcji wojskowej. Wielkie wrażenie wywołały zwłaszcza walki wojsk czeskich na Syberji. W Rosji mianowicie legjony czeskie, formowane jeszcze za czasów caratu jako integralna część armji rosyjskiej, przeważnie z jeńców, żołnierzy austriackich, poczęły pod koniec rządów Kiereńskiego reorganizować się w charakterze niezależnej już armji czechosłowackiej w sile jednego korpusu, który mógł być użyty tylko w walce przeciw zewnętrznemu wrogowi. Po zdobyciu Kijowa przez bolszewików (8 lutego 1918 r.) zawarli Czesi układ z generalissimusem Murawiewem, zapewniający im, jako części armji francuskiej, zbrojną neutralność oraz wolny przemarsz do Francji. Niedługo utrzymała się jednak zgoda między Czechami a bolszewikami. Zmuszeni w kwietniu ustąpić z Kijowa przed Niemcami i Austriakami, zagrożeni roz-

brojeniem i internowaniem przez bolszewików, Czesi, począwszy od maja, torują sobie z bronią w ręku, wśród walk z bolszewikami i Niemcami, drogę do Władywostoku, w zamiarze odpłynięcia stamtąd do Francji. Zajmują linje kolejowe syberyjskie i przeszło rok trzymają Syberję w swej władzy za zgodą Ententy, przeciwstawiając się jako zorganizowana siła bolszewikom.

Ta syberyjska epopeja zrobiła ogromne wrażenie w Europie i Ameryce. Legjony czeskie stały się popularne, gabinety przekonały się, że Czechosłowacy są zdolni stworzyć realną siłę. Anabaza, wyzyskana umiejętnie przez Radę Narodową, przyczyniła się walcnie do szybkiego odtąd rozwoju sprawy Czechosłowacji. Pojawia się szereg aktów ze strony rządów państw sprzymierzonych, aktów o decydującem znaczeniu, z których każdy przynosi coraz to większe wzmacnianie się i ustalanie międzynarodowego stanowiska Czechosłowaków. W końcu maja 1918 r. sekretarz stanu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej wyraża Radzie Narodowej sympatję swego rządu dla dążeń wolnościowych Czechosłowaków, a solidarność z jego słowami oświadczają premierowie Anglii, Francji i Włoch w oficjalnym komunikacie Rady Wersalskiej. Równocześnie wyraża Anglja gotowość uznania armji czechosłowackiej za zorganizowaną jednostkę walczącą za sprawę sprzymierzonych, Radę Narodową zaś za najwyższego kierownika ruchu oswobodzeniowego.

Wszystkie akty, o których dotychczas była mowa, ogólnikowo tylko lub wyłącznie w sposób domniemany przyznawały Czechosłowakom pewne uprawnienia międzynarodowe. Państwa Ententy, wyrażając uznanie czechosłowackiego ruchu niepodległościowego i popierając te dążności, nie znalazły jeszcze formuły, z której mogłoby wypłynąć jasno prawno-międzynarodowe stanowisko Czechosłowaków. Według zasad prawa międzynarodowego nie można było uznać państwa czechosłowackiego: Czechosłowacy nie mieli rządu, wykonywającego władzę na obszarze określonego terytorjum, rozporządzającego siłą przymusu i zdolnego utrzymać swą niezawisłość na zewnątrz. Nie mogło również wchodzić w rachubę uznanie ich za belligerentów, skoro takie uznanie jest wyrazem przedwstęp-

nego uznania za państwo, niejako niższym jego stopniem, a przeto wymaga podobnych warunków. Znaleziono formułę nową: uznano Czechosłowaków za naród uprawniony do walki za swą niepodległość, posiadający organ naczelny, który reprezentuje jego interesy na zewnątrz i kieruje jego działalnością¹. Formuła ta obejmowała uprawnienia wykonywane już faktycznie przez Radę Narodową: zawieranie umów z rządami państw obcych, tworzenie armji rządzącej się autonomicznie na wewnątrz. Pierwsza Francja przystąpiła do uregulowania na tej podstawie międzynarodowego stanowiska Czechosłowaków.

List ministra spraw zagranicznych Pichon'a do Rady Narodowej, z dnia 29 czerwca, pisany z okazji wręczenia sztandaru armji czechosłowackiej przez Prezydenta Poincaré, zawierał ustęp: «Rząd Republiki, będąc świadkiem waszych wysiłków i waszego przywiązania dla sprawy sprzymierzonych, uważa za rzecz słuszną i konieczną proklamować prawa waszego narodu do niepodległości i uznać publicznie i oficjalnie Radę Narodową jako organ najwyższy interesów ogólnych i zawiązek przyszłego rządu czechosłowackiego». Równocześnie nota zawierała zobowiązanie się rządu francuskiego do popierania aspiracyj Czechosłowaków do niepodległości w historycznych granicach ich krajów, wyzwolonych z pod jarzma Austrii i Węgier. W podobnym sensie poczęli składać deklaracje i inni sprzymierzeni. Wielka Brytania uznała 9 sierpnia Czechosłowaków za naród sprzymierzony, ich armję za jedną sprzymierzoną armję współwalczącą, pozostającą w regularnej wojnie z państwami centralnemi, a Radę Narodową za najwyższy organ interesów narodowych i za przedstawicielkę przyszłego rządu. W podobnych mniej więcej terminach obracała się deklaracja Japonji z 9 września. Najdalej poszły Stany Zjednoczone: 2 kwietnia oświadczył Lansing, iż rząd jego uważa, że pomiędzy Czechosłowakami a państwami centralnemi istnieje stan wojny, oraz że uznaje Radę Narodową za rząd, prowadzący wojnę *de facto* i wyposażony we władzę potrzebną

¹ Por. Mercier, *La formation de l'Etat Tchécoslovaque*; autor powołuje się na wykłady profesora de Lapradelle.

do kierowania sprawami wojskowymi i politycznymi Czechosłowaków. Prócz tego oświadczył gotowość rządu Stanów Zjednoczonych do zawiązania formalnych stosunków z uznanym w ten sposób rządem *de facto*.

Na podstawie tych wszystkich deklaracji — gdy klęska państw centralnych nie ulegała już wątpliwości, a potrzeba sparowania spóźnionych wysiłków Austrii (która chciała zyskać sobie sympatje nadaniem ludom monarchji szerokiej autonomji) nakazywała wytworzenie faktu dokonanego — Rada Narodowa przekształciła się w rząd tymczasowy 14 października 1918 r. Masaryk, bawiący podówczas w Washingtonie, wydał w imieniu rządu, jako jego prezes, deklarację niepodległości w dn. 18 października. W najbliższych dniach następnych rząd czechosłowacki został formalnie uznany przez główne mocarstwa Ententy i mianował swych przedstawicieli dyplomatycznych w Stanach Zjednoczonych, Anglii, Francji, Włoszech i Japonji. W ten sposób mocarstwa sprzymierzone, przechodząc do porządku dziennego nad teorią prawną, przez uznanie rządu tymczasowego uznały Czechosłowację za państwo, zanim jeszcze ziściły się warunki objęcia przez Czechosłowaków władzy na własnem terytorjum.

W chwili wybuchu rewolucji w Pradze w końcu października 1918 r. stan rzeczy przedstawiał się zatem jak następuje: Czechosłowacja była uznana za państwo niezawisłe przez pięć państw Ententy. Posiadała utworzoną i przebywającą zagranicą armję (około 128.000 żołnierzy), armję walczącą przeciwko państwom centralnym pod naczelną komendą głównego dowództwa armji Ententy, posiadała własny rząd, mający swych przedstawicieli dyplomatycznych i zawierający z rządami innych państw umowy o charakterze umów międzynarodowych, rząd, który powstał i przebywał, jak jego armja, zagranicą. Kraj sam i olbrzymia większość narodu pozostawały pod władzą dawną, i to nie tylko faktycznie, ale i prawnie, skoro Austria i Węgry, w skład których przyszła Czechosłowacja wchodziła, z praw swych wobec niej, od wieków posiadanych, w żadnym akcie nie zrezygnowały i prawa te w dalszym ciągu wykonywały.

Pomimo to, że paryski rząd Masaryka był rządem emi-



gracyjnym, że od kraju był odcięty i nie mógł znosić się z ludem, w którego imieniu działał, pomimo to jednak, mógł się on powołać nietylko na prawa, jakie otrzymał od Ententy, ale mógł z całą słuszością twierdzić, że jest reprezentacją narodu całego i że z ramienia narodu akcję swą prowadzi. W samych Czechach bowiem, pomimo ucisku i represyj, których wprowadzenie umożliwiła rządowi wiedeńskiemu wojna, pomimo rozwijającego się systemu policyjno-militarnego, pomimo rządów wojskowych, stanu wyjątkowego, drakońskich wyroków, zawieszenia wszelkich swobód, zupełnego zakneblowania prasy, — akcja dążąca do wyswobodzenia Czech rozwijała coraz szersze kręgi i coraz głębiej wnikała w społeczeństwo. Czesi nie podnieśli zbrojnego powstania przeciw Austrii, — nie było to technicznie możliwe, — na każdym kroku manifestowali jednak swoje dążności niepodległościowe i antyaustriackie, zarówno na froncie przez masowe dezercje i poddawanie się wojskom Koalicji, jak wewnątrz kraju, stawiając bierny opór zarządzeniom mającym na celu wzmocnienie i zaopatrzenie armji, bojkotując pożyczki wojenne, organizując strajki polityczne i manifestacje głoszące odważnie prawa narodu.

Organami jednolitej woli narodu ujarzmionego stały się «Czeski Związek» i «Wydział Narodowy». Dnia 18 listopada 1916 r. ogłosiły one następującą odezwę, wyjaśniającą ich powstanie i cele:

«Do narodu czeskiego! Wydarzenia obecnej chwili zmuszają czeskie partje do przyjęcia wspólnego stanowiska wobec pewnych zagadnień i zjawisk. Można się spodziewać zmian, dotyczących podstaw państwa austriackiego i jego konstytucji, wylaniają się zagadnienia, których jednostronne rozwiązanie nie leży w interesie naszego narodu. W dzisiejszych niespokojnych czasach wydarzeń o światowo-historycznem znaczeniu żadna partja nie może sama przyjąć odpowiedzialności za bezpieczeństwo politycznych praw całego narodu i za dalszy rozwój, jaki nastąpi po ukończeniu walk na polach bitew. W przekonaniu, że spełniamy wolę całego narodu, dzisiaj bardziej jeszcze niż przedtem wołającego o narodową jedność, — łączymy na podstawie zasady większości posłów czeskich do Rady Państwa w jedność «Czeskiego Związku». Obok tego związku cze-

skich posłów, którego celem jest jednolite postępowanie w narodowo-politycznych i konstytucyjno-prawnych zagadnieniach, wstępuje w życie równocześnie wybrany z pośród przedstawicieli partij politycznych «Wydział Narodowy», który będzie podporą wszystkich politycznych poczynañ «Czeskiego Związku», a zarazem najwyższą moralną instancją we wszystkich zjawiskach politycznego życia, wymagających rozwiązania z ogólnonarodowego stanowiska, a wymykających się z pod kompetencji posłów».

Na wiosnę 1917 r. rząd wiedeński zwołał Radę Państwa, po raz pierwszy od czasu wybuchu wojny. Pisarze czescy zwrócili się wówczas do posłów z płomienną odezwą, żądając od nich, by wszystkie siły swoje i całą ofiarność oddali narodowi i pracowali odważnie nad ziszczeniem w pełni programu narodowego, harmonizującego z nadchodzącą epoką przyszłej demokratycznej Europy, Europy wolnych, własne prawo posiadających narodów. Zagrzani tym manifestem, posłowie ze «Związku Czeskiego» przez usta prezesa swego Stańka złożyli 30 maja w Radzie Państwa deklarację, domagającą się przekształcenia monarchji w związek państw narodowych, wolnych i równouprawnionych, związek, w którego skład wchodziłoby demokratyczne państwo czeskie, łączące w sobie wszystkie gałęzie czechosłowackiego narodu. Po raz to pierwszy Czesi w oficjalnej reprezentacji państwa austriackiego niedwuznacznie i stanowczo wysunęli program połączenia Czechów i Słowaków w jednym tworze państwowym, aczkolwiek jeszcze w ramach związku austriackiego.

I z tego programu narodowościowego nie zeszli ani na chwilę, i rozwijali go coraz śmielej, w miarę niepomysłnych dla Austro-Węgier wypadków na froncie i w miarę coraz bardziej — dzięki trudom paryskiej Rady — postępującego umiędzynaradawiania się sprawy czeskiej. Reprezentacja czeska w parlamencie wiedeńskim prowadziła wytrwałą, systematyczną i bezwzględną opozycję, zwalczając każdorazowy rząd i dążąc niedwuznacznie do rozbicia samego państwa. Program z początku minimalistyczny, wkrótce (jeszcze w 1917 r.) pod wpływem wypadków wojennych, oraz wieści nadchodzących z zagranicy, rozwinął się w program całkowitej niezawisłości

państwowej. Czesi odmówili udziału w komisji, mającej przygotować zmianę konstytucji austriackiej, a z trybuny poselskiej rzucali gwałtowne oskarżenia przeciwko «państwu niemieckomadziarskiemu, zbudowanemu na gwałcie i niesprawiedliwości, którego istnienie samo sprzeciwia się wolności i interesom ujarzmionych przez nie ludów», — przeciwko dynastji, «która podeptała wszystkie swoje zobowiązania»; winili Austrię i Niemcy o rozpętanie wojny, z entuzjazmem wysławiali Francję, i wyrażali wiarę, że przyszły kongres pokojowy przyniesie wyzwolenie uciśnionym narodom.

Rewindykacje swoje sformułowali Czesi w dwóch głównych postulatach: Żądali prawa narodu czeskiego do samostanowienia o sobie, oraz do bronięcia swoich interesów przez własnych reprezentantów na przyszłym kongresie pokojowym. Odrzucili w ten sposób wszelkie próby rozwiązania kwestji czeskiej w drodze wewnętrznego ustawodawstwa austriackiego i odmówili rządowi monarchji prawa do układania się z mocarstwami Koalicji i do stanowienia o ich losie bez nich. W tym sensie zredagowaną deklarację uchwaliło uroczystie w dniu Trzech Króli (6 stycznia 1918 r.) zgromadzenie wszystkich czeskich posłów do Rady Państwa oraz do Sejmów Czech, Moraw i Śląska, zebrane w Pradze celem wyrażenia potępienia dla pokoju brzeskiego, gwałcącego prawo narodów samostanowienia o sobie. «Naród nasz woła o samodzielność, oparty o swe historyczne prawo państwowe, oraz przeniknięty do głębi gorącym pragnieniem, by mógł współpracować przy nowym, wielkim wzlocie ludzkości, zasadzającym się na wolności i braterstwie, w wolnej rywalizacji z innymi wolnymi narodami, i w swem suwerennym, pełnouprawnionem, demokratycznym, socjalnie sprawiedliwym i na wolności wszystkich obywateli zbudowanym państwie, w obrębie swych i swej słowackiej gałęzi historycznych granic i na obszarach swego osiedlenia, — przyznając w swem państwie mniejszościom narodowym pełne i równe prawa narodowe. Kierując się temi zasadami, podnosimy uroczysty protest przeciw uchyleniu przy układach pokojowych prawa samostanowienia narodów, i żądamy, by w myśl tego prawa przyznany był udział w kongresie pokojowym i pełna wolność bronięcia swych praw wszyst-

kim narodom, a więc także i naszemu». A ci, którzy przemawiali w ten sposób w imieniu czechosłowackiego narodu, żądając dlań prawa samostanowienia o sobie, równocześnie zgóry już przesądzali wyniki tego samostanowienia: naród nie zadowolili się już autonomją w ramach państwa związkowego, lecz dąży do własnego, całkowicie niezależnego i samodzielniego państwa. Już deklaracja z 6 stycznia dawała temu wyraz; jeszcze silniej akcentował to manifest Wydziału Narodowego z 13 lipca 1918 r. W tym dniu właśnie Wydział zreorganizował się pod wpływem rozwiązania Sejmów krajowych Czech, Moraw i Śląska. Prócz przedstawicieli wszystkich czeskich partij politycznych, — biorących w nim udział proporcjonalny do siły wykazanej przy ostatnich wyborach do austriackiej Rady Państwa z 1911 r., — weszły w skład Wydziału także kooptowane przezeń wybitne osobistości świata naukowego, literackiego i politycznego. Tak zreorganizowany Wydział przybrał już nazwę Czechosłowackiego i w manifestie swoim zażądał prawa samostanowienia w niepodległym, demokratycznym, czechosłowackim państwie, posiadającym własną suwerenność. Ostateczne wypowiedzenie posłuszeństwa Austrii ogłosiła deklaracja prezesa parlamentarnego Związku Czeskiego, Stańka, ogłoszona 2 października: «Ani kropli krwi nie przelealiśmy dobrowolnie za państwa centralne... Utworzyliśmy czechosłowackie legjony we wszystkich armjach Ententy. Tam przelewaliśmy krew naszą za najświętsze prawa ludzkości... Nie chcieliście nas dopuścić do rokowań pokojowych, ale teraz przy rokowaniach pokojowych będziecie mieć wbrew swej woli czeskich zastępców, a mianowicie zastępców czeskich brygad. Z nimi to będziecie musieli traktować o sprawie czeskiej, a nie z nami, i dlatego my nie będziemy z wami pertraktować. Sprawa czeska zostanie rozwiązana gdzieindziej, nie w Austrii. Tu nie masz żadnej władzy dla rozwiązania tej sprawy». — W kilka dni później opuścili posłowie czescy na zawsze gmach austriackiej Rady Państwa.

Tak zatem akcja prowadzona na terenie międzynarodowym przez Masaryka i Benesa miała pełny oddźwięk wśród rodaków pozostających pod władzą Austrii i mogła powołać się na bezwzględne solidaryzowanie się z nią całego narodu.

Zupełną zgodność reprezentantów narodu, prowadzących paralelnie akcję wewnątrz kraju i poza jego granicami, zgodność praskiego Wydziału Narodowego Czechosłowackiego z paryską Radą Narodową, stwierdziła deklaracja delegacji, wysłanej w końcu października 1918 r. z Pragi do Genewy celem porozumienia się z Benešem. Deklaracja zatwierdzała w całości politykę oraz akcję wojskową i dyplomatyczną Rady, a także wszelkie zaciągnięte przez Radę w imieniu narodu zobowiązania, — ponadto wyrażała wdzięczność narodu czeskiego wszystkim, którzy pracowali nad jego niepodległością.

Gdy delegacja praska wydała w dniu 31 października tę deklarację, nie wiedziała jeszcze, że tymczasem rzeczywista niepodległość Czechosłowaków stała się już faktem dokonanym. Pchnięcie dało ogłoszenie noty austriacko-węgierskiego ministra spraw zagranicznych hr. Andrassy do Rządu Stanów Zjednoczonych z daty 27 października 1918 r. Nota została wysłana po odrzuceniu przez prezydenta Wilsona prośby Niemiec i Austrii o natychmiastowy rozejm z tego powodu, że akceptowany przez monarchję warunek autonomji dla ludów Austro-Węgier, objęty poprzednio przez Wilsona sformułowanemi 14 punktami warunków pokoju, nie odpowiada już zmienionej sytuacji, naskutek uznania przez Stany Zjednoczone Czechosłowaków za belligerentów. W przedśmiertnej nocy oświadcza rząd pobitej na głowę i rozpadającej się wewnątrz monarchji, że przyjmuje poglądy wyrażone w odpowiedzi Wilsona odnośnie do prawa stanowienia o sobie narodów Austro-Węgier, w szczególności Czechosłowaków, i prosi o natychmiastowe rozpoczęcie rokowań pokojowych. Gdy sam rząd wiedeński uznał w ten sposób formalnie prawa Czechosłowaków, trzeba było wykorzystać to natychmiast i bezzwłocznie zrealizować w praktyce samowładztwo najwyższe narodu. Dnia 28 października Wydział Narodowy począł obsadzać (bez oporu ze strony władz austriackich) urzędy cywilne i wojskowe w Pradze i na prowincji, przejął władzę rządową w swoje ręce w charakterze naczelnego organu niepodległego państwa czechosłowackiego, i w ten sposób dokonał oderwania się Czechosłowacji od Austro-Węgier. Państwo Czechosłowackie narodziło się.

W tym samym dniu ogłosił Wydział proklamację do narodu o utworzeniu państwa niepodległego oraz dekret-ustawę, brzmiący jak następuje:

«Samoistne Państwo Czechosłowackie wstąpiło w życie. W celu utrzymania związku dotychczasowego porządku prawnego z nowym stanem rzeczy, w celu powstrzymania zamętu i w celu unormowania przejścia do nowego życia państwowego bez wstrząsów, Wydział Narodowy, jako wykonawca państwowego zwierzchnictwa, zarządza w imieniu narodu czechosłowackiego:

Art. 1. Ustrój państwowy czechosłowackiego Państwa określi Zgromadzenie Narodowe wspólnie z Czechosłowacką Radą Narodową w Paryżu. Wydział Narodowy jest organem jednomyślniej woli narodu, oraz wykonawcą państwowego zwierzchnictwa. *Art. 2.* Wszystkie dotychczasowe ustawy krajowe i państwowe oraz rozporządzenia utrzymują się prowizorycznie w mocy. *Art. 3.* Wszystkie urzędy autonomiczne, państwowe i komitatowe, zakłady państwowe, krajowe, powiatowe i gminne podlegają Wydziałowi Narodowemu, a urzędują i działają prowizorycznie na podstawie dotychczas obowiązujących ustaw i rozporządzeń».

Dekret ten jest pierwszą ustawą Czechosłowacji, prawną fundującą nowe państwo. Od niego datuje się powstanie Państwa Czechosłowackiego, z niego wywodzi się cały czechosłowacki porządek prawny. Mianując Wydział Narodowy jedynym najwyższym organem wykonującym zwierzchnictwo państwowe, kładł dekret podstawę prawną pod całą późniejszą działalność normotwórczą Wydziału; zapobiegając anarchii przez recepcję dotychczasowego austriackiego i węgierskiego prawodawstwa, przekształcał je w integralną część nowego państwa; powierzając funkcję ustrojodawczą Zgromadzeniu Narodowemu, stawał się źródłem zarówno Konstytucji, jak wszystkich ustaw późniejszych, czy to uchwalonych przez konstytuante, czy to wydawanych już na podstawie Konstytucji przez organy w niej ustanowione.

Dekret obejmuje swoją mocą całe państwo czechosłowackie, a zatem i Słowację, aczkolwiek Słowacja w chwili wyda-

nia dekretu pozostawała jeszcze faktycznie pod władzą rządu węgierskiego, a nawet nie miała dotychczas możliwości formalnego wypowiedzenia swej woli. Dwumiljonowy przeszedł naród słowacki, zduszony całkowicie przez Węgrów, miał podczas wojny w sejmie węgierskim zaledwo trzech przedstawicieli. Czesi, łącząc swój los z losem Słowaków, manifestowali na arenie wiedeńskiej i u siebie ideę zjednoczenia obu bratnich narodów. Objęli rolę wyrażycieli na wewnątrz monarchji woli Słowaków do zrzucenia jarzma węgierskiego i połączenia się z krajami czeskiej korony. Natomiast cała zagraniczna akcja niepodległościowa prowadzona była przy wybitnym współudziale Słowaków. Stefanik był Słowakiem, do armji czechosłowackiej wstępowało wielu Słowaków, a większość Słowaków w Ameryce i Rosji, oraz większość ich przywódców, wyznawała program jednolitego państwa czechosłowackiego, oraz współdziałała już od końca 1915 roku przy realizowaniu tego programu. Słowacy mogli jednak dać wyraz formalny swojej woli dopiero w dniu 30 października 1918 r. Delegaci wszystkich słowackich partyj politycznych, zebrani w Turczańskim Św. Marcinie, zorganizowani w Komitet Narodowy, wydali deklarację pod tą datą. Głosiła ona, że Słowacy stanowią część jednego i niepodzielnego narodu czechosłowackiego, tudzież że zgadzają się na położenie prawne stworzone przez notę Wilsona z 18 października, a uznane przez Austro-Węgry w dniu 28 tegoż miesiąca.

Po powrocie delegacji praskiej z Genewy powołał Wydział Narodowy Rząd zespolenia narodowego: na czele tego Rządu stanął jako Prezes Kramař, Beneš zatrzymał tekę spraw zagranicznych.

W dniu 13 listopada 1918 r. wydaje Wydział Narodowy ustawę o tymczasowym ustroju państwa. Ustanawia ona nowe naczelne organa państwowe: 1) Zgromadzenie Narodowe, 2) Prezydenta, 3) Rząd. Zgromadzenie Narodowe jest Wydziałem Narodowym powiększonym do liczby 256 członków, — w ten sposób i według tego samego klucza, jak powstał swojego czasu Wydział. Zgromadzenie wykonuje całą władzę prawodawczą, oraz władzę kontrolną nad egzekutywą, a to aż do czasu ukonstytuowania się parlamentu, wybranego na mocy

ostatecznej Konstytucji. — Prezydenta Republiki wybiera Zgromadzenie. Jest on nieodpowiedzialną głową państwa i sprawuje wyliczone dokładnie w ustawie atrybuty władzy za kontrasygnatą odpowiedzialnego członka Rządu. Prezydent piastuje swój urząd aż do wyboru nowej głowy państwa na podstawie ostatecznej Konstytucji. — Rząd składa się z 17 członków, wybranych przez Zgromadzenie Narodowe. Należy doń władza wykonawcza i reglementacyjna. Odpowiada przed Zgromadzeniem, które może go odwołać przez wyrażenie votum nieufności zwykłą większością głosów. Rząd sam stanowi, którzy z jego członków mają kierować poszczególnymi ministerstwami.

Na podstawie powyższej ustawy zebrało się Zgromadzenie Narodowe w dniu 14 listopada. Jak z ustawy wynika, składało się nie z wybranych przez naród posłów, ale z reprezentantów czeskich partyj politycznych, desygnowanych przez wydziały wykonawcze tych partyj, w ilości proporcjonalnej do siły tych partyj, wyrażonej w rezultacie wyborów z 1911 r. Również stronnictwa słowackie desygnowały według specjalnego klucza swoich przedstawicieli w liczbie 40. Później, na podstawie ustawy z 11 marca 1919 r., podwyższona została liczba członków Zgromadzenia Narodowego do 270, w czym na Słowaków przypadły 54 mandaty. Mniejszości narodowe nie były wcale w Zgromadzeniu reprezentowane: pertraktacje rozpoczęte z niemieckimi i węgierskimi partjami, celem wciągnięcia ich do współpracy nad budową wspólnej ojczyzny, nie dały rezultatu.

Pierwszemu posiedzeniu Zgromadzenia przewodniczył Prezes Rządu Kramař w charakterze Prezesa Wydziału Narodowego, dotychczasowej najwyższej władzy. W swej inauguracyjnej mowie stwierdził odpadnięcie Habsburgów od tronu czeskiego w słowach: «Wszelkie węzły, jakie łączyły nas z dynastją habsbursko-lotaryngską, są zerwane; traktaty z 1526 r. i sankcja pragmatyczna nie istnieją. Dynastja habsbursko-lotaryngska utraciła wszelkie prawa do tronu czeskiego. A my, swobodni i wolni, ogłaszamy, że nasze czechosłowackie państwo jest wolną Republiką Czechosłowacką». Powyższe oświadczenie Kramařa nie zostało poddane pod głosowanie i nie zostało przyobleczone w formę ustawy: uznano to za zbyt

wobec jednomyślnego, entuzjastycznego przyjęcia go przez całe Zgromadzenie. Detronizację Habsburgów i przyjęcie republikańskiej formy rządu uznano za rzeczy rozumiejące się same przez się. — Po mowie Kramařa przystąpiło Zgromadzenie do wyboru Prezydenta Republiki. Prezydentem został wybrany jednomyślnie przez aklamację Masaryk. Na skutek powstania nowych władz, Wydział Narodowy przestał funkcjonować.*

Zgromadzenie Narodowe, zwane rewolucyjnym, miało przed sobą olbrzymie zadania, z których najważniejszymi były: ustalenie granic Czechosłowacji, stworzenie ostatecznego ustroju państwowego, wypracowanie nowej organizacji władz administracyjnych. Terytorjalne granice państwa ustaliły traktaty pokojowe zawarte przy współudziale Czechosłowacji, zaproszonej w charakterze jednego z państw sprzymierzonych i stowarzyszonych na plenarne posiedzenia konferencji pokojowej w dniu 18 stycznia 1919 r. Traktaty te są następujące: z Niemcami zawarty w Wersalu w dniu 28 czerwca 1919 r. (art. 27, 81, 82, 83), z Austrią zawarty w St. Germain en Laye w dniu 10 września 1919 r. (art. 27, § 6), z Węgrami zawarty w Trianon w dniu 4 czerwca 1920 r. (art. 27, p. 4). O losie Śląska Cieszyńskiego, Spisza i Orawy miał zdecydować plebiscyt, ostatecznie jednak sprawę tę załatwiła na podstawie kompromisu polsko-czechosłowackiego Konferencja Ambasadorów, dzieląc te terytoria 28 lipca 1920 r. między Polskę a Czechosłowację. Granice od strony Rumunji i Galicji ustalił układ graniczny zawarty 10 sierpnia 1920 r. w Sèvres między mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską, Rumunją, państwem S. H. S. i państwem Czechosłowackiem (art. 1 i 2).

Na podstawie tych traktatów obejmuje Czechosłowacja przestrzeń 140.484 km², z ludnością wynoszącą 13,604.087.

Prócz ustalenia granic zawarły traktaty ostateczne uznanie Czechosłowacji jako całkowicie niezawisłego państwa suwerennego. Państwa sprzymierzone powołują się tutaj na fakt poprzedniego uznania przez siebie nowego państwa, formalnie po raz pierwszy uznają państwo Czechosłowackie Niemcy (Traktat Wersalski, art. 81), Austrija (Traktat z Saint-Germain, art. 53), Węgry (Traktat z Trianon, art. 48).

Zanim Zgromadzenie Narodowe przystąpiło do debat nad ostateczną Konstytucją, okazała się potrzeba wprowadzenia zmian w ustawie z 13 listopada 1918 r., organizującej tymczasowe najwyższe władze Republiki. W tym celu uchwaliło Zgromadzenie w dniu 13 maja 1919 r. ustawę, która wprowadziła zachowuje w głównych rysach organizację stworzoną przez poprzednią ustawę Wydziału Narodowego, różni się jednak od niej wyraźną dążnością do wzmocnienia stanowiska Prezydenta. Tłumaczą to motywy, głoszące, że podstawowym warunkiem każdego wolnego rządu jest równowaga władz. I tę właśnie równowagę starała się ustawa osiągnąć zapomocą przeciwważenia wszechpotęgi Zgromadzenia Prezydentem. Stanowisko Prezydenta nie zostało zasadniczo zmienione: nadal pozostał nieodpowiedzialną głową państwa, wyposażoną w pewne tylko, ściśle określone atrybuty władzy, które wykonuje za kontrasygnatą ministra. Ustawa rozszerzała jednak znacznie prerogatywę Prezydenta. Nadawała mu prawo weta: podczas gdy poprzednio ustawa odesłana z powrotem przez Prezydenta do Zgromadzenia mogła być uchwalona ponownie i już ostatecznie przez Zgromadzenie bez żadnych szczególnych utrudnień, obecnie owa ponowna uchwała, mająca utrzymać ustawę, musiała zapaść przy *quorum* absolutnej większości posłów. Prezydent otrzymywał także prawo znoszenia się ze Zgromadzeniem, bądź osobiście, bądź w drodze orędowników. Nadewszystko jednak zmieniała ustawa stosunek Prezydenta do ministrów. Dotychczas całkowicie od Prezydenta niezawisli, mieli być odtąd ministrowie przez niego mianowani i dymisjonowani, on miał oznaczać odtąd ich liczbę, i on miał, na wniosek Prezesa ministrów, wyznaczać naczelników poszczególnych resortów. Otrzymywał wreszcie Prezydent prawo obecności i przewodnictwa na posiedzeniach Rządu, oraz inne uprawnienia, mające zapewnić Prezydentowi możliwość utrzymywania ciągłego kontaktu z Rządem.

Ostateczną Konstytucję uchwaliło Zgromadzenie jednomyślnie w dniu 29 lutego 1920 r. Tekst wypracowany został w komisji konstytucyjnej, wybranej 18 listopada 1918 r. w składzie 18 członków. Komisja wzięła za podstawę projekt przedłożony przez Rząd, którego autorem był prof. Jerzy Hoetzel. Kon-

stytucja jest dziełem kompromisu pomiędzy poszczególnymi partjami. Komisja musiała poświęcić wiele trudu dla uzgodnienia różnych tendencji i dla wynalezienia takich sformułowań, które mogłyby uzyskać zgodę wszystkich. Stronnictwa okazywały jednak przytem dobrą wolę i starały się iść na rękę przedstawicielom swym, zasiadającym w komisji. Przez cały czas Rząd współpracował czynnie z członkami komisji, a ta jego pomoc była tak dalece wydatna, iż prof. Hoetzel mógł napisać: «Twierdzę, że bez pomocy ministerstw Narodowe Zgromadzenie nie byłoby mogło wykonać swego dzieła». Ten sam autor stwierdza, że zarówno Rząd, jak komisja konstytucyjna pojęły swe zadanie wysoce poważnie. Nastrój, panujący w komisji, w ten sposób maluje prof. Weyr, który pełnił funkcje drugiego zastępcy przewodniczącego komisji: «Koniecznym warunkiem powiedzenia się dzieła było harmonijne współdziałanie zastępców Rządu z członkami komisji konstytucyjnej, oraz wspólna świadomość, iż tu spełnia się coś, co może na stulecia wykreślić losy nowoorganizowanego państwa, że przeto należy spoglądać na pracę ze stanowiska wyższego, niż atmosfera powszednich walk politycznych i małostkowych interesów klasowych. Zastępcy Rządu i większość członków komisji konstytucyjnej byli świadomi swego historycznego posłannictwa». Tej świadomości, tej zgodnej z Rządem współpracy, temu wreszcie, że Zgromadzenie starało się obsadzić komisję ludźmi fachowymi i zdolnymi, zawdzięcza Konstytucja czechosłowacka swój wysoki ideowy i techniczno-prawniczy poziom.

ROZDZIAŁ I

ZEWNĘTRZNA FORMA KONSTYTUCJI CZECHOSŁOWACKIEJ. — STANOWISKO KONSTYTUCJI W CZECHOSŁOWACKIM PORZĄDKU PRAWNYM

«Kartę Konstytucyjną Republiki Czechosłowackiej» poprzedza «Ustawa z dnia 22 lutego 1920 r., wprowadzająca Kartę Konstytucyjną Republiki Czechosłowackiej». Przed artykułami, stanowiącemi właściwy tekst ustawy, umieszczono uroczysty wstęp, niejako napis na frontonie gmachu konstytucyjnego: «My, Naród Czechosłowacki, przyjęliśmy w naszym Zgromadzeniu Narodowym w dniu 29 lutego 1920 Konstytucję Republiki Czechosłowackiej, której tekst następuje, — a to w zamiarze wzmocnienia całkowitej jedności narodu, wprowadzenia w Republice sprawiedliwego porządku, zapewnienia czechosłowackiej ojczyźnie spokojnego rozwoju, popierania powszechnego dobra wszystkich obywateli tego państwa i zabezpieczenia błogosławieństwa wolności przyszłym pokoleniom. My, Naród Czechosłowacki, oświadczamy przytem, że chcemy usilnie starać się o to, by ta Konstytucja i wszystkie ustawy naszego kraju były wykonywane zarówno w duchu naszej historii, jak w duchu współczesnych zasad streszczonych w haśle samostanowienia; chcemy bowiem przyłączyć się do społeczności narodów, jako jej członek oświecony, miłujący pokój, demokratyczny i postępowy».

Ustawa wprowadcza składa się z 10 artykułów, z których pewne uznane są w samej ustawie za część składową Karty Konstytucyjnej. O tych artykułach będzie mowa później nieco.

Z innych artykułów, mających charakter ustawy zwyczajnej, najważniejszy art. X, zawierający tak zwaną klauzulę derogacyjną. Stanowi on, że z dniem ogłoszenia Karty tracą swoją moc wszystkie przepisy sprzeczne z Kartą i z republikańską formą Państwa, oraz wszystkie dawniejsze ustawy konstytucyjne, chociażby ich poszczególne przepisy nie stały bezpośrednio w sprzeczności z konstytucyjnymi ustawami Republiki. Ten ostatni zwrot odnosi się do ustaw konstytucyjnych cesarstwa austriackiego i rozszerza treść klauzuli poza granice zasady *lex posterior derogat priori*.

Karta konstytucyjna zawiera 134 paragrafy, rozdzielone na sześć rozdziałów. Rozdział I nosi tytuł: «Postanowienia ogólne» (§§ 1—5). Rozdział II: «Władza ustawodawcza. Skład i kompetencje Narodowego Zgromadzenia i obu jego Izb» (§§ 6—54). Rozdział III: «Władza rządowa i wykonawcza» (§ 55. Pod nagłówkiem «Prezydent Republiki», I §§ 56—63, II. § 64, III. §§ 65—69; pod nagłówkiem «Rząd» §§ 70—84; pod nagłówkiem «Ministerstwa i niższe Urzędy administracyjne» §§ 85—93). Rozdział IV: «Władza sędziowska» (§§ 94—105). Rozdział V: «Prawa i wolności oraz obowiązki obywatelskie» («Równość» § 106, «Wolność osobista i majątkowa» §§ 107—111, «Wolność domowa» § 112, «Wolność druku, prawa zgromadzania się i stowarzyszania» §§ 113—114, «Prawo petycji» § 115, «Tajemnica listów» § 116, «Wolność nauczania i sumienia. Wolność przejawiania przekonań» §§ 117—125, «Małżeństwo i rodzina» § 126, «Obowiązek służby wojskowej» § 127). Rozdział VI: «Ochrona mniejszości narodowych, religijnych i rasowych» (§§ 128—134).

Artykuły Karty Konstytucyjnej nie wyczerpują jednak bynajmniej całości Konstytucji czechosłowackiej. Prócz Karty istnieją inne jeszcze ustawy o formalnym charakterze ustaw konstytucyjnych. Stosownie do artykułu I Ustawy wprowadczej, należy te ustawy podzielić na ustawy tworzące część Karty Konstytucyjnej, oraz na ustawy zmieniające Kartę i ją uzupełniające. Do pierwszej z tych grup należą następujące ustawy: 1) «Ustawa z dnia 23 lutego 1920 r. według § 129 Karty Konstytucyjnej, w drodze której stanowi się zasady prawa językowego w Republice Czechosłowackiej». — 2) «Ustawa z 9

kwietnia 1920 r. o ochronie wolności osobistej i domowej oraz tajemnicy listów, według §§ 107—112 i 116 Karty Konstytucyjnej». — O powyższych ustawach sama Karta stanowi, iż mają tworzyć jej część składową. — 3) W § 4 ust. 9 przepisuje Karta, że podobny charakter będzie przysługiwał także ustawie określającej granice Rusi Podkarpackiej. I ta ustawa zatem, gdy zostanie wydana, stanie się częścią Karty. — 4) Artykuły I, II, III ustęp 1, oraz VI ustawy wprowadzczej stanowią część składową Karty na podstawie artykułu VII tej ustawy. Do drugiej grupy należą: 1) «Ustawa z 9 kwietnia 1920 r., na mocy której zostają uzupełnione i zmienione dotychczasowe przepisy o nabywaniu i utracie obywatelstwa państwowego oraz przynależności gminnej w Republice Czechosłowackiej». 2) «Ustawa z 9 kwietnia 1920 r. o przedstawicielstwie sybirskich legionistów w Izbie Posłów». (Odnosi się jedynie do pierwszej Izby, obecnie zatem już nie jest aktualna). — 3) «Ustawa z 9 kwietnia 1920 r. o podpisywaniu ustaw i rozporządzeń» (zmienia częściowo §§ 51 i 84 Karty). — 4) Karta przepisuje wkońcu jeszcze, że zmiana terytorjalnych granic Republiki Czechosłowackiej może nastąpić jedynie w drodze ustawy konstytucyjnej. — Konstytucję Republiki Czechosłowackiej tworzą zatem Karta Konstytucyjna, oraz wszystkie powyżej wymienione ustawy.

Ustawy konstytucyjne zajmują stanowisko odrębne i wyjątkowe w czechosłowackim porządku prawnym. Różnią się od ustaw zwyczajnych w dwóch kierunkach. Najpierw tem, że zmiana ich i uzupełnienie może nastąpić jedynie w trybie specjalnym, określonym w samej Karcie, odmiennym od trybu przychodzenia do skutku ustaw zwyczajnych. Mianowicie § 33 Karty stanowi: «Dla uchwały o wypowiedzeniu wojny, dla zmienienia niniejszej Karty Konstytucyjnej i jej części składowych potrzeba większości trzech piątych wszystkich członków w każdej Izbie». Z artykułu I ustawy wprowadzczej należy nadto wnioskować, że dalszym warunkiem ustaw zmieniających lub uzupełniających Kartę i jej części składowe jest wyraźne oznaczenie ich jako ustaw konstytucyjnych, tudzież że wszystkie powyższe warunki odnoszą się również do ustaw zmieniających i uzupełniających ustawy zmieniające i uzupełniające Kartę i jej



części składowe. Dzięki tym postanowieniom Konstytucja czechosłowacka należy do typu konstytucyj względnie sztywnych. Zmiana lub uzupełnienie Konstytucji może nastąpić tylko w drodze ustawy konstytucyjnej, a uchwalenie takiej ustawy wymaga zawsze dopełnienia szczególnych warunków. Podczas gdy — jak się to później wyłoży — zwyczajne ustawy są z reguły, ale nie zawsze muszą być faktycznie, wynikiem zgodnej uchwały Izby Posłów i Senatu, dla konstytucyjnej ustawy zawsze i bezwzględnie wymaga się zgody obydwu Izb. Ponadto każda ustawa konstytucyjna, aby być ważnie uchwaloną, musi przejść w obydwóch Izbach większością kwalifikowaną przy kwalifikowanym *quorum*.

Z powodu względnej sztywności Konstytucji cały zespół ustaw konstytucyjnych stanowi najtrwalszą część czechosłowackiego porządku prawnego: zawarte w tych ustawach przepisy mogą być wprowadznie zmienione, zmiana ich jednak jest utrudniona. Te warunki, utrudniające zmianę przepisów, stanowiących fundamenta państwowości czechosłowackiej, gwarantują względną trwałość tych fundamentów i zabezpieczają ustrój państwa przed częstymi przebudowami, jakie w przeciwnym razie mogłaby przedsięwziąć i przeprowadzać słaba choćby i przypadkowa większość. Gwarancje trwałości ustroju, — trwałości, koniecznej dla pewności i bezpieczeństwa stosunków, tego przecież najistotniejszego celu wszelkiej organizacji państwowej, — gwarancje wprowadzone przez Konstytucję czechosłowacką pozornie nie idą zbyt daleko.

Nie żąda ona dla rewizji ustaw konstytucyjnych ani kilkakrotnej zgodnej uchwały ciała prawodawczego, powtarzanej w pewnych dłuższych odstępach czasu, — ani nie żąda uchwalenia ostatecznej rewizji przez nowowybrane ciało prawodawcze, działające na podstawie decyzji poprzedniego ciała o potrzebie przedsięwzięcia rewizji, — ani nie powierza rewizji specjalnie *ad hoc* wybranemu zgromadzeniu, — ani wreszcie nie uzależnia ważności uchwały rewizyjnej od przyjęcia jej przez głosowanie ludowe. Rewizję może przeprowadzić w każdej chwili każde zwyczajne Zgromadzenie zgodną uchwałą obu swych Izb, powziętą kwalifikowaną większością przy wyższem, niż zazwyczaj, *quorum*.

Faktycznie jednak utrudnienie rewizji Konstytucji jest znacznie większe, niż to z samych przepisów o rewizji da się wyczytać. Jeśli weźmiemy pod uwagę, że Izby Narodowego Zgromadzenia są skazane przez ordynacje wyborcze (oparte na najściślej zastosowanej zasadzie proporcjonalności), na bardzo daleko idące zróżniczkowanie swego składu, dojdziemy do przekonania, że rewizja w praktyce prawie nie jest możliwa. Konstytuanta, złożona z samych Czechów i Słowaków, zabezpieczyła dzieło swoje w sposób trwalszy, niż może sama przypuszczała: Konstytucja z względnie sztywnej stała się faktycznie blokiem granitowym, prawie niemożliwym do poruszenia.

Ustawy konstytucyjne różnią się w Czechosłowacji od ustaw zwyczajnych nie tylko swoją sztywnością. Mają one nadto prawnie zabezpieczony charakter norm hierarchicznie wyższych.

Oto mianowicie artykuł I ustawy wprowadczej, będący częścią Karty, stanowi: «Ustawy sprzeczne z Kartą Konstytucyjną, jej częściami składowymi i ustawami zmieniającymi ją i uzupełniającymi są nieważne. Karta Konstytucyjna i jej części składowe mogą być zmienione jedynie przez ustawy oznaczone jako konstytucyjne» (§ 33). Jest rzeczą zupełnie zrozumiałą, że cała działalność państwowa, a zatem także i ustawodawczy jej kierunek, opierając się na Konstytucji, będącej jej źródłem, i czerpiąc z Konstytucji formalnie swą legitymację, nie może zawierać nic takiego, co by naruszało samą Konstytucję, wszelki akt niezgodny z Konstytucją musi być uznany za bezprawny, a zatem, logicznie, za niepo pochodzący od państwa. Przy systemie konstytucyj sztywnych, to znaczy tam, gdzie zwyczajna ustawa nie może zmienić konstytucji, gdzie zatem konstytucja jest normą hierarchicznie wyższą, sprzeczna z konstytucją ustawa, chociażby nawet formalnie dała się wywieść z tych przepisów konstytucji, które określają przychodzenie do skutku ustaw, — to jednak, gdy treścią swoją gwałci inne przepisy tej samej konstytucji, nie może być uznana za jej prawe dziecko. Każda konstytucja stanowi całość; przeciwna jej treści ustawa, uderzając w jakąś jej część, rozbija wszystkie, i traci w ten sposób sama swoją podstawę. W tym samym prawnym porządku logicznie nie mogą istnieć obok

siebie dwie wykluczające się wzajemnie normy. W konflikcie między sobą ustaw zwyczajnych przyznaje się zwycięstwo ustawie później ogłoszonej w myśl zasady *lex posterior derogat priori*. W państwach o konstytucjach sztywnych w konflikcie ustaw zwyczajnych z ustawami konstytucyjnymi winna ulec ustawa zwyczajna; tutaj ustawa wcześniejsza, lecz hierarchicznie wyższa utrzyma się na placu. Tak jest w teorii. W rzeczywistości jednak ustawa nieważna, jako sprzeczna z Konstytucją, będzie pomimo to stanowić część pozytywnego porządku prawnego, o ile niema żadnego konstytucyjnego organu, który byłby władny stwierdzić niekonstytucjonalność, a zatem i nieważność danej, należycie ogłoszonej ustawy. Z abstrakcyjnego, teoretycznego tylko stanowiska będzie można uważać taką ustawę za nieważną, z punktu widzenia jednak pozytywnego ustroju, będzie ona ważna, będzie wiązać wszystkie organa i obywateli, i będzie musiała być wykonywana. Należycie ogłoszona ustawa obowiązuje na podstawie szeroko rozpowszechnionej i przez bardzo wiele konstytucyj powtarzanej zasady, iż jej ważności nikt badać nie może, nawet sądy. Choćby jej przepisy w najbardziej jaskrawy sposób kontrastowały z konstytucją, ma być tak traktowana, jakgdyby była ważna, i niema nikogo, ktoby miał prawo stwierdzić autorytatywnie jej logiczną sprzeczność z konstytucją. Konstytucja, wprowadzając zakaz badania ważności należycie ogłoszonych ustaw, sama niejako pozwala się gwałcić, a czyniąc tak, zachowuje tylko fikcję swej hierarchicznej godności. Wewnątrz tego samego prawnego porządku powstają w ten sposób sprzeczności: równocześnie obowiązuje i dany przepis konstytucji, skoro nie mógł być zniesiony w drodze zwyczajnej ustawy i sprzeczny z nią przepis zwyczajnej ustawy, skoro nikt nie ma prawa stwierdzić jego nieważności. Tak jest we wszystkich prawie europejskich państwach przedwojennych, tak jest także i w Polsce. Konstytucje ich stoją na stanowisku, że ważne ogłoszone ustawy nie mogą być już zakwestjonowane z powodu swej formalnej lub materialnej niezgodności z konstytucją. Odmawiają sądom prawa badania treści ustaw, a specjalnego strażnika konstytucji nie znają. Jedynie Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, a za jej wzorem konstytucje innych państw

amerykańskich, pozwala sądom badać z tego punktu widzenia ustawy, a w razie uznania jakiejś ustawy za sprzeczną z konstytucją, nakłada na nie obowiązek odmawiać jej zastosowania, ale tylko odmawiać jej zastosowania, a nie unieważniać ją formalnie. Wszędzie prawie gdzieindziej ustawa ważnie ogłoszona, choćby najoczywiście naruszała konstytucję, musi być wykonywana i faktycznie obowiązuje.

Dlaczego tak jest? Przyczyn należy szukać w skłonności ciał prawodawczych do sięgania po najwyższą władzę, w niechęci ich do uznawania jakichś granic swej wszechpotęgi, do liczenia się z normami, nie przez nie stworzonymi. Również pewne teoretyczne względy zdawały się przemawiać przeciw przyznaniu sądom prawa badania ustaw, nasuwając mniemania, że sądy zdobywałyby przez to władzę wobec legislatury, kontrolowały ją i akta jej mogłyby unieważniać, że zasada podziału władz byłaby zachwiana na korzyść władzy sądowej, sądy wzniosłyby się ponad legislaturę, najbardziej przecież autentyczną wyrazicielkę woli narodu. A stworzenie osobnej władzy o charakterze stróża konstytucji utrudniają liczne przeszkody technicznej natury: w jaki sposób takie ciało uformować, kto ma je obsadzać, z jakich elementów je złożyć? Musiałoby ono mieć wielką wiedzę i wielką powagę, równocześnie musiałoby umieć i chcieć zamknąć się ściśle w granicach prawnej kontroli ustaw, ani nie sięgać po inną władzę, ani nie pragnąć prowadzić jakiejś własnej polityki, musiałoby zachować pełną bezstronność, obiektywność, odgrodzić się poprostu od świata całego, jego dążeń, namiętności, walk, i oddać się wyłącznie czysto logicznym operacjom myślowym.

Czechosłowacja przeszła nad temi wątpliwościami do porządku dziennego. Względy na konieczność zapewnienia porządkowi prawnemu wewnętrznej jednolitości, — uwolnienia go od sprzeczności, które w praktyce życia odbijają się ujemnie, gdyż wprowadzają niepewność w stosunkach prawnych, wytwarzają różne kolizje i otwierają pole dla dowolności organów wykonawczych, wreszcie chęć zabezpieczenia Konstytucji w sposób pozytywny charakteru hierarchicznie w ustawodawstwie najwyższego, sprawiły, że twórcy Konstytucji sięgnęli do pomysłów Sieyès'a i do tradycji francuskich konstytucyj roku

VIII, oraz r. 1852, i stworzyli organ, mający za zadanie stać na straży nietykalności hierarchji norm. Nie poszli za wzorem amerykańskim i nie powierzyli sądom zwyczajnym badania ustaw: Jest to środek niedoskonały, ustawa sprzeczna z konstytucją pozostaje przy nim ważną, a tylko sądy w konkretnych wypadkach na wniosek stron mogą odmówić jej zastosowania. W razie gdyby sprawy normowane przez taką ustawę nie należały do kompetencji sądów, lecz do zakresu działania władz administracyjnych, te ostatnie musiałyby ustawę stosować, a akty ich, na niej oparte, ewentualnie dopiero w drodze skargi do sądu administracyjnego mogłyby zostać wzruszone. Konstytucja czechosłowacka stworzyła dla swej ochrony organ specjalny, nienależący do organizmu zwyczajnych władz sądowych, a nazwany Trybunałem Konstytucyjnym.

Ciało to powołuje do życia «Ustawa dotycząca wprowadzenia w życie Konstytucji», w artykułach swoich uznanych za integralną część Konstytucji. Należy tutaj cytowany już artykuł I. A dalej *Art. II*: «Trybunał Konstytucyjny orzeka o tem, czy ustawy Republiki Czechosłowackiej i ustawy Sejmu Rusi Podkarpackiej odpowiadają zasadzie art. I». — *Art. III*: «Trybunał Konstytucyjny składa się z siedmiu członków. Najwyższy Trybunał Administracyjny oraz Sąd Najwyższy wysyłają do niego po dwóch członków z pośród swojego grona. Pozostałych dwóch członków oraz Prezesa mianuje Prezydent Republiki».

Bliższe szczegóły dotyczące organizacji, zakresu działania i postępowania zawiera «Ustawa z 9 marca 1921 r. o Trybunale Konstytucyjnym». Przekazując unormowanie szczegółów proceduralnych regulaminowi uchwalonemu przez Trybunał Konstytucyjny i aprobowanemu następnie przez Prezydenta Republiki, sama ustawa zawiera następujące główne postanowienia: Prezydent mianuje owych trzech, jemu do nominacji postawionych członków Trybunału na podstawie terna, przedstawionego przez Izbę Posłów, Senat i Sejm Rusi Podkarpackiej, — przyczem każde z tych ciał stawia na każde miejsce jednego kandydata. Dopóki Sejm Rusi Podkarpackiej nie jest jeszcze faktycznie powołany do życia, Prezydent Republiki mianuje członka, którego prezentacja należy do Sejmu, na

wniosek Rządu. Każdy członek Trybunału ma swego zastępcę, mianowanego w ten sam sposób, jak odnośny członek. Członkami Trybunału mogą być jedynie prawnicy, posiadający bierne prawo wyborcze do Senatu, niebędący członkami żadnego z ciał prawodawczych. Pełnią oni swe funkcje przez przeciąg dziesięciu lat.

Właściwość Trybunału obejmuje wyłączne orzekanie o tem: a) czy ustawy Republiki Czechosłowackiej i ustawy Rusi Podkarpackiej odpowiadają zasadzie art. I Ustawy o wprowadzeniu w życie Konstytucji; b) czy tymczasowe rozporządzenia Stałego Wydziału (o których później będzie mowa) odpowiadają postanowieniom § 54 ust. 8 Karty.

Do właściwości Trybunału należy zatem:

Ad a). Badanie ustaw zwyczajnych Republiki (to znaczy zarówno Narodowego Zgromadzenia, jak plebiscytowych) oraz autonomicznych ustaw Rusi Podkarpackiej, a to pod dwoma względami: czy wydane zostały w granicach konstytucyjnej kompetencji danego ciała, oraz czy nie stoją w sprzeczności z przepisami Konstytucji. *Ad b).* Odnośnie do rozporządzeń z mocą ustawy Stałego Wydziału Trybunał Konstytucyjny może jest badać, czy rozporządzenia te nie naruszają Konstytucji, oraz czy nie zmieniają kompetencji urzędów, chyba że szłoby o rozszerzenie przez nowe zadania zakresu działania urzędów już zorganizowanych. Ustęp 11 § 54 Karty nazywa rozporządzenia Wydziału «niecierpiącemi zwłoki», stylizacja ustawy o Trybunale wyłącza badanie przez Trybunał okoliczności, czy rozporządzenie jest istotnie uzasadnione taką koniecznością.

Kompetencja określona Trybunałowi przez ustawę z 9 marca 1920 r. zdaje się ujmować jego zakres działania węższemu, niżby to wypływało z art. II ustawy wprowadczej. Ustawa może nie odpowiadać Konstytucji bądź formalnie (to znaczy dlatego, że przyszła do skutku w sposobie i w trybie niezgodnym z przepisami Konstytucji w tym względzie), bądź też materalnie (to znaczy dlatego, że treść jej jest niezgodna z treścią przepisów Konstytucji). Otóż ustawa o Trybunale Konstytucyjnym zdaje się nie uwzględniać tej pierwszej formalnej niezgodności. Mówiąc mianowicie o wnioskach stanowiących podstawę ingerencji Trybunału, powiada ona: «We wniosku musi

być dokładnie podane, które postanowienia oznaczonej ustawy są sprzeczne z postanowieniami oznaczonej ustawy konstytucyjnej, albo które postanowienia oznaczonej ustawy, uchwalonej przez Narodowe Zgromadzenie lub Sejm Rusi Podkarpackiej, przekraczają konstytucyjnie określoną kompetencję tych ciał ustawodawczych». Mówiąc zaś o orzeczeniu Trybunału, wymienia ustawa także tylko obydwie powyższe momenty, pomijając milczeniem ewentualność nieformalnego uchwalenia ustawy. W ten sposób przemilcza także ustawa wszelką ingerencję Trybunału odnośnie do ustaw ogłoszonych jako ustawy konstytucyjne. Wnioskując natomiast z ustawy wprowadzczej, Trybunał mógłby badać, czy taka ustawa rzeczywiście przyszła do skutku w warunkach przepisanych przez Konstytucję.

Czy Trybunał może sam spontanicznie, *ex officio*, zająć się danym aktem prawodawczym? Należy tu odróżnić ustawy od tymczasowych rozporządzeń (punkt b). Te ostatnie bada Trybunał z urzędu, — natomiast ustawami może się zająć jedynie na podstawie otrzymania odpowiedniego wniosku. Do postawienia takiego wniosku uprawnieni są wyłącznie: Sąd Najwyższy, Najwyższy Trybunał Administracyjny, Trybunał Wyborczy, Izba Posłów, Senat, Sejm Rusi Podkarpackiej. Wniosek ten każde z tych ciał musi uchwalić absolutną większością głosów. Te ostatnie przepisy mają na celu zapobiec lekkomyślnym, wyłącznie z przyczyny zagrożenia interesów jednostek czy grup płynącym atakom na akta prawodawcze działane przez legislaturę. Tylko najwyższe magistratury państwowe, oraz absolutne większości Izb i Sejmu mogą zaczepić ustawę. Trybunał Konstytucyjny ma służyć wyłącznie ku ochronie Konstytucji i nie może być narzędziem w ręku niezadowolonych z jakiejś ustawy. Wniosek odnośny może być postawiony jedynie w przeciągu trzech lat od chwili ogłoszenia danej ustawy. Trybunał Konstytucyjny po przeprowadzeniu rozprawy wydaje orzeczenie. Jeżeli wniosek uzna za uzasadniony, wówczas orzeknie nieważność odnośnej ustawy, bądź całej, bądź też poszczególnych jej przepisów. Minister Spraw Wewnętrznych obowiązany jest w ciągu 8 dni ogłosić orzeczenie w «Zbiorze Ustaw i Rozporządzeń». Ogłoszenie to ma

ten skutek, że od tej chwili orzeczenie wiąże ciała prawodawcze, rząd, oraz wszystkie władze i sądy.

Ustawa przeto staje się nieważną dopiero od chwili ogłoszenia orzeczenia, — unieważnienie ustawy nie działa wstecz, — orzeczenie wywiera swój skutek *ex nunc*, a nie *ex tunc*. Urządzenie z pewnością nielogiczne: Jeżeli ustawa jest nieważna, to jest nieważną od początku, a nie dopiero od chwili orzeczenia Trybunału. Orzeczenie to nie stwarza przecież nieważności ustawy, ale jedynie nieważność tę konstatuje. A jednak względy praktyczne przemawiają właśnie za tą drogą, którą ustawa przyjęła. Względy na pewność obrotu prawnego nie pozwalają na wyciągnięcie jedynie logicznego wniosku. Całe zaufanie do porządku prawnego musiałoby runąć, wszystkie stosunki i transakcje musiałyby pozostać pod znakiem zapytania, gdyby groziła ewentualność uznania ustawy, na podstawie której zostały zawarte, za nieważną, może dopiero po upływie trzech lat. Dlatego akta przedsięwzięte i dokonane na podstawie nieważnej ustawy muszą być uznane za ważne, i dopiero na przyszłość ustawa może przestać działać. Konieczność powstania takiego węzła sprzeczności wypływa z przyjętego przez Czechosłowację systemu wkraczania Trybunału Konstytucyjnego dopiero po ogłoszeniu ustawy. Trybunał Konstytucyjny działa w stosunku do ustawy represyjnie, nie zaś prewencyjnie. Senat Napoleona III we Francji badał z urzędu każdą ustawodawczą uchwałę ciała prawodawczego przed jej ogłoszeniem i mógł w określonym terminie sprzeciwić się jej promulgacji. Może więc ten system był prostszy i lepiej odpowiadał celowi, — aczkolwiek z drugiej strony poddawał całą legislacyjną działalność, wszystkie akta ustawodawcze pod obligatoryjną kontrolę Senatu.

Utworzenie Trybunału Konstytucyjnego realizuje dopiero w pełni zasadę państwa prawnego, a przynajmniej znacznie przybliża pod tym względem rzeczywistość do ideału. Dzięki tej instytucji dopiero nienaruszalność Konstytucji otrzymuje pełną sankcję. Już nietylko obywatele, już nietylko władza wykonawcza, ale i legislatura zmuszona jest stosować się do Konstytucji i przepisy jej szanować. Konstytucja staje się naprawdę źródłem i miarą wszelkiej prawności: porządek prawny otrzy-

muje względnie stały kościec i gruntuje się na trwalszych i mocniejszych podstawach. Legislatywa, zamknięta w konstytucyjnych granicach, przestaje być samowładnym panem, rządzącym państwem według swego kaprysu, niepotrzebującym liczyć się z niczyjemi prawami, mogącym każdej chwili bez trudności wyrzucić wszystko do góry nogami, niekontrolowanym przez nikogo. Konstytucja staje się istotnie arką praw, gwarantką porządku i ładu, strażnicą swobód obywatelskich. Takie jest znaczenie Konstytucji w Czechosłowacji, i na tem polega jej stanowisko najwyższe w hierarchji tamtejszych norm prawnych. Losy i przemiany Konstytucji spoczywają i tam wprawdzie w rękach Zgromadzenia Narodowego, nie może ono jednak zbyt swobodnie sobie z nią poczynać, i gdy chce tknąć się jej, musi zachować formy, jakie ona sama dyktuje. Zgromadzenie musi zbliżać się do niej jako suweren, z całym ceremonjałem obowiązującym suwerena, i nie może sobie pozwalać na swobodniejsze formy zwyczajnego ustawodawstwa. Konstytucja czechosłowacka nie zadowala się prostem stwierdzeniem swej hierarchicznej wyższości, ale broni tej swojej wyższości przez ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego. Dzięki niemu prymat Konstytucji nie jest tylko stwierdzony w formie *legis imperfectae*, ale jest zabezpieczony przez sankcję prawną: wyrok Trybunału uznający nieważność ustawy antykonstytucyjnej. Czechosłowacja posiada prawdziwą konstytucję w znaczeniu formalnem: jej Konstytucja jest istotnie normą hierarchicznie najwyższą.

ROZDZIAŁ II

ZASADY ORGANIZUJĄCE KONSTYTUCJĘ CZECOSŁOWACKĄ

Scharakteryzowawszy formalny charakter Konstytucji czechosłowackiej i jej stanowisko wyjątkowe w czechosłowackim porządku prawnym, należy przejść do szczegółowego zbadania przepisów i stworzonych przez nie instytucyj. Wykład trzymać się będzie porządku materji wskazanego przez Kartę Konstytucyjną, przyczem zostaną uwzględnione przy okazji odnosnych przepisów Karty również ustawy, bądź zwyczajne, bądź o konstytucyjnym charakterze, wiążące się z niemi swą treścią. W § 1 podaje Karta następującą dyspozycję swej treści: «Karta Konstytucyjna oznacza, zapomocą jakich organów zwierzchniczy lud nadaje sobie ustawy, wprowadza je w wykonanie i wymierza sprawiedliwość. Ona także wytycza granice, których tym organom nie wolno przekroczyć, aby nie naruszyły konstytucyjnie poręczonych swobód obywatelskich». Tej dyspozycji będzie więc trzymać się rozkład treści niniejszej książki.

Rozdział I Karty zaczyna się od uroczystej deklaracji, stwierdzającej zasadę suwerenności narodu, przyjmującej tę zasadę za fundament całego ustroju państwowego. Formuła ta brzmi: «Lud jest jedynem źródłem całej władzy państwowej w Republice Czechosłowackiej». Takie ujęcie zwierzchniej władzy narodu, nazwanie go *źródłem* wszelkiej władzy, a nie *podmiotem* najwyższej władzy wprost lub pośrednio, jak to czyni np. Konstytucja polska (w słowach «władza zwierzchnia należy do narodu»), takie ujęcie jest ostrożniejsze, a za-

razem bardziej pozytywne. Ostrożniejsze, bo nie stawia na samym wstępie konstytucji zasady, której pozytywnego wyrazu daremnie byłoby szukać w konkretnych instytucjach prawno - politycznych, organizowanych w dalszym ciągu przez konstytucję. Jeżeli bowiem czyta się o narodzie jako o podmiocie władzy najwyższej, wówczas ma się prawo oczekiwać, że ten podmiot sam wejdzie na scenę, że sam swą suwerenną władzę będzie wykonywał, że powołany zostanie przez konstytucję na stanowisko organu wyposażonego w najwyższą władzę. A więc zależnie od tego, jak się pojmuje tę władzę najwyższą, jak się ją treściowo oznacza, w sensie pewnej kompetencji: czy wogóle (jak to zdawał się zakładać Konwent i cezaryzm demokratyczny) jako władzę najwyższego rozkazodawstwa, przejawiającą się w jakiegokolwiek formie, zarówno w formie norm abstrakcyjnych ogólnych, stanowiących powszechnie obowiązki, jak w formie jakichś rozkazów skierowanych do poszczególnych jednostek indywidualizowanych, odnoszących się do jakichś szczegółowych, konkretnych sytuacji, — czy też (razem z Russem) jako poprostu całą władzę prawodawczą, — czy też wreszcie ograniczy się pojęcie władzy zwierzchniej do stanowienia ustroju państwowego (jak to uczynili twórcy Konstytucji francuskiej z roku III), — zależnie od takiego lub innego pojęcia zwierzchnictwa, będzie się oczekiwać bezpośredniego sprawowania przez naród takich lub innych kierunków władzy. A jeżeli konstytucja nadziei tych nie ziści, jeżeli ten do godności zwierzchnika podniesiony przez nią naród okaże się tylko jakimś mitycznym cieniem, jedynie w krainie duchów sprawującym swą władzę, a tu, na ziemi, nie mającym żadnej możliwości bezpośredniego przejawienia swej woli, jeżeli konstytucja czysto teoretycznie tylko przystraja naród w szaty władcy, nie czyniąc zeń równocześnie naprawdę w rozstrzygający sposób funkcjonującego organu państwowego, — wówczas słusznie można zapytać, dlaczego konstytucja to czyni, i uznać, że niepotrzebnie hołduje jakiejś pustej frazeologii, pozbawionej wszelkiego pozytywnego znaczenia. Karty czechosłowackiej taki zarzut dotknąć nie może: jest ostrożna i na frontonie swoim nie kładzie napisów, którychby później nie dotrzymywała. Ona nazywa lud tylko «źródłem

wszelkiej władzy». A więc mówi jedynie, że wszelkie działające w Państwie organa władzy bezpośrednio lub pośrednio czerpią tę swoją władzę od narodu, że naród jest tym, który im nadaje inwestyturę, i że każdy, kto sprawuje jakikolwiek zakres władzy, w bliższej lub dalszej genealogji swojej musi się oprzeć na narodzie. I naród tę swoją funkcję źródła władzy rzeczywiście spełnia w drodze i zapomocą wyborów. Wybory są istotnie w każdej republice faktycznym i ostatecznym źródłem wszelkiej władzy; fala wyborów przynosi członków ciała prawodawczego i osadza ich w krzesłach poselskich i senatorskich, — wyborom zawdzięcza swe wyniesienie szef egzekutywy Prezydent, a nawet te urzędy, które obsadzone są przez nominację, pozostają pod władzą jakiejś jednostki czy jakiegoś ciała, pochodzących z wyborów, i im zawdzięczają piastunów swych, a zatem również mogą legitymować się narodem, aczkolwiek dopiero w dalszych stopniach. I takie pozytywne znaczenie ma formuła użyta przez Kartę czechosłowacką zaraz w pierwszym swem zdaniu: Lud jest wyborcą, wybory są bezpośredniem lub pośredniem źródłem wszelkiej władzy. Odrazu więc z pierwszego zdania można wyczytać naogólniejszy schemat ustroju państwa czechosłowackiego: będzie to Republika zbudowana według zasady reprezentacyjnej, opierająca się na wyborach ludowych, a zatem powszechnych.

Zasadę reprezentacyjną podkreśla też zaraz drugie zdanie § 1 Karty w słowach: «Karta określa, zapomocą jakich organów zwierzchniczy lud nadaje sobie ustawy, wprowadza je w wykonanie i wymierza sprawiedliwość». A zatem nie sam naród bezpośrednio, lecz za pośrednictwem ustanowionych przez Kartę organów. Nie wyklucza to oczywiście także i bezpośredniej interwencji narodu w pewnych wypadkach, — w ramach zasadniczo reprezentacyjnego ustroju może być zostawione miejsce także i dla narodu, występującego w pewnych, ściśle przez Kartę określonych wypadkach w charakterze organu państwowego, sprawującego wówczas pewien zakres władzy, inny niż władza wyborcza, jako jego bezpośredni piastun: w dalszym ciągu będzie o tem mowa, że Karta rezerwuje narodowi taką czynną rolę, jednak w ograniczonym bardzo zakresie i w spo-

sobie wyjątku od naogół konsekwentnie przeprowadzonej, zasadniczy kościec Karty stanowiącej zasady reprezentacji.

Inny jeszcze wniosek da się wyprowadzić z paragrafu pierwszego. Oto ustrój republiki będzie opierał się także na zasadzie podziału władz, a raczej odrębności organów ustawodawczych, wykonawczych i sądowych. Każdą z tych funkcji ma naród wykonywać zapomocą osobnych organów. Karta odrzuca konfuzję, zespolenie wszystkich kierunków władzy w jednym organie. Nie konwent, nie senat, czy jakiś dyrektorjat, nie wybieralny dyktator, ale trzy przynajmniej rodzaje organów, wyposażonych w różne kierunki władzy.

W oświeceniu takiej analizy i interpretacji § 1-go, nie będzie przedstawiał trudności § 2 Karty. Brzmi on: «Państwo Czechosłowackie jest Republiką demokratyczną, której głową jest wybieralny Prezydent». Wiemy już, w jakim prawdopodobnie znaczeniu użyła Karta słowa «demokratyczny»: nie będzie to republika bezpośrednio rządzona przez naród, Czechosłowacja nie będzie bezpośrednią demokracją. Demokratyczność jej będzie wyrażać się w uznaniu zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa, w przyjęciu równości jak najszerzej pojętej, a więc także i pod względem praw politycznych, przedewszystkiem zaś najważniejszych z nich praw wyborczych.

Ta pierwsza część zdania, stanowiącego § 2 Karty, nie dorzuca zatem nic nowego do tego, co już przyniósł § 1. Druga część natomiast przynosi nowe rysy do ogólnego obrazu: Głową Republiki jest wybieralny Prezydent. (Przymiotnik «wybieralny» nie jest zbyteczny: można pomyśleć Prezydenta na przykład desygnowanego w drodze losowania). Urząd najwyższy jest więc zorganizowany jednoosobowo, a nie kolegalnie: na czele Republiki stoi Prezydent, a nie jakiś dyrektorjat. Ten Prezydent nazwany jest «Głową Republiki», a nie tylko szefem egzekutywy. Byłoby jednak rzeczą zbyt śmiałą wyprowadzać stąd wniosek o władzy i stanowisku tego Prezydenta; Ameryka nie przyznaje tego szumnego tytułu swemu Prezydentowi, chociaż jej ustrój nienadarmo nosi w nauce nazwę prezydjalnego, — we Francji słabego, skrepowanego i od parlamentu zawisłego Prezydenta tytułują często «głową» czy «na-

czelnikiem państwa». Trzeba więc dopiero bliżej zapoznać się z przepisami Karty, by móc się dowiedzieć, jaki jest w Czechosłowacji ustrój władzy rządowej: prezydjalny, czy też dwurządowy, gabinetowy. W tym względzie § 2 ciekawości czytelnika nie zaspokoi.

§ 3 Karty w pierwszym swoim ustępie głosi: «Terytorjum Republiki Czechosłowackiej stanowi jednolitą i niepodzielną całość, której granice mogą być zmienione jedynie w drodze ustawy konstytucyjnej». Drugi ustęp tegoż paragrafu brzmi: «Nierozdzielna częścią składową tej całości jest samorządne terytorjum Rusi Podkarpackiej, — a to na podstawie dobrowolnego przyłączenia się, stosownie do traktatu z dn. 10 września 1919 r., zawartego w Saint Germain en Laye między głównymi i sprzymierzonymi mocarstwami a Republiką Czechosłowacką, które to terytorjum zostanie wyposażone w najszerszą autonomję, z jednnością Czechosłowackiej Republiki dającą się pogodzić».

Dalszych 7 ustępów § 3 odnosi się do szczególnego ustroju Rusi Podkarpackiej. Należy zatrzymać się narazie przy dwóch pierwszych ustępach i zastanowić nad tem, jakie ogólne zasady dorzucają one do zasad, wyrażonych w pierwszych dwóch paragrafach. Taką ogólną, podstawowego znaczenia zasadą jest (nawiasowo raczej postawiona) zasada, określająca formę samego państwa czechosłowackiego: Republika jest jednolitą. To znaczy ze stanowiska dawnej teorii: nie jest państwem związkowym, nie składa się z szeregu ustrojów, zachowujących na podstawie jakiegoś własnego prawa pewną odrębność i samodzielność, a w pewnym tylko zakresie podlegających zwierzchniczej władzy państwa związkowego, ograniczonych przez nie tylko częściowo, i wzajemnie państwo to w jego wszechwładzy ograniczających. Czechosłowacja jest państwem jednolitem, jedna tylko w niej istnieje władza, to znaczy władza państwowa, i żadnej innej władzy, któraby nie opierała się na jedynej Konstytucji państwowej i nie z niej swoje upoważnienia formalnie czerpała, na terytorjum Czechosłowacji być nie może. Ze stanowiska normatywnego jeden tylko jest w Czechosłowacji porządek prawny: państwowy. Republika sama

jest więc jedna i niepodzielna, a nie jedynie jej terytorjum, jak to zdawał się głosić ustęp pierwszy § 3.

Zdanie to zresztą, mówiące o jednolitości terytorjum, może wyrażać także tę tylko myśl: Państwo Czechosłowackie jest jednolite. Jednolitości terytorjum trudno bowiem nadać inne znaczenie jak tylko to, że terytorjum tworzy całość podległą tej samej, jednej jedynej władzy państwowej, że stanowi podkład przestrzenny tego samego jedynego porządku prawnego.

I nietylko że Republika jest państwem jednolitem, ale nadto jest pod względem ustawodawczym i rządowym państwem w zasadzie całkowicie scentralizowanym, z jednym wyjątkiem Rusi Podkarpackiej. Ten ostatni wniosek da się wyciągnąć *a contrario* z przepisów dotyczących Rusi Podkarpackiej. Jeżeli Karta mówi o autonomji Rusi jedynie, i tę tylko autonomję organizuje, to z tego wynika, że żadna inna część terytorjum Republiki tej autonomji nie posiada. Karta nie umożliwia wprowadzić na przyszłość wprowadzenia autonomji także i w innych częściach terytorjum Republiki, nie organizuje ich jednak sama, a nawet, w jednym z dalszych swych paragrafów (§ 7) znosi dotychczasowe, za austriackich czasów istniejące sejmy krajowe (to znaczy czeski, morawski i śląski) i kasuje całą ich kompetencję, zarówno ustawodawczą, jak administracyjną. Twórcy Karty wychodzili z założenia, że pod względem administracyjnym system austriacki paralelizmu władz państwowych i samorządowych nie odpowiada zupełnie celowi ani nowoczesnym zapatrywaniom na organizację zarządu, i że jedyna jego zaleta, polegająca na przyczynieniu się do ochrony interesów narodowych, z chwilą odzyskania niepodległości nie może już w grę wchodzić. Co się zaś tyczy ustawodawczej działalności tych dawnych sejmów, to obecnie byłaby ona również zupełnie zbyteczna. Republika bowiem nie jest tak wielka, by ustawodawstwo nie mogło być w niej scentralizowane i nie mogło dać wyrazu potrzebom ludności całego terytorjum państwowego. Główną rolę odgrywały przy tem skasowaniu dawnych sejmów względy polityczne: mniejszości narodowe, niemiecka w Czechach, polska na Śląsku, musiałyby wywierać o wiele silniejszy wpływ w sejmach krajowych,

niż mogą sobie zdobyć w centralnem ciele ustawodawczem. Ponadto utrzymanie dawnych sejmów, musiałoby pociągnąć za sobą stworzenie podobnego sejmu także i w Słowacji, co nie mogłoby wpłynąć dodatnio na zamierzone całkowite zjednoczenie się obu narodów i na zatarcie dzielących je różnic. Dlatego Karta stanowi jedynie autonomję Rusi, jedynie tę autonomję bierze pod swoją opiekę i ją gwarantuje.

Dlaczego właśnie Rusi? Przyczyny tego szukać należy w zobowiązaniu, które na siebie przyjęła Republika w traktacie z Saint Germain z 10 września 1919 r.

Mały ten kraik (12.694 km²), ubogi, ale przedstawiający interes ze względu na swe położenie geograficzne, zamieszkały w znacznej większości przez katolicki lud ruski, który jest raczej masą etniczną niż narodem, wysyłał do Ameryki wielu z swych synów, niemogących znaleźć w ojczyźnie utrzymania. I tam, w Stanach Zjednoczonych, wśród Ruso-Węgrów, jak się sami nazywali, których kolonja liczyła około 90.000 osób, wszczął się podczas wojny ruch za oderwaniem Rusi Podkarpackiej od Węgier. Z różnych koncepcyj co do przyszłości, nurtujących wśród Rusinów, zwyciężyła wkońcu koncepcja przyłączenia Rusi do przyszłej Republiki Czechosłowackiej na zasadzie federacyjnej. Taki rezultat dał plebiscyt, urządzony przez ruskie organizacje kościelne w Stanach Zjednoczonych w listopadzie 1918 r. Po rozpadnięciu się Austro-Węgier przeniosła się agitacja na Ruś Podkarpacką: w końcu 1918 roku powstała «Rada Narodowa Karpato-Ruska», która w dniu 8 maja 1919 r. jednomyślnie powzięła uchwałę, akceptującą wynik plebiscytu swych amerykańskich rodaków. Delegaci Rady ruskiej udali się do Paryża na konferencję pokojową, która, przychylając się do ich żądania, zgodziła się na wciele nie Rusi do Czechosłowacji jako autonomicznego terytorjum, dołączyła odnośne postanowienia do traktatów wersalskiego, z Saint Germain i z Trianon, i zabezpieczyła równocześnie autonomję kraju w traktacie z Saint Germain, t. zw. o mniejszościach narodowych.

Postanowienia § 3 Karty, organizujące autonomję Rusi, są powtórzeniem odpowiednich artykułów tego traktatu. W ten sposób autonomja Rusi, opierająca się na prawie międzyna-

rodowem, stała się instytucją państwa czechosłowackiego, wpływem jego zwierzchniczej władzy, częścią czechosłowackiego porządku prawnego, wyprowadzającą się bezpośrednio z najwyższej jego ustawy: Konstytucji. W jaki sposób organizuje Karta tę autonomję Rusi Podkarpackiej? Ruś ma mieć własny Sejm, który ma sam wybierać swoje Prezydium. Do kompetencji ustawodawczej tego Sejmu należą tylko wyraźnie przez Kartę oznaczone przedmioty, mianowicie sprawy dotyczące języka¹, nauczania, religji oraz zarządu lokalnego. Ponadto Sejm ten będzie mógł wydawać ustawy także i w tych materjach, które mu zostaną przekazane przez ustawy państwowe. Uchwały Sejmu nabywają mocy ustaw dopiero na skutek podpisania ich przez Prezydenta Republiki: w stosunku więc do krajowych ustaw ruskich Prezydentowi przysługuje prawo sankcji. Ogłaszane być mają w specjalnym dzienniku i podpisane także przez Gubernatora. Sankcjonowane przez Prezydenta ustawy krajowe ruskie stoją narówni z ustawami państwowymi. Sejm więc Rusi łącznie z Prezydentem ma równorzędne pod względem ustawodawczym stanowisko z centralnem Zgromadzeniem Narodowem, chociaż właściwość jego jest ograniczona tak pod względem przedmiotowym, jak terytorjalnym.

Na czele Rusi Podkarpackiej stoi Gubernator, mianowany przez Prezydenta Republiki na wniosek Rządu. Ten Gubernator jest odpowiedzialny także przed Sejmem. Karta zapewnia wkońcu, że funkcjonariusze Rusi będą o ile możliwości mianowani z pośród miejscowej ludności.

Wyrazem jedności Rusi Podkarpackiej z państwem czechosłowackiem jest nie tylko administracyjna łączność kraju z centralnemi, naczelnemi władzami, zapewniona przez gubernatora, mianowanego przez Prezydenta i podlegającego również Rządowi. Wyraz tej jedności daje także udział posłów i senatorów z Rusi w Zgromadzeniu Narodowem. Wybierani być oni mają w stosownej liczbie na podstawie czechosłowac-

¹ W myśl powyższego § 6 Ustawy językowej stanowi: «Dla Sejmu, który będzie ustanowiony dla Rusi Podkarpackiej, zastrzeżone jest unormowanie kwestji językowej dla tego terytorjum w sposobie zgodnym z jednolitością Państwa Czechosłowackiego».

kich ordynacyj wyborczych. Pierwsze wybory do Zgromadzenia Narodowego odbyły się na Rusi z wiosną 1924 r. Traktat w Saint Germain zawierał zastrzeżenie, że ci reprezentanci Rusi w Zgromadzeniu Narodowym nie będą mieć prawa głosu w tych sprawach ustawodawczych, które Sejmowi zostały przekazane. Karta jednak tego przepisu nie przyjęła.

W jaki sposób należy określić stosunek Rusi Podkarpaciej do Czechosłowacji i jakie wnioski należy wyprowadzić z tego stosunku odnośnie do formy państwowej Czechosłowacji? Wydaje się rzeczą ryzykowną mówić o dwóch porządkach prawnych w Czechosłowacji, jak to czyni prof. Weyr, i na tej podstawie uznawać Czechosłowację za państwo związkowe. Odrębność porządków prawnych da się pojąć tylko jako odrębność ich podmiotów. Stany Ameryki Północnej są na przykład takimi odrębnymi podmiotami swoich porządków prawnych. Czy jednak można przyznać Rusi stanowisko odrębnego podmiotu? Wyrażając się językiem teorii normatywnej: czy Ruś stanowi, jako taka, ostateczny stały punkt przypisania ustawodawczej działalności Sejmu Rusi? Że Ruś nie jest i być nie może o s t a t e c z n y m punktem przypisania uprawnień składających się na rzekomą jej osobowość, wynika stąd, iż podstawą tych uprawnień jest Karta Czechosłowacji, i jedynie ona, a nie żadna własna, z innej wyższej normy już niewyprowadzalna ustawa zasadnicza karpato-ruska. Porządek prawny rurski należy więc uznać za część szerszego czechosłowackiego porządku, część z terytorjalnie ograniczoną mocą obowiązującą. Ruś zaś samą możnaby co najwyżej uznać za terytorjalną prawno-publiczną korporację, czerpiącą swą osobowość z czechosłowackiej Konstytucji, o charakterze fragmentu państwowego; jej zaś władcze funkcje za przejściowo tylko mogące być jej samej przypisanymi, natomiast w ostatecznym pociągnięciu do końca linii przypisania zaczepione o państwo czechosłowackie. Ruś, nie będąc ostatecznym punktem przypisania obowiązującego na jej terytorjum porządku, byłaby przejściowym takim punktem, stanowiłaby teoretyczne ognisko, syntetyzujące pewne kierunki działalności różnych organów funkcjonujących na jej obszarze, przede wszystkim działalność Sejmu. Wówczas ustawy przez ten Sejm wydawane, tworzące

rzekomy ruski porządek prawny, nie przestając być ustawami Czechosłowacji (bo przecież z Karty moc swoją czerpią), byłyby równocześnie ustawami Rusi, jako pewnego podmiotu, niesuwerennego wprawdzie (skoro linja przypisania przechodzi tylko przezeń, dążąc ku wyższemu odeń podmiotowi najwyższej ustawy), ale niemniej odrębnego, dającego się od Czechosłowacji odróżnić, — chociaż od niej się wywodzącego i przez nią stworzonego, dostatecznie jednak zindywidualizowanego przez własne, na jego rachunek funkcjonujące organy. Zachodzi zatem pytanie, czy ustawy wydawane przez Sejm ruski są także ustawami samej Rusi, czy istnieje dostateczna podstawa, by uznać Sejm ruski za organ samej Rusi, jako jakiegos, zachowującego swą indywidualność państwową w obrębie państwa czechosłowackiego, fragmentu państwowego?

Można byłoby to przyjąć, gdyby ta norma, z której Ruś prawa swoje wywodzi, konstruowała Ruś właśnie jako stały, niezmienny, choć nie ostateczny punkt przypisania. Tymczasem tak nie jest: Karta Konstytucyjna ustanawia Sejm Rusi, ale nie czyni Rusi podmiotem jego działalności. Wypływa to nietylko stąd, że Karta nic o tem wyraźnie nie mówi, że, przeciwnie, nietylko nie nazywa Rusi państwem, ani nie obdarza jej jakimś innym tytułem stosowanym wobec fragmentów państwowych, lecz nazywa ją jedynie terytorjum autonomicznem, względnie samorządowem. Przedewszystkiem należy taki wniosek wyprowadzić stąd, że, gdyby Ruś miała być choćby tylko przejściowo punktem przypisania działalności Sejmu, musiałaby posiadać osobowość o p r z y n a j m n i e j w z g l ę d n i e stałym charakterze. Tę zaś stałość mogłyby jej zabezpieczyć jedynie specjalne gwarancje Konstytucji. Gwarancje te mogłyby polegać na petryfikacji ustanowionych przez Konstytucję, a osobowość fragmentu państwowego tworzących, uprawnień, petryfikacji polegającej na usunięciu odnośnych przepisów Karty z pod kompetencji organów powołanych do rewizji Konstytucji, — a zatem na nadaniu tym przepisom niezmiennego, bezwzględnie sztywnego charakteru. Przynajmniej już zaś na postawieniu przez Kartę jakichś szczególnych utrudnień dla zmiany tych przepisów, tak, by można było na nich oprzeć względną choćby trwałość rzekomej osobowości Rusi,

by osobowość tę mogły one ochraniać w skuteczny sposób. A takim utrudnieniem skutecznem mogłoby być tylko uzależnienie zmiany przepisów o Sejmie ruskim od zgody samego Sejmu. Wówczas możnaby było uznać Sejm za organ teoretycznego podmiotu prawno-publicznego odrębnego, wyposażonego w osobowość różną od osobowości państwa czechosłowackiego, będącego personifikacją różnego od czechosłowackiego porządku prawnego. Tymczasem Karta tego nie czyni. Ustanowiona przez nią autonomja Rusi cieszy się temi jedynie gwarancjami, jakie przysługują wszystkim innym instytucjom stworzonym przez Kartę. Może być ograniczona lub nawet całkowicie zniszczona przy ziszczeniu się tych samych tylko warunków, jakie wogóle są wymagane dla rewizji Konstytucji. Narodowe Zgromadzenie, jako piastun władzy ustrojodawczej, dysponuje uprawnieniami i bytem samym Sejmu Rusi w tym samym zupełnie stopniu, jak bytem i uprawnieniami wszelkich innych organów Republiki. Gdyby Ruś miała być podmiotem działalności Sejmu, to ta działalność wyczerpywałaby całą jej zdolność prawną; ze skończeniem się działalności Sejmu utraciłaby tę swoją zdolność, a z nią razem, w konsekwencji, i osobowość swoją. I ta śmierć Rusi leży prawnie wyłącznie w rękach Zgromadzenia Narodowego, cała zaś autonomja Rusi jest konstytucyjnie czemś w istocie swojej zmiennem i niestałem. A jakżeż ująć podmiot porządku prawnego jako coś zmiennego i niestałego? Jeżeli pewna grupa norm ma stanowić całość tak odrębną, że ujmuje się ją jako porządek samoistny pod symbolem zindywidualizowanego, osobną nazwą ochrzczonego podmiotu, to ten podmiot musi być — już z wymogów metodologicznych — postulowany jako punkt stały, inaczej nie mógłby mieć żadnej konstrukcyjnej wartości. Inaczej byłby on czemś zupełnie dowolnem, niezwiązanem logicznie z własnościami konstruowanego materiału. Ruś jako taka nie ma koniecznych warunków do tego, by być podmiotem swego porządku prawnego: w prawie czechosłowackiem istnieje jeden tylko punkt stały przypisania całej normotwórczej aktywności, jeden tylko podmiot całego porządku prawnego, a jest nim państwo czechosłowackie. Wobec tego trudno uważać Sejm Rusi za organ podmiotu «Ruś», lecz trzeba

go uznać za organ Republiki Czechosłowackiej. Działalność normotwórcza Sejmu nie może być przypisana nawet przejściowo Rusi, lecz można ją odnieść jedynie do państwa czechosłowackiego. Tylko to państwo jest ową istotnością prawną, mogącą stanowić stały podmiot uprawnień Sejmu. Tylko ono jedno może być pomyślane jako podmiot rzekomego «ruskiego» porządku prawnego. Ten zaś porządek prawny nie może być czem innym, jak tylko częścią jednego porządku prawnego czechosłowackiego, i nie może być uważany za jakiś odrębny porządek prawny. Państwo czechosłowackie posiada różne organy normotwórcze, — takim organem dla pewnych działów prawodawstwa na terytorjum Rusi Podkarpackiej jest Sejm Rusi. Z różnicy organów nie można jednak wyprowadzać wniosku o odrębności podmiotów samych i o odrębności porządków prawnych, stanowiących substrat ich personifikacyj. Gdyby różnica organów miała stanowić o odrębności podmiotów prawnych, trzeba byłoby wprowadzić w Czechosłowacji odrębny porządek prawny plebiscytowy. Terytorjalnie zaś ograniczona moc działania ustaw ruskich nie może również być uznana za dostateczną podstawę tak daleko idącej odrębności tych ustaw, by aż uprawniała do nazywania ich odrębnym porządkiem prawnym, tworzącym z Rusi fragment państwowy, wobec tego, że Karta dopuszcza w § 7 możliwość ustaw wydawanych przez Zgromadzenie Narodowe nie dla całego terytorjum Republiki.

Stosunek Rusi do Czechosłowacji jest inny niż np. stosunek Śląska do Polski. Oto «Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r., zawierająca Statut organiczny Województwa Śląskiego» przepisuje w artykule 44: «Ustawa, zmieniająca niniejszą ustawę konstytucyjną, a organizująca prawa ustawodawstwa lub samorządu śląskiego... wymagać będzie zgody Sejmu śląskiego». Tutaj gwarancja autonomji śląskiej jest istotnie bardzo silna, — w odnośnym zakresie Sejm śląski jest równorzędnym z Sejmem i Senatem Rzeczypospolitej czynnikiem ustrojodawczym. Stąd możliwa i konstrukcja Województwa jako względnie trwałego podmiotu odrębnego ustawodawstwa śląskiego, i możliwe ujęcie tego ustawodawstwa jako odrębnego porządku prawnego. Ze stanowiska teorii prof. Weyra można

uznać za państwo związkowe raczej Polskę niż Czechosłowację. Czy jednak nawet kryterjum konstytucyjnie zabezpieczonej trwałości pewnego odrębnego sposobu tworzenia części ustawodawstwa dla jakiegoś terytorjum daje dostateczną podstawę do uznania tej części ustawodawstwa za odrębny porządek prawny? Czy nie potrzeba tu jeszcze czegoś innego, jakiejś innej cechy, prócz cechy trwałości odrębności, która dopiero łącznie z tamtą pozwalałaby mówić o odrębnym porządku prawnym? Wydaje się rzeczą słuszną za tę drugą cechę przyjąć cechę całkowitości owej grupy norm. Godząc mianowicie Jellinkowe kryterjum państwa związkowego z wymogami normatywnej teorii, należałoby uznać, że państwo związkowe jest takim państwem, w którym obok ogólnopaństwowego porządku prawnego istnieją pod dachem wspólnej konstytucji inne jeszcze, o ograniczonej terytorjalnie mocy działania, porządki prawne całkowite. Całkowite formalnie, t. zn. wykazujące (względnie mające możność wykazania) wszystkich formalnych rodzajów norm, składających się na pełny porządek prawny: od norm konstytucyjnych aż do norm wykonawczych, — będące rezultatem i podstawą w nich samych regulowanego całkowitego procesu normotwórczego, przechodzącego przez wszystkie szczeble norm, — same wewnętrznie stanowiące drogi i formy tego procesu. Nie materialnie całkowite, bo ograniczone z zewnątrz pod względem materialnego swego zakresu: treściowy zakres ich kompetencji, przedmiotowe szranki, w których się obracają, nie zależą od nich, lecz są im zgóry wyznaczone przez konstytucję państwa związkowego. Z tego stanowiska, przyjmującego, że tylko takie formalnie całkowite porządki prawne wykazują samostanność dostateczną na to, by można je było związać zapomocą odrębnej personifikacji w postać fragmentu państwowego, — z tego stanowiska ani Śląsk, ani Ruś nie będą fragmentami państwami. Organy, które wytwarzają osobne dla tych terytorjów ustawy, nie opierają swego istnienia na normach wchodzących w skład tej grupy ustaw. Nie ustawy śląskie czy ruskie powołały do życia odnośne sejmy, lecz konstytucje, polska i czechosłowacka; i te normotwórcze organy działają wyłącznie na mocy tych konstytucyj. Dlatego te sejmy nie są

organami Śląska czy Rusi, lecz są organami Polski, względnie Czechosłowacji. Śląsk i Ruś nie posiadają własnych konstytucyj, lecz rządzone są przez statuty, stanowiące część konstytucyjnego porządku Polski i Czechosłowacji, lecz nie będące konstytucją Śląska czy Rusi; statuty, które stoją ponad ustawodawstwem tych terytorjów i nie mieszczą się w tem ustawodawstwie, nie wchodzą w jego skład. Sejmy odnośne nie mogą tych statutów zmieniać, wymykają się one z pod ich kompetencji, bądź całkowitej, bądź przynajmniej (w Polsce) wyłącznej, nie pozostają we wyłącznem władztwie tych sejmów. Inaczej zatem jak w państwach związkowych, Ameryce, Niemczech, Szwajcarji, gdzie państwa wchodzące w skład związku same stanowią o organach i sposobach wykonywania swej kompetencji ustawodawczej i wykonawczej, same swe konstytucje stanowią i mogą tym normom organizacyjnym nadać w stosunku do swoich ustaw hierarchiczne stanowisko norm wyższych, konstytucyjnych formalnie. Ustawodawstwom Śląska i Rusi zbywa na tej zupełności: nie organizują one same mających je tworzyć organów, nie określają same warunków swego rodzenia się, nie zawierają w sobie norm konstytucyjnych. Nie zasługują zatem na nazwę porządków prawnych.

Porządku prawnego ruskiego niema zatem, a Ruś jako taka nie jest podmiotem działalności normotwórczej Sejmu Rusi Podkarpackiej. Sejm ten nie jest bezpośrednim organem suwerennego państwa czechosłowackiego. Sejm, jako organ Czechosłowacji, łącznie z Prezydentem Republiki, jako organem Czechosłowacji, wykonuje swe uprawnienia. Ruś Podkarpacka stanowi integralną część terytorjum państwowego Czechosłowacji, a porządek prawny czechosłowacki obejmuje mocą swą także i Ruś, zastępując odnośnie do tego terytorjum pewne swe części odrębnymi ustawami, przez odrębny organ wydawanymi. Ruś nie ma stanowiska państwowego, nie pozostaje do Czechosłowacji w stosunku takim, jak państwo w skład związku wchodzące do państwa związkowego: jest tylko częścią tej samej, jednolitej całości, częścią pozostającą w pewnym zakresie pod władzą ustaw tworzonych przez odrębne organa państwa. Stosunek Rusi do Czechosłowacji da się porównać najlepiej ze stosunkiem dawnych krajów «repre-

zentowanych w Radzie Państwa» do cesarstwa austriackiego, ze stanowiskiem np. dawnej Galicji w państwie austriackim; wówczas uderzy, że Ruś, chociaż także nazwana terytorjum samorządowem, nie ma jednak konstytucyjnie zabezpieczonego żadnego zakresu tego samorządu, ani wytkniętych przez Konstytucję żadnych zasad jego organizacji. Konstytucja normuje jedynie autonomję Rusi. Niewiadomo, jaką ingerencję będzie miał Sejm ruski odnośnie do administracji kraju, niewiadomo, czy będzie miał prawo uchylać własny jakiś budżet Rusi, oraz prawo poszukiwania dochodów na pokrycie potrzeb krajowych, ustanawiania opłat, uchwalania podatków i t. d. Autonomiczna znowu kompetencja Sejmu Rusi szczuplejsza niż kompetencja dawnej Galicji: na liście spraw krajowych niema spraw kultury, to znaczy rolnictwa, leśnictwa, organizacji rolnej, — spraw, które stanowiły jeden z głównych terenów działalności Sejmu galicyjskiego. Natomiast na korzyść Rusi należy zapisać odpowiedzialność polityczną Gubernatora przed Sejmem; tej politycznej władzy dawne austriackie sejmy krajowe prawnie nie posiadały, a może ona otworzyć przed autonomiczną reprezentacją Rusi szerokie pole wpływów na administrację kraju. Oczywiście niewiadomo, czy ta odpowiedzialność Gubernatora zostanie zamknięta w granicach spraw należących do autonomicznego zakresu działania Sejmu, czy też je przekroczy i rozciągnie się na całą działalność Gubernatora. Również przyznane przez Kartę Sejmowi prawo wyboru prezydium daje mu większą samodzielność: Marszałka Sejmu galicyjskiego i jego zastępców mianował cesarz.

Odrębność autonomiczna Rusi tem różniłaby się od ewentualnie w przyszłości wprowadzonych autonomij innych jakichś części państwa czechosłowackiego (czego przecież Karta nie uniemożliwia i nie zabrania), że jest zagwarantowana konstytucyjnie i pozostaje pod opieką prawa międzynarodowego.

Należy zaznaczyć, że autonomia Rusi do dziś dnia nie została urzeczywistniona i że przepisy, mające w szczególności autonomję tę w ramach Karty zorganizować, nie zostały dotychczas wydane. Niski stan oświecenia ludności, przeważnie góralskiej i ubogiej, długo pozostającej pod uciskiem węgierskim, — wsku-

tek tego nieoświeconej (60% analfabetów) i mało uświadomionej politycznie, nie pozwala na natychmiastowe wprowadzenie autonomji. Zapewne jednym z motywów tej zwłoki jest także znaczny procent Węgrów, a bardzo mały Czechosłowaków na Rusi. Na 605.731 ogółu mieszkańców jest około 104.000 Węgrów, a zaledwie 22.000 Czechosłowaków; że zaś Węgrzy właśnie reprezentują żywioł inteligentniejszy i zamożniejszy, łatwo więc przyszloby im Sejm opanować, wyzyskać swe stanowisko dla jakichś antypaństwowych poczyną.

Narazie Ruś otrzymała jedynie osobny ustrój zarządu, różniący się od organizacji administracji reszty państwa. Wprowadzony został rozporządzeniem Rządu z dnia 26 kwietnia 1920 r. Rozporządzenie wprowadza osobny zarząd cywilny na Rusi — niepodlegający centralnym urzędom zarządu, — na którego czele stoi Wicegubernator, mianowany przez Prezydenta Republiki na wniosek Rządu. Szczególne stanowisko ma w ten sam sposób mianowany Gubernator, będący rodzajem strażnika interesów Rusi: zastępuje on Ruś wobec Rządu, podpisuje rozporządzenia wicegubernatora, mianuje urzędników zarządu cywilnego, kościelnego i lokalnego, może wstrzymać zarządzenia wicegubernatora aż do rozstrzygnięcia Rządu. — Wszystkie te organa zarządu ruskiego podlegają bezpośrednio Rządowi jako kolegium. Rozporządzenie wprowadziło ponadto jako organ doradczy Radę Gubernjalną, uprawnioną do dyskusowania o wszystkich sprawach dotyczących Rusi, a przedłożonych jej przez Rząd, Gubernatora lub Wicegubernatora. Składa się ona z Gubernatora jako przewodniczącego, Wicegubernatora jako zastępcy przewodniczącego, czterech członków mianowanych, oraz dziesięciu członków wybranych przez starostów gminnych. Obecny zatem stan rzeczy na Rusi nie realizuje nietylko już autonomji, ale nawet samorządu zapowiedzianego w Karcie. Ruś posiada jedynie swoisty ustrój administracyjny, o własnej hierarchji, podległej wprost Rządowi, bez pośrednictwa ministerstw. —

§ 4 Karty stanowi: «Obywatelstwo w Czechosłowackiej Republice jest jedno i jednolite». Przepis ten nie rzuca światła na samą formę państwa, zarówno bowiem w państwach jednolitych, jak w państwach związkowych, istnieje zawsze tylko

jedno obywatelstwo, jedna powszechna przynależność państwowa. Jest to nawet jeden z momentów, odróżniających państwo związkowe od związku państw. W dalszym ciągu § 4 odsyła do specjalnej ustawy ustanowienie warunków nabycia, działania, oraz zgaśnięcia prawa obywatelstwa Republiki, — oraz stawia zasadę, że nikt nie może być równocześnie poddanym jakiegoś obcego państwa i Republiki Czechosłowackiej. — Wreszcie § 5 Karty stanowi, że stolicą państwa jest Praga (co podkreślają jeszcze §§ 6, 63 i 70, stanowiące, że Praga jest główną, prawidłową siedzibą obydwu Izb Zgromadzenia Narodowego, Prezydenta Republiki oraz Rządu); oraz że barwami Republiki są barwy biała, czerwona i niebieska, — ustalenie zaś herbu państwa i flag przekazuje osobnym ustawom. Materję tę normuje ustawa z 30 marca 1920 r.

Taka jest treść pierwszego rozdziału, najogólniej określającego zasady ustroju Czechosłowacji: państwo jednolite, opierające swój ustrój na zasadach reprezentacji, podziału władz, demokratycznych wyborów, o republikańskiej formie rządu, z Prezydentem jako swoją głową, w zasadzie pod względem ustawodawczym, z jednym wyjątkiem Rusi Podkarpac-

ROZDZIAŁ III

ZGROMADZENIE NARODOWE

A. ORGANIZACJA ZGROMADZENIA NARODOWEGO, JEGO SKŁAD I STANOWISKO JEGO CZŁONKÓW.

Rozdział II Karty rozpoczyna szereg rozdziałów organizujących naczelne władze Rzeczypospolitej. Stosownie do swego tytułu traktuje o centralnym organie «władzy ustawodawczej»: Zgromadzeniu Narodowem. § 6 brzmi: «Władzę ustawodawczą sprawuje dla całego terytorjum Czechosłowackiej Republiki Zgromadzenie Narodowe, składające się z dwu Izb: Izby posłów i Senatu. Siedzibą obydwu Izb jest Praga. W razie jednak nieodzownej konieczności mogą one być zwołane przejściowo do innej miejscowości Republiki Czechosłowackiej».

Karta przyjmuje zatem system dwuizbowości ciała prawodawczego. Nie przyszło to łatwo; około problemu organizacji legislatury toczyły się w rewolucyjnem Zgromadzeniu Narodowem gorące walki. Podnoszono przeciw dwuizbowości znane argumenty: jedności woli narodowej, a więc i rzekomej konieczności jedności także i ciała, które ma tę wolę wyrażać; mówiono, że albo obie Izby będą pochodzić z wyborów opartych na tych samych zasadach, a wówczas nie będą się niczem różnić między sobą i druga Izba wskutek tego będzie całkowicie zbędna, — albo też wybory do każdej z nich będą zorganizowane inaczej, a wówczas tylko jedna z nich, opierająca się na istotnie demokratycznych wyborach, będzie mogła nazwać się naprawdę reprezentantką narodu i wyrazicielką

jego woli; przywodziło także możliwość powstania niebezpiecznych dla państwa i życia konstytucyjnego konfliktów pomiędzy Izbami; wreszcie obawiano się powolności i opieszałości pracy ustawodawczej, wynikających z konieczności traktowania każdej sprawy kolejno przez każdą z Izb. Wszystkie te zarzuty nie ostały się, a dodatnie strony dwuizbowości przechyliły szalę na rzecz ustanowienia obok Izby Posłów także i Senatu. Działał w tym kierunku przede wszystkim przykład z zagranicy: Senat istnieje we wszystkich wielkich państwach o ustalonych ustrojach, państwach, kroczących na czele cywilizacji. Zgromadzenie, uderzone tem zjawiskiem, uznało, że musi mieć ono swoje głębokie uzasadnienie, i zastanawiając się nad tem, odkryło całą pozorność argumentów wysuwanych przeciwko dwuizbowości, uznało niezmiernie dodatnią rolę, jaką druga Izba w ustroju może odegrać, i w rezultacie zdecydowało się nie pozbawiać Czechosłowacji korzyści, płynących z dwuizbowości. Względ na konieczność utrzymania równowagi władz, której istotnym czynnikiem jest istnienie dwu Izb, wzajemnie się kontrolujących i utrzymujących w granicach konstytucyjnej swej właściwości; względ na ustalenie się ustroju, o wiele lepiej zabezpieczonego tam, gdzie losy całej organizacji nie zależą wyłącznie od nastrojów i namiętności jednego ciała; względ na większą dojrzałość, rzeczowość i dokładność ustaw, przechodzących przez filtr dyskusji i głosowania w różnych zgromadzeniach; względ wreszcie na potrzebę wytyczenia dla życia społecznego kanałów umożliwiających jego spokojny, konsekwentny, istotne interesy uwzględniający rozwój — wszystkie te względy silnie przemawiały do wytrwałych umysłów czeskich polityków. W rezultacie Karta uświęciła swą powagą system dwuizbowy. Senat wprowadzony został jako integralna część Zgromadzenia Narodowego. Przeciwnicy Senatu zgodzili się na to, ustępując jednak zwolennikom Izby drugiej, wymogli kompromis: Senat oprze się na wyborach zorganizowanych na tych samych zasadach co Izba Posłów, ponadto atrybuty jego zostaną szcuplej zakresłone. Jakżeż Karta zorganizowała te dwie Izby, wchodzące w skład Zgromadzenia Narodowego, piastuna władzy prawodawczej, jako jego integralne części?

Naprzód traktuje Karta o Izbie Posłów. Według § 8 Izba Posłów liczy 300 członków, wybranych na podstawie powszechnego, równego, bezpośredniego, tajnego głosowania, przy zastosowaniu zasady przedstawicielstwa proporcjonalnego. Te ogólne zasady prawa wyborczego ustala sama Karta. Unormowanie szczegółów pozostawia Karta późniejszym ustawom, które będą mogły rozwinąć daleko idącą swobodę, zwłaszcza odnośnie do wprowadzenia i wyboru jednego z licznych systemów, mających urzeczywistniać zasadę proporcjonalności. Karta jednak normuje w pewnym zakresie sama w § 3 czynne i bierne prawo wyborcze obywateli. Prawo udziału w wyborach do Izby Posłów przyznaje mianowicie wszystkim obywatelom, bez różnicy płci, którzy ukończyli 21 lat życia i którzy spełniają warunki przepisane przez ordynację wyborczą. Ta ordynacja nie ma charakteru ustawy konstytucyjnej, jej postanowienia mogą być zatem zmienione przez zwyczajną ustawę.

Ordynacja z 29 lutego 1920 r. stawia wyborcom następujące wymogi: 1) zamieszkiwanie w jednej z gmin Republiki przez przeciąg trzech miesięcy, licząc wstecz od dnia wystawienia spisu wyborców, co powinno nastąpić na 14 dni przed dniem wyborów (od tego warunku kilkumiesięcznego zamieszkania zwolnione są osoby wojskowe); 2) nienależenia do kategorii osób wyraźnie przez ustawę pozbawionych praw wyborczych. — Te kategorie ustala ustawa z 19 grudnia 1919 r. o stałych spisach wyborców. Są one następujące: 1) Osoby, które na mocy prawomocnego orzeczenia sądowego zostały pozbawione zdolności swobodnego rozporządzania swym majątkiem. 2) Osoby, które popadły w konkurs, a to na czas trwania postępowania konkursowego, tudzież osoby, na wniosek których wdrożono postępowanie ugodowe, a to dopóki to postępowanie nie zostanie uznane za ukończone. 3) Osoby skazane prawomocnym wyrokiem sądu karnego za jakieś takie przestępstwo, które na podstawie obowiązujących przepisów pociąga za sobą utratę prawa wyborczego do reprezentacji gminnej. 4) Osoby znajdujące się w zakładzie pracy przymusowej. — Te zatem osoby nie mogą praw wyborczych wykonywać. Wszyscy inni obywatele mają nie tylko prawo brania udziału w wyborach, ale i obowiązek. Ordynacja wyraźnie taki obo-

wiązek stanowi i pozwala uchylić się od niego jedynie tym, którzy mogą usprawiedliwić się przyczynami, szczegółowo przez ordynację wskazanymi, jak np. chorobą, oddaleniem i t. d. Uchylenie się od udziału w wyborach bez usprawiedliwiającego powodu stanowi przekroczenie, ścigane przez urzędy polityczne, a zagrożone karą od 20 do 5.000 koron czeskich, lub aresztem od 24 godzin do jednego miesiąca. Ustawodawstwo czechosłowackie stanęło przeto na stanowisku, że udział w głosowaniu jest funkcją publiczną, którą każdy obywatel powołany wypełnić musi.

W każdej gminie mają być prowadzone stałe spisy obywateli uprawnionych do głosowania. Spisy te stanowią podstawę i niezbędny warunek wykonywania czynnego prawa wyborczego, a prowadzone są przez lokalne komisje wyborcze, złożone ze starosty gminnego jako przewodniczącego, oraz z odpowiedniej liczby asesorów, mianowanych na wniosek stronnictw przez przełożony urząd polityczny.

Bierne prawo wyborcze przyznaje Karta w § 10 każdemu obywatelowi, który ukończył 30 lat życia i odpowiada innym warunkom ustanowionym przez ordynację wyborczą. A ordynacja wymaga od kandydata, by był obywatelem Republiki od lat trzech przynajmniej i by nie był pozbawiony czynnego prawa wyborczego. Jak widać z powyższego, zasada powszechności wyborów znalazła w ustawodawstwie czechosłowackiem najpełniejsze zastosowanie: Te pewne ograniczenia, które zostały wprowadzone, są aż nadto uzasadnione względami na ogromną ważność, jaką przedstawiają wybory dla życia państwowego, i demokratyczności wyborów niczem nie naruszają. Stawiają jedynie osobom, mającym z praw wyborczych korzystać, wymagania najbardziej elementarnej zdolności umysłowej i moralnej, oraz przypuszczalnego przywiązania do państwowości czechosłowackiej.

Państwowa ordynacja wyborcza do Izby Posłów z dnia 29 lutego 1920 r. została znowelizowana przez Ustawę z dnia 15 października 1925 r. Całe państwo podzielone zostało na 22 okręgi wyborcze wielomandatowe, pokrywające się naogół w tak zwanych historycznych ziemiach czeskich z przyszłemi okręgami żupanackimi. Na każdy okręg przypada różna ilość

mandatów, przyczem starano się mandaty te rozdzielić w taki sposób, by przynajmniej w Czechach, na Morawach i na Śląsku na 46.000 mieszkańców przypadał jeden mandat.

W każdym okręgu urzęduje Okręgowa Komisja Wyborcza, której przewodniczącego, oraz jego zastępcę mianuje Minister Spraw Wewnętrznych. Resztę członków stanowią pełnomocnicy partyj występujących przy wyborach. Tej to Komisji przedstawiają partje sporządzone przez siebie listy kandydatów, których stawiają. Każda taka lista musi być zaopatrzona uwierzytelnionemi podpisami przynajmniej 100 wyborców, zapisanych do spisów wyborczych w gminach odnośnego okręgu, zawierać oznaczenie partji, oraz imiona i nazwiska kandydatów, oznaczone numerem porządkowym, ze wskazaniem ich zawodu, tudzież miejsca zamieszkania; ponadto muszą być dołączone do listy oświadczenia kandydatów, że kandydaturę przyjmują, do jakiej narodowości należą, wreszcie, że nie występują na żadnej innej liście i w żadnym innym okręgu. Ten ostatni przepis jest bardzo dodatni przy systemie list wiązanych. Znaną jest rzeczą, że w braku takiego ograniczenia, stronnictwa, posiadające w gronie swych zwolenników ludzi o zasłużonem, szeroko popularnem nazwisku, stawiają ich na pierwszym miejscu swej listy we wszystkich okręgach, gdzie występują do walki. Wyborcy dobrodusznie głosują na znakomitego kandydata, nie przypuszczając, że jest on tylko przynętą. Wybrany w kilku okręgach, będzie mógł zatrzymać jeden tylko mandat, a z głosów wyborców, na niego oddanych, skorzystają różne miernoty, przemycane przez stronnictwo do ciała ustawodawczego pod płaszczykiem jego popularności. Tego rodzaju sztuczki, nadużywanie dobrej wiary wyborców, nie są możliwe w Czechosłowacji. Podobny temu cel ma przepis «Ustawy o składzie i kompetencji Senatu», stanowiący, że gdy wybory do obydwu Izb następują po sobie najpóźniej w ciągu czterech niedziel, wówczas nikt do obu równocześnie nie może kandydować, w przeciwnym zaś razie wybór takiego kandydata jest wogóle nieważny. Instytucja drugiego skrutynjum zabezpiecza zresztą partje dostatecznie przed ewentualnością niemożności wprowadzenia swych przywódców do Zgromadzenia Narodowego.

Zbyt wielkiemu rozstrzeleniu się głosów, wywołanemu lekkomyślnem zgłaszaniem list przez grupki, które nie mają siły potrzebnej do przeprowadzenia choćby jednego kandydata, stara się zapobiec przepis, przerzucający cały koszt wydrukowania listy na stronnictwo, które nie otrzymało mandatu w żadnym okręgu. Koszty te są dość znaczne, listy bowiem drukowane są w pełnem brzmieniu i rozsyłane wszystkim uprawnionym do głosowania w okręgu jako jedynie ważne karty głosowania. Stronnictwa, które mandat uzyskały, ponoszą koszty druku jedynie w połowie, drugą połowę pokrywa państwo.

Wyborcy mogą głosować tylko na całą listę, ordynacja przyjmuje bowiem system list związanych, nie pozostawiając wyborcom żadnej możności indywidualnego traktowania kandydatów. Wyborca musi przyjąć taki skład listy, jaki został poddyktowany przez partję, i nie może ani wszystkich przysługujących mu głosów oddać na rzecz jednego tylko z figurujących na liście kandydatów, któregooby darzył szczególnem zaufaniem, ani nazwisk kandydatów na liście przedstawiać, ani wreszcie nie może żadnego nazwiska z listy danej wykreślić i na jego miejsce wstawić inne nazwisko, z innej listy wzięte, jak to np. może uczynić wyborca francuski, korzystający z *panachage*.

Bardzo oryginalnie urządza ordynacja rozdział mandatów pomiędzy poszczególne partje. Zastosowany przez nią system wyborów proporcjonalnych jest jej własnym wynalazkiem. Ma on na celu zapewnić rozdział mandatów jak najbardziej sprawiedliwy, możliwie najdokładniej odpowiadający rzeczywistej sile, jaką partje rozporządzają. Polega zaś na wprowadzeniu potrójnego skrutynjum. Tylko pierwsze skrutynjum, urządzone według systemu Hagenbacha przeprowadza Okręgowa Komisja Wyborcza. Oblicza ona naprzód głosy oddane na poszczególne listy. Zlicza następnie wszystkie ważne oddane głosy w całym okręgu i sumy ich dzieli przez ilość mandatów przypadających na dany okręg. Otrzymany iloraz stanowi dzielnik wyborczy. Przez ten dzielnik dzieli Komisja ilość głosów oddanych na każdą poszczególną listę: ile razy dzielnik wyborczy mieści się w sumie głosów uzyskanych przez daną listę, tyle mandatów ta lista otrzyma.

Po zamknięciu tych czynności okaże się najczęściej, że

pewna ilość mandatów, przypadających na okręg, nie została obsadzona. Te wolne mandaty przy innych systemach przypadają zazwyczaj liście, która, po obsadzeniu już przypadających na nią z podzielenia mandatów, wykazywała resztę głosów, najbardziej zbliżoną swą wielkością do cyfry reprezentowanej przez dzielnik. Reszty głosów innych list odpadały i zupełnie przestawały wchodzić w rachubę. Takie bezużyteczne reszty mogą jednak być dość znaczne, i jakaś partja, któraby te swoje niewyzyskane w kilku okręgach reszty zliczyła, słuszenie mogłaby czuć się pokrzywdzoną i nie ufać ordynacji, która przez przypadkowe wykreślenie okręgów wyborczych, rozdzieliła jej stronników pomiędzy różne okręgi i w rezultacie pozbawiła jej adherentów przedstawicielstwa, odpowiadającego rzeczywistej ich sile. Temu pokrzywdzeniu głosów wchodzących w skład owych resztek, pozostałych z podzielenia głosów oddanych na daną listę przez dzielnik wyborczy, stara się czechosłowacka ordynacja zapobiec. A czyni to następującemi środkami: mandaty wolne, pozostałe po obsadzeniu już w powyżej opisany sposób miejsc przez Komisję Okręgową, nie są już więcej obsadzane w okręgu. Takich nieobsadzonych przy pierwszym skrutynjum mandatów pozostaje znaczna ilość, tak np. przy pierwszych wyborach z 1920 r. pozostało ich 83 w całym państwie. Otóż wszystkie te wolne mandaty, ze wszystkich okręgów całego państwa zebrane, obsadza Centralna Komisja Wyborcza. Przewodniczącego jej mianuje Minister Spraw Wewnętrznych; on również mianuje 12 członków Komisji z pośród osób przedstawionych przez stronnictwa. Ta Komisja przeprowadza drugie i trzecie skrutynjum. Stronnictwa, które przy pierwszym skrutynjum uzyskały jeden przynajmniej mandat (według poprzedniej ordynacji wystarczało otrzymanie 20.000 głosów), przedstawiają Komisji nowe listy kandydatów, umieszczając jednak na nich nazwiska tych tylko osób, które już w jednym z okręgów kandydowały, lecz nie zostały wybrane. Centralna Komisja Wyborcza przeprowadza drugie skrutynjum w sposób następujący: Zlicza wszystkie resztki głosów z całej Republiki tych partyj, które osiągnąwszy przepisane *quorum* stają do drugiego skrutynjum, i następnie dzieli uzyskaną sumę przez przeciętną dzielników wyborczych

wszystkich okręgów wyborczych. Cyfra bez ułamków, jaka wypadnie z tego dzielenia, wskazuje liczbę mandatów, które mają zostać obsadzone w drugim skrutynjum. To dopiero czynność wstępna. Teraz należy ustalić dzielnik wyborczy, który ma mieć zastosowanie przy drugim skrutynjum. W tym celu dzieli Komisja sumę resztek głosów, o której wyżej była mowa, przez liczbę mandatów będących obecnie do obsadzenia, liczbę powiększoną o jednostkę: liczba całkowita bez ułamków wynikła z tego dzielenia stanowi dzielnik wyborczy¹. Komisja przydzieli każdemu ze stronnictw tyle mandatów, ile razy dzielnik wyborczy mieści się w sumie resztek głosów oddanych na nie we wszystkich okręgach wyborczych.

Mandaty pozostałe dla trzeciego skrutynjum, to znaczy mandaty nieobsadzone ani w pierwszym ani w drugim skrutynjum, a potrzebne do wypełnienia owych 300 przepisanych przez Kartę miejsc w Izbie Posłów, obsadzi Komisja Centralna w następującem, bardzo skomplikowanem postępowaniu: Rozdzieli przedewszystkiem partje uwzględnione przy drugim skrutynjum na dwie grupy: grupa I i II. Do pierwszej grupy zaliczy te partje, na których listach figuruje bezwzględna większość kandydatów należących do którejś z mniejszości narodowych: niemieckiej, węgierskiej lub polskiej (tu wyjaśnia się cel składania przez kandydatów deklaracji przynależności narodowościowej); do drugiej grupy zaliczy Komisja wszystkie inne partje. W ten sam sposób rozdzieli Komisja na dwie grupy, A i B, te partje, które w pierwszym skrutynjum nie otrzymały żadnego mandatu, a zatem nie weszły w rachubę przy drugim skrutynjum. Grupa A obejmie partje, które wystawiły listy z większością kandydatów należących do mniejszości narodowych niemieckiej, węgierskiej lub polskiej, — grupa B wszystkie inne partje. Teraz komisja sumuje razem wszystkie ważne oddane w całej Republice głosy na partje nie-

¹ Powiększenie liczby mandatów o jednostkę ma na celu zmniejszenie dzielnika wyborczego, i w następstwie tego zupełne wyczerpanie mandatów, jakie mają być obsadzone: mniejszy dzielnik wyborczy będzie się mieścić więcej razy w liczbie głosów, jaką każda lista rozporządza, i w ten sposób na każdą z nich przypadnie większa ilość mandatów.

uwzględnione przy drugim skrutynjum, a więc na partje zaliczone do grup A i B, podzieli tę sumę przez liczbę mandatów pozostających jeszcze do obsadzenia, a iloraz bez ułamków, wynikły z tego dzielenia, będzie stanowić dzielnik wyborczy. Przez ten dzielnik wyborczy dzieli komisja sumę głosów grupy A, i w ten sposób otrzyma ilość mandatów mających przypaść na grupę A; w tym samym celu dzieli Komisja przez dzielnik wyborczy sumę głosów grupy B. Rzeczywiste przyznanie mandatów nie następuje jednak na rzecz grup A i B: stronnictwa tych grup, przepadłe przy pierwszym skrutynjum, nie występują przy trzecim skrutynjum w charakterze kandydatów do mandatu. Całe postępowanie ma jedynie na celu dostarczyć wskaźnika, ile mandatów ma przypaść grupom zawierającym stronnictwa dość silne na to, by otrzymały w pierwszym skrutynjum chociaż jeden mandat, a więc stronnictwom grupy I, odpowiadającej grupie A (grupie mniejszości narodowych), oraz stronnictwom grupy II, odpowiadającej grupie B (grupie wszystkich innych stronnictw, głównie czeskich i słowackich). By rozdzielić mandaty pomiędzy poszczególne stronnictwa grup I i II, musi jeszcze Komisja wyszukać dzielnik wyborczy dla każdej z tych grup osobno: w ten sposób przy trzecim skrutynjum mają zastosowanie dwa właściwe dzielniki wyborcze: inny przy grupie I, inny przy grupie II. Dzielnik wyborczy grupy I uzyska Komisja dzieląc sumę wszystkich głosów, oddanych w całej Republice na partje grupy, przez powiększoną o jednostkę liczbę przypadających na grupę mandatów; liczba całkowita bez ułamków wynikła z dzielenia stanowi dzielnik wyborczy grupy. Według tego dzielnika zatem nastąpi rozdział mandatów pomiędzy stronnictwa grupy I, przy czem podstawę przydziału stanowi suma wszystkich głosów oddanych w całej Republice na partję. W ten sam sposób następuje wyszukanie dzielnika wyborczego grupy II i rozdział mandatów pomiędzy poszczególne partje tej grupy.

Zarówno w pierwszym, jak w drugim i trzecim skrutynjum wybrani zostają na posłów kandydaci poszczególnych partyj według porządku, w jakim występują na liście partji, stosownie do ilości mandatów przypadłych na partję. W razie opróżnienia się mandatu wstępują zastępcy tej samej partji

według porządku, w jakim następowali po sobie na liście partji w tym okręgu wyborczym, gdzie kandydował poseł, który dotychczas zajmował opróżniony obecnie mandat. Gdyby takich zastępców nie było, wstępuje zastępca tejże partji z listy kandydatów drugiego skrutynjum według porządku tej listy. Gdyby wreszcie i takiego zastępcy nie było, mandat pozostaje opróżniony aż do końca okresu wyborczego.

W ten sposób przedstawiają się wybory i sposób obsadzania mandatów do Izby Posłów Zgromadzenia Narodowego.

System stworzony przez czechosłowacką ordynację doprowadza zasadę proporcjonalności wyborów do najdalej idącej konsekwencji. Przy nim istotnie każda partja polityczna otrzymuje ilość miejsc w Izbie prawie że dokładnie proporcjonalną do ilości głosów oddanej na rzecz jej kandydatów. Sztuczki geometrii wyborczej nie mogą mieć zastosowania — żaden głos nie idzie na marne, każdy jest wyzyskany i każdy waży na szali wyborów. Żadna poważniejsza mniejszość narodowa, żadna klasa społeczeństwa, żadna partja polityczna nie może się skarżyć na to, że została pokrzywdzona, że nie otrzymała tyle mandatów, ile należałoby jej się ze względu na faktyczną ilość jej zwolenników. Nawet głosy tych partyj, które nie otrzymały mandatu przy pierwszym skrutynjum, nie giną zupełnie: służą do wyznaczenia ilości mandatów, mających przypaść przy trzecim skrutynjum na partje narodowościowo im odpowiadające. Żaden wyborca nie trzusi się napróżno; jeżeli nawet głos jego nie miał wpływu bezpośredniego na skład partyjny Izby, to przynajmniej przyczynił się do powiększenia stanu posiadania jego narodowości. Sprawiedliwość, bezstronność święci tryumfy, i Izba jest istotnie dokładnym pomniejszonym obrazem układu sił w społeczeństwie.

Czechosłowackiej ordynacji przyświecał więc cel wprost przeciwny temu, jakim kierowali się naprzykład twórcy ordynacji francuskiej z 1919 r. Ci chcieli zmniejszyć, o ile się tylko da, ujemne strony proporcjonalności i ścieśnili ją jak najbardziej, wyznaczając jej dopiero drugoplanową rolę, a na pierwsze miejsce wysuwając zasadę większościową. Również w Polsce listy państwowe stanowią przywilej tylko bardzo silnych partyj, a geometria wyborcza ma możność sztucznego zwięk-

szenia rzeczywistej ich siły. Czechosłowacy zdawali sobie sprawę z niebezpieczeństwa zastosowania tak krańcowej proporcjonalności, z rozdrobnienia Izby na liczne, zwalczające się wzajem grupy i płynącej stąd niemożności wytworzenia się w Izbie zwartej, zdolnej do objęcia rządów większości. Nie zawahali się jednak, w nadziei, że żelazna konieczność zmusi partje do szukania jakiejś wspólnej platformy, umożliwiającej pozytywną współpracę, że politycznie wyrobione społeczeństwo czeskie uświadomi sobie zczasem całą jałowość rozbicia na atomy, i że właśnie ten, dzięki proporcjonalności uwytatniony, chaos stanie się początkiem budowy szerokiego, prawdziwie państwowego programu, mogącego skupić różne odłamy, i przyczynić się w dalszych konsekwencjach do złagodzenia wybujałości i ostrości walk stronnictw.

Narazie ordynacja wyborcza nasuwa Czechom wiele kłopotów. Ostatnie wybory z listopada 1925 r. wprowadziły do Izby Poselskiej 46% posłów opozycjonistów przeciwko grupom wchodzącym w skład koalicji rządowej; mniejszości narodowe, autonomiści słowaccy, komuniści, zaczęli prowadzić obstrukcję, groźną dla normalnego funkcjonowania Zgromadzenia i niebezpieczną dla państwa. Ale właśnie tutaj może przejawić się siła Konstytucji, jako czynnika faktycznego, regulującego bieg życia społecznego i wywierającego wpływ na ukształtowanie się w niem rzeczywistych stosunków. Sama niejako Konstytucja zmusza partje czeskie do szukania zbliżenia z mniejszościami, do kompromisowego załatwienia konfliktów. Konstytucja nie chce i nie pozwala na to, by w Republice rządzili sami Czesi, nie licząc się z aspiracjami i potrzebami swych współobywateli innych narodowości, by stale przegłosowywali tamtych i trzymali ich w korbach siłą sztucznej większości. Konstytucja, stojąc ponad walką szowinizmów, organizując z niejednolitego materiału jednolite państwo czechosłowackie na zasadach sprawiedliwości, równouprawnienia i powołania wszystkich do współpracy dla wspólnej ojczyzny, może stać się czynnikiem rzeźbiącym formę współżycia zbiorowego, czynnikiem kierującym walki i tarcia do ujścia zgodnego z swoją własną, szersze horyzonty obejmującą ideą, czynnikiem zmuszającym działających ludzi do takiego postępowania, które

pozwole doprowadzić do zrealizowania tej wyższej myśli, zmuszającym ich do zrezygnowania z dążeń i do opuszczenia metod sprzecznych z kierowniczymi zasadami sternika narodu: Konstytucji. Państwo czechosłowackie przechodzi ferment nieodłączny od początkowego stadium życia, posiada jednak Konstytucję, zawierającą w sobie ośrodki przyszłej krystalizacji.

Nad czystością wyborów czuwa, oraz wątpliwe i sporne kwestje związane z wyborami rozstrzyga Trybunał Wyborczy. Trybunał ten jest sądem, któremu § 19 Karty powierza rozstrzyganie o ważności wyborów do Izby Posłów i do Senatu. Na podstawie ustawy z 29 lutego 1920 r., oraz nowelizującej ją ustawy z dnia 30 kwietnia 1924 r. Trybunał Wyborczy zorganizowany jest w sposób następujący: Prezydentem jego jest każdorazowy pierwszy Prezydent Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Ponadto składa się ten Trybunał z 12 asesorów oraz z odpowiedniej liczby stałych referentów z prawem głosu rozstrzygającego. Tych referentów przydziela Prezydent Trybunałowi z pośród radców Najwyższego Trybunału Administracyjnego, asesorów zaś oraz ich zastępców wybiera Izba Posłów na czas swego perjodu legislacyjnego: asesorem nie może być jednak poseł ani senator. Z pośród innych wymagań, stawianych przez ustawę asesorom, uwagi godnem jest zastrzeżenie, że muszą oni być prawnikami. Trybunał Wyborczy jest zatem Trybunałem mieszanym; składa się w części z sędziów fachowych, urzędników, w części z czynnika obywatelskiego. W ten sposób ustawa czyni zadość zarówno postulatowi rzeczowości, zabezpieczonemu przez rolę przyznaną w postępowaniu członkom Trybunału Administracyjnego, wprawnym w badaniu i rozstrzyganiu zawiłych kwestyj prawno-publicznych, jak postulatowi demokratyczności, zabezpieczonemu przez zapewnienie asesorom, wybranym przez Izbę Posłów, głosu przy rozstrzyganiu o ważnych politycznych prawach obywateli. Trybunał Wyborczy posiada te same prawa, które Karta gwarantuje sądom, wszyscy zaś członkowie jego korzystają z niezawisłości sędziowskiej.

System powierzania orzecznictwa w sprawach wyborczych odrębnemu, niezawisłemu Trybunałowi, przyłączonemu niejako do Trybunału Administracyjnego, jest oryginalny

i zdaje się bardzo odpowiadać celowi. Jest z pewnością lepszy niż system francuski, który sprawdzanie mandatów oddaje samym odnośnym Izbow, gdyż zapewnia załatwienie tych spraw bezstronniejsze, wolne od partyjnych względów. Jest może racjonalniejszy niż system polski, który do rozstrzygania o zaprotestowanych lub zakwestjonowanych wyborach powołuje Sąd Najwyższy, nieprzywykły do zajmowania się kwestjami prawa publicznego, ponadto niedopuszczający udziału czynnika obywatelskiego.

Co do kompetencji Trybunału, ustawa z 29 lutego 1920 r. czyni go właściwym nietylko odnośnie do wyborów do Izby Posłów i Senatu, ale także odnośnie do wyborów do przedstawicielstw żupanackich. W tym zakresie Trybunał 1) rozstrzyga zażalenia przeciwko wynikom postępowania reklamacyjnego, prowadzonego na podstawie ustawy o stałych spisach wyborców; 2) bada *ex officio* i zaświadcza wszystkie dokonane wybory; 3) rozstrzyga skargi przeciwko wyborom; 4) orzeka o utracie mandatu w przypadkach określonych § 13 ustawy. — Ustawa z dnia 18 czerwca 1924 r. o *incompatibilitas* (niepogadzalności) rozszerzyła nadto właściwość Trybunału, powierzając mu 5) rozstrzyganie o tem, czy odnośnie do oznaczonego członka Narodowego Zgromadzenia zachodzi przypadek niepogadzalności. Bliższe objaśnienie ostatnich dwóch punktów nastąpi nieco niżej, gdy będzie mowa o utracie ważnie nabytego mandatu.

W zasadzie są posłowie wybierani na przeciąg sześciu lat: taki bowiem okres legislacyjny stanowi § 11 Karty. Po upływie lat sześciu Izba Posłów odnawia się w całości. Czasokres ten jest dość długi, o dwa lata dłuższy niż czas trwania francuskiej Izby Posłów, o rok niż czas trwania Sejmu Polskiego. Oddanie Izbie władzy na tak długi przeciąg czasu może budzić wątpliwości. Prawda, że w ten sposób posłowie uniezależniają się bardziej od wyborców, mniej potrzebują starać się o ich względy zapomocą rozdmuchiwania różnych ich apetytów, łatwiej mogą uniknąć przedsiębrania u władz centralnych kroków w celu wyjednywania dla swych wyborczych protektorów najrozmaitszych koncesyj, łask, poparc. Jednakowoż to wyzwolenie się posłów z przygniatających kajdan osobistej za-

leżności od wyborców przynosi już z sobą w znacznej mierze system dużych wielomandatowych okręgów, w jeszcze większej mierze proporcjonalność wyborów z wyłączeniem *panachage*, gdy wyborcy głosują istotnie nie na osoby, ale na programy. Zbyt długi okres legislacyjny może natomiast doprowadzić do oddalenia się Izby od społeczeństwa. Izba, która z początku była wiernem zwierciadłem dążeń i opinii kraju, w kilku ostatnich swych latach może już całkiem nie odpowiadać zmienionym układom i stosunkom. Długotrwałej Izbie grozi niebezpieczeństwo skostnienia, zrutynizowania, zatracenia wrażliwości na odżywcze prądy idące od społeczeństwa. Z drugiej strony nie należy jednak zapominać o tem, że w Czechosłowacji panuje system rządów parlamentarnych, a że ordynacja wyborcza sprzyja niezmiennie zatomizowaniu się Izby. Zanim więc te różne drobiny potrafią znaleźć jakieś centra krystalizacji, zanim konieczność nauczy różne, zwalczające się partje i grupy zawierać kompromisy, zespalać się w bloki, współdziałać razem dla zdobycia władzy i częściowego choćby zrealizowania swych programów, — zanim to wszystko będzie mogło nastąpić, musi upłynąć wiele czasu. Może dopiero w drugim lub w trzecim roku legislatury, gdy posłowie przez bezpośrednie zetknięcie się ze sprawami publicznymi, z metodami życia politycznego, z koniecznymi wymogami i logiką maszynierji państwowej nauczą się myśleć kategorjami nie wiecowemi i działać pozytywnie, — może wówczas dopiero da się urzeczywistnić w pełni system parlamentarny i będzie mógł zacząć funkcjonować sprawnie. Brak zaś częstszej automatycznej kontroli nad Izbą ze strony społeczeństwa może choć w części wynagrodzić kontrola sprawowana nad Izbą przez Prezydenta, którego Karta wyposaża w odpowiednie ku temu środki, pozwalające mu (gdy uzna za potrzebne) zwrócić społeczeństwu to, czego je pozbawiła długość trwania mandatów poselskich.

Każdy poseł piastuje zatem w zasadzie mandat swój przez lat sześć. Możliwą jest jednak rzeczą wcześniejsza utrata mandatu ze strony ważnie wybranego posła. Przedewszystkiem poseł może zawsze każdej chwili zrzec się swego mandatu, stosownie do § 21 Karty. Następnie sama Karta przewiduje dwa wypadki, w których poseł mimo ważnego wyboru nie będzie

mógł objąć, względnie nadal pełnić swych funkcji i mandat utraci. Oto one: 1) § 20 Karty stanowi, że członkowie Trybunału Konstytucyjnego, asesorowie Trybunału Wyborczego, wreszcie członkowie przedstawicielstw żupanackich nie mogą być równocześnie członkami Zgromadzenia Narodowego. Otóż jeżeli któraś z tych osób nie zrzeknie się, mimo swego wyboru na posła, jednego z tych stanowisk, ewentualnie jeśli poseł któregoś z tych stanowisk przyjmie, traci *ipso facto* swój mandat. 2) § 22 Karty stanowi, że posłowie mają na pierwszym posiedzeniu Izby, w którym biorą udział, złożyć następujące ślubowanie: «Ślubuję wierność Republice Czechosłowackiej, zachowywanie ustaw i wykonywanie mandatu według najlepszej swej wiedzy i sumienia». Jako następstwo odmówienia ślubowania ze strony posła, ewentualnie złożenia ślubowania z zastrzeżeniem, przepisuje Karta natychmiastową utratę mandatu.

Posel może wreszcie utracić mandat na mocy orzeczenia Trybunału Wyborczego.

W jakichże to wypadkach Trybunał orzeknie utratę mandatu? 1) § 18 Karty stanowi, że nikt nie może być równocześnie członkiem obydwu Izb. Ustawa z dnia 29 lutego 1920 r. o składzie i zakresie działania Senatu normuje bliżej tę sprawę. Stanowi ona mianowicie, że jeżeli aktualny poseł zostanie senatorem, lub też naodwrot, jeżeli aktualny senator wybrany zostanie posłem, wówczas zatrzymuje on mandat w tej Izbie, której członkiem został później wybrany. Oczywiście dotychczas piastowany przez siebie mandat traci. Ustawa o Trybunale Wyborczym powierza temu Trybunałowi wydanie jednostronnego stwierdzenia. 2) Według § 13 ustawy Trybunał orzeknie utratę mandatu, jeżeli poseł lub senator już po wyborze swoim utraci bierne prawo wyborcze, a to na podstawie zawiadomienia ze strony Przewodniczącego odnośnej Izby. 3) Wypadek najciekawszy: Stosownie do § 13 ustawy Trybunał orzeknie utratę mandatu wówczas, gdy poseł lub senator z «niskich i b niehonorowych» powodów (tak brzmi tekst noweli, pierwotna ustawa mówiła o powodach «niskich i niehonorowych») przestaje być członkiem tej partji, z której został wybrany kandydując na jej liście. Orzeczenie w tym ostatnim wypadku może Trybunał wydać na skutek bądź doniesienia Przewodniczącego danej Izby,

baż też na żądanie zainteresowanej partji. Przepis niezmiernie charakterystyczny: Czechosłowacja, przyjąwszy w całej rozciągłości zasadę proporcjonalności wyborów, w pełni przyjęła też wszystkie jej konsekwencje. Skoro walka wyborcza rozgrywa się między partjami, a nie między kandydatami, skoro wyborcy mogą wybierać tylko pomiędzy partjami, a nie jednostkami, skoro skutek tego partje same, a nie wyborcy, decydują o tem, kto z ich łona ma zasiąść w Zgromadzeniu Narodowym, skoro reprezentaci nie sobie lecz partjom zawdzięczają swe stanowiska — słuszną jest rzeczą jak najściślej związać przedstawicieli z partjami i uniemożliwienie posłom i senatorom dowolnego zmieniania barwy politycznej. Wystąpienie posła z partji nie zawsze wprawdzie będzie musiało pociągnąć za sobą utratę mandatu: jakieś ideowe, z głębi przekonania posła płynące pobudki zostaną uszanowane. Wszelkie jednak przeciwne moralności politycznej postęпки zostaną ukarane utratą stanowiska. Należy zwrócić uwagę na stylizację przepisu: Trybunał orzeknie utratę mandatu, «gdy poseł przestanie być członkiem partji», a więc zarówno wtedy, gdy sam poseł z partji wystąpi, jak wtedy, gdy partja wykreśli go z pośród swych członków, — a także na to, że ustawa mówi o «stronnictwie», a nie o klubie parlamentarnym. W Czechosłowacji zatem partje nie tylko cieszą się prawami politycznymi, nie tylko desygnują posłów, wystawiając związane listy kandydatów, ale nadto korzystają w szerokiej mierze z ochrony prawnej swoich interesów politycznych i mogą ich naruszenia sądownie dochodzić¹. Pierwsze swe orzeczenie na podstawie

¹ Oto wykaz uprawnień o prawnopublicznym charakterze partyj politycznych w Czechosłowacji: Stronnictwa przedstawiają urzędowo politycznym pierwszej instancji kandydatów na członków lokalnych komisji wyborczych. Z chwilą przedłożenia Okręgowej Komisji Wyborczej swych list kandydackich, nazwą ich oznaczonych, nabywają prawo wysłania do Komisji swoich zastępców w charakterze członków Komisji — dalej prawo do mandatów stosownie do wyniku wyborów, prawo do wystawienia listy kandydatów dla drugiego skrutynjum, prawo do przedstawienia Ministrowi Spraw Wewnętrznych swoich zastępców, w celu mianowania ich przezeń ewentualnie członkami Centralnej Komisji Wyborczej. O ile uzyskały przy pierwszym skrutynjum jakiś mandat, nabywają prawo do przydzielenia im mandatów stosownie do wy-

§ 13 wydał Trybunał Wyborczy dnia 23 marca 1923 r. pozbawiając mandatu narodowo-socjalistycznego posła Vrbenskiego i trzech jego towarzyszy, naskutek wykluczenia ich z partji. Bezwątpienia przepis ten, tak wysoce oryginalny, ma na celu również zapobiec dalszemu rozdrabnianiu się składu partyjnego Izby przez zapewnienie klubom stałej siły liczebnej na cały czas legislatury. 4) Utrata mandatu przez posła może wkońcu nastąpić w przypadkach wskazanych w ustawie o *incompatibilitas*. Według tej ustawy mianowicie następujące stosunki są niepołączalne ze stanowiskiem członka Narodowego Zgromadzenia: a) Własność przedsiębiorstw zarobkowych, udział w kierownictwie niemi lub w ich zarządzie, udział w kierownictwie lub zarządzie jakiegokolwiek stowarzyszenia założonego dla zysku, — jeżeli te przedsiębiorstwa lub stowarzyszenia bądźto pozostają w stosunku dostawcy lub odbiorcy, dzierżawcy lub poddzier-

niku drugiego i trzeciego skrutynjum. Mają wreszcie prawo wnosić przed Trybunał Wyborczy skargę przeciwko wyborom, oraz prawo wnosić skargę o pozbawienie mandatu posła z ich listy wybranego, o ile przestał być ich członkiem. Pomimo tych ważnych uprawnień, pomimo tego, że partje polityczne są faktycznymi szafarzami władzy dzięki systemowi list związanych, zaostrożonemu jeszcze dającem się prawie z nominacją porównać prawem wystawienia list do drugiego skrutynjum już po przeprowadzeniu głosowania wyborców, — pomimo tego byt stronnictw w Czechosłowacji nie jest prawnie unormowany. Nie są one ani uznane za prawnopubliczne korporacje, ani nawet nie mają stanowiska osób prawniczych prawa cywilnego i nie posiadają praw majątkowych. Ich organizacja, regulaminy wewnętrzne, zmiany w nich się dokonywujące, ich działalność i ich zgaśnięcie, słowem, całe ich życie, wywierające przecież decydujący wpływ na bieg spraw publicznych, pozostają poza obreębem prawa. Cały szereg ważnych kwestyj, związanych z wykonywaniem przez nie przyznanych im prawnopublicznych uprawnień, np. kwestję, zapomocą jakich organów mają te prawa wykonywać, czyj przejaw woli ma uchodzić za wolę partji, nie może być rozstrzygnięty na podstawie prawa. Usunięcie tego anormalnego stanu, wysoce niekorzystnego zarówno z prawniczego, jak z politycznego punktu widzenia, jest jednym z palących zadań ustawodawstwa czechosłowackiego. Wielu poważnych uczonych i publicystów, z prof. Weyrem na czele, walczy o rychłe uregulowanie tej sprawy, a projektem ich przyswieca myśl takiego ustawowego unormowania statutów partyj, by możliwie zapobiec dotychczasowej, niczem niekontrolowanej dyktaturze przywódców w ich łonie.

żawcy do państwa, zakładu, przedsiębiorstw lub funduszu państwowego albo zarządzanego przez państwo, bądź też jeżeli państwo udziela im w sposób przemysłowy kredytu, bądź wreszcie jeżeli starają się o zawiązanie któregoś z powyższych stosunków, chyba że ustawa lub dla wszystkich ważne, ewentualnie zgóry ogłoszone warunki umożliwiają także innym zainteresowanym wstąpienie pod równymi warunkami w odnośny stosunek, albo gdy idzie o przedsiębiorstwa gminne lub zakłady, które według ustawy lub swych statutów korzystają z poręki gminnej. — *b)* Udzielanie stronom porady prawnej, lub przyjmowanie zastępstwa prawnego, lub działanie w charakterze fachowego doradcy (technicznego, handlowego i t. d.), jeśli idzie o dostawę, odbiór, dzierżawę lub kredyt udzielany przemysłowym sposobem ze strony państwa i t. d. — *c)* Własność lub udział w kierownictwie lub zarządzie jakiegokolwiek przedsiębiorstwa, jeżeli przy tem nadużywa się mandatu dla uwiedzenia lub wywarcia niedopuszczalnego wpływu na czynniki, stojące poza przedsiębiorstwem lub stowarzyszeniem, lecz mające w danym przypadku rozstrzygający lub istotny wpływ na jego interesy, albo też świadome znoszenie przez członka Narodowego Zgromadzenia, by osoba trzecia nadużywała w powyższy sposób jego mandatu. — *d)* Pośredniczenie za bezpośrednią lub pośrednią materjalną korzyść w zawiązaniu handlowego stosunku z państwem i t. d. — *e)* Wykonywanie zawodu lub zajęcia, czyto głównego, czy pobocznego, w taki sposób, że się nadużywa mandatu dla zyskania wynagrodzenia, niezwykajnego skądinąd przy analogicznych czynnościach w owym zawodzie. — *f)* Wykonywanie mandatu sposobem sprzeciwiającym się § 22 ustęp 2 Karty Konstytucyjnej (zwracanie się do urzędów publicznych dla poparcia prywatnych interesów stron), jeżeli interwenjuje się na rzecz osoby trzeciej w zamiarze zyskania dla kogoś innego lub dla siebie szczególnych i niestosownych korzyści osobistych. — W tych wszystkich wypadkach ma Trybunał Wyborczy rozstrzygać na wniosek przewodniczącego odnośnej Izby, czy pewien oznaczony członek Narodowego Zgromadzenia znajduje się w sytuacji nie pogadzalnej z piastowaniem mandatu, przyczem dyrektywę dla Trybunału ma stanowić zasadnicza uchwała komisji *incompa-*

tibilitatis tej Izby, o ile przewodniczący Izby od komisji takiej uchwały zażądał. W razie stwierdzenia *incompatibilitatis*, Trybunał bądź orzeknie, że odnośny członek Zgromadzenia winien do dni 14 odnośną swoją sytuację zmienić, a wówczas niestosujący się do orzeczenia w wyznaczonym terminie poseł lub senator będzie uważany za zrzekającego się mandatu, — bądź też Trybunał orzeknie wprost utratę mandatu, o ile uzna, że dany członek Zgromadzenia kierował się przy swem niepogadzalnem z mandatem działaniu pobudkami niehonorowemi, a równocześnie w poważny sposób naruszył interes państwa, lub też się wzbogacił. Ustawa o *incompatibilitas* jest więc wymownym dowodem dążności w Czechosłowacji do oczyszczenia moralnej atmosfery parlamentu, i może służyć za wzór legalnej walki z korupcją i intrygantwem. — Tak przedstawia się kwestja utraty mandatu przez ważnie wybranego posła w ustawodawstwie czechosłowackiem.

W jakim sposobie określa Karta osobiste stanowisko posłów?

Karta nie nazywa posłów przedstawicielami całego narodu, jak to czyni na przykład Konstytucja polska. Przyjęty w Czechosłowacji system wyborów proporcjonalnych ze związanemi listami prowadzi do przewyciężenia fikcji, jakoby każdy poszczególny poseł był reprezentantem całego narodu. W rzeczywistości reprezentuje on tylko swoją partję; ona go do Zgromadzenia wysyła, a on działa tam w jej imieniu i w myśl jej programu. Reprezentantem narodu jest całe ciało prawodawcze, ale nie poszczególni posłowie. Pomijając tę uświęconą tradycją deklarację, zdaje się Karta zrywać świadomie z przestarzałą frazeologją, — nie waha się spojrzeć prawdzie w oczy, a przynajmniej nie okrywa jej fikcją, nie mającą nic wspólnego z rzeczywistym stanem rzeczy. Pozornym śladem dawnej teorii jest zawarty w § 22 zakaz: «(członkowie Zgromadzenia Narodowego) nie mogą przyjmować od nikogo zleceń». Zatem jakby wyraźny zakaz mandatów imperatywnych. Od nikogo, a zatem także i od partji. Na czem jest jednak oparty cały stosunek posła do partji, jak nie na mandacie imperatywnym? Poseł jest najściślej związany z partją, pod której egidą został wybrany, i każde wyłamanie się przezeń z pod dyscypliny par-

tyjnej może stosownie do § 13 ustawy o Trybunale Wyborczym pociągnąć za sobą utratę przezeń mandatu. Czyżby ten § 13 miał być sprzeczny z Konstytucją? Wobec tego, że ujęcie stosunku posła do partji w duchu ścisłego związania jest stałe w całym ustawodawstwie czechosłowackiem, wobec tego, że zakaz przyjmowania zleceń jest *lex imperfecta*, a przeciwnie, nieposłuszeństwo posła wobec partji może pociągnąć za sobą utratę przezeń mandatu, należy tłumaczyć odnośny ustęp § 22 Karty w sensie węższym: nie nakłada on na członków Zgromadzenia Narodowego żadnego obowiązku prawnego, lecz jedynie stanowi, że tego rodzaju zlecenia będą pozbawione skuteczności prawnej i nie będą mogły być dochodzone. Taka interpretacja nie stoi w sprzeczności z § 13 ustawy o Trybunale Wyborczym. Partja nie może wymusić na posle żadnego zachowania się, nie może poszukiwać na nim żadnego odszkodowania za uszczerbek, jaki poniosła z powodu przeciwnego jej rozkazom działania posła, niekarne jego działanie jest bezwzględnie ważne, — partja może jedynie wykreślić go z pośród swoich członków, i to wykreślenie w następstwie swem dopiero może się stać podstawą orzeczenia Trybunału uznającego posła za pozbawionego mandatu. Moment nieposłuszeństwa posła, działania wbrew woli partji, weźmie Sąd pod uwagę jedynie przy badaniu okoliczności, czy fakt, że poseł przestał być członkiem partji nastąpił z powodów niskich lub niehonorowych. Że zaś przy tem uzna Trybunał złamanie przyrzeczenia, danego przez posła partji, z której ramienia kandydował, przyrzeczenia nie mającego bezpośredniego prawnego znaczenia, za czyn niehonorowy, to więcej niż prawdopodobne.

Prócz powyższego zakazu, zawiera nadto § 22 Karty postanowienie, że członkowie Narodowego Zgromadzenia mają mandat swój wykonywać osobiście. Obowiązek stałego współudziału członków Izb w debatach ich i pracach stanowią ustawy regulaminowe, obwarowując go dość ostre sankcjami, polegającymi na utracie prawa pobrania diet poselskich za pewne czasokresy. Wkońcu zabrania § 22 posłom zwracać się do urzędów publicznych w celu popierania osobistych interesów stron, o ile taka interwencja w urzędzie nie należy do regularnego wykonywania ich zawodu, (n. p. gdy poseł jest adwokatem).

Ustawa o *incompatibilitas* zaopatruje przepis ten w sankcję: działanie z nim niezgodne może stać się powodem pozbawienia posła mandatu orzeczeniem Trybunału Wyborczego. Postanowienie to ma na celu nie tylko oswobodzić administrację od ujemnych wpływów politycznych, nie tylko oczyścić atmosferę z miazmatów protekcji i korupcji, nie tylko wreszcie ułatwić posłom zrzuć jarzmo bezpłatnych adwokatów swych wyborców, charakteru ich plenipotentów zmuszonych do trawienia czasu na pilnowaniu różnych prywatnych interesów. Przepis ten zmierza także do uniezależnienia posłów od Rządu: przecież poseł, który doznał różnych uprzejmości od ministra, pragnącego sobie pozyskać jego względy, nawzajem znowu traci wobec tego ministra wolną rękę, czuje się wobec niego skrzepowanym i zobowiązanym do oszczędzania go.

Nie jedyny to przepis, świadczący o tem, że Karta, która nie wyswobodziła posłów od podporządkowania się partyjnej karności, starała się natomiast o zapewnienie im wolnej ręki w stosunku do Rządu. Ważniejsze jeszcze w tym względzie ostrożności stanowi § 10 Karty. Mówi on o wypadku kumulacji stanowiska płatnego publicznego urzędnika, przede wszystkim państwowego, z funkcjami poselskimi. Karta przyznaje wszystkim funkcjonariuszom państwowym pełnię praw wyborczych, jedynie żupanom oraz naczelnikom okręgów odmawia biernego prawa wyborczego. Wszyscy natomiast inni funkcjonariusze państwowi mogą być wybrani posłami lub senatorami. Wówczas otrzymują oni obligatoryjny urlop na czas sprawowania swego mandatu, — zatrzymują jednak stałą pensję i mają prawo do normalnego awansu. Jedynie profesorom szkół wyższych wolno równocześnie pełnić swe poselskie i urzędowe funkcje, mogą oni jednak również żądać płatnego urlopu. Inni urzędnicy publiczni nie państwowi mają prawo tylko do urlopu. Posłowie niebędący urzędnikami mogą otrzymać płatne posady państwowe dopiero po upływie jednego roku od chwili zgaśnięcia ich mandatu. Również posłowie-urzędnicy dopiero po upływie roku mogą wstąpić do jakiejś służby państwowej innego rodzaju, niż ta, którą dotychczas pełnili. Wszystkie te przepisy nie mają oczywiście zastosowania do ministrów. W ten sposób Karta, nie hołdując przestarzałej zasadzie pozbywania

wszystkich urzędników państwowych biernego prawa wyborczego (zgodnie zresztą ze wszystkimi nowoczesnymi ustawodawstwami), stara się ochronić posłów przed możliwą korupcją ze strony rządu. Czyni to jednak niedość wszechstronnie. Przecież nie jest jedyną przynętą dla posła jakaś posada urzędowa, czy też dla posła-urzędnika otrzymanie nadzwyczajnego awansu lub lepszego stanowiska. Bardziej pod tym względem przewidująca jest Konstytucja polska, która zabrania posłom kupowania lub dzierżawienia dóbr państwowych, przyjmowania dostaw publicznych i robót rządowych, otrzymywania od rządu koncesyj lub innych korzyści osobistych, a nawet jakichkolwiek odznaczeń, z wyjątkiem wojskowych. Braki Karty w tym względzie uzupełniła dopiero ustawa o *incompatibilitas*.

Karta, tak jak to czynią i wszystkie inne konstytucje, zabezpiecza także posłów przed oskarżeniem niesłusznem ze strony Rządu lub jakichś wrogów politycznych, oskarżeniem, które mogłoby przeszkodzić posłowi w wykonywaniu jego czynności poselskich i usunąć go na czas jakiś z widowni parlamentarnej. W tym celu udziela Karta posłom w §§ 24—25 immunitetu parlamentarnego, bardzo szeroko ujętego. Karta wymaga mianowicie dla ścigania posła w drodze karnej lub dyscyplinarnej zezwolenia Izby. Jeżeli Izba zezwolenia odmówi, wówczas ściganie posła za odnośny czyn jest *n a z a w s z e* wykluczone. Karta czechosłowacka idzie zatem o wiele dalej niż np. Konstytucja polska, która przepisuje jedynie zawieszenie postępowania przeciw posłowi na czas trwania jego mandatu, o ile Izba tego zażąda, nie wyłącza jednak bynajmniej podjęcia postępowania i pociągnięcia posła do odpowiedzialności po zgąśnięciu jego mandatu. Tak szeroko ujęty immunitet, nie jest niczem uzasadniony i stwarza z posłów uprzywilejowaną w społeczeństwie kastę. Przecież uchwała parlamentu odnośnie do zezwolenia lub odmówienia wdrożenia postępowania nie powinna zajmować się kwestją, czy poseł jest winny, czy nie, — nie powinna wstępować w miejsce wyroku, wydanego przez sądy, lecz jedynie powinna brać w rachubę, czy udział danego posła w posiedzeniach i pracach Izby jest, mimo ciężącego na nim obwinienia, konieczny i potrzebny, czy też nie. Bo to jest właściwym celem immunitetu. (Immunitet parlamentarny nie

obejmuje natomiast w Czechosłowacji karnej odpowiedzialności posła, ciążącej na nim z racji podpisywania przezeń jakiegoś dziennika w charakterze odpowiedzialnego redaktora. W Polsce taki wypadek nie jest możliwy: na mocy Konstytucji poseł nie może być wogóle redaktorem odpowiedzialnym). Jeżeli poseł zostanie schwytany na gorącym uczynku jakiegoś karygodnego zachowania się, wówczas Karta zezwala na aresztowanie go, pod warunkiem natychmiastowego zawiadomienia o tem Prezydenta Izby ze strony sądu, względnie właściwej władzy. O ile Izba — a w razie zamknięcia sesji Wydział Parlamentarny (o którym w dalszym ciągu będzie mowa) — w ciągu 14 dni, licząc od dnia aresztowania, nie udzieli zezwolenia na dalszy areszt, poseł ma być wypuszczony na wolność.

W interesie państwa leży, by posłowie w spełnianiu swoich parlamentarnych funkcji byli zupełnie wolni, by mogli nieskrępowani niczem swobodnie przemawiać, głosować i t. d. § 23 Karty gwarantuje im tę wolność, stanowiąc, że wogóle nie mogą być ścigani z powodu głosowania w Izbie, lub jej wydziałach, — z powodu zaś skutecznie tamże w wykonaniu mandatu wypowiedzeń podlegają jedynie władzy dyscyplinarnej danej Izby.

§ 26 Karty udziela na koniec posłom jeszcze jednego cennego przywileju: Oto mogą oni odmówić złożenia świadectwa odnośnie do okoliczności, które im zostały powierzone jako posłom, — a to nawet wówczas, gdy przestali być posłami. W ten sposób Karta chroni nie tylko tajemnice państwowe, które zresztą zapomocą innych środków mogłyby być dostatecznie zabezpieczone, ale nadto przyobleka posłów w charakter mężów zaufania, niejako jakichś spowiedników, którzy nie mogą być zmuszeni do zdradzenia tajemnic prywatnych, powierzonych im jako reprezentantom społeczeństwa i opiekunom ludności. Wyjątek zachodzi w przypadku, gdy idzie o uwidzenie posła do nadużycia mandatu.

Uniezależniając posłów osobiście od Rządu, wyposażając ich w immunitet parlamentarny, uwalniając ich częściowo od obowiązku świadczenia — stara się także Karta zabezpieczyć ich pod względem materialnym, uwolnić od trosk o chleb codzienny i zapewnić im możność całkowitego oddania się swej

misji. W tym celu § 27 przyznaje im prawo do odszkodowania, przekazując określenie jego wysokości zwyczajnej ustawie.

Należy wkońcu wspomnieć jeszcze, że życie i ciało członków Zgromadzenia Narodowego (także członków Sejmu Rusi Podkarpackiej) cieszy się większą ochroną prawną, niż te same dobra innych obywateli. Mianowicie na mocy «Ustawy z dnia 19 marca 1923 r. o ochronie Republiki» zamachy zbrodnicze przeciwko członkom ciał ustawodawczych zagrożone są specjalnymi karami oraz poddane orzecznictwu specjalnego Trybunału Stanu, o ile zostaną popełnione podczas wykonywania przez nich ich pełnomocnictw prawnych, lub z powodu ich wykonywania, lub wogóle z powodu działalności posłów i senatorów w życiu politycznym.

W ten sposób przedstawia się skład i organizacja Izby Posłów, oraz osobiste stanowisko posłów. W jakiż sposób normuje Karta i ustawy z nią związane te same kwestje odnośnie do Senatu?

§ 13 Karty określa liczbę członków Senatu na 150. Senat zatem jest o połowę mniej liczny niż Izba Posłów. Senatorowie mają być wybierani, tak jak posłowie, na podstawie powszechnego, równego, bezpośredniego głosowania przy zastosowaniu zasady przedstawicielstwa proporcjonalnego. Czynne prawo wyborcze do Senatu mają według § 14 Karty wszyscy obywatele Republiki Czechosłowackiej bez różnicy płci, którzy ukończyli 26 rok życia i odpowiadają innym warunkom ustanowionym przez «Ustawę o składzie i zakresie działania Senatu». Ustawa ta zaś, z dnia 29 lutego 1920 r., wymaga od wyborcy do Senatu, by posiadał czynne prawo wyborcze do Izby Posłów. A zatem każdy wyborca do Izby posłów, o ile ukończył 26 lat życia, jest także wyborcą do Senatu. Więcej różnic zachodzi między tymi, którzy mają bierne prawo wyborcze do Izby Posłów, a tymi, którzy także i do Senatu mogą być wybierani. § 15 Karty mówi, «wybieralnymi są obywatele Czechosłowackiej Republiki bez różnicy płci, którzy ukończyli 45 rok życia i odpowiadają innym warunkom ustanowionym przez Ustawę o składzie i zakresie działania Senatu». Ustawa ta zaś wymaga od kandydata do Senatu, prócz odnośnego cenzusu wieku, by nie należał do kategorii osób wyłączonych przez

ustawę od prawa wyborczego (warunek, który musi spełniać także kandydat na posła), oraz by był obywatelem Republiki przynajmniej od lat 10. Dla korzystania z biernego prawa wyborczego do Senatu jest więc wymagana nie tylko wyższa granica wieku, niż dla korzystania z biernego prawa wyborczego do Izby Posłów (tam lat 30, tu lat 45), ale nadto i dłuższy czas posiadania obywatelstwa (tam lat 3, tu aż 10 lat).

Unormowanie szczegółów wykonywania prawa wyborczego do Senatu oraz przeprowadzenia wyborów odsyła § 19 Karty do ustawy o Senacie. Ta zaś postanawia, że także dla wyborów do Senatu ważne są przepisy ordynacji wyborczej do Izby Posłów, o ile sama ustawa o Senacie nic innego nie stanowi. Owe odmienne urządzenia dotyczą czynnego i biernego prawa wyborczego (o czym już była mowa), oraz wykreślenia innych okręgów wyborczych. Jest ich mniej niż przy wyborach do Izby Posłów, stosownie do mniejszej o połowę liczby krzeseł w Senacie. Cała Czechosłowacja dzieli się według noweli z 15 października 1925 r. tylko na 12 okręgów wyborczych do Senatu, podczas gdy poselskich okręgów wyborczych jest 22. Poza temi różnicami wybory do Senatu nie różnią się niczem od wyborów do Izby Posłów. Kompetencja Trybunału Wyborczego obejmuje także wybory do Senatu. Również i wszystkie przepisy Karty, traktujące o stanowisku posłów, obejmują także i senatorów. A więc w zupełnie ten sam sposób unormowana jest utrata mandatu przez ważnie wybranych senatorów, tak samo unormowana jest kwestja urzędników państwowych, te same stanowiska są niepodgodzalne z mandatem senatorskim, co z mandatem poselskim, senatorowie korzystają wreszcie z tych samych praw i przywilejów, co posłowie.

Czasokres trwania mandatu do Senatu obejmuje według § 16 lat ośm; okres bardzo długi, zbyt długi, jeżeli się zważy, że Senat odnawia się w całości. Mandaty senatorów francuskich są jeszcze dłuższe, trwają lat dziewięć, ale we Francji Izba wyższa zmienia się w swej 1/3 co trzy lata. Tam zatem Senat jako całość nie traci czucia ze społeczeństwem, które ma możność choćby częściowo co trzy lata skład jego zmodyfikować i wysłać doń reprezentantów wyrażających świeższe prądy i opinie. Tymczasem w Czechosłowacji raz wybrany Senat do-

piero po ośmiu latach może być odnowiony: tak urządzonej Izbie grozi niebezpieczna petryfikacja.

Różnice w organizacji obu Izb są zatem dość nieliczne. Polegają one:

1) na mniejszej liczbie okręgów wyborczych do Senatu; 2) na ostrzejszych warunkach czynnego i biernego prawa wyborczego do Senatu; 3) na mniejszym o połowę składzie liczbowym Senatu; a wreszcie 4) na większej o dwa lata długości perjodu legislacyjnego Senatu.

Różnice więc mało istotne, tak, że obydwie ciała w składzie swym są zupełnie do siebie podobne i wyrażają te same tendencje społeczeństwa. Senat francuski dzielą od Izby Posłów różnice o wiele głębiej sięgające: pochodzi on przede wszystkim z wyborów pośrednich, dzięki czemu ma charakter reprezentacji niejako wszystkich publicznych ciał całej Francji pochodzących z wyboru, a wskutek tego ma bardziej konserwatywne oblicze, — z wyborów nie proporcjonalnych, dzięki czemu może o wiele łatwiej wytworzyć w swym łonie zwartą większość; wkońcu odnawia się on częściowo. Pomimo tej swojej odmienności, Senat francuski jest ciałem zupełnie równorzędnym z Izbą Posłów pod względem swych atrybucyj. Czy i Senat czechosłowacki jest pod względem uprawnień swoich równorzędny z Izbą Posłów, o tem będzie mowa później, przy okazji zagadnienia kompetencji Zgromadzenia Narodowego.

Przed przejściem do tych kwestyj należy się jeszcze zapoznać z przepisami organizującymi formalne funkcjonowanie całego Zgromadzenia Narodowego.

Karta przyjmuje system sesyj dla Zgromadzenia. Nie jest ono więc ciałem permanentnem, nie obraduje ono stale, mogąc się jedynie samo na krótsze okresy czasu odroczyć, — ale zbiera się tylko od czasu do czasu na sesję, których długość nie od niego zależy. Według § 29 sesje obydwu Izb zaczynają się i kończą zawsze równocześnie. Karta odróżnia sesje zwykłe i nadzwyczajne. Tak na jedne, jak i na drugie zwołuje Zgromadzenie Narodowe w zasadzie zawsze Prezydent Republiki. § 28 przepisuje, że mają być dwie sesje zwykłe w roku: jedna, wiosenna, ma być otwarta w marcu, druga, jesienna, ma być otwarta w październiku. Prezydent zatem nie ma wolnej

ręki w zwoływaniu Zgromadzenia na sesje zwyczajne, lecz jest skrepowany terminami dość ściśle ustalonymi w Karcie.

Prezydent Republiki może natomiast, stosownie do § 30, według swobodnego swego uznania odroczyć sesję na przeciąg jednego miesiąca (z tego swego prawa może jednak zrobić użytek tylko raz jeden w roku). Co ważniejsze, Prezydent może w każdej chwili sesję zamknąć, gdyż Karta nie podaje żadnego czasokresu, przez który sesja ma trwać. Stąd mógłby ktoś wyprowadzić wniosek, że zachodzi niebezpieczeństwo unicestwienia parlamentu przez Rząd. Rząd mógłby formalnie tylko zwoływać parlament, natychmiast po zebraniu się jego zamykać sesję i rządzić bez parlamentu. Takiej, dość zresztą nieprawdopodobnej, hipotezie mają zapobiec przepisy § 28 Karty, odnoszące się do nadzwyczajnych sesyj Zgromadzenia. Prezydent Republiki jest mianowicie obowiązany zwołać Izby, jeżeli absolutna większość członków Izby Posłów lub też członków Senatu zażąda tego od Prezesa Rządu, podając przedmiot obrad. Jeżeli Prezydent nie zwoła wówczas Izb, tak, by zebrały się w ciągu 14 dni od chwili przesłania Rządowi jednoznacznej uchwały, Zgromadzenie Narodowe zbierze się w ciągu dalszych 14 dni na zaproszenie przewodniczących obu Izb. Ale nie tylko większość którejś z Izb może zażądać zwołania nadzwyczajnej sesji. Prawo to przysługuje nawet i mniejszościom Izb, pod jednym jednak warunkiem; oto od czasu ostatniej zwyczajnej sesji musi upłynąć przynajmniej cztery miesiące. Wówczas Prezydent Republiki jest obowiązany na żądanie 2/5 którejkolwiek z Izb zwołać Zgromadzenie w przeciągu 14 dni, jeżeli zaś tego nie czyni, wówczas zwołują Izby ich przewodniczący. Poza temi nadzwyczajnymi sesjami, następującymi na skutek żądania jednej z Izb, Prezydent może zwołać Zgromadzenie na sesję nadzwyczajną zawsze, gdy sam to uzna za potrzebne. Teoretycznie zatem Prezydent czechosłowacki może regulować funkcjonowanie Izb w granicach Karty; w praktyce jednak, w Czechosłowacji, jak i w innych państwach o parlamentarnej formie rządu, te uprawnienia Prezydenta małe mogą mieć zastosowanie, a Zgromadzenie Narodowe faktycznie obraduje prawie w permanencji.

Bardzo ważne jest natomiast prawo Prezydenta rozwią-

zania obu Izb, udzielone mu przez § 31 Karty. Atrybut ten rozciągłością swoją przechodzi znacznie analogiczne uprawnienie Prezydentów Republik francuskiej i polskiej. We Francji Prezydent może rozwiązać tylko Izbę Posłów, i musi na to uzyskać zgodę Senatu. W Polsce Prezydent może rozwiązać również tylko Sejm, lecz musi uzyskać na to zgodę Senatu, zapadłą większością $\frac{3}{5}$ głosów wszystkich jego członków, co już samo przez się niezmiernie utrudnia rozwiązanie Sejmu; unieprawdopodobnia je jeszcze bardziej przepis, że Senat, udzielając swej aprobaty na rozwiązanie Sejmu, równocześnie przez to i sam na siebie wydaje wyrok śmierci. W Czechosłowacji natomiast Prezydent może zawsze sam własną wolą (pod warunkiem jedynie kontrasygnaty) rozwiązać jedną lub drugą Izbę, lub nawet całe Zgromadzenie. Tylko w 6 ostatnich miesiącach swego urzędowania nie może Prezydent robić użytku z tego swego prawa. W razie rozwiązania Izby, jak również w razie wygaśnięcia mandatów na skutek upływu perjodu legislacyjnego, wybory muszą być przeprowadzone w ciągu 60 dni. W Czechosłowacji Rząd zatem nie jest zdany na łaskę i niełaskę Zgromadzenia, może się bronić, gdy czuje poparcie opinii publicznej w konflikcie jakimś między sobą a Izbami, i może skutecznie ochronić swą politykę przez zaapelowanie do narodu, o ile uzyska na to zgodę Prezydenta. Instytucja rozwiązania Izb przez Prezydenta może być naprawdę stosowana w Czechosłowacji, a dzięki niej naród staje się najwyższym regulatorem stosunków między naczelnymi organami państwowymi i najwyższym arbitrem w sprawach dotyczących polityki państwowej. Równocześnie instytucja ta musi dodatnio oddziaływać na samą psychologję parlamentu: kontrolowany, nie może wdać się lekkomyślnie w walkę z rządem i nie będzie tak pochopnie wywoływał kryzysów gabinetowych, — z drugiej strony będzie musiał dążyć do opanowania wewnętrznego swego chaosu i do wydobywania z siebie sił, koniecznych do spełniania nałożonych nań przez Konstytucję zadań. Rozwiązanie Izb może być wreszcie skutecznym antidotum przeciwko zbyt długim perjodom legislacyjnym, zarówno Izby Posłów, jak Senatu, zakreślonym przez Kartę.

Posiedzenia Izby Posłów i Senatu są według § 36 pu-

bliczne. Tajne posiedzenia mogą odbywać się jedynie w wypadkach przewidzianych w regulaminach Izb. Regulaminy te zaś stanowią, że tajne posiedzenia odbywają się bądź na wniosek Prezesa lub któregoś z członków Rządu, bądź też na podstawie uchwały samej Izby, powziętej bez debaty. Rozprawy nad przedłożeniem budżetowem oraz nad sprawami podatkowemi muszą być zawsze jawne. — § 32 Karty wymaga dla ważności posiedzeń Izb obecności przynajmniej 1/3 wszystkich ich członków. Dla ważności zaś każdej uchwały wymaga absolutnej większości głosów obecnych. Obydwa te przepisy obowiązują tylko o tyle, o ile w poszczególnych wypadkach Karta sama inaczej nie stanowi. Dla powzięcia mianowicie uchwał w przedmiocie wypowiedzenia wojny oraz w przedmiocie zmiany Karty, jej części składowych (a także ustaw uznanych za konstytucyjne), wymagana jest większość 3/5 głosów wszystkich członków danej Izby (§ 33). Również dla uchwały o postawienie w stan oskarżenia Prezydenta Republiki oraz ministrów wymaga Karta większego *quorum* oraz znaczniejszej większości (§ 34). Tak się przedstawiają formalne warunki działalności Zgromadzenia Narodowego.

B. KONSTYTUCYJNA PREROGATYWA ZGROMADZENIA NARODOWEGO.

Akty wykonywane przez Zgromadzenie Narodowe dadzą się podzielić według swego rodzaju na następujące kierunki: 1) autonomiczny; 2) prawodawczy; 3) współdziałanie przy przychodzeniu do skutku umów międzynarodowych; 4) kierunek polityczno-kontrolny; 5) sędziowski; 6) wyborczy. Akty te różnią się pomiędzy sobą nie tylko rodzajem swej treści, ale także i formą swoją oraz odmiennem postępowaniem stosowanym przy ich dokonywaniu. Przechodząc po kolei te różne rodzaje funkcji Zgromadzenia, uwzględni się także różnice zachodzące między ukształtowaniem uprawnień obu Izb co do każdej z nich.

1. Funkcje autonomiczne.

§ 37 Karty stanowi, że osobna ustawa unormuje w ramach przepisów Karty główne zasady sposobu prowadzenia

obrad oraz stosunków obu Izb zarówno między sobą, jak Rządem i wogóle na zewnątrz. Każda Izba natomiast normuje swoje wewnętrzne stosunki w drodze regulaminu, wydanego w swym własnym zakresie działania.

Pierwotny zamiar wydania ustawy regulującej jedynie zasady prowadzenia rozpraw w obu Izbach — porzucono. Rewolucyjne Zgromadzenie Narodowe (konstytuanta) uchwaliło natomiast dwie ustawy, obydwie z daty 15 kwietnia 1920 r., jedną zawierającą regulamin całkowity Izby Posłów, drugą regulamin Senatu. Wprawdzie ustawy te, każda w pierwszym swym artykule, wymieniają cały szereg takich swych paragrafów, które mogą być zmienione w drodze autonomicznej uchwały odnośnej Izby, niemniej jednak prawo Izb nadania sobie samym wewnętrznych swych regulaminów zostało przez to znacznie ograniczone. Każda z Izb może normować już jedynie szczegóły wewnętrznego swego porządku, i musi przytem baczyć na to, by te odnośne, w swym własnym zakresie wydane uchwały regulaminowe nie naruszały nietylko przepisów Karty, ale i przepisów ustawy z dnia 15 kwietnia.

Do autonomicznej działalności Izb należy także przyznane obu Izbom przez § 35 Karty prawo wybierania sobie swego Prezydium, oraz wybierania innych swych funkcjonariuszy. Według ustaw regulaminowych Prezydium — tak Izby Posłów jak Senatu — składa się z Prezydenta oraz 4 wiceprezydentów. Nowoobrana Izba na pierwszym swem posiedzeniu, któremu przewodniczy Prezes Rządu, wybiera tymczasowe Prezydium na przeciąg miesiąca. Po upływie tego czasu odbywają się ostateczne wybory Prezydium, i to na przeciąg całego periodu legislacyjnego, o ile na początku nowej sesji absolutna większość wszystkich członków Izby nie zażąda nowych wyborów.

Prócz Prezydium wybierają Izby także komisje. Według różnych ustaw muszą być w każdej Izbie zorganizowane następujące trzy komisje: inicjatywy ustawodawczej, *incompatibilitatis*, budżetowa. Inne komisje może każda Izba wysadzać bądź na wniosek Rządu, bądź też na wniosek przynajmniej 21 swych członków. W zasadzie wybory do komisji odbywają się

według zasady zwyczajnej większości, na żądanie jednak przynajmniej 21 członków Izby według zasady proporcjonalności.

Tutaj wreszcie także zaliczyć wypada uprawnienia Izb, na mocy których są one stróżami nietykalności swych członków. Konieczna jest ich zgoda na dalsze przytrzymanie ich członków schwytanych na gorącym uczynku przestępstwa, konieczną jest ich zgoda na wszczęcie postępowania karnego lub dyscyplinarnego przeciwko ich członkom, — co więcej, odmówienie tej zgody pociąga za sobą wykluczenie na przyszłość na zawsze ścigania posła czy senatora za zarzucony mu czyn. Przez to autonomiczna działalność Izb wchodzi już w granice wymiaru sprawiedliwości. Izba staje się rodzajem sądu, orzekając o winie lub niewinności swego członka.

2. Funkcje prawodawcze.

Funkcje prawodawcze wykonywują obydwie Izby w postępowaniu określonym ustawami regulaminowymi. Wnioski prawodawcze mogą pochodzić bądź od Rządu, bądź od członków którejś z Izb. W tym ostatnim wypadku wniosek musi być podpisany prócz wnioskodawcy przez przynajmniej 20 posłów, ewentualnie 10 senatorów. Wnioski, czyto rządowe, czyto z inicjatywy Izb wychodzące, przedłożone danej Izbie w sposób przepisany, zostają wydrukowane, a druki te zostają rozdane wszystkim członkom Izby. Na najbliższym posiedzeniu Prezydium Izby przekazuje wniosek właściwej komisji. Komisje wypracowują sprawozdanie o wniosku w wyznaczonym terminie; sprawozdanie to wydrukowane otrzymują wszyscy członkowie Izby. Wniosek może wejść na porządek plenarnego posiedzenia najwcześniej po upływie 24 godzin od chwili rozdania sprawozdania komisji. Postępowanie na plenum rozpada się na dwa czytania, które mogą nastąpić po sobie najwcześniej po upływie 24 godzin. Pierwsze czytanie obejmuje dyskusję i głosowanie, drugie czytanie polega wyłącznie na głosowaniu nad całością wniosku. Postępowanie przy wnioskach uznanych przez Izbę za nagłe toczy się w szybszym tempie przy skróconych terminach.

a) Ustawy konstytucyjne.

Zgromadzenie Narodowe w obu swych Izbach jest powołane przez Konstytucję samą do przedsiębrania i przeprowadzania jej rewizji, zarówno całkowitej, jak częściowej.

Czechosłowacja przyjęła przeto system powierzenia rewizji samej legislaturze, która w ten sposób sprawując najwyższą ustawodawczą władzę, jest ciałem suwerennym. Zgromadzenie Narodowe może samo Konstytucję zmienić w drodze ustawy konstytucyjnej, uchwalonej zgodnie przez obie Izby, przyczem w każdej z nich wymagana jest większość $\frac{3}{5}$ głosów. Inicjatywa rewizji przysługuje zarówno członkom obu Izb, jak Rządowi. Karta wyraźnie wymaga także dla zmiany granic terytorjum państwowego formy ustawy konstytucyjnej (§ 3); w szczególności w tej tylko formie może Zgromadzenie udzielić zgody na umowy międzynarodowe, stanowiące te zmiany (§ 64).

b) Ustawy zwyczajne.

§ 6 Karty powołuje do wykonywania władzy ustawodawczej na całym terytorjum Republiki Zgromadzenie Narodowe. Przez władzę ustawodawczą rozumie się władzę wydawania ustaw w formalnem znaczeniu, to znaczy wydawania norm prawnych¹, przychodzących do skutku w formie przepisanej dla ustaw i pod nazwą ustaw, norm niekoniecznie abstrakcyjnych. Jeżeli norma taka określa jakąś szczegółową czynność organów państwowych, zindywidualizowaną, jednorazową, ewentualnie czynności lub jakąś grupę czynności dokładnie ilościowo wyznaczonych, wówczas nie jest wprawdzie ustawą w materialnem znaczeniu, brak jej cechy abstrakcyjności, ogólności nakazanego działania, skoro jest ono ilościowo oznaczone, — jest jednak ustawą w znaczeniu formalnem. Do wydawania takich ustaw w formalnem tylko znaczeniu powołują konstytucje ciała prawodawcze, ze względu na szczególną do-

¹ Przez normę prawną rozumie autor zdanie stanowiące opatrzone sankcją obowiązek (prawo) organów państwowych do przedsiębrania działań w imieniu państwa pod pewnymi warunkami.

niosłość dla życia państwowego pewnego rodzaju czynności rządowych i na wypływającą stąd potrzebę poddania tych czynności pod szczególną uprzednią kontrolę. Nie wystarcza tutaj ogólne upoważnienie Rządu, lecz wymagane jest szczególnie upoważnienie ze strony ciała prawodawczego dla przedsięwzięcia przez Rząd poszczególnej konkretnej czynności tego rodzaju. Ustawy jedynie formalne są zawsze ograniczeniem swobody Rządu w dokonywaniu czynności należących skądinąd do jego kompetencji.

Podobnie czyni także i Karta czechosłowacka, żądając szczegółowego upoważnienia legislatywy dla następujących aktów władzy wykonawczej: 1) Rząd może wydawać rozporządzenia jedynie dla wykonania oznaczonej ustawy (§ 55). 2) i 3) Pobieranie dochodów i skutecznianie wydatków państwowych następuje na podstawie ustawy budżetowej, również pobór rekruta może być przeprowadzony tylko na podstawie ustawy o kontyngencie rekruta. Wynika to pośrednio z § 41, który mówi, że «przedłożenia rządowe ustawy budżetowej i wojskowej muszą być naprzód wniesione do Izby Posłów». Bliższych unormowań tych spraw Karta nie zawiera, nie przepisuje, na jakie czasokresy mają być ustanowione te ustawy, ani też jak Rząd ma postępować w tym razie, gdy upłynie czasokres, na który ustawa była wydana, a nowej ustawy Zgromadzenie jeszcze nie uchwaliło, — ani wreszcie co należy czynić w razie wyłonienia się potrzeby kredytów nadzwyczajnych lub dodatkowych. Kwestję te pozostawia Karta do regulowania ustawom zwyczajnym. 4) i 5) Tutaj zaliczyć można także uchwały Narodowego Zgromadzenia, których konieczność wynika z § 54 Karty. Paragraf ten, traktujący o Stałym Wydziale, stanowi mianowicie: «Wydział jest właściwy we wszystkich sprawach należących do ustawodawczej i administracyjnej kompetencji Zgromadzenia Narodowego, lecz nie ma prawa... trwale obciążać skarb państwa lub pozbywać majątek państwowy». A zatem *a contrario* sprawy te należą również do Zgromadzenia Narodowego. Wobec niejasności terminu «administracyjna kompetencja Zgromadzenia Narodowego» będzie może rzeczą słuszną zaliczyć te sprawy do «kompetencji ustawodawczej» i wnioskować, że mają być regulowane w formie

ustawy. Nie należy natomiast do ustawodawczej kompetencji Zgromadzenia udzielanie zgody na wypowiedanie wojny, które należy do Zgromadzenia na podstawie §§ 33 i 69. Drugi z nich nazywa tę czynność Zgromadzenia «uprzednią zgodą», pierwszy «uchwałą», a chociaż wymaga dla jej powzięcia większości 3/5 wszystkich członków w każdej Izbie, a więc tych samych warunków, jakie są przepisane dla przyjęcia do skutku ustawy konstytucyjnej, to jednak nic o formie ustawy nie mówi. Ten zatem atrybut Narodowego Zgromadzenia zaliczyć należy do czysto kontrolnej działalności Zgromadzenia, nie zaś do ustawodawczej w formalnem znaczeniu. Samo przez się rozumie się, że zakres kontroli wykonywanej przez Zgromadzenie nad Rządem w formie ustaw formalnych może być rozszerzony przez każdą zwyczajną ustawę: w powyżej wymienionych sprawach wymaga jednak tej kontroli sama Konstytucja.

Jak już o tem była mowa, Zgromadzenie Narodowe jest powołane do wykonywania władzy ustawodawczej na całym terytorjum Republiki. Tę w zasadzie nieograniczoną kompetencję ustawodawczą Zgromadzenia ogranicza § 3 Karty, wyjmując z pod jego ustawodawczej właściwości Ruś Podkarpacką w zakresie przedmiotów przekazanych Sejmowi Rusi. Sejm ten jest wyłącznie właściwy do wydawania ustaw odnośnie dla materij jemu zastrzeżonych, wyłącznie jednak tylko dla Rusi. Ustawy sejmowe, sankcjonowane przez Prezydenta, aczkolwiek o miejscowo ograniczonym zakresie działania, są pod względem swej mocy prawnej zupełnie równe ustawom wydawanym przez Zgromadzenie Narodowe; w hierarchji norm prawnych Republiki Czechosłowackiej zajmują miejsce równorzędne ze zwyczajnymi ustawami państwowymi. Zgromadzenie Narodowe jest zatem pod względem swej władzy ustawodawczej ograniczone kompetencją ustawodawczą Sejmu Rusi, i to w zakresie materij legislacyjnych jemu przekazanych, zarówno pod względem przedmiotowym, jak terytorjalnym. — Zgromadzenie Narodowe nie jest jednak wyłącznym piastunem władzy ustawodawczej nawet w tym zakresie, który jest wolny od ingerencji Sejmu Rusi. Regułą jest, że wszelkie ustawy (oczywiście poza ustawami przez Sejm wydawanymi) są dziełem Zgromadzenia, a przynajmniej jego części składowych, — okaże

się jednak w dalszym ciągu, że mogą istnieć także ustawy, których Zgromadzenie nie uchwaliło.

Jaki udział w ustawodawstwie przyznaje Konstytucja obydwu Izbow? Czy są pod tym względem zupełnie równorzędne, czy też któraś z nich jest może lepiej wyposażona i posiada większą władzę, niż druga?

✕ Inicjatywa ustawodawcza przysługuje obydwu Izbow na równi (§ 41). A zatem inaczej niż w polskiej Konstytucji, która odmawia Senatowi prawa inicjatywy. Zarówno każdy poseł, jak senator może złożyć wniosek ustawodawczy. Ustawa o regulaminie Izby Posłów wymaga, by każdy taki wniosek był podpisany prócz wnioskodawcy jeszcze przez 20 posłów, ustawa o regulaminie Senatu wymaga podpisania wniosku przez wnioskodawcę i 10 senatorów. Starając się utrudnić jakieś nieprzemysłane propozycje, sama Karta w § 41 wymaga dołączenia do wniosku ustawodawczego, wypływającego z inicjatywy członków Zgromadzenia, dodatku, przedstawiającego finansowe skutki projektu, tudzież wniosku co do pokrycia kosztów, jakie przyjęcie projektu musiałoby za sobą pociągnąć. Prawo inicjatywy ustawodawczej nie jest wyłącznym atrybutem obu Izb Zgromadzenia, a raczej jego członków. Korzysta z niego także i Rząd. Rząd może swe przedłożenia przedstawiać na przód Izbie Posłów lub Senatowi, zależnie od swego uznania. Jedynie przedłożenia rządowe dotyczące budżetu oraz kontyngentu rekruta musi Rząd przedkładać najpierw Izbie Posłów. Pod tym więc względem Izba Posłów korzysta z priorytetu, tak, jak francuska Izba Posłów.

W dalszej fazie procesu ustawodawczego Izba Posłów korzysta również z pewnych większych przywilejów, niż Senat. Każdy wniosek musi przejść wprawdzie przez deliberacje obu Izb; uchwały zamykające rozprawy ich obu nie mają jednakowoż zupełnie tego samego ciężaru. Możliwe są wprawdzie ustawy przyjęte wyłącznie przez Izbę Posłów, lub wyłącznie przez Senat; warunki jednak postawione przez Kartę Senatowi dla przeprowadzenia ustawy wbrew Izbie Posłów są cięższe, niż warunki postawione Izbie Posłów dla przeprowadzenia ustawy wbrew Senatowi.

W zasadzie Karta stoi na stanowisku, że każda ustawa

powinna być wypływem zgodnej uchwały obu Izb (§ 42). Ta jednak zgodna uchwała obu Izb, w dodatku powzięta kwalifikowaną większością $\frac{3}{5}$ głosów wszystkich członków ich obu, jest koniecznym warunkiem przekształcenia się projektu w ustawę jedynie przy ustawach o konstytucyjnym charakterze, oraz dla zapadnięcia postanowienia o wypowiedzeniu wojny. Poza temi dwoma wypadkami Karta nie wymaga koniecznie dla przyjęcia do skutku ustawy zgody obu Izb. § 44 stanowi mianowicie, że projekt uchwalony przez Izbę Posłów, a odrzucony przez Senat, może się stać mimo to ustawą. Projektem takim mianowicie może Izba Posłów zająć się powtórnie, i przeprowadzić nad nim ponowne głosowanie. Jeżeli absolutna większość wszystkich członków Izby Posłów opowie się za projektem, wówczas projekt ten staje się ustawą. O ile Senat projekt poprzednio przez Izbę przyjęty odrzucił większością $\frac{3}{4}$ głosów wszystkich swoich członków, wymaga Karta od Izby Posłów powtórnego uchwalenia projektu większością $\frac{3}{5}$ głosów wszystkich jej członków. Tak więc projekt może się stać ustawą wyłącznie na podstawie powtórnego uchwalenia go przez Izbę Posłów kwalifikowaną większością, wbrew woli Senatu. — Czy także i uchwały Senatu, zapadłe wbrew woli Izby Posłów, mogą mieć moc ustaw? Tak. Ale tutaj cały proceder jest dłuższy i bardziej skomplikowany. Jeżeli wniosek, przyjęty wpierw przez Senat, Izba Posłów odrzuci, a Senat wniosek swój weźmie ponownie pod obrady i ponownie uchwali go absolutną większością głosów wszystkich senatorów, to jeszcze przez to wniosek nie stanie się ustawą. Wówczas Izba Posłów jest jedynie obowiązana głosować nad wnioskiem jeszcze raz. Jeżeli Izba absolutną większością głosów wszystkich swoich członków odrzuci wniosek dwa razy już przez Senat przyjęty, wniosek upada całkowicie, ustawą się nie stanie, — i nie może być w żadnej z Izb podjęty na nowo przed upływem jednego roku. Jeżeli jednak powtórny sprzeciw Izby Posłów przeciwko uchwale Senatu nie zgromadzi koło siebie absolutnej większości wszystkich jej członków, natenczas uchwała powtórnie przez Senat kwalifikowaną większością głosów powzięta stanie się ustawą.

A zatem mogą istnieć ustawy uchwalone bądź tylko przez

Izbę Posłów, bądź tylko przez Senat. Większe uprzywilejowanie Izby Posłów przejawia się jednak w tem, że powtórna uchwała Izby Posłów powzięta wbrew Senatowi nadaje projektowi charakter ustawy i Senat nie ma już żadnego środka przeciwdziałania temu, — Izba Posłów natomiast może jeszcze projekt powtórnie wbrew niej przez Senat uchwalony obalić, o ile sprzeciw Izby poprze absolutna większość jej członków.

Jeszcze w jednym wypadku nadaje Karta uchwałom Izby Posłów moc większą, niż uchwałom Senatowi. Prezydent Republiki może mianowicie, stosownie do § 48, ustawę jakąś, uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe, w przeciągu miesiąca od chwili przesłania Rządowi odnośnej uchwały zpowrotem do Izb odesłać, zaopatrując ją swojemi uwagami. Jeżeli obydwie Izby absolutną większością głosów wszystkich swoich członków w imiennem głosowaniu opowiedzą się za ustawą, ustawa ma być ogłoszona. Jednakowoż nawet wówczas, gdyby owej absolutnej większości w obu Izbach nie dało się osiągnąć, ustawa mimo to ma być ogłoszona, o ile uchwalona zostanie przy nowem imiennem głosowaniu w Izbie Posłów większością $\frac{3}{5}$ głosów wszystkich jej członków. I w tym wypadku zatem głos Izby Posłów więcej waży, niż głos Senatu: sama Izba jest władna opór Prezydenta przeciw ustawie przełamać.

Przez wprowadzenie ustaw będących wypływem woli jednej tylko z Izb Karta otwiera prawne ujście dla konfliktów między niemi w materjach ustawodawczych. Czy jest możliwe w Czechach stosowanie przez jedną z Izb wobec drugiej metody, bardzo często stosowanej we Francji przez Senat wobec niewygodnych dlań i nieodpowiadających jego przekonaniom projektów wyłonionych przez Izbę Posłów, metody polegającej na niewprowadzaniu takiego projektu na porządek dzienny, na odwlekaniu w nieskończoność wzięcia go pod rozprawy, jednym słowem na zbojkotowaniu go dyskretnem i niewywolującym hałasu? Nie. Karta w § 43 przepisuje terminy, w których każda z Izb ma zająć się wnioskiem ustawodawczym Izby drugiej. Termin ten jest dłuższy dla Izby Posłów, jako bardziej licznej, a więc potrzebującej więcej czasu dla przeprowadzenia dyskusji. Izba Posłów ma mianowicie obowiązek powziąć uchwałę w przedmiocie każdego wniosku Senatu w ciągu trzech

miesiący, — Senat natomiast w przedmiocie wniosków Izby w ciągu sześciu tygodni, odnośnie zaś do przedłożeń budżetowych oraz o kontyngencie rekruta w ciągu jednego miesiąca. Ten ostatni termin nie może być zmieniony; inne mogą być przedłużone lub skrócone w drodze porozumienia się obu Izb. A sama Karta zaopatruje ściśle dotrzymywanie tych terminów w sankcję: jeżeli druga Izba nie poweźmie we właściwym terminie uchwały, wówczas przyjmuje się, że zgadza się ona na uchwałę Izby pierwszej. Karta wprowadza więc domniemanie prawne: sam bezskuteczny upływ terminu ma zastąpić zgodną uchwałę Izby drugiej. W Czechosłowacji są przeto możliwe ustawy, będące jedynie na podstawie domniemania wpływem zgodnej uchwały obu Izb, faktycznie jednak uchwalone tylko przez jedną z nich.

W związku z temi terminami wprowadza Karta jeszcze jedną nowość, ustawodawstwom innych państw nieznaną. Gdzieindziej każda legislatura stanowi dla siebie pewną odrębną całość: Izby w całości swej odnawiające się nie zachowują żadnego związku ze swojemi poprzedniczkami. Każda Izba od wyborów do wyborów pracuje tylko dla siebie, porzuca prace zdziałane przez poprzednią Izbę, chociażby one wiele trudu kosztowały i były już na ukończeniu, a akta jej odsyła do archiwów i sama wszystko na nowo zaczyna. Konstytucja czechosłowacka stara się temu zapobiec i utrzymać ciągłość prac legislatury. Oto postanawia w § 44: «Jeżeli podczas upływu terminu obowiązującego Izbę, która ma rozprawiać nad uchwałą drugiej Izby, jej perjod legislacyjny upłynął, — albo jeżeli ta Izba została rozwiązana, odroczone, lub sesja jej została zamknięta, — wówczas zaczyna biec dla niej nowy termin, licząc od dnia najbliższego jej posiedzenia». Zaś § 45 mówi: «Jeżeli któraś z Izb ma powziąć na nowo uchwałę odnośnie do projektu ustawy, co do którego już raz uchwałę wydała, albo jeżeli ma na nowo prowadzić rozprawy nad jakimś w drugiej Izbie przyjętym projektem, a zostanie rozwiązana, albo też tymczasem upłynął jej perjod legislacyjny, zanim mogła po raz drugi powziąć uchwałę, wówczas uchwałę jej nową uważa się za drugą uchwałę według § 44». W ten sposób poszczególne legislatury nie tworzą już odrębnych, zamkniętych

w sobie całości, nieznających żadnego związku z przeszłością ani z przyszłością, ale wszystkie Izby wiążą się ze sobą pracami swojemi, każda nowoobrana Izba dziedziczy po poprzedniej jej dorobek legislacyjny i dzieło jej kontynuuje.

Była mowa dotychczas już o kilku rodzajach zwyczajnych ustaw uchwalonych przez Zgromadzenie Narodowe, które mają tę samą moc i zajmują między normami prawnymi takie samo hierarchiczne miejsce, choć dadzą się wyodrębnić na podstawie formalnie różnego przychodzenia do skutku.

Oto zebrane razem: 1) Uchwały zgodne obu Izb powzięte zwyczajną większością głosów. 2) Uchwały zgodne obu Izb powzięte absolutną większością głosów wszystkich członków każdej z nich, a to w wypadku odesłania przez Prezydenta ustawy z powrotem do Izb. 3) Uchwały Izby Posłów powzięte większością $\frac{3}{5}$ głosów wszystkich posłów, w wypadku, gdy Prezydent skorzystał ze swego prawa weta, a absolutnej większości głosów obu Izb nie dało się osiągnąć. 4) Uchwały Izby Posłów, powzięte absolutną większością głosów wszystkich członków, gdy Senat odrzucił uchwalony już raz poprzednio przez posłów projekt. 5) Uchwały Senatu, powzięte absolutną większością wszystkich członków, gdy Izba posłów odrzuciła uchwalony już raz poprzednio przez Senat projekt, — o ile Izba Posłów nie sprzeciwi się powtórnie temu projektowi, już absolutną większością głosów wszystkich posłów. 6) Uchwały bądź Izby Posłów, bądź Senatu, gdy uchwałę drugiej Izby, na skutek niedotrzymania przez nią przepisanego w Karcie dla wydania uchwały terminu, na podstawie domniemania uważa się za zgodną z uchwałą Izby pierwszej.

Te rodzaje ustaw nie wyczerpują jednak jeszcze wszystkich możliwych rodzajów powszechnych ustaw czechosłowackich. Oto mogą jeszcze istnieć ustawy dochodzące do skutku nawet wbrew woli Izb Zgromadzenia Narodowego.

Karta stanowi mianowicie w § 46: «Jeżeli Zgromadzenie Narodowe odrzuciło jakiś wniosek ustawodawczy Rządu, wówczas Rząd może uchwalić, by głosowanie ludowe rozstrzygnęło o tem, czy odrzucone przedłożenie rządowe ma stać się ustawą. Uchwała Rządu musi zapaść jednogłośnie. Prawo głosu ma każdy, kto posiada czynne prawo wyborcze do Izby Posłów.

Szczegóły unormuje ustawa. Głosowanie ludowe nie jest dopuszczalne przy ustawodawczych przedłożeniach rządowych, przez które ma być zmieniona lub uzupełniona Karta Konstytucyjna i jej części składowe». A zatem Rząd może w razie odrzucenia przez Zgromadzenie Narodowe jakiegoś swego przedłożenia ustawodawczego odwołać się do Narodu. Naród na skutek uchwały Rządu chwyta bezpośrednio w swe ręce władzę ustawodawczą i może wbrew swoim reprezentantom ustawę uchwalić. Instytucja przypominająca cezaryczne prawo odwołania się do narodu Napoleona III, ściślej jednak unormowana, ograniczona do strefy wyłącznie ustawodawczej, i to jedynie do wypadku odrzucenia przez Zgromadzenie Narodowe przedłożenia rządowego, o charakterze ustawy niekonstytucyjnej.

W instytucji plebiscytu z § 46 Karty uderzają dwa szczegóły. Po pierwsze odmówienie narodowi prawa głosu w sprawach ustrojodawczych, podczas gdy przyznaje się mu głos w sprawach ustawodawczych. Wprawdzie Karta nie powołuje nigdzie narodu do bezpośredniego wykonywania zwierzchniczych funkcji, nie oczekuje się więc po niej powierzenia mu *par excellence* zwierzchniczej funkcji ustrojodawczej. Ale też nie oczekuje się powołania narodu do jakichkolwiek innych bezpośrednich funkcji, prócz wyborczych, po przyjęciu przez Kartę zaraz w pierwszym paragrafie zasady reprezentacyjnej. I jeżeli Karta przelamuje zasadę reprezentacyjną, pozwala narodowi wprost ingerować w kwestjach ustawodawczych, to możnaby przypuścić siłą nałogu myślowego, zaczepionego o metaprawnicze teorie filozoficzne i o dotychczasowe tradycje, przejawione w różnych pozytywnych historycznych urządzeniach ustrojowych, — możnaby przypuścić, że ta ingerencja właśnie będzie mogła odbywać się w obrębie zagadnień zasadniczych, podstawowych, a więc właśnie zagadnień, rozwiązywanych w drodze ustaw konstytucyjnych. Tymczasem jest wprost odwrotnie. Naród może być w pewnych wypadkach ustawodawcą, ale nigdy nie może być ustrojodawcą. Stan rzeczy, który nie da się wytłumaczyć żadną z teorii, uzasadniających bezpośrednią władzę narodu. Oczywiście, jeżeli się stanie na terenie czysto prawniczo-pozytywnym, porzuci wszelkie spekulacje i poszukiwania za pierwotnym podmiotem i źród-

dłem władzy, uzna konstytucję za jedyne źródło wszelkich urządzeń państwowych, za normę najwyższą, która sama z siebie moc swą czerpie i samowładnie organizuje całe państwo, — wówczas trzeba konstytucji przyznać prawo powoływania organów jakie sama chce, wyposażania ich atrybutami jakie sama uzna za stosowne, i regulowania ich wzajemnego stosunku według własnej woli. Wówczas każdy z wprawionych w ruch przez Konstytucję organów, jej tylko, a nie swojej własnej mocy, wszystko zawdzięcza, i jest wyższym lub niższym, dlatego, bo ona go takim mieć chciała, a nie dlatego, że z natury swojej własnej czerpie swój stopień hierarchiczny. Nawet w wypadku plebiscytu naród czechosłowacki nie jest wyższym od Zgromadzenia Narodowego. Ma wprowadzić prawo nadawać przedłożeniom rządowym moc ustawy wbrew Zgromadzeniu, a więc kasować w ten sposób decyzje Zgromadzenia, z drugiej strony jednak Zgromadzenie ma naodwrot także prawo znieść lub zmienić w drodze zwyczajnej ustawy uchwałę narodu, ponieważ Karta nic nie mówi o tem, by ustawa plebiscytowa mogła być ruszona tylko w drodze referendum. Pod innemi zaś względami, np. władzy ustrojodawczej, naród nie jest ani wyższy, ani niższy od Zgromadzenia, — poprostu niema go, w innych sferach działalności państwowej nie występuje. Powołując naród do plebiscytu, stworzyła Karta organ, funkcjonujący fakultatywnie w pewnym ściśle oznaczonym przez nią zakresie. Takie tylko jest znaczenie § 46, i na stwierdzeniu tego prawnik poprzestać musi. Mogła Karta powierzyć narodowi funkcje ustrojodawcze lub ustawodawcze, lub obydwie razem, lub żadnej z nich, mogła tak lub owak uczynić, nie naruszając swej logicznej jedności i nie wprowadzając wewnętrznych sprzeczności.

Drugi moment, uderzający w instytucji czechosłowackiego *referendum*, to oddanie wyłącznie Rządowi władzy wprawiania w ruch maszyny plebiscytowej. Zarządzenie plebiscytu jest atrybutem wyłącznie Rządu i nie potrzebuje aprobaty Prezydenta Republiki. Podczas gdy obkładanie wetem ustaw uchwalonych przez Zgromadzenie stanowi część prerogatywy Prezydenta, tak że Rząd sam, bez współdziałania Prezydenta, nie może powstrzymać ustaw, na które się nie zgadza, — Rząd

sam może uciec się do plebiscytu i w jego drodze przeforsować jakąś ustawę wbrew Zgromadzeniu. Pozostawienie Rządowi większej samodzielności w zakresie przeprowadzania własnych ustawodawczych zamierzeń, niż w zakresie zapobiegania przyjściu do skutku sprzecznych z jego poglądami aktów ustawodawczych, nie wydaje się być uzasadnionem i trudno dopatrzeć się racji, dlaczego tak jest.

Jakież przedstawia się *referendum* czechosłowackie z politycznego punktu widzenia? Tak, jak zostało przez Kartę ujęte, stanowi ono instytucję stojącą na usługach Rządu, który sam wyłącznie posiada inicjatywę co do niego. Jest środkiem przełamania opozycji Zgromadzenia przeciwko jakimś ustawodawczym projektom Rządu, do których Rząd przywiązuje wagę zasadniczą. Otwiera Rządowi możność poszukiwać rozwiązania konfliktu, powstałego pomiędzy nim a Zgromadzeniem na tle ustawodawczem, w drodze odwołania się do narodu. Instytucja ta byłaby zupełnie na miejscu w jakimś takim systemie rządowym, w którymby Rząd (jednoosobowy, czy kolegjalny, — mniejsza o to) stał naprzeciw legislatywy jako władza w pełni równorzędna, a nawet w pierwszym rzędzie powołana do kierowania losami państwa, własną politykę prowadząca, niezależna zupełnie od legislatywy, co najwyżej *ex post* pod względem prawności swych działań kontrolowana przez legislatywę. Tymczasem w Czechosłowacji panuje parlamentarny ustrój rządu. Zachodzi więc pytanie, czy w parlamentarnym ustroju tak zorganizowane *referendum* będzie mogło mieć jakiegokolwiek znaczenie. Nasuwa się odpowiedź przecząca. Rząd parlamentarny, wyłoniony z większości, a choćby pozaparlamentarny, z konieczności jednak nie mogący obyć się bez większości i wbrew większości nie mogący rządzić, będzie musiał uznać odrzucenie przez Zgromadzenie ustawy, z którą wiąże zasadnicze znaczenie, za wyraz braku zaufania wobec siebie. I wówczas albo ustąpi, albo będzie się bronił, rozwiązując jedną czy obie Izby i rozpisując nowe wybory pod hasłem reform odrzuconych przez dotychczasowe Zgromadzenie. Wybory zaś rozstrzygnęłyby pośrednio o losach przedłożenia, które konflikt wywołało, i o losach samego Rządu. Nie można sobie wprost wyobrazić, by Rząd mógł przeciwko Izbom wystąpić

i obyć się przytem bez rozwiązania ich. A skoro rozwiązanie Izb musiałoby i tak nastąpić, a równocześnie samo przez się musiałoby przynieść rozstrzygnięcie konfliktu, środek plebiscytu należy uznać za niewystarczający, a nadto za zupełnie zbyteczny, sam bowiem zwyczajny środek rozwiązania Izb zdolny jest ten sam cel osiągnąć. *Referendum* czechosłowackie jest zatem w systemie przyjętym przez Kartę wtętem obcym i niepotrzebnym, niezgodnym z wewnętrzną logiką tego systemu, przytem praktycznie bez większego znaczenia. Widocznie sami Czesi to uznają, gdyż dotychczas jeszcze nie wydali ustawy zapowiedzianej w Karcie, a mającej zająć się unormowaniem szczegółów *referendum* ludowego. A może już i sami twórcy Karty uświadamiali sobie zbyteczność *referendum* i jego obcość w budynku Konstytucji; prof. Hoetzel wyraził się gdzieś, iż § 46 umieszczono w Karcie, «*ut aliquid fecisse videatur*».

3. Współdziałanie Izb przy przychodzeniu do skutku traktatów międzynarodowych.

Według § 64 Karty «Prezydent Republiki układa i ratyfikuje międzynarodowe traktaty. Traktaty handlowe, dalej traktaty, z których wypływają dla państwa lub obywateli jakiekolwiek ciężary majątkowe lub osobiste, w szczególności także wojskowe, a również traktaty, w drodze których zmienia się terytorjum państwowe, wymagają zgody Zgromadzenia Narodowego. O ile idzie o zmianę terytorjum państwowego, Zgromadzenie Narodowe udziela zgody we formie ustawy konstytucyjnej». W dalszym ciągu żąda § 64, by Prezydent również traktaty pokoju przedkładał Zgromadzeniu Narodowemu do wyrażenia na nie zgody. Dla ważności zatem wszystkich powyższych traktatów konieczne jest udzielenie zgody przez Zgromadzenie. Pod tym jedynie warunkiem mogą mieć moc wiążącą i zobowiązywać państwo. W jakiej formie ma Zgromadzenie udzielić tej swojej zgody, tego Karta nie mówi; wyjątek stanowią traktaty dotyczące zmian terytorjalnych: dla nich Karta wymaga wyraźnie formy ustawy, i to konstytucyjnej. Z tego, iż Karta mówi o udzielaniu zgody przez Zgromadzenie, można jedynie wnioskować, że ta zgoda winna być udzieloną

przez obie Izby; w braku wyraźnego przepisu należy jednak przyjąć, że forma ustawy nie jest wymagana. Nie zmienia tego stanu rzeczy przepis ustawy regulaminowej, wprowadzający odnośnie do debat i uchwał w przedmiocie traktatów to samo postępowanie w Izbach, co w przedmiocie wniosków ustawodawczych. Koniecznym bowiem warunkiem, by treść pewna mogła uchodzić za ustawę, jest nietylko przyjęcie jej do skutku w trybie przepisany dla ustaw, ale nadto wyraźne wydanie jej jako ustawy, oznaczenie jej tą nazwą. Zgromadzenie zatem może udzielić zgody swej na traktat nie w formie ustawy, nie nadając mu tej mocy prawnej, jaką ma ustawa. Wówczas będzie np. traktat (już ogłoszony) mógł być zniesiony jednostronnym aktem Prezydenta.

Z drugiej jednak strony nie ulega wątpliwości, że, by traktat mógł stać się częścią porządku prawnego czechosłowackiego, by mógł mieć moc derogacyjną wobec ustaw poprzednich, by mógł wiązać organa państwowe z tą siłą, jak je wiążą normy pierwotne, to znaczy ustawy, musi być uchwalony przez Zgromadzenie we formie i w charakterze ustawy. W przeciwnym razie mógłby tylko (o ile nie zmienia obowiązujących ustaw) obowiązywać z tą jedynie energją, jaką mają rozporządzenia. W tym ostatnim wypadku nie wydaje się rzeczą konieczną wydanie przez Zgromadzenie (oprócz zgody wymaganej przez § 64) osobnej ustawy upoważniającej, w myśl § 55, gdyż tutaj wydaje się rzeczą słuszną przyjąć bezpośrednie, generalne upoważnienie Prezydenta przez samą Kartę do wydawania traktatów-rozporządzeń. Natomiast o ile traktat zmienia ustawy, a zgoda Zgromadzenia nie została wyrażona w formie ustawy, musiałoby Zgromadzenie wydać jeszcze osobną ustawę upoważniającą na ogłoszenie traktatu mającego obowiązywać tylko z mocą rozporządzenia: ustawa bowiem tylko przez ustawę może być zmieniona, z prawa zaś Prezydenta zawierania traktatów nie można w żadnej mierze wnioskować o generalnej klauzuli upoważniającej go do zmieniania ustaw w drodze traktatów. Oczywiście zarówno w jednym jak i w drugim wypadku, — to znaczy gdy traktat ma obowiązywać jako ustawa, czy też gdy ma obowiązywać tylko jako rozporządzenie — musi być ogłoszony w «Zbiorze ustaw i rozporządzeń

Państwa Czechosłowackiego», stosownie do wyraźnego przepisu «Ustawy z dnia 13 marca 1919 r. normującej ogłaszanie ustaw i rozporządzeń».

Traktat, na który Zgromadzenie udzieliło zgody w formie ustawy, nie staje się jednak jeszcze przez to samo ustawą; by tak się stało, musi się ziścić jeszcze jeden, wyraźnie przez Kartę ustanowiony warunek: traktat musi być przez Prezydenta ratyfikowany. Traktat zawarty w ustawie uchwalonej przez Zgromadzenie nie przestaje być jeszcze przez to traktatem, przesłanie go Zgromadzeniu do uchwalenia nie jest jeszcze ratyfikacją, a dla ważności traktatów jest niezbędna ratyfikacja. Teoretycznie jest możliwy przypadek, że Prezydent przedłoży Zgromadzeniu traktat, zanim sam go zaratyfikuje. Mogą zaś zajść jakieś takie okoliczności, które każą wstrzymać ogłoszenie traktatu, już przez Izby przyjętego w formie ustawy, a nawet może zupełnie zaniechać jego ostatecznego zawarcia. I w takich, choć rzadkich, wypadkach Prezydent nie ogłosi ustawy zawierającej traktat, własną swą mocą, na podstawie swego konstytucyjnego prawa ratyfikacji, i ani on nie będzie potrzebował ustawy w myśl § 47 Karty odsyłać z powrotem do Izb, ani też Izby, nieposiadające prawa inicjatywy w przedmiocie traktatów, nie będą mogły przeforsować ogłoszenia traktatu wbrew Prezydentowi. Wydaje się rzeczą słuszną skonstruowanie prawa ratyfikacji w stosunku do ustaw zawierających traktaty jako prawa sankcji.

Ze względu na to, że z jednej strony przyjęcie przez Izby wymienionych w § 64 rodzajów traktatów jest koniecznym formalnym warunkiem przyjścia ich do skutku, że z drugiej znów strony udzielenie przez Izby zgody nie musi nastąpić w formie ustawy, a nawet gdy w tej formie zostało wyrażone, traktat nie musi jeszcze stać się ustawą, ujęto w niniejszym wykładzie tę czynność Zgromadzenia jako osobną jego funkcję, polegającą na współdziałaniu przy przychodzeniu do skutku traktatów.

4. Funkcje polityczno-kontrolne Zgromadzenia Narodowego.

§ 52 Karty stanowi: «Każda z Izb ma prawo interpelować Prezesa i członków Rządu odnośnie do spraw należących

do ich zakresu działania, — badać administracyjne akta Rządu, wybierać Komisje, którym ministerstwa winny udzielać informacji, uchwalać adresy i rezolucje. Prezes i członkowie Rządu są obowiązani udzielać odpowiedzi na interpelacje». § 52 powołuje obydwie Izby Zgromadzenia do funkcji kontrolowania działalności zarówno całego Rządu, jak poszczególnych ministrów, — zarówno co do ogólnej polityki, jak co do poszczególnych aktów o charakterze administracyjnym dokonanych w obrębie właściwości Rządu i poszczególnych resortów.

Kontrola ta może działać nietylko *ex post*, może polegać nietylko na krytyce faktów już zaszłych, ale także może dotyczyć przyszłych działań rządu, może polegać na wytyczeniu Rządowi pewnej linii postępowania na przyszłość — na wskazaniu mu działań, które powinien przedsięwziąć, — na sformułowaniu jakichś zasad polityki, które rząd powinien rozwinąć i zrealizować. Dla wypełnienia tej swojej funkcji kontrolora i inspiratora Rządu, Zgromadzenie ma przyznane sobie przez Kartę odpowiednie środki: a) interpelacje, b) przeprowadzanie badań, c) wysadzanie komisij śledczych, d) uchwalanie adresów i rezolucyj.

Tym prawom Izby odpowiadają obowiązki Prezesa Rządu i ministrów: odpowiadania na interpelacje, udzielania informacji komisjom, wreszcie w § 40 ustanowiony obowiązek ministrów osobistego stawiania się na żądanie każdej z Izb lub ich komisyj, oraz obecności na ich odnośnych posiedzeniach.

Prawa kontroli przyznaje Karta obydwu Izbom, zarówno Izbie Posłów jak Senatowi, otwierając w ten sposób dla nich obu możliwość pociągania zarówno całego Rządu jak poszczególnych ministrów do politycznej odpowiedzialności. Każda z Izb może ministrów skrytykować, zganić ich, i wyrazić niechęć do dalszej współpracy z nimi. Rząd czy minister dotknięty taką cenzurą, pozbawiony oparcia w Izbie, narażony na ciągłe trudności i ataki, nie będzie mógł się utrzymać, nie będzie mógł zadań swych spełniać, i siłą rzeczy będzie musiał złożyć dymisję i ustąpić. Tak jest we wszystkich państwach, w których Izby rozporządzają środkami kontrolowania działalności rządu, w których parlament nie jest ograniczony wyłącznie do ustawodawczych funkcji, lecz ma zapewniony de-

cydujący głos we wszystkich ogólnopństwowych sprawach. Wydaje się przeto rzeczą zbyteczną ustanowienie prawnego obowiązku ustąpienia ministrów, gdy tracą zaufanie Izby. Sam mechanizm rządów parlamentarnych, uniemożliwiający Rządowi pełnienie swych funkcji wbrew Izdom, wymagający koniecznego zestrojenia się i harmonijnego współdziałania Rządu z parlamentem, zdaje się stanowić dostateczną, acz jedynie faktyczną, sankcję politycznej odpowiedzialności Rządu. A nawet ukształtowanie obowiązku ustąpienia ministrów, którzy otrzymali votum nieufności, jako obowiązku prawnego zdaje się burzyć równowagę władz, przechylać szalę władzy jeszcze bardziej na rzecz parlamentu, szalę już i tak pełniejszą i lepiej obciążoną. Dlatego mianowicie, że Rząd, obłożony przez Izby votum nieufności, mając prawny obowiązek podania się do dymisji, będzie musiał natychmiast obowiązek ten spełnić, — nie będzie już mógł sięgnąć ku obronie swojej po oręż rozwiązania Izby i będzie musiał ulec bez protestu. Konflikt pomiędzy Rządem a Izbami same Izby rozstrzygają wówczas odrazu na własną korzyść.

Pomimo tego niebezpieczeństwa Karta wprowadza instytucję prawno-politycznej odpowiedzialności ministrów. Nie ma ona na celu usunąć faktyczno-polityczną odpowiedzialność Rządu, lecz ma na celu wzmocnić ją i podeprzeć. Oto w jaki sposób §§ 75, 76, 77 i 78 formułują tę prawno-polityczną odpowiedzialność Rządu: «Rząd jest odpowiedzialny przed Izba Posłów, która wyraziła mu nieufność. Dla powzięcia tej uchwały wymaga się obecności absolutnej większości posłów, absolutnej większości głosów i imiennego głosowania (§ 75). Wniosek o votum nieufności musi podpisać conajmniej 100 posłów, zostanie on przesłany do Komisji (ustawy regulaminowe precyzują, że ma nią być Komisja inicjatywy), która wyda o nim sprawozdanie najpóźniej w przeciągu 8 dni (§ 76). Rząd może postawić w Izbie Posłów wniosek o votum zaufania. Wniosek ten stanie się przedmiotem rozpraw, bez poprzedniego przydzielenia go Komisji (§ 77). Gdy Izba Posłów wyraziła Rządowi nieufność, albo gdy odrzuciła wniosek Rządu o votum zaufania, wówczas Rząd musi złożyć dymisję do rąk Prezydenta Republiki, który postanowi, kto ma prowadzić sprawy

rzadowe do czasu utworzenia się nowego Rządu (§ 78)». A zatem prawno-polityczna odpowiedzialność istnieje tylko w odniesieniu do całego Rządu, jest wyłącznie solidarną odpowiedzialnością wszystkich ministrów. Powołaną zaś do pociągania ministrów do tej prawno-politycznej odpowiedzialności jest jedynie Izba Posłów, — i może z tego prawa swego skorzystać jedynie przy zachowaniu form przez Kartę przepisanych. O ile powyższe warunki nie zachodzą, o ile np. votum nieufności uchwalił tylko Senat, albo o ile votum nieufności dotknęło tylko któregoś z ministrów, albo o ile Izba Posłów uchwaliła votum mniejszą ilością głosów, przy mniejszym *quorum*, albo wreszcie gdy Izba odrzuciła wyszły z jej łona wnioski o wyrażenie Rządowi zaufania, — wówczas ministrowie nie mają prawnego obowiązku podawać się do dymisji, a Prezydent Republiki nie ma prawnego obowiązku udzielić im dymisji.

Niemniej logika systemu parlamentarnego będzie wymagała usunięcia się ministrów także i w tych wypadkach, gdy nie zaszły warunki ich prawno-politycznej odpowiedzialności, tak że faktyczna polityczna odpowiedzialność ministrów utrzymać się będzie musiała w pełni i bynajmniej przez wprowadzenie prawno-politycznej odpowiedzialności nie będzie ograniczona. Tak więc prawno-polityczna odpowiedzialność ministrów, która na pierwszy rzut oka zdaje się wychodzić raczej na korzyść Rządu — gdyż wymaga dla wprowadzenia swego w ruch ziszczenia się pewnych warunków formalnej natury, niezawsze łatwych do osiągnięcia, — osłabia, jak się przy bliższej analizie okazuje, stanowisko Rządu, albowiem nie zapobiegając jego faktycznej odpowiedzialności politycznej, pozbawia go środka rozwiązania Izby Posłów, atakującej go absolutną większością członków.

Rzadko zresztą zapewne będzie się chwytać Izba tego uroczystego sposobu pożywania się nieodpowiadającego jej Rządu. Częstszym o wiele będzie votum nieufności, wyrażone w drodze pośredniej, zapomocą klasycznych sposobów: odrzucenia przedłożeń, z którymi Rząd wiąże zasadnicze znaczenie, odmówienia budżetu lub skreślenia w nim istotnych dla Rządu pozycji, wkońcu zapomocą formuły przejścia do porządku dziennego, zamykającej dyskusję nad interpelacją. Ten ostatni

środek będzie zapewne najczęstszy. Postępowanie w przedmiocie interpelacyj normują ustawy regulaminowe Izby Posłów i Senatu. Rozróżniają one zapytania i interpelacje. Zapytania, skierowane zarówno do całego Rządu, jak do poszczególnych jego członków, może wnosić na piśmie każdy poseł (senator) z powodu działań Rządu i jego organów, oraz z powodu zamierzonych zarządzeń. Zapytany może odpowiedzieć ustnie lub pisemnie. Właściwa interpelacja jest zapytaniem podpisanem prócz interpelanta przez 20 posłów (10 senatorów). Wówczas interpelowany ma obowiązek udzielić odpowiedzi ustnie lub pisemnie w przeciągu dwu miesięcy (jeżeli interpelacja jest nagła, w krótszym terminie), albo też uchylić się wyraźnie od odpowiedzi, podając powody. Kancelarja Izby stara się o wydrukowanie interpelacji wraz z odpowiedzią i rozsyła ten druk członkom Izby. Najpóźniej na najbliższym po rozesłaniu druku posiedzeniu może każdy z członków Izby postawić wniosek o otwarcie dyskusji nad odpowiedzią. Jeżeli Izba przychyli się do tego wniosku, rozprawa wchodzi na porządek dzienny w czasie przez Izbę oznaczonym. Zamyka debatę głosowanie nad kwestją przyjęcia lub odrzucenia interpelacji.

Rząd również ma do swej dyspozycji środek zbadania usposobienia Izby, bez uciekania się do drastycznego sposobu stawiania wniosku o zaufanie. Według § 39 Karty, ma być ministrom na żądanie udzielony głos w obu Izbach (i ich komisjach). Ustawy regulaminowe precyzują, że należy członkom Rządu udzielić głosu dla oświadczeń niestojących w związku z porządkiem dziennym. Debatę nad temi oświadczeniami przeprowadzają Izby pod takimi samymi warunkami i w postępowaniu takim samym, jak debatę nad interpelacjami. Ewentualną debatę zamyka głosowanie nad kwestją przyjęcia lub odrzucenia oświadczenia.

5 Funkcje oskarżycielsko-sądowe Zgromadzenia Narodowego.

Te funkcje mają za podstawę odpowiedzialność karną Prezydenta Republiki oraz członków Rządu. Mianowicie § 67 Karty stanowi odnośnie do Prezydenta: «Karnie może on być ścigany jedynie z powodu zdrady głównej, a mianowicie przed Senatem na mocy oskarżenia ze strony Izby Posłów. Karą może

być jedynie utrata urzędu Prezydenta i utrata zdolności otrzymania w przyszłości ponownie tego urzędu». Odnosnie zaś do ministrów mówi § 79: «Jeżeli Prezes albo członkowie Rządu naruszają w zakresie swej urzędowej właściwości Konstytucję lub inne ustawy umyślnie lub z oczywistego niedbalstwa, odpowiadają za to karnie. Prawo skargi przysługuje Izbie Posłów. Postępowanie karne prowadzi Senat». A zatem tak w stosunku do Prezydenta, jak w stosunku do członków Rządu, w charakterze oskarżyciela występuje Izba Posłów, w charakterze sędziego Senat. Odnosnie do tej funkcji Izby Posłów, podaje § 34 następującą bliższą wskazówkę: «Uchwała Izby Posłów, dotycząca oskarżenia Prezydenta Republiki, Prezesa Rządu, oraz członków Rządu, może być powzięta jedynie większością 2/3 w obecności 2/3 części ogólnej liczby posłów».

Unormowanie postępowania przed Senatem jako sądem karnym odsyła Karta do osobnej ustawy. Sama stanowi jedynie w § 31, że rozwiązanie Senatu przez Prezydenta nie powoduje wstrzymania toczącego się przed nim postępowania karnego. — Powierzając Senatowi funkcję sądenia Prezydenta Republiki i ministrów, poszła Karta za wzorem francuskim. Inny system przyjęła Konstytucja polska, która oddała wprawdzie także Sejmowi wyłączne prawo pociągania do odpowiedzialności karnej Prezydenta Rzpltej oraz prawo stawiania ministrów za ich działania urzędowe w stan oskarżenia, jednakowoż dla sądenia ich powołała do życia osobny Trybunał, Trybunał Stanu.

Zapowiedziana przez Kartę ustawa o postępowaniu karnem przed Senatem dotychczas jeszcze nie została wydana.

6. Funkcje wyborcze Zgromadzenia Narodowego.

Najważniejszą z nich, unormowaną przez samą Kartę, stanowi wybór Prezydenta. Dokonuje go Zgromadzenie w Izbach połączonych. System ten wyboru Prezydenta, pozwalający na zmajoryzowanie Senatu przez Izbę, przejęła Karta z Francji. Zastosowała go także polska konstytucja.

Zgromadzenie Narodowe jako połączone Izby zwołuje Prezes Rządu (§ 38). Ma to nastąpić w ciągu czterech tygodni, licząc wstecz od dnia, w którym upływa czasokres, na jaki Pre-

zydent został wybrany. «Ustawa z 9 marca 1920 r. o wyborach Prezydenta Republiki» ścieśnia ten czasokres czterech tygodni, przepisując zwołanie Zgromadzenia najpóźniej na 14 dni przed zgaśnięciem mandatu Prezydenta. Jeżeli urząd Prezydenta opróżni się przed upływem czasokresu konstytucyjnie ustalonego, Zgromadzenie ma być zwołane w ciągu najbliższych 14 dni (§ 59). Stosownie do § 38 Karty w Zgromadzeniu, jako połączonych Izbach, obowiązuje regulamin Izby Posłów. Przewodniczy mu przewodniczący Izby Posłów, a więc tak samo jak w Polsce, a odwrotnie jak we Francji. Przewodniczący Senatu pełni funkcje zastępcy przewodniczącego (według ustawy z 9 marca 1920 r. drugiego zastępcy; pierwszym jest Wiceprezes Izby Posłów). Dla ważności wyboru wymaga § 57 Karty obecności absolutnej większości ogólnej liczby posłów i senatorów, takiej, jaka istnieje w chwili przedsięwzięcia wyborów, a więc ich faktycznej, a nie ustawowej, liczby. Zgromadzenie stosownie do ustawy dokonuje wyborów na publicznem posiedzeniu w głosowaniu zapomocą kartek, bez żadnej poprzedniej dyskusji.

Przy pierwszym głosowaniu rozstrzyga większość $\frac{3}{5}$ głosów obecnych. Jeżeli pierwsze głosowanie nie da tego wyniku, przystępuje się do drugiego głosowania. Jeżeli i drugie głosowanie nie da wymaganej dla wyboru większości $\frac{3}{5}$, — wówczas następują ściślejsze wybory między tymi dwoma kandydatami, którzy otrzymali przy drugim głosowaniu największą liczbę głosów. Przy równości głosów rozstrzyga los. Karta wymaga zatem dla wyboru Prezydenta w pierwszym rzędzie kwalifikowanej większości głosów $\frac{3}{5}$, i dopiero po dwu nieudanych próbach decyduje się zadowolić absolutną większością, — podczas gdy zarówno francuskiej, jak polskiej konstytucji wystarcza odrazu absolutna większość. Nowowybrany Prezydent składa przysięgę wobec Zgromadzenia.

Zgromadzenie w ten sam sposób wybiera także zastępcę Prezydenta — wówczas gdy Prezydent dłużej niż przez sześć miesięcy z powodu choroby lub innych przeszkód urzędu swego sprawować nie może, Rząd zaś tak postanowi w obecności $\frac{3}{4}$ swych członków, — a to na czas trwania odnośnej przeszkody (§ 61).

Mówiąc o wyborczych funkcjach Zgromadzenia wspomnieć także należy i o obsadzaniu przez Izby innych urzędów, względnie o współdziałaniu przez nie przy ich obsadzaniu, — które to atrybuty nie gruntują się już jednak na przepisach samej Karty. I tak Izba Posłów wybiera 12 asesorów Trybunału Wyborczego i ich zastępców, Izba Posłów i Senat przedstawiają Prezydentowi po trzech kandydatów na stanowiska mianowanych przez Prezydenta członków Trybunału Konstytucyjnego.

C. STANOWISKO SENATU W CZECHOSŁOWACJI.

W ten sposób wyczerpane zostały funkcje Zgromadzenia Narodowego. Jeżeli się porówna atrybuty Izby Posłów i Senatu, to dojdzie się do przekonania, że obydwie te Izby są z sobą równorzędne. Równorzędność ta nie jest tak zupełna, jak np. we Francji. W Czechosłowacji Izba Posłów posiada wobec Senatu pewną przewagę w trzech z pośród czterech najważniejszych kierunków działalności Zgromadzenia. Zupełnie równorzędny jest Senat z Izbą jedynie w zakresie władzy ustrojodawczej. W zakresie władzy ustawodawczej Izba Posłów ma nad Senatem pewną przewagę: może absolutną większością głosów obalić ustawodawczą uchwałę Senatu powtórnie powziętą i przez to pozbawić ją mocy ustawy, czego Senat z analogiczną uchwałą Izby Posłów uczynić nie może; Izba Posłów może nadto także sama większością 3/5 głosów nadać sankcję ustawie obłożonej przez veto Prezydenta. W zakresie politycznej władzy może znowu wyłącznie Izba Posłów pociągać Rząd do prawnopolitycznej odpowiedzialności. Wreszcie przy wyborze Prezydenta Izba Posłów, jako liczniejsza, może przegłosować o połowę od niej słabszy liczebnie Senat. Izba Posłów jest zatem w stosunku do Senatu bardziej uprzywilejowana. Pomimo, że Senat pod względem składu swojego nie różni się zasadniczo niczem od Izby Posłów, pomimo, że może wylegitymować się temi samymi tytułami demokratyzmu i proporcjonalnej reprezentacji, Karta dała mu jednak nieco szczuplejsze wyposażenie. Zapewne dlatego, że jest ciałem wybranem przez szczy-

plejsze grono wyborców, bo przy wyższym cenzusie wieku, a może trochę i z powodu tradycyjnie na instytucji Senatu ciążyących uprzedzeń.

Ale jednakowoż to pewne *plus*, jakie ma Izba w stosunku do Senatu, nie jest znów tak wielkie i nie ma praktycznie takiej wagi, by Senat mógł być przez Izbę Posłów przytłoczony. W systemie przyjętym przez Kartę Senat stanowi część istotną i ważną ustroju, i śmiało można twierdzić, że Karta przyjęła system dwuizbowy w całej rozciągłości. Władza Senatu w Czechosłowacji jest o wiele silniejsza niż władza Senatu w Polsce. U nas Senat nie ma inicjatywy ustawodawczej. Nad poprawkami wprowadzonymi przez Senat do projektu uchwalonego poprzednio przez Sejm może Sejm przejść do porządku dziennego większością 11/20, a nawet jest kwestją sporną, jakie skutki wywiera całkowite odrzucenie projektu przez Senat. U nas nie można uważać Senatu za ciało z Sejmem równorzędne, — sama Konstytucja wyznaczyła mu szare miejsce w ustroju. W Czechosłowacji natomiast Senat ma prawnie pozycję silną, głos jego powinien mieć znaczenie zawsze prawie równe głosowi Izby — i naprawdę posiada środki, by spełniać w ustroju swą równoważącą misję.

Rzeczywista sytuacja Senatu w Czechosłowacji nie jest jeszcze ustalona. Nie wytworzyła się jeszcze żadna tradycja w tym względzie. Senat znajduje się w stadium walki o takie faktyczne stanowisko, któreby odpowiadało jego konstytucyjnemu miejscu. Zdobyciu przez Senat faktycznego równorzędnego stanowiska z Izbą stoi na przeszkodzie ordynacja wyborcza. Urządzając wybory do Senatu prawie w ten sam sposób, jak wybory do Izby Posłów (wielkość okręgów, przy systemie drugiego i trzeciego skrutynjum, nie odgrywa większej roli, wyższa granica wieku wyborców jest nieznacznie tylko wyższą, na szalę pada więc jedynie wyższa granica wieku kandydatów), ordynacja sprawia, że Senat jest reprezentantem tych samych sił społecznych, co Izba Posłów. Partje zaś, jednakowo prawie tu i tam reprezentowane, wolą wysyłać wybitniejszych i ruchliwszych swych członków raczej do Izby niż do Senatu: tradycyjnie w Izbie Posłów spoczywa ciężar życia politycznego, w niej rozgrywają się decydujące wypadki i ona wy-

maga świeższych, bardziej przedsiębiorczych i śmiałych umysłów i energii. Gdy więc przywódcy partyj zasiadają wśród posłów, do Senatu dostają się przeważnie drugoplanowe figury, nieodgrywające w działalności partyj roli decydującej, powtarzające pacierz za przywódcami z Izby Posłów. W ciągu kilku ostatnich lat rządziła Czechosłowacją koalicja pięciu stronnictw. Ich naczelnicy, sławna «piątka», będący wszyscy posłami, kierowali faktycznie Rządem, chociaż nie zasiadali w Rządzie. Formalnie była «piątka» tylko wydziałem wykonawczym koalicji, zebraniem przywódców klubów większości Izby Posłów, mającym uzgadniać program i taktykę większości, pertraktującym w imieniu tej większości z Rządem. Zdawałoby się, że i Senat będzie miał swoją «piątkę», że przywódcy tych samych klubów Senatu, wchodzących w skład koalicji stronnictw, tworzących większość Senatu, będą się również schodzić, naradzać między sobą i konferować z Rządem, któremu udzielają poparcia. Tymczasem Senat na to się nie zdobył: członkowie partyj większości Senatu podlegali dyktaturze przywódców Izby Posłów. Senat nie tylko politycznie mało znaczył; nie mógł odegrać nawet tej właściwszej dla siebie roli ustawodawcy wytrawniejszego, rozważniejszego i bardziej przedmiotowego niż Izba Posłów. Senator prof. Horaček wymownie scharakteryzował Senat jako zgromadzenie bezsilne, zależne i bez znaczenia. Skarżył się na to, że Rząd zawsze prawie wnosi swe przedłożenia najpierw do Izby Posłów, że nawet bywały wypadki, iż Rząd wycofywał przedłożone najpierw Senatowi i już w komisjach Senatu badane wnioski, by je przedstawić następnie posłom, — że Izba Posłów późno przesyła Senatowi swoje ustawodawcze uchwały, żądając szybkiego ich załatwienia ze względu na konieczności państwowe, że poprawki Senatu przyjmuje z lekceważeniem, że wreszcie Senat nie ma zastępców swoich w Rządzie. Ostatnio przed rozwiązaniem Izb stosunki zdawały się jednak nieco poprawiać: Rząd zaczął się bardziej liczyć z Senatem, okazywał przynajmniej wolę lepszego wyzyskania fachowych zasobów Senatu przy opracowywaniu projektów ustawodawczych. Wszystko to są fazy nieukończonego jeszcze procesu. W walce o swoje stanowisko, z pewnością decydującej dla ustalenia się tradycji, która ciążyć będzie na fak-

tycznem ukształtowaniu się stosunków znaczenia i powagi obydwu czynników Narodowego Zgromadzenia, Senat może znaleźć silną podporę w samej Karcie, która wyposaża go w oręż wszechstronnych i ważnych atrybutów.

D. STANOWISKO ZGROMADZENIA NARODOWEGO W USTROJU CZECHOSŁOWACJI.

Należy spojrzeć raz jeszcze wstecz i zastanowić się nad pytaniem, jakie stanowisko zajmuje Zgromadzenie Narodowe w ustroju państwowym. Stanowisko to jest takie samo, jakie przypada legislatywie w Republikach parlamentarnych. Zgromadzenie dzięki swoim ustawodawczym i politycznym atrybutom jest władzą naczelną, posiadającą we wszystkich najważniejszych sprawach państwowych głos decydujący, jest ciałem nadającym kierunek całej polityce państwa, regulatorem całej działalności Rządu, który jest obowiązany postępować w myśl inspiracyj idących od Zgromadzenia i który wbrew Zgromadzeniu niczego przedsięwziąć nie może. Zgromadzenie samo nie może wprowadzić chwycić władzy wykonawczej w swe ręce, — akty poszczególne, rządowe i administracyjne, wychodzą zawsze od czynników odrębnych, wchodzących w skład egzekutywy, — te tylko czynniki mogą je przedsiębrać i tylko wówczas są te akta prawomocne. Zgromadzenie nie może substytuować się w miejsce egzekutywy i arrogować sobie jej konstytucyjnie gwarantowanych atrybutów. Ale mimo to, że Zgromadzenie bezpośrednio w sferę egzekutywie zakresloną wkraczać nie może, trzyma ono jednak egzekutywę w zależności od siebie, i to zarówno pod względem przedmiotowym, jak podmiotowym. Cały bowiem szereg bardzo ważnych aktów rządowych, tak z zakresu spraw zewnętrznych, jak wewnętrznych, potrzebuje dla swojej ważności uprzedniej aprobaty Zgromadzenia (np. traktaty, stałe obciążanie skarbu państwa), — Zgromadzenie przez prawo budżetu najdokładniej reguluje wszystkie dochody i wydatki państwowe, normując w ten sposób teren, rozciągłość i energję działalności rządu, — przez to samo prawo budżetu i przez prawo uchwalania kontyngentu rekruta

decyduje o rozmiarach siły faktycznej, którą rząd rozporządza. Ponadto Zgromadzenie ma najbardziej wszechstronne prawo kontrolowania Rządu — zarówno prawo kontroli uprzedniej jak następcej, — i to swoje prawo może każdej chwili zaopatrzyć w sankcję, pociągając ministrów do odpowiedzialności politycznej. Rząd więc może rządzić tylko razem ze Zgromadzeniem, potrzebuje zawsze pełnego jego zaufania, a Zgromadzenie, dając lub cofając Rządowi to swoje zaufanie, decyduje zarówno o składzie Rządu, jak o kierunku jego polityki.

Rząd ze swej strony rozporządza jednak kilku środkami zabezpieczającemi jego samoistność i pozwalającemi mu próbować w razie wybuchnięcia konfliktu pomiędzy nim a Zgromadzeniem przeprzeć swoją wolę i nie odrazu schylić głowę posłusznie przed Zgromadzeniem. Ze środków tych najważniejsze: 1) prawo Prezydenta rozwiązania Izb; 2) prawo Prezydenta obłożenia ustawy *vetem*; 3) prawo Rządu zarządzenia *referendum*. Z tych środków 2) i 3) przedstawiają — o czem już była mowa — minimalną praktyczną wartość. Pierwszy zaś, będący rzeczywistym puklerzem samoistności Rządu, jest jedynie apelacją do wyborców. Jeżeli ci w nowych wyborach wypowiedzą się przeciw Rządowi, Rząd musi już kierować się wolą nowego Zgromadzenia, i gdy ono tego zażąda, musi poddać się, ustąpić. Zawsze więc wkońcu ostatnie słowo należy do Zgromadzenia, a nie do Rządu.

E. STAŁY WYDZIAŁ.

Rząd nawet w czasie, gdy Zgromadzenie nie jest zebrane — to znaczy w czasie pomiędzy sesjami, względnie podczas odroczenia sesji, albo wreszcie w czasie pomiędzy ostatniem posiedzeniem Zgromadzenia rozwiązanego, lub którego *perjod* legislacyjny upłynął, a zebraniem się nowowybranych Izb, — Rząd nawet w tym czasie nie jest zupełnie wolny od kontroli parlamentarnej i nie jest pozostawiony sam sobie. Nieobecne Izby zastępuje bowiem Wydział, który w samej Karcie nie nosi żadnej nazwy, który jednak inne ustawy nazywają

«Stałym Wydziałem». Karta poświęca temu Wydziałowi § 54. Składa się Stały Wydział z 24 członków, z których 16 wybiera ze swojego łona Izba Posłów, 8 zaś Senat. Członkowie ci wybierani są na przeciąg jednego roku, nowoobrana Izba zawsze jednak wybiera nowych członków Wydziału, chociażby od czasu wyboru dotychczasowych przedstawicieli danej Izby w Wydziale nie upłynął jeszcze rok cały. Każdy z członków ma swego zastępcę. Pierwsze wybory członków Stałego Wydziału mają być przeprowadzone natychmiast po ukonstytuowaniu się każdej z Izb. Wybory mają się odbywać według zasady proporcjonalnego przedstawicielstwa, przyczem Karta dopuszcza jednak łączenie się partyj. Jeżeli wszystkie partje są połączone, ma miejsce wybór z plenum. Zasada proporcjonalności ma zapewnić ten sam układ sił w Wydziale, jaki zachodzi w Izbach: tak jak Izby mają być wiernem odbiciem stosunków panujących w społeczeństwie, tak samo Wydział ma wiernie odzwierciedlać stosunki panujące w Izbach. Jeżeli w ciągu czasokresu, na który Wydział został wybrany, któryś z członków jego lub zastępców ustępuje, wówczas przeprowadza się wybory uzupełniające na czas do końca danego perjodu wyborczego Wydziału. Karta zastrzega, że taki nowowybrany członek musi należeć do tej samej grupy, do której należał członek ustępujący, chyba że ta grupa nie postawiła żadnego kandydata, względnie odmówiła udziału w wyborach. Członkiem Wydziału, ani zastępcą nie może być minister. Wydział wybiera sam swoje Prezydjum z pośród swoich członków: przewodniczącego i drugiego z jego zastępców z pośród posłów, pierwszego zastępcę przewodniczącego z pośród senatorów. Członkowie Wydziału korzystają ze wszystkich praw i przywilejów, jakie przysługują posłom i senatorom: nie mogą więc być ścigani za działania przedsięwzięte w wykonywaniu swego mandatu, — przepisy o immunitecie parlamentarnym obejmują ich także, — wyjęci są częściowo z pod obowiązku składania świadectwa przed sądem, wreszcie mają prawo do odszkodowania.

Jakaż jest kompetencja tego Stałego Wydziału? Karta stanowi, że jest on właściwy odnośnie do wszystkich spraw należących do ustawodawczego i administracyjnego zakresu dzia-

lania Zgromadzenia Narodowego z wyjątkiem: 1) wybierania Prezydenta Republiki oraz jego zastępcy; 2) zmieniania Konstytucji, a także zmieniania kompetencji władz, chyba żeby chodziło o rozszerzenie przez nowe zadania zakresu działania władz właśnie powołanych do życia; 3) nakładania na obywateli w drodze rozporządzeń stałych ciężarów skarbowych, rozszerzania obowiązku służby wojskowej, trwałego obciążania skarbu państwa, pozbywania własności państwowej; 4) udzielania zgody na wypowiedzenie wojny. Te cztery grupy spraw wyjmuje zatem Karta z pod kompetencji Stałego Wydziału i zastrzega je wyłącznie dla pełnego Zgromadzenia. We wszystkich zresztą innych przedmiotach ustawodawczej i administracyjnej natury, należących do zakresu działania Zgromadzenia, Wydział mocen jest przedsiębrać akta prawomocne.

Pod względem polityczno-administracyjnym władza Wydziału jest taka sama, jak Zgromadzenia pełnego: Karta wyraźnie mówi, że wykonuje on nadzór nad władzą rządową i administracyjną. Ten swój nadzór może więc Wydział wykonywać zapomocą tych samych środków, które stoją do rozporządzenia Zgromadzenia, będzie też mógł pociągać ministrów do odpowiedzialności politycznej. Tego rodzaju uchwały swoje może Wydział wydawać przy *quorum* połowy swych członków, absolutną większością głosów obecnych. Nie będzie mógł jednak wprawiać w ruch prawnopolitycznej odpowiedzialności Rządu, ani też karnej odpowiedzialności Prezydenta Republiki i członków Rządu; to bowiem stanowi wyłącznie atrybut Izby Posłów, ona sama tylko może odnośne uchwały wydawać. Wydział zaś jest przez Kartę ograniczony do kompetencji przysługujących całemu Zgromadzeniu, nie może zatem wykonywać tych atrybutów, które są wyłączną własnością tylko jednej z Izb.

Pod względem ustawodawczym natomiast Wydział nie posiada takiej samej władzy, jaką ma Zgromadzenie. Przede wszystkim nie może przedsiębrać aktów ustawodawczej natury w tych materjach, które Karta wyraźnie z pod kompetencji jego wyjmuje. Następnie nie może Wydział ani z własnej inicjatywy wydawać swych rozporządzeń, ani też sam nigdy nie jest władny nadawać im mocy ustawy. Oto bowiem Karta

mówi: «Niecierpiące zwłoki postanowienia, dla których zresztą byłaby wymagana forma ustawy, są dopuszczalne jedynie na podstawie przyjętego przez Prezydenta Republiki wniosku Rządu», — a dalej: «rozporządzenia, na które Prezydent Republiki odmówił zgody, nie mogą być ogłoszone». Wyłączna zatem inicjatywa rozporządzeń uchwalanych przez Stały Wydział należy do Rządu łącznie z Prezydentem Republiki. Co więcej, nawet wobec tych uchwał nie z własnej inicjatywy podjętych przez Wydział i obracających się z konieczności w granicach przedłożenia rządowego, przysługuje Prezydentowi prawo absolutnego veta. O niczem podobnem oczywiście nie może być mowy w stosunku do pełnego Zgromadzenia. Muszą zachodzić również okoliczności uzasadniające niebezpieczeństwo zwłoki — co zresztą ocenić musi już sam Rząd — wnioskodawca. — Ponadto kontrola Trybunału Konstytucyjnego jest w stosunku do rozporządzeń Wydziału o wiele bardziej intensywną, niż w stosunku do ustaw wydawanych przez Zgromadzenie Narodowe, jak również kontrola ta ma szerszy zakres, niż przy ustawach. Trybunał Konstytucyjny bada mianowicie wszystkie te rozporządzenia z urzędu, a nie dopiero naskutek ich zaskarżenia ze strony powołanych do tego czynników. Pozatem Trybunał bada rozporządzenia nietylko z punktu widzenia zgodności ich z Konstytucją, ale nadto i pod tym względem, czy nie zmieniają ustawowo ustalonej kompetencji istniejących władz. Wreszcie rozporządzenia Wydziału pod względem mocy swojej ograniczone są czasowo; Karta stanowi mianowicie: «Rozporządzenia, które w przeciągu dwu miesięcy od chwili zebrania się Zgromadzenia nie zostaną przyjęte przez obie Izby, tracą dalszą swą ważność». A zatem rozporządzenia Wydziału, by móc nadal utrzymywać się, nietylko muszą być sankcjonowane przez Zgromadzenie, ale nadto muszą pozyskać zgodę obu Izb. Karta traktuje je więc bardziej surowo, niż inne ustawy: wymaga dla nich zgodnej uchwały Izby Posłów i Senatu, co nie jest koniecznym warunkiem przyjęcia do skutku jakiegokolwiek innej ustawy. — Rozporządzenia Wydziału w czasie, w którym obowiązują, obowiązują z tą samą energią, co zwyczajne ustawy. Sady zwyczajne nie mają prawa badać ich ważności, jeżeli zostaną należycie ogłoszone, i nie mogą odmówić im zastosowania. Z hie-

rarchicznej ich równorzędności ze zwyczajnymi ustawami wpływa także to, że mogą one uzupełniać, zmieniać i kasować ustawy. Tracą jednak całą moc swoją po upływie dwu miesięcy od chwili zebrania się Izb, jeżeli Izby w ciągu tego czasu nie zajmą się niemi lub nie zdążą ich załatwić. A nawet wcześniej utracą swą ważność, jeżeli Izby wcześniej je wyraźnie odrzuca. W ten sposób ustawodawcze akty Wydziału pozostają pod kuratelą Zgromadzenia. Ale także i inne kierunki działalności Wydziału nie pozostają zakryte przed Izbami. Karta stanowi, że Przewodniczący Wydziału i jego zastępcę mają przedłożyć na najbliższem posiedzeniu Izby Posłów i Senatu sprawozdanie o działalności Wydziału, a to nawet wówczas, gdy sami już przestali być członkami Izby Posłów, względnie Senatu.

Karta podaje kilka przepisów formalnej natury, dotyczących zarówno uchwalenia, jak ogłoszenia rozporządzeń Wydziału. Żąda mianowicie, by postanowienia, dla których zresztą potrzebną byłaby ustawa, tudzież by uchwały zezwalające na jakiś wydatek lub pokrycie poza budżetem zapadały absolutną większością głosów wszystkich członków Wydziału. Ogłoszone zaś muszą być te rozporządzenia w Zbiorze Ustaw i Rozporządzeń z podpisami Prezydenta Republiki, Prezesa Rządu, względnie jego zastępcy, oraz przynajmniej połowy ministrów.

Prócz tych funkcyj kontroli Rządu, oraz wydawania rozporządzeń o tymczasowej mocy ustaw § 78 Karty przyobleka jeszcze Wydział w jedną dostojną prerogatywę. Jest ona natury wyjątkowej i dla swego zaktualizowania się wymaga szczególnego zbiegu okoliczności. Wydział może ją wykonać jednak także i wówczas, gdy Izby obradują. Mianowicie, jeżeliby zawakowało krzesło Prezydenta Republiki, jeżeliby nie było zastępcy Prezydenta, a Rząd wniósłby właśnie wtedy podanie o dymisję, — wówczas Wydział ma rozstrzygnąć o dymisji gabinetu i zarządzić tymczasowe prowadzenie spraw rządowych. Wydział zatem wchodzi chwilowo w miejsce Prezydenta Republiki, ale musi ograniczyć się do najbardziej formalnej jego funkcji udzielenia dymisji proszącemu o nią gabinetowi i powierzenia temu *in statu dimissionis* będącemu gabinetowi tymczasowego prowadzenia agend rządowych, aż do chwili utworzenia nowego ministerjum. Tego nowego ministerjum już jed-

nak Wydział mianować nie może: tę realnego znaczenia czynność będzie już musiał wykonać nowoobрани tymczasem Prezydent, względnie jego zastępca.

Dla pełności obrazu należy wspomnieć wkońcu jeszcze o dwóch funkcjach Wydziału. Jedna z nich gruntuje się na przepisie Karty samej i nadaje Wydziałowi charakter strażnika immunitetu parlamentowego w czasie nieobecności Izb. Do Wydziału mianowicie należy wydawanie zezwolenia na dalsze przytrzymanie schwytanych na gorącym uczynku przestępstwa i aresztowanych członków Zgromadzenia Narodowego. W razie udzielenia przez Wydział takiego przyzwolenia, ostatni głos ma jednak zawsze odnośna Izba. O ile ona w ciągu 14 dni po zebraniu się swoim tego rodzaju uchwały Wydziału nie zatwierdzi, aresztowany ma być wypuszczony na wolność. Oczywiście nie należy do Wydziału wydawanie pozwolenia na wdrożenie postępowania karnego przeciwko członkom Zgromadzenia. Te uchwały należą wyłącznie do Izb odnośnych; należy pamiętać, że odmówienie zezwolenia pociąga za sobą zupełne umorzenie sprawy.

Ostatnią wreszcie funkcję piastuje Wydział już nie na mocy przepisów Karty, ale na mocy ustaw zawierających regulaminy Izby Posłów i Senatu. «Na mocy zgodnej uchwały Izby Posłów i Senatu może Stały Wydział Zgromadzenia Narodowego otrzymać zlecenie przedstawienia obydwu Izdom sprawozdania odnośnie do jakiegoś pilnego przedłożenia rządowego, tudzież w tych wypadkach, kiedy uchwały obydwu Izb nie zgadzają się ze sobą». Wydział zatem jest także ważnym wspólnym wewnętrznym organem obu Izb. W pierwszym wypadku działa w zastępstwie specjalnych komisji każdej z Izb, opracowane przezeń sprawozdanie staje się podstawą dyskusji w obu Izbach. W ten sposób zyskuje się ogromnie na czasie: projekt o charakterze nagłym, niecierpiącym zwłoki, może być uchwalony w tempie o wiele szybszem, a mimo to uchwała ta będzie posiadać gwarancje potrzebnej dojrzałości i rozwagi. W drugim wypadku Wydział staje się rozjemcą pomiędzy Izbami. Łącząc w swoim łonie przedstawicieli obu Izb, zgranych ze sobą przez dłuższą współpracę, będzie mógł łatwiej, niż jakaś *ad hoc* wysadzona komisja wspólna, znaleźć platformę

porozumienia, zaproponować kompromis mogący zyskać zgodę obu stron, i wyprowadzić Zgromadzenie z wewnętrznego, między Izbami rozgrywającego się konfliktu. — Wspomnieć należy, że regulamin wewnętrzny Wydziału zawarła ustawa z dnia 15 kwietnia 1920 r.

Stały Wydział o tak szeroko zakreślonej kompetencji jest instytucją nieznaną parlamentaryzmom innych państw. Pomysł jego wyszedł z chęci utrzymania sławnego paragrafu 14 dawnej austriackiej Ustawy zasadniczej, a równocześnie odebrania temu paragrafowi jego autokratycznego piętna. Twórcy Karty zdawali sobie sprawę z tego, że mogą zejść sytuacje, w których pod nieobecność Izb Rząd będzie musiał mieć do dyspozycji natychmiast jakąś ustawę, o ile będzie chciał uczynić zadość niecierpiącemu zwłoki interesowi państwa, a równocześnie utrzymać się w granicach prawności. W tym celu utworzono stały Wydział; Karta nie daje Rządowi tak szerokich pełnomocnictw, jak to czyniła Konstytucja austriacka, nie pozostawia go jednak bezradnym wobec nadzwyczajnych wypadków i daje mu możność osiągnięcia w sposób legalny tego, czego chwila może wymagać.

Czy Rząd mógłby z tej sytuacji wyciągnąć inne jeszcze dla siebie korzyści? Czy mógłby próbować rządzić bez parlamentu, opierając się na Wydziale (nielicznym, a więc o wiele łatwiejszym do pozyskania, niż kilkaset głów liczące Zgromadzenie), pokrywając swą samowolę autorytetem Wydziału? Nie wydaje się to możliwem dla Rządu nie chcącego zrywać z drogą prawną. Karta sama dba o to, by Zgromadzenie tylko przez stosunkowo krótki czas mogło nie obradować. Nowe Izby, w razie rozwiązania lub wygaśnięcia mandatów dawnych, muszą się zebrać w ciągu 60 dni; sesje muszą się odbyć dwa razy do roku; Prezydent może je wprowadzić zamknąć dowolnie, ale musi zwołać sesje nadzwyczajne, gdy Izby tego zażądają; odroczyć sesje może Prezydent tylko raz w roku na miesiąc. Niema więc obawy o to, by Rząd mógł sobie z Izbami zbyt swobodnie postępować i mógł się łatwo pozbyć ich obecności. A gdy Zgromadzenie nie jest zebrane, o wiele wygodniej byłoby Rządowi przez ten czas przynajmniej nie potrzebować liczyć się z nikim i wprowadzać fakta dokonane,

o które później dopiero może ktoś się zapytać i pociągnąć za nie Rząd do odpowiedzialności. Stale na niego skierowane oczy Wydziału, wyposażonego w polityczne także atrybuta, z pewnością raczej hamująco mogą działać na Rząd, któryby chciał oddać się zbyt samodzielnym marzeniom. Instytucja Wydziału jest więc raczej z punktu widzenia liberalizmu politycznego dodatnia, i nie należy się obawiać, by Rząd dzięki niej mógł mieć pokusę wyzwolenia się od kontroli parlamentarnej. Z drugiej strony Wydział nie ma wcale warunków, by mógł wyrodzić się w rodzaj Komitetu Ocalenia Publicznego. Urzęduje z pełnią swych atrybutów tylko w przerwach pomiędzy sesjami, ma za małą samodzielność ustawodawczą, — nie powinien więc kusić się o wzięcie Rządu pod zbyt ścisłą opiekę, a nawet w razie jakichś prób z jego strony w tym kierunku, Rząd zawsze może przez zwołanie Zgromadzenia zapobiec temu i Wydział ukrócić. I z tej strony więc istnienie Wydziału niebezpieczeństwem nie grozi. Pomysł Stałego Wydziału należy przeto uznać za szczęśliwy: Wydział może oddać duże praktyczne usługi, a na istotne ukształtowanie się stosunku władz do siebie żadnego wpływu nie wywrze. Zasadnicza koncepcja ustroju rządowego pozostaje bez zmiany.

ROZDZIAŁ IV

ORGANY WŁADZY RZĄDOWO-WYKONAWCZEJ

A. BUDOWA CZECHOSŁOWACKIEJ EGZEKUTYWY.

Rozdział III Karty mówi o «Władzy rządowej i wykonawczej». Dzieli się on na trzy tytuły: dwa pierwsze poświęcone są obydwu naczelnym organom egzekutywy, Prezydentowi Republiki i Rządowi, ostatni niższym organom wykonawczym.

Przyjmując republikańsko-parlamentarną formę rządu, Karta przyjmuje także właściwą dla tej formy dwuczęściową budowę władzy wykonawczej. Egzekutywa mianowicie składa się z dwóch czynników, różniących się między sobą zarówno pod względem postaci swojej i osobistego swego stanowiska, jak pod względem swoich uprawnień i sposobu ich wykonywania. Jeden z tych czynników stanowi Prezydent Republiki, organ jednoosobowy i nieodpowiedzialny, wykonywujący przyznane mu przez Konstytucję i ustawy prawa za kontrasygnatą ministrów. Drugi z tych czynników tworzy gabinet, Rada ministrów, w Karcie czechosłowackiej stale «Rząd», organ kolegialny, złożony z ministrów przez Prezydenta Republiki mianowanych, organ obciążony wieloraką odpowiedzialnością, sprawujący swoje agendy bądź zupełnie samodzielnie i bezpośrednio, bądź przy koniecznym współdziale Prezydenta. Każdy z tych dwóch organów, wchodzących w skład władzy wykonawczej, powołany jest do życia bezpośrednio przez Kartę, z niej przede wszystkim czerpie swoje uprawnienia, które mają charakter jego własnych uprawnień, powierzone zaś ma sobie do spra-

wowania w państwie funkcje naczelne, kierownicze. Obydwa te organy zatem mają stanowisko bezpośrednich i naczelných organów państwowych, i żaden z nich nie jest organem drugiego; ani Prezydent nie jest organem Rządu, ani też Rząd nie jest organem Prezydenta. Inaczej więc niż np. we francuskiej Konstytucji roku III, gdzie czasowy Prezes Dyrektorjatu był tylko jako Prezes organem Dyrektorjatu jako takiego, — lub na przykład w Szwajcarji dzisiaj, gdzie Prezydent Związku jest, mimo swego szumnego tytułu, raczej organem Rady Związkowej i żadnego prawie własnego zakresu działania nie posiada. Inaczej także niż np. we Francji za czasów obu Napoleonów, lub np. w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdzie ministrowie nie tworzyli, względnie nie tworzą, żadnego kolegium, i gdzie każdy z nich był, względnie jest, organem wyłącznie szefa egzekutywy, działającym z jego ramienia i w myśl jego rozkazów. W typie ustroju, przyjętym przez Kartę czechosłowacką, Prezydent i Rząd są samodzielnymi, wobec siebie konstytucyjnie równorzędnymi organami, stanowiącymi integralną część tej samej władzy rządowo-wykonawczej.

✕ Stanowiąc część tej samej całości, muszą te organa być związane z sobą zarówno pod względem podmiotowym, jak przedmiotowym. Te różnorakie stosunki, zachodzące pomiędzy Prezydentem a Rządem, ewentualnie jego członkami, w różny sposób normują różne konstytucje, nawet te, które opierają się na tych samych zasadniczych podstawach. Jedne z nich całą władzę rządową traktują jako władzę Prezydenta, wymagając tylko, by każdy z aktów rządowych Prezydenta był kontrasygnowany przez odpowiedzialnego ministra: tak czyni np. konstytucja francuska z 1875 r. Inne konstytucje z ogółu atrybutów Rządu wyodrębniają tylko pewne rodzaje aktów i te jedynie powierzają Prezydentowi, zawsze pod warunkiem kontrasygnaty, całą natomiast resztę spraw rządowych oddają gabinetowi jako jego własną domenę: tak czyni Konstytucja polska i czechosłowacka. To są różnice w wykreśleniu różnych sfer działania Prezydenta a Rządu.

Inne różnice przejawiają się w unormowaniu sposobu wzajemnego zachodzenia na siebie tych sfer działania. Wszelkie rządowe akta Prezydenta wymagają zawsze dla swej waż-

ności kontrasygnaty, zawsze więc któryś z członków Rządu musi przyłączyć się do aktu Prezydenta. Prezydent nie może wykonywać konstytucyjnych atrybutów swej władzy bez ministrów. Nie wszystkie jednak konstytucje angażują do tego stopnia cały gabinet w każdym akcie Prezydenta, jak to czyni Konstytucja polska. Ta stanowi mianowicie, że każdy akt Prezydenta musi być podpisany przez Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra. Tutaj więc kontrasygnuje premier, kierownik całej polityki gabinetu i niejako jego uosobienie: przez jego podpis cały gabinet współdziała z Prezydentem. Inaczej we Francji, gdzie wystarcza kontrasygnata któregośkolwiek z ministrów, gdzie więc z aktem Prezydenta niekoniecznie musi się łączyć cały gabinet.

W Czechosłowacji przyjęto system taki sam jak francuski. § 68 Karty stanowi: «Każdy akt władzy rządowej lub wykonawczej Prezydenta wymaga dla swej ważności współpodpisania przez odpowiedzialnego członka Rządu». Wprawdzie § 81 przepisuje, że «Rząd decyduje w kolegium zwłaszcza... o wszystkich sprawach natury politycznej», nie ulega zaś wątpliwości, że wszystkie prawie akta Prezydenta będą miały taki polityczny charakter, — jednakowoż udzielenie kontrasygnaty przez ministra bez porozumienia się z Rządem, czy nawet wbrew jego woli, nie zawsze musiałoby czynić akt Prezydenta nieważnym. Chociażby się bowiem przyjęło, że pewne akta Prezydenta mogą być zaczepiane przed Trybunałem Administracyjnym, to mogłoby to zająć z powodu kontrasygnaty nieuchwalonej przez Rząd chyba tylko w jednym wypadku, to znaczy mianowania urzędników i t. d. (praktycznie raczej w wypadku destytucji), gdyż tutaj § 81 Karty wyraźnie stanowi, że Rząd decyduje o wnioskach na nominację funkcjonariuszy, których mianowanie należy do Prezydenta. Natomiast pojęcie spraw natury politycznej jest zanadto giętkie i nieokreślone, by można było, opierając się na niem, zaczepić akt Prezydenta z tego tytułu, że minister nie miał prawa udzielić kontrasygnaty, ponieważ udzielenie jej było sprawą polityczną, a decyzja o wszystkich sprawach politycznych należy do Rządu, nie zaś do poszczególnych ministrów. Niema żadnej władzy kompetentnej do orzekania w tych wypadkach o nieważności kontr-

asygnaty, a zatem i aktu samego, i z tego powodu akt i kontrasygnatę musi się uznać za ważne. Kontrasygnowanie aktów Prezydenta należy uważać za prawo ministrów jako takich, nie zaś za prawo Rządu jako kolegium, prawo wykonywane przez ministrów na podstawie uchwały Rządu, w jego zastępstwie i imieniu. Prezydent ma prawo swą prerogatywę wykonywać w zasadzie niezależnie od Rządu (z wyjątkiem tych uprawnień, które na mocy Karty lub ustaw ma wykonywać na wniosek Rządu), musi jedynie pozyskać współdziałanie jednego z ministrów. Dlatego pomimo zastrzeżenia § 81 system kontrasygnaty przyjęty przez Kartę jest w prawniczej swej istocie taki sam, jak system francuski. Z politycznego natomiast punktu widzenia zasada solidarności gabinetu (zarówno wyrażnie w Karcie ustanowiona w formie instytucji solidarnej prawno-politycznej odpowiedzialności Rządu, jak wypływająca z całego przez Kartę zmontowanego mechanizmu rządów parlamentarnych) nie pozwoli na pojawienie się faktów kontrasygnowania aktów Prezydenta przez ministra wbrew Rządowi. Istotę rządów gabinetowych stanowi jedność gabinetu, wyrażająca się w jego wewnętrznej politycznej jednolitości i w solidarnej jego odpowiedzialności: kontrasygnujący minister daje wyraz przekonaniu całego ministerjum i cały gabinet angażuje. Wyłamanie się jakiegoś ministra z pod solidarności i przedsięwzięcie jakichś aktów prawno-politycznych o ogólnem znaczeniu na własną rękę nie jest do pomyslenia w dobrze funkcjonującym systemie parlamentarnym.

Pod względem podmiotowych stosunków wszędzie w systemie rządów parlamentarnych, a więc i w Czechosłowacji, spotyka się jedną regułę: Prezydent mianuje i odwołuje ministrów. Teoretycznie zatem ministrowie są zależni osobiście od Prezydenta. Faktycznie jednak parlamentaryzm działa w kierunku zupełnego oswobodzenia ministrów od tej zależności. Ministrowie raz mianowani sprawują swe funkcje dotąd, dopóki ich parlament obdarza zaufaniem. Odpowiedzialność gabinetu przed Prezydentem zostaje w mechanizmie rządów parlamentarnych wyparta całkowicie przez odpowiedzialność wobec parlamentu. I Prezydent, któryby chciał uczynić samo-

dzielny użytek z przysługującego mu prawa odwołania ministrów i dał dymisję gabinetowi mającemu poparcie Izb, naraziłby prawdopodobnie państwo na kryzys nie tylko gabinetowy, ale i prezydjalny.

Tak przedstawiają się najglówniejsze linie struktury władzy rządowo-wykonawczej w Republice Czechosłowackiej.

B. PREZYDENT REPUBLIKI

Była już mowa o tem, że Prezydenta Republiki Czechosłowackiej wybiera Zgromadzenie Narodowe na wspólnem posiedzeniu obu Izb. Przedstawiono też już sposób dokonania tych wyborów przy okazji rozbioru funkcji Zgromadzenia.

Przyjmując system pośrednich wyborów Prezydenta przez legislaturę, a odrzucając wybory przez naród, uczynili to twórcy Karty w chęci utrzymania stałej zasady, tradycyjnie stosowanej przez Konstytucje budujące parlamentarny ustrój rządu. Nie chcieli wyborów bezpośrednich Prezydenta, które poruszają i roznamiętniają masy w stopniu o wiele większym, niż wybory do ciał reprezentacyjnych. Zapewne wchodził przytem w grę także i wzgląd na obszary zamieszkałe zwartą masą przez mniejszości narodowe: szło o to, by ludność ta nie miała sposobności do jakichś zbiorowych, szerszy odgłos mieć mogących manifestacji.

Wybrany może być (według § 56 Karty) każdy obywatel Republiki, który posiada bierne prawo wyborcze do Izby Posłów, o ile ukończył 35 lat życia. Wobec Prezydenta Republiki stosuje przeto Karta o wiele mniejsze ostrożności niż wobec każdego senatora. Od senatora bowiem wymaga ukończenia 45 lat, ponadto ustawa wyborcza do Senatu wymaga, by posiadał obywatelstwo czechosłowackie co najmniej od 10 lat. Od Prezydenta Republiki Karta nie wymaga, by dawał podobne gwarancje swojej dojrzałości oraz swego związania z państwowością czechosłowacką. — Nie może być wybrany Prezydentem, kto został skazany wyrokiem Senatu stosownie do § 67 Karty na utratę urzędu Prezydenta oraz na utratę piastowania prezydentury w przyszłości. Nie może być również

bezpośrednio po raz trzeci wybrany Prezydentem, kto już dwa razy z kolei był nim wybierany. Po raz trzeci może być wybrany dopiero po upływie siedmiu lat od chwili skończenia się jego ostatniego siedmioletnia. Te ostatnie postanowienia nie dotyczą pierwszego Prezydenta Republiki (§ 38).

Według § 63 Prezydent nie może być równocześnie członkiem Zgromadzenia. Jeżeli piastował mandat do Izby Posłów, czy też do Senatu, od dnia wyboru ma przestać wykonywać swe funkcje, przez złożenie zaś ślubu traci mandat. Ustawa o wyborze Prezydenta te same przepisy rozszerza także na przypadek, gdyby Prezydentem został wybrany członek Rządu. Podobnie jak we Francji oraz w Polsce Prezydent wybierany jest na lat siedm (§ 58). Początek czasokresu urzędowania Prezydenta liczy się od dnia złożenia przez nowowybranego Prezydenta ślubowania wobec Zgromadzenia Narodowego (§ 58). Ślubowanie to, którego formułę podaje § 65, pozbawione jest zupełnie charakteru sakralnego: Prezydent ślubuje na honor i sumienie, że będzie troszczył się o dobro Republiki i narodu oraz że będzie przestrzegał ustaw konstytucyjnych i innych. Objęcie przez Prezydenta funkcji oraz rozpoczęcie ich wykonywania nie zależy od złożenia tego ślubu. Według bowiem § 58 poprzedni Prezydent pozostaje w urzędzie dotąd, dopóki nie zostanie wybrany nowy Prezydent, według zaś § 60 Rząd sprawuje funkcje Prezydenta w razie jego śmierci lub zrzeczenia się również dotąd, dopóki nie zostanie wybrany nowy Prezydent. Dla objęcia urzędu zatem miarodajny jest dzień wyboru, a nie dzień złożenia ślubu.

Mandat Prezydenta gaśnie: 1) Przez upływ czasu, na jaki Prezydent został wybrany, a raczej na skutek wyboru nowego Prezydenta. § 58 Karty mówi bowiem: «Poprzedni Prezydent pozostaje na swoim urzędzie tak długo, dopóki nowy Prezydent nie został wybrany». Ponieważ zaś sama Karta w § 58 przepisuje, że nowy wybór ma nastąpić w ciągu czterech tygodni przed upływem czasokresu, na który Prezydent został wybrany, ustawa zaś o wyborze Prezydenta jeszcze bliżej termin ten określa, stanowiąc, że wybór ma nastąpić najpóźniej na 14 dni przed upływem czasokresu, — zatem okres prezy-

djalny nie będzie obejmował pełnych siedmiu lat: zawsze będzie musiał być krótszy najmniej o 14 dni, najwyżej o cztery tygodnie. 2) Przez śmierć Prezydenta. 3) Przez złożenie urzędu ze strony samego Prezydenta (§ 59). 4) Na skutek wyroku Senatu wydanego na podstawie oskarżenia wniesionego przez Izbę Posłów, a orzekającego utratę urzędu przez Prezydenta (§ 67).

Prezydent nie ma swojego stałego zastępcy, tak jak to jest na przykład w Stanach Zjednoczonych. Jeżeli krzesło Prezydenta opróżni się w czasie trwania septennatu, zanim nowy Prezydent zostanie wybrany, sprawuje jego funkcje Rząd, który w ciągu najbliższych 14 dni winien jest zwołać Zgromadzenie Narodowe celem wyboru nowego Prezydenta na dalszych siedm lat (§ 59 i 60). Jeżeli Prezydent dozna jakichś takich przeszkód, albo jest tak chory, że nie może wykonywać swojego urzędu, również Rząd obejmuje jego funkcje. Tak w tym, jak w poprzednim wypadku Rząd może powierzyć swemu Prezesowi wykonywanie poszczególnych czynności urzędowych w zastępstwie Prezydenta (§ 60). Jeżeli Prezydent doznaje owych przeszkód niepozwalających mu pełnić swych obowiązków dłużej niż przez przeciąg sześciu miesięcy, a Rząd w obecności $\frac{3}{4}$ swych członków uchwali powołanie zastępcy Prezydenta, natenczas Zgromadzenie Narodowe przystępuje do wyboru osobnego zastępcy Prezydenta (§ 60). Przy wyborze tego zastępcy obowiązują te same przepisy, co przy wyborze Prezydenta (§ 62). Również osoba, która przez 14 lat z rządu piastowała urząd Prezydenta, nie może być wybrana zastępcą, o ile nie ubiegło siedm lat od upływu jej ostatniego septennatu (§ 61). Jednakowoż poseł lub senator wybrany zastępcą Prezydenta nie traci swego mandatu, lecz jedynie przez czas pełnienia zastępstwa nie może tego mandatu wykonywać (§ 63). Zastępca Prezydenta pełni swój urząd aż do chwili ustania przeszkody niepozwalającej Prezydentowi wykonywać jego funkcji (§ 61).

Prezydent nie jest odpowiedzialny za wykonywanie swego urzędu (§ 65). Przez tę nieodpowiedzialność należy rozumieć nieodpowiedzialność polityczną, gdyż karną odpowiedzial-

ność Prezydenta Karta sama organizuje. Nieodpowiedzialność polityczna Prezydenta oznacza prawniczo, że Zgromadzenie Narodowe nie ma prawa uchwalić wyraźnego votum nieufności Prezydentowi, i że taka uchwała nie pociągałaby za sobą żadnych prawnych skutków.

Wartość ustanowienia przez Kartę nieodpowiedzialności politycznej Prezydenta jest dość względna. Prezydent wybierany przez ciało prawodawcze zawsze musi być, w mniejszym lub większym stopniu, od tego ciała faktycznie zawisły. Będąc jego emanacją, nie mogąc powołać się na swój charakter bezpośredniego przedstawiciela narodu, wyrażającego wprost i osobiście wolę przynajmniej absolutnej jego większości, nie może mieć ani dostatecznego autorytetu ani dostatecznej pewności poparcia go ze strony społeczeństwa, by przeciwstawić się parlamentowi i utrzymać się na stanowisku, na którym go parlament więcej mieć nie chce. Powszechnie wiadomo, jak pod tym względem ułożyły się stosunki we Francji współczesnej. Zapewne, że kryzysy prezydjalne we Francji rzadko tylko się zjawiają, że dwuizbowość parlamentu stała się przeszkodą w zbyt pochopnem i kapryśnem żonglowaniu władzą Prezydenta, że obalenie Prezydenta nie jest rzeczą łatwą i staje się wielką aferą. Zapewne, że w Czechosłowacji Prezydent będzie mógł w razie zagrażającego mu niebezpieczeństwa próbować odwołać się do opinii narodu, rozwiązać Zgromadzenie i od wyborców zażądać wyrażenia sobie zaufania przez przysłanie lepiej dlań usposobionych reprezentantów. Tak wprawdzie także Prezydent francuski ma prawo uczynić, ale trudniej przysłoby mu to przeprowadzić, raz ze względu na konieczność uzyskania zgody Senatu, powtórze ze względu na zwyczaj niestosowania tego niepopularnego środka. W każdym razie Prezydent Czechosłowacji również nie będzie mógł zupełnie spokojnie zawierzyć gwarancji swej nieodpowiedzialności i zawsze będzie mu grozić faktyczna możliwość zmuszenia go przez Zgromadzenie, by podał się do dymisji. Zgromadzenie nie chcące współpracować z danym Prezydentem znajdzie środki zmuszenia go do ustąpienia i nie potrzebuje wyrażać mu formalnie nieufności. Należy ponadto zauważyć, że Prezydent Cze-

chosłowacji nie jest tak ściśle odgraniczony od ciała prawodawczego, jak Prezydent francuski, czy polski — o czym jeszcze później nieco będzie mowa, — a wszelki bezpośredni kontakt przedstawicieli egzekutywy z legislatywą raczej sprzyja bezpośredniemu pociąganiu ich do składania rachunków.

Karną odpowiedzialność Prezydenta stanowi Karta, aczkolwiek w bardzo ograniczonym zakresie. Według § 67: «Prezydent może być ścigany karnie jedynie za zdradę główną». A zatem nie jest dopuszczalne ściganie karne Prezydenta za jakiegokolwiek inne czyny przestępne, którychby się dopuścił czyto w urzędowaniu, czyto w życiu prywatnem. Pojęcie zdrady głównej należy wyklądać podług powszechnych ustaw karnych. Wąskie wyznaczenie rozmiarów karnej odpowiedzialności Prezydenta czyni nieprawdopodobnem nadużycie jej dla jakichś celów politycznych i uprawianie pod pozorem wprawiania w ruch karnej odpowiedzialności pociągania Prezydenta do odpowiedzialności politycznej. Karta stwarza dla Prezydenta specjalne forum, mające go sądzić: Senat, który wkłada na skutek oskarżenia, uchwalonego przez Izbę Posłów większością $\frac{3}{4}$ w obecności $\frac{2}{3}$ wszystkich posłów. Senat może skazać Prezydenta jedynie na utratę urzędu oraz na utratę zdolności uzyskania także i w przyszłości prezydentury (§§ 34 i 67). Unormowanie szczegółów przekazuje Karta ustawie zwyczajnej, która dotychczas jeszcze nie została wydana.

W literaturze pojawiła się opinia, że immunitet ma chronić Prezydenta odnośnie do wszystkich przestępstw, których się dopuścił (nawet odnośnie do zbrodni zdrady głównej, o ile wyszła na jaw, gdy już przestał być Prezydentem), jedynie przez czas jego zasiadania na krześle prezydjalnem. Według tego poglądu Prezydent może być ścigany, gdy tylko Prezydentem być przestanie, przez sądy zwyczajne, oraz ulec karze przepisanej przez powszechne ustawy karne. Na tem stanowisku stanął także przedłożony Senatowi rządowy wniosek ustawy o karnej ściganiu Prezydenta Republiki i członków Rządu. Senat wnioskiem tym się nie zajął i nie załatwił go. Pogląd ten nie zdaje się być słusznym. Pomijając bowiem to, że byłoby rzecz politycznie niepożądaną, by Prezydent, załatwiający jako głowa państwa najważniejsze jego sprawy i reprezentujący pań-

stwo, pełnił te funkcje pod grozą, że zaraz po złożeniu urzędu zasiądzie na ławie oskarżonych jako zwyczajny przestępca, np. za zabicie człowieka spowodowane nieostrożnem obchodzeniem się z bronią, — czyn spełniony przez Prezydenta w czasie jego septennatu zawsze jest czynem Prezydenta, to znaczy osoby zajmującej stanowisko i noszącej tytuł Prezydenta Republiki, i zmiana sytuacji osoby nie może wyrzucić skutku wstecz i pozbawić tego czynu charakteru czynu Prezydenta. Prezydent zaś jest karnie odpowiedzialny za swe czyny jedynie w rozmiarach i sposobie określonych wyraźnie przez Kartę.

O płacy Prezydenta Republiki ustawy konstytucyjne milczą. Moment ten nie jest zupełnie obojętny dla oceny stosunku Prezydenta do parlamentu. Prezydent korzystający z pensji konstytucyjnie unormowanej będzie się czuł swobodniejszym w stosunku do ciała, które nie może samowolnie wyznaczać mu środków zaspokojenia jego potrzeb osobistych i wydatków reprezentacyjnych. W Czechosłowacji, jak zresztą we wszystkich współczesnych Republikach, pozostawiono tę kwestję unormowaniu przez zwyczajnego ustawodawcę. Płacą Prezydenta zajmuje się ustawa z 20 grudnia 1918 r. oraz nowelizująca ją ustawa z 12 sierpnia 1921 r. Według nich Prezydent nie ma prawa do żadnej pensji, gdy przestanie być Prezydentem.

Tak przedstawia się organizacja urzędu Prezydenta i osobiste jego stanowisko. Można by jeszcze dla uzupełnienia charakterystyki przypomnieć, że Karta na samym swym początku (§ 2) nazywa Prezydenta «głową demokratycznej Republiki». Tytuł ten jednak, w dalszym ciągu tekstu Karty nie powtarzający się zresztą, nie posiada prawniczego znaczenia, nie wpływają z niego żadne konsekwencje ani co do atrybutów władzy Prezydenta, ani co do gwarancyj zabezpieczających jego stanowisko. Świadczy jedynie o pewnej tendencji otoczenia urzędu Prezydenta aureolą, chęci przyznania mu wyjątkowego wśród wszystkich władz miejsca honorowego, postawienia go na piedestale i uczynienia żywym symbolem dostojęństwa państwa.

Jakież są pozytywne atrybuty władzy Prezydenta Republiki? Karta wylicza je taksatywnie: Prezydent może przedsiębrać te tylko akty, które wchodzą w skład wyraźnie przez

Kartę wyszczególnionych jego uprawnień. Te akty wymagają dla swej ważności bezwzględnie podpisu Prezydenta. Prezydent musi je wykonywać sam, osobiście, i nie może nikomu zlecić przeprowadzenia ich w swoim zastępstwie, bo on tylko może im nadawać prawomocność. Te w Karcie samej zawarte uprawnienia Prezydenta stanowią żelazny fundusz jego władzy, który może ulec uszczupleniu jedynie w drodze ustawy konstytucyjnej. Karta przewiduje jednak możliwość rozszerzenia prerogatywy Prezydenta w drodze zwyczajnych ustaw: i te zatem uprawnienia będzie mógł wykonywać także tylko sam Prezydent, o ile ustawa inaczej nie stanowi; uprawnienia jednak nadane mu przez zwyczajne ustawy będą mu mogły być odjęte także przez zwyczajne ustawy. W każdym razie zakres władzy Prezydenta jest dokładnie unormowany, bądź w samej Karcie, bądź w innych ustawach, i Prezydent tylko tę część władzy rządowo-wykonawczej sprawuje, która mu wyraźnie została przyznana. Do Prezydenta przeto nie należy pełnia władzy wykonawczej. Karta dosłownie mówi: «Cała władza rządowa i wykonawcza przysługuje Rządowi, o ile nie została, względnie nie zostanie, zastrzeżona wyraźnie Prezydentowi Republiki przez Kartę, względnie przez ustawy Republiki Czechosłowackiej wydane po 15 listopada 1918 r.» (§ 64). A zatem regułą jest, że wszystko, co wyraźnie nie zostało zastrzeżone dla Prezydenta, należy do Rządu; wykonywanie części władzy przez Prezydenta stanowi wyjątek od reguły, że całą władzę wykonawczą sprawuje Rząd. Prezydenta Republiki nie można zatem uważać w Czechosłowacji ani za właściwego piasztuna władzy wykonawczej, ani nawet za naczelnika egzekutywy: Karta nie przyznaje mu tego stanowiska. Nie nadaje mu wcale tak ogólnie określonego atrybutu, jak np. Konstytucja francuska francuskiemu Prezydentowi w słowach: «nadzoruje i zapewnia wykonanie praw», — atrybutu, z którego wypływają niezmiernie szerokie uprawnienia dla Prezydenta, dzięki którym jest on najwyższym zwierzchnikiem całej hierarchii urzędów państwowych, a ponadto jest mocen wydawać wszelkie zarządzenia potrzebne dla zabezpieczenia wykonania ustaw. Tym Prezydent Republiki Czechosłowackiej nie jest: żadnych tego rodzaju szerokich pełnomocnictw nie posiada; właści-

wym podmiotem władzy wykonawczej jest Rząd, a Prezydent jedynie podmiotem pewnych tylko uprawnień.

Uprawnienia te Prezydenta wylicza § 64 Karty w 11 punktach. Prawa Prezydenta w stosunku do Zgromadzenia Narodowego oraz udział jego w ustawodawstwie były już przedstawione przy rozpatrywaniu organizacji i funkcji Narodowego Zgromadzenia. Oto ich krótkie przypomnienie: Prezydent zwołuje w czasokresach przez Kartę ustalonych Zgromadzenie na sesje zwyczajne, — według własnego uznania, lub na żądanie absolutnej większości, ewentualnie nawet mniejszości członków jednej z Izb, na sesje nadzwyczajne. Może Zgromadzenie raz w roku na przeciąg jednego miesiąca odroczyć, zamyka sesje według swojego uznania; może wreszcie obydwie Izby równocześnie, lub tylko jedną z nich, według własnego uznania rozwiązać. Prezydent Rzplitej Polskiej posiada podobne uprawnienia, z wyjątkiem prawa rozwiązania, które to ostatnie prawo może wykonać jedynie wobec Sejmu i tylko za zgodą Senatu udzieloną $\frac{3}{5}$ głosów ustawowej liczby jego członków. Prezydent francuski również może rozwiązać tylko Izbę Posłów i tylko za zgodą Senatu, z prawa tego jednak faktycznie nie korzysta. Z prawa rozwiązania Izb nie może Prezydent Czechosłowacji czynić użytku w ostatnich sześciu miesiącach swego septennatu. — Prezydent Czechosłowacji posiada w stosunku do ustaw zwyczajnych, uchwalonych przez Zgromadzenie, prawo weta zawieszającego: może mianowicie uchwaloną przez Zgromadzenie ustawę w ciągu miesiąca, licząc od chwili doręczenia ustawy Rządowi, z powrotem odesłać do Izb, zaopatrzywszy ją uwagami (§ 47). Taka ustawa staje się prawomocną bądź na skutek uchwały zgodnej obu Izb, powziętej absolutną większością głosów członków każdej z nich, bądź — gdy głosowanie w obu Izbach takiego rezultatu nie da, — na skutek uchwały Izby Posłów, zapadłej większością $\frac{3}{5}$ wszystkich jej członków.

W stosunku do ustaw konstytucyjnych służy Prezydentowi również prawo odesłania ustawy z powrotem do Izb. Skoro jednak odesłana ustawa konstytucyjna może być ponownie uchwalona pod temi samemi warunkami jak każda ustawa konstytucyjna wogóle, tedy tutaj prawo Prezydenta

nie działa z taką samą intensywnością, jak przy ustawach zwyczajnych. Kiedy bowiem przy ustawach zwyczajnych następstwem odesłania jest obostrzenie warunków przyjęcia ustawy do skutku, w razie gdyby Izby zechciały podjąć ją pomimo sprzeciwu Prezydenta, to przy ustawach konstytucyjnych odesłanie nie wywołuje takiego skutku. Nie jest zatem vetem we właściwym tego słowa znaczeniu, lecz jedynie prawem odesłania ustawy i wywołania ponownego nad nią głosowania Izb. Prezydent może uczynić użytek z prawa odesłania ustaw zwyczajnych i konstytucyjnych z powrotem do Zgromadzenia jedynie na wniosek Rządu (§ 81). Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niema prawa veta, — trudno także nazwać vetem prawo francuskiego Prezydenta odesłania ustawy do Izb z powrotem, gdyż ustawa taka staje się prawomocną na skutek ponownego uchwalenia jej przez Izby zwyczajną większością głosów, a więc możliwe, że nawet mniejszą większością, niż za pierwszym razem. — Odnośnie do ustaw Sejmu Rusi Podkarpackiej, rozporządzeń o tymczasowej mocy ustawy wydawanych przez Stały Wydział, wreszcie ustaw zawierających traktaty międzynarodowe, przysługuje Prezydentowi prawo veta absolutnego: ustawy te, względnie rozporządzenia, mogą się stać prawem jedynie wtedy, jeżeli Prezydent udzieli im swej sankcji; odmowa z jego strony powoduje upadek ustawy. Wkońcu odnośnie do rozporządzeń stałego Wydziału przysługuje Prezydentowi prawo wyrażenia lub odmówienia zgody na inicjatywę Rządu, jedyne go źródła rozporządzeń Wydziału.

Poza powyższymi prawami, przysługuje Prezydentowi prawo udzielać Zgromadzeniu, ustnie lub na piśmie, sprawozdań o położeniu Republiki oraz zalecać Izdom do rozważania wszelkie środki, jakie uważa za konieczne i celowe. To prawo nie zawiera jednak w sobie prawa inicjatywy ustawodawczej. Dzięki temu swemu atrybutowi Prezydent ma możność do pewnego stopnia czynnie wchodzić w sprawy bieżącej polityki, może objawić swe zdanie wobec szerokiego forum i rzucić je na szalę wypadków. Konstytucja polska nie mówi nic o podobnej roli Prezydenta, raz tylko wspomina o jego orędziu, i to w specjalnym wypadku rozwiązania Sejmu. Konstytucja francuska nadaje wyraźnie Prezydentowi prawo

wydawania orędzi, ale też daje mu jedynie ten środek komunikowania się z Izbami. Natomiast Prezydent Republiki Czesosłowackiej może nawet osobiście stanąć przed Izbami, i wprost, bezpośrednio, porozumiewać się z nimi. Jest to urządzenie bardzo oryginalne: Konstytucje oparte na systemie gabinetowym zazwyczaj starają się ograniczyć interwencje osobiste Prezydenta, a przynajmniej obwarować je kontrasygnatą obowiązkową ministrów, a więc ująć je w formę pisemną. O tem, jakie korzyści, ale i zarazem niebezpieczeństwa wypływają dla głowy państwa z osobistego kontaktu z parlamentem, pouczają dzieje prezydentury Thiersa. W każdym razie dla ustroju rządów parlamentarnych właściwszym wydaje się system tradycyjalny: Prezydent nie jest kierownikiem Rządu, nie on prowadzi politykę państwa, nie on bierze za nią na siebie odpowiedzialność. Rola jego jest inna: ma być czynnikiem równoważącym, miarkującym — a przede wszystkim elementem najbardziej stałym ustroju państwowego wśród zmieniających się większości i wyłonionych z nich gabinetów. A ta stałość stanowiska Prezydenta mogłaby być właśnie łatwo narażona na szwank wówczas, gdyby Prezydenci chcieli korzystać z prawa zabierania głosu w Zgromadzeniu, gdyby mieszcza się do dyskusji, — nie ministrów, lecz siebie samych wystawiali na ataki. Dla Prezydenta, chcącego w szczególnie ważnych okolicznościach zabrać głos, pouczyć kraj i jego reprezentację o jakichś grożących niebezpieczeństwach, przesłać im ostrzeżenie lub wskazać jakieś środki konieczne do przedsięwzięcia, dla Prezydenta, chcącego utrzymać się w swej roli pierwszego obywatela Rzeczypospolitej, bezstronnego, z wyżyn swego urzędu obserwującego i oceniającego sytuację, uroczysta forma orędzi, odczytanych z trybuny parlamentarnej przez ministra, wydaje się wystarczająca i lepiej odpowiadająca jego dostojeństwu i jego konstytucyjnemu stanowisku w ustroju państwowym.

Prezydent Republiki podpisuje wszystkie ustawy razem z Prezesem Rządu oraz z ministrem, któremu ustawa powierza swoje wykonanie (§ 51). Stosownie zaś do § 50 w każdej ustawie należy przywieść, któremu członkowi Rządu powierza się jej wykonanie. Ustawa konstytucyjna z 9 kwietnia

1920 r. pozwoliła jednak wszystkim członkom Rządu dawać się zastąpić przy podpisywaniu ustaw przez jakiegoś innego członka Rządu, włączając w to i Prezesa. Jeżeli chory lub doznający innych przeszkód w wykonywaniu swych funkcji Prezydent nie ma zastępcy, podpisuje za niego ustawy Prezes Rządu. Tego ostatniego może zastąpić przy podpisywaniu ustaw jego zastępca. Według § 49 ustawa ma być ogłoszona do ośmiu dni (nie wliczając świąt) po upływie jednomiesięcznego czasokresu, w ciągu którego Prezydent ma prawo odesłać ustawę z powrotem do Zgromadzenia. O ile Prezydent z tego swojego prawa czynił użytek, Zgromadzenie zaś ponownie ustawę uchwaliło, ogłoszenie ustawy ma nastąpić w ciągu ośmiu dni od chwili zawiadomienia Rządu o nowej uchwale Zgromadzenia. Ponieważ Karta nie zna ustaw ogłaszanych bez podpisu Prezydenta Republiki, ewentualnie jego konstytucyjnego zastępcy, należy wnosić, że Prezydent ma wówczas obowiązek ustawę podpisać i nie ma prawa odmówić swego podpisu. Ogłoszenie ustawy sposobem ustawowo unormowanym jest koniecznym warunkiem jej mocy obowiązującej (§ 49). Karta przepisuje następującą formułę ogłoszenia: «Zgromadzenie Narodowe Republiki Czechosłowackiej uchwaliło następującą ustawę». — «Ustawa z 13 marca 1919 r. normująca ogłaszanie ustaw i rozporządzeń» (znowelizowana ustawą z 20 grudnia 1921 r., która częściowo zmienia jeden z jej paragrafów) ustanowiła, że mają one być ogłaszane w «Zbiorze ustaw i rozporządzeń Państwa Czechosłowackiego». Redakcję «Zbioru» powierzyła ustawa Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, które ma samo starać się o zamieszczenie w «Zbiorze» wszelkich ogłoszeń, jakie stosownie do ustawy mają być w nim zawarte.

Władza Prezydenta na wewnątrz, w stosunku do całego aparatu cywilno-wojskowego zarządzającego państwem i zabezpieczającego jego siłę i spokój, przejawia się jedynie w następujących punktach:

1) Prezydent mianuje i odwołuje ministrów, oraz ustala ich liczbę. Ponieważ Karta stanowi, że kompetencja ministerstw ma być normowana w drodze ustaw (§ 85), przeto Prezydent nie może powoływać do życia nowych ministerstw: liczba ministerstw musi zawsze opierać się na ustawie. Pre-

zydent może jednak powierzyć prowadzenie dwu lub więcej ministerstw jednemu ministrowi, może także mianować ministrów bez teki; w ten zatem sposób Prezydent istotnie ustala liczbę ministrów. W powołaniu ministrów, w wyborze ich osób, prawnie Prezydent zupełnie nie jest ograniczony. Inaczej Prezydent polski, który swobodnie mianuje tylko Prezesa Rady Ministrów, a innych ministrów dopiero na wniosek tego ostatniego. Odnośnie do odwoływania ministrów swoboda Prezydenta jest ograniczona, podobnie jak w Polsce, przez instytucję prawnopolitycznej odpowiedzialności gabinetu: Prezydent ma obowiązek udzielić dymisji gabinetowi, który otrzymał votum nieufności Izby Posłów. Rzecz oczywista, że faktycznie Prezydent jak w swobodnem mianowaniu, tak w swobodnem odwoływaniu ministrów ograniczony jest w stopniu o wiele większym, niż to Karta *expressis verbis* stanowi: mechanizm rządów parlamentarnych wymaga koniecznie, by gabinet posiadał zaufanie Izby, a więc, w konsekwencji, by opierał się na większości i z pośród członków tej większości był formowany. Faktycznie Prezydent będzie mógł normalnie powołać na ministrów tylko te osoby, które Izby przyjmą, i będzie mógł je odwołać dopiero wówczas, gdy Izby tego zażądają. Ten atrybut Prezydenta może jednak nabyć realnego znaczenia w stosunkach anormalnych, gdy Izby nie będą zdolne do wytworzenia rządu. Wówczas rola Prezydenta może mieć decydującą wagę, a rządy obejmie nie parlamentarny, ale prezydjalny gabinet.

2) Prócz ministrów, mianuje Prezydent także Gubernatora Rusi Podkarpackiej, dwu członków Trybunału Konstytucyjnego, wszystkich profesorów szkół wyższych, a dalej sędziów, urzędników państwowych i oficerów począwszy od VI klasy rangi. § 81 powierza decydowanie o tych wnioskach nominacyjnych Rządowi, wobec czego nie przysługuje Prezydentowi inicjatywa przy wykonywaniu tego uprawnienia. Może on wydać akt nominacyjny jedynie na wniosek Rządu.

3) Prezydent posiada naczelne rozkazodawstwo całej siły zbrojnej. Motywy Komisji Konstytucyjnej do tego postanowienia Karty mówią, że pojęcie naczelnego rozkazodawstwa należy wyklądać w duchu Konstytucji, to znaczy jedynie jako

prawo wydawania armji wiążących ją rozkazów. Nie ulega zatem wątpliwości, że Prezydent nie jest wyłącznym zwierzchnikiem armji, regulującym własną mocą wszystkie kwestje związane z armją. Przysługuje mu władza nad wojskiem wyłącznie w granicach ustaw, które władne są normować takie na przykład kwestje, jak organizację armji, ustrój, tudzież sposób prowadzenia jej administracji i t. d. Dzięki temu jednak najwyższemu rozkazodawstwu ingerencja Prezydenta w sprawy dotyczące armji powinna być o wiele większa, niż ingerencja w sprawy innych działów zarządu publicznego: ogólne rozporządzenia i instrukcje ministra wojny, odnoszące się do wewnętrznych stosunków armji, powinny być wydawane za podpisem Prezydenta. — Prezydent wykonuje swoje rozkazodawstwo nad armją zarówno w czasie pokoju, jak wojny. W zasadzie może zatem sam wykonywać funkcje naczelnego wodza, pod temi samemi jednak warunkami, jak wszystkie inne czynności należące do jego kompetencji, to znaczy za kontrasygnatą odpowiedzialnego ministra.

Prezydent posiada bardzo szeroką kompetencję w zakresie zarządu zagranicznemi sprawami państwa. Tutaj żaden prawie akt dotyczący stosunków Czechosłowacji z obcemi państwami nie będzie mógł nastąpić bez współudziału Prezydenta. Prezydent Republiki zastępuje państwo na zewnątrz: on układa i ratyfikuje umowy międzynarodowe (pewne umowy wymagają dla swej ważności zgody Zgromadzenia Narodowego), on przyjmuje (a zatem także udziela *agrément*) przedstawicieli państw obcych, on uwierzytelnia zagranicznych przedstawicieli Czechosłowacji, on wreszcie skutecznie wypowiedzenie wojny (za uprzednią zgodą Zgromadzenia Narodowego, uchwaloną w trybie przepisany dla ustaw konstytucyjnych).

Wkońcu przyznaje Karta Prezydentowi jeszcze następujące uprawnienia: 1) Ogłaszanie stanu wojennego. Dotychczasowe ustawy czechosłowackie nie znają pojęcia «stanu wojennego», jako stanu, którego ogłoszenie ma wywołać oznaczone skutki prawne. Dlatego wykonywanie przez Prezydenta tego atrybutu, o ile nie ma być prostą formalnością ogłoszenia faktycznie nastalego stanu wojny, możliwe będzie dopiero po wydaniu ustawy szczegółowej. 2) Udzielanie łaski. Ten atrybut

określa bliżej § 103 Karty. Brzmi on: «Prezydentowi Republiki przysługuje prawo udzielać amnestję, darowywać lub łagodzić kary i skutki prawne zasądzenia przez sądy karne, w szczególności także utratę prawa wyborczego do Zgromadzenia Narodowego i innych ciał przedstawicielskich, jak również, z wyłączeniem czynów przestępczych skargowo-prywatnych, zarządzać niewdrażanie lub zawieszenie sądowego postępowania karnego. Prawo to nie przysługuje Prezydentowi Republiki, jeżeli idzie o członków Rządu oskarżonych lub zasądzonych według § 79». Prawo łaski Prezydenta obejmuje zatem nie tylko łaskę w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale także, zazwyczaj przez konstytucje dla parlamentu zastrzegane, amnestję i abolicję, w odniesieniu jednak tylko do przestępstw ściganych przez sądy karne. — 3) Rozdawnictwo darów i pensyj z łaski na wniosek Rządu.

Z innych uprawnień Prezydenta, opierających się już nie na Karcie, ale na zwyczajnych ustawach, przywodzi się przykładowo następujące: 1) Zatwierdzanie rozporządzeń Rządu, tworzących nowe odznaczenia dla wojskowych za waleczność w obliczu nieprzyjaciela oraz dla obywateli obcych państw za ich zasługi wobec państwa czechosłowackiego. Te odznaczenia może nadawać sam Prezydent, względnie upoważnić do ich nadawania jakiegoś ministra lub dowódcę armji («Ustawa z 10 kwietnia 1920 r. zmieniająca ustawę o zniesieniu szlachectwa, orderów i tytułów»). — 2) «Ustawa z 14 kwietnia 1920 r. normująca nadzwyczajne zarządzenia» stanowi, że podczas wojny, względnie takich wewnątrz państwa zaszłych wydarzeń, które w wyższej mierze zagrażają całości państwa, jego republikańskiej formie, konstytucji lub publicznemu spokojowi i porządkowi, mogą być ograniczone lub zawieszone najdłużej na przeciąg trzech miesięcy, i tylko o ile to jest niezbędnie konieczne, wolności obywatelskie zabezpieczone w §§ 107, 112, 113 i 116 Karty oraz w Ustawie o ochronie wolności osobistej, domowej i tajemnicy listów, a to w drodze nadzwyczajnych zarządzeń, wydanych na podstawie rozporządzenia Rządu przyjętego przez Prezydenta. Rozporządzenie Rządu ma być ogłoszone w «Zbiorze Ustaw i Rozporządzeń» z podpisem Prezydenta Republiki oraz podpisami przynajmniej 2/3 wszystkich

członków Rządu. Rząd ma obowiązek przedłożyć rozporządzenie najpóźniej do 14 dni Narodowemu Zgromadzeniu, względnie Stałemu Wydziałowi. Rozporządzenie traci swoją moc, gdy jedna nawet Izba, względnie gdy Stały Wydział odmówią swej zgody, a także gdy Zgromadzenie Narodowe, względnie Stały Wydział nie powezmą uchwały w ciągu miesiąca od chwili ogłoszenia. — 3) Ustawa wojskowa z 13 marca 1920 r. upoważnia Prezydenta do powołania w czasie pokoju, o ile tego wymagają szczególne stosunki, trzech najmłodszych roczników pierwszej rezerwy do wyjątkowej czynnej służby na czas koniecznej potrzeby, a to po uprzednim wysłuchaniu Rządu. Ta sama ustawa upoważnia Prezydenta do przedsięwzięcia w czasie mobilizacji i wojny po uprzednim wysłuchaniu Rządu całego szeregu nadzwyczajnych środków, mających na celu powiększenie lub uzupełnienie liczebnego stanu czechosłowackiej siły zbrojnej.

Wszystkie powyższe swoje uprawnienia może wykonywać Prezydent jedynie za kontrasygnatą odpowiedzialnego członka Rządu. Była już o tem mowa, że w Czechosłowacji wystarcza, tak jak we Francji, podpis jakiegokolwiek ministra. Kontrasygnata jest koniecznym wymogiem ważności odnośnego aktu rządowo-wykonawczego Prezydenta, bez niej nie jest on prawomocny i nie może być wykonany. Ale nie jest to jedyne prawne znaczenie kontrasygnaty. Przez położenie podpisu minister przyjmuje na siebie odpowiedzialność karną i polityczną za akt nieodpowiedzialnego Prezydenta.

Istnieją jednak takie akty Prezydenta, wykonywane przezeń w spełnianiu jego funkcji urzędowych, które nie mają charakteru aktów prawnych, są jedynie aktami o czysto politycznym znaczeniu, o ważności ich zatem lub nieważności nie może być mowy, są one tylko faktami wywołującymi czysto faktyczne, polityczne skutki. Ponadto akty takie nie muszą mieć formy pisemnej, jak na przykład różne mowy Prezydenta, występy ustne przed Zgromadzeniem Narodowym, rozmowy, jakie prowadzi z przedstawicielami państw obcych i t. d. Karta czechosłowacka dba także i o to, by takie ustne enuncjacje Prezydenta nie mogły odbywać się poza plecami Rządu, i stara się o to, by ktoś za nie również ponosił odpowiedzialność. Dla-

tego w osobnym przepisie stanowi, że za wypowiedzi Prezydenta, pozostające w związku z jego urzędem, odpowiedzialny jest Rząd (§ 66). Teoretycznie zatem za pisemne akty Prezydenta ponosi odpowiedzialność kontrasygnujący minister, za ustne jego akty cały gabinet solidarnie.

Sama Karta postarała się o to, by Prezydent, wyposażony w tak ważną i obszerną prerogatywę, mógł współdziałać aktywnie z Rządem także i w tych sprawach, które formalnie pozostają poza obrębem jego kompetencji. Dbając o to, by Prezydent nie pozostawał w izolacji, odsunięty od łożyska, którem toczy się główny prąd spraw państwowych, bez informacji o tem, co się dzieje w kraju i w Rządzie, organizuje Karta kontakt Prezydenta z Rządem i z ministrami, oraz umożliwia mu przez nadanie odpowiednich uprawnień współpracę z Rządem i wywieranie wpływu na decyzje Rządu zapomocą powagi Prezydenta i środków perswazji. We Francji lukę Konstytucji w tym względzie zastąpiła długa tradycja, na której gruntuje się instytucja posiedzeń Rady ministrów odbywanych w obecności Prezydenta. W Polsce młode życie polityczne nie umiało, zdaje się, dotychczas w sposób zadowalający problemu tego rozwiązać. Karta czechosłowacka upoważnia Prezydenta wyraźnie (w §§ 82 i 83): 1) do żądania od Rządu i jego poszczególnych członków przedstawiania mu pisemnych sprawozdań co do każdej sprawy, należącej do ich zakresu działania; 2) do brania udziału w posiedzeniach Rządu i obejmowania na nich przewodnictwa (należy wnosić, że bez prawa głosowania, skoro Prezydent nie jest członkiem Rządu, odpowiedzialnego przecież za swe decyzje); 3) do zapraszania na naradę całego Rządu lub jego członków. — Tak więc Karta sama daje Prezydentowi w rękę środki, zapomocą których może on uniknąć losu uroczystego manekina, odgradzonego od świata murami swego pałacu, mechanicznie podpisującego tylko akty, które mu podsuną, niezorjentowanego i niemogącego znikąd, jak chyba z gazet, zaczerpnąć wiadomości o tem, co się dzieje. Tem Karta czechosłowacka Prezydenta mieć nie chce, a chociaż, zgodnie z zasadami systemu gabinetowego, na gabinet przede wszystkim ciężar rządów przenosi i jemu prowadzenie spraw państwowych oddaje, to jednak nadając Prezydentowi ważne

atrybuty, żąda od niego, by nie wykonywał ich biernie, ale by spełniał swe funkcje z pełną świadomością rzeczy i stosunków i naprawdę był częścią żywą władzy rządowo-wykonawczej.

Charakteryzując stanowisko Prezydenta Republiki w Konstytucji czechosłowackiej, należy stwierdzić, że jest ono pomyślane jako istotna część całej maszyny ustrojowej. Prezydent nie ma być tylko obojętnym dla funkcjonowania tej maszyny ornamentem, nie ma być też tylko jakimś bezpiecznikiem, postawionym na boku jej pracy produkcyjnej, a przeznaczonym wyłącznie do puszczenia w ruch w czasie niebezpieczeństwa. Prezydent swoich atrybutów nie wykonuje samodzielnie: jedne z swych czynności może przedsięwziąć tylko na wniosek Rządu, wszystkie tylko za kontrasygnatą odpowiedzialnego ministra związanego solidarnością z parlamentarnym w zasadzie gabinetem. Prezydent nie może niczego zdziałać bez Rządu, bez pomocy Rządu nie może się obejść. Ale też ma umożliwioną współpracę z Rządem, a Rząd również bez Prezydenta nie może rządzić. Aczkolwiek bowiem Rząd może dokonać wielu aktów bez formalnego współudziału Prezydenta, to jednak dla najważniejszych swoich posunięć będzie musiał uzyskać zgodę Prezydenta. Cały szereg najważniejszych uprawnień egzekutywy — żeby przypomnieć choćby tylko atrybuty jej wobec Zgromadzenia Narodowego oraz wszystkie sprawy należące do zakresu polityki zagranicznej — może być urzeczywistniony jedynie w postaci aktów rządowych Prezydenta.

Czynna współpraca Prezydenta z Rządem nie stanowi jednak jeszcze uzasadnienia konieczności urzędu Prezydenta w ustroju. Właściwym celem tej instytucji jest stworzenie trwałego czynnika nieodpowiedzialnego, a więc stojącego ponad walkami i konfliktami właściwych motorów i kół ustroju, czynnika, któryby mógł regulować ich funkcjonowanie, utrzymywać je w mierze określonej Konstytucją działalności, strzec ich prawidłowego zazębiania się, baczyć, by się nie rozluźniały, nie wykołajały, nie stawały niezdolnymi do spełniania swych zadań, — czynnika harmonizującego i utrzymującego całą maszynę i wszystkie jej części w zgodzie z jej najwyższym celem. Prezydent nie ma być kierownikiem państwa, ale ma być jego pierwszym strażnikiem. Na tem polega równoważąca

rola Prezydenta w ustroju, a Karta czechosłowacka powołuje właśnie Prezydenta Republiki do spełniania tej roli. Czyni go najwyższym regulatorem i czynnikiem równowagi. Dlatego, że bardzo ważne akty władzy wykonawczej są wyjęte z pod kompetencji Rządu i przyznane Prezydentowi, może Prezydent działać hamująco na Rząd parlamentarny, może powstrzymać jakieś niebezpieczne jego zamierzenia, nieliczące się z rzeczywistymi warunkami, nieoglądające się na wymagania interesu państwowego, radykalne, awanturnicze, obliczone na efekt demagogiczny. — Dzięki temu, że Prezydent ma prawo rozwiązać Izby, może spowodować nowe wybory w razie niezdolności Izby do wytworzenia większości i wyłonienia Rządu. Zamiast by Izby wyczerpane i szamoczące się w bezowocnych sporach pozostawiały najżywoźniejsze i najpilniejsze sprawy państwowe w zawieszeniu i całą przyszłość narodu stawiały pod znakiem zapytania, prawo to Prezydenta nasuwa mu szanse, że może pociągnie społeczeństwo, odczuwające na własnej skórze skutki jałowości sporów parlamentarnych, na drogę prowadzącą do ładu i twórczej pracy, że może to społeczeństwo opowie się w większości za jakimś programem obejmującym szersze horyzonty, zdolnym pogodzić w imię wspólnego interesu różne sprzeczne dążenia. — Prezydent, posiadając z jednej strony prawo rozwiązania Izby, z drugiej prawo dymisjonowania ministrów, jest powołany w pierwszej linii, w razie konfliktu pomiędzy Rządem a parlamentem, do przechylenia szali zwycięstwa na jedną lub drugą stronę; ostateczną instancję stanowi wprowadzić naród-wyborca, ale odwołanie się do niego zależy od Prezydenta. Tam, gdzie Prezydent tego prawa nie ma, parlament, chociażby znajdował się w najdalej idącej rozbieżności ze społeczeństwem, chociażby nawet na najbłędniejszej był drodze, zawsze musi mieć praktycznie rację. W Czechosłowacji istnieje bezstronna władza, zdolna utrzymać w karbach Izby sięgające po dyktaturę. — Dzięki temu wreszcie, że Prezydent może rozwiązać także tylko jedną z Izby, ma możliwość rozwikłania takiego jakiegoś konfliktu pomiędzy nimi, który groziłby unieruchomieniem ich działalności przez wzajemne ich sparaliżowanie. Prezydent zatem reguluje działalność parlamentu i może go zahamować, tak samo jak może

zahamować Rząd, i w ten sposób przyczynić się do uzdrowienia stosunków, do wytworzenia się uspokojenia i konsolidacji w społeczeństwie. Wprawdzie środek rozwiązania Izby może się stać ryzykownym i obosiecznym: jeśli wybory opowiedzą się za opinią zwalczaną przez Prezydenta, wówczas sytuacja jego może być narażona na szwank. Ale to już kwestja wyzucia przez Prezydenta sytuacji w kraju, sposobu przeprowadzenia rozwiązania Izby i idei przyświecającej tej decyzji, wreszcie taktu Prezydenta.

Jeden moment może stanąć na przeszkodzie takiemu faktycznemu ukształtowaniu się stanowiska Prezydenta, jakie wypływa z przepisów Konstytucji, organizujących jego władzę. Jest nim sposób wyboru Prezydenta. By Prezydent mógł należycie spełniać swoją równoważącą misję, powinien być o ile możliwości najpełniej uniezależniony osobiście od parlamentu. By mógł zachować wyższość swojego ponadpartyjnego stanowiska, nie powinien być kreaturą chwilowej może większości parlamentu, lecz powinien zawdzięczać swą władzę najszeršym kręgom społeczeństwa. W ten sposób i sam czułby się pewniej i odważniej mógłby występować, i kliki parlamentarne nie miałyby pokus do obalenia Prezydenta i obsadzenia jego krzesła swoim reprezentantem, i Rząd wreszcie bardziej musiałby się z nim liczyć. Karta czechosłowacka pozbawia Prezydenta bezpośredniego oparcia się na narodzi. Zawdzięcza on swój wybór Zgromadzeniu Narodowemu. W razie konfliktu pomiędzy Prezydentem a Zgromadzeniem (ewentualnie i Rządem) Prezydent, nie będący wybranem narodu, nie może dokładnie obliczyć swoich szans na przypadek odwołania się swego do narodu przez rozwiązanie Izby. Łatwiej więc może się cofnąć przed użyciem tego środka, zrezygnować zgóry i poddać się bez walki. Izby są w składzie swym zanadto do siebie podobne, Prezydent, w razie zaatakowania go przez jedną z nich, nie mógłby zapewne liczyć na przeciwstawienie się drugiej Izby zakusom tamtej, — a gdy sam jest wybrany przez Zgromadzenie, gdy nie może powołać się wprost na zaufanie doń ze strony narodu, gdy Zgromadzeniu zawdzięcza swoje wyniesienie, będzie miał wobec Zgromadzenia i wobec wyłonionego zeń Rządu stanowisko słabsze, niż gdyby je miał w ra-

zie oparcia przez Kartę wyboru Prezydenta na głosowaniu ludowym.

Dla faktycznego ukształtowania się stanowiska Prezydenta w Czechosłowacji będzie mieć z pewnością wielkie znaczenie osoba pierwszego Prezydenta Republiki, Masaryka. Olbrzymi wpływ polityczny, wyjątkowy autorytet wśród Czechów, jaki posiada założyciel państwa, popularność i szacunek, jakim się cieszy wśród mniejszości dzięki swej szlachetności, mądrości, głębokiej kulturze, bezstronności i taktowi, wszystko to zapewnia Prezydentowi Masarykowi zajmowanie takiego stanowiska i odgrywanie takiej roli, jakie wyznacza Konstytucja Prezydentowi. Raz zaś powzięte przez społeczeństwo przyzwyczajenia myślowe niełatwo się zmieniają, raz wytworzona tradycja historyczna bezwładnie ciąży na przyszłości i przyszłość tę na wzór przeszłości modeluje. Łatwo stać się może, że gdy już później kto inny zasiędzie na stolcu Prezydenta, społeczeństwo, parlament i rząd widzieć w nim będą następcę Masaryka, będą tak się doń odnosić i tak ze słowem jego liczyć, jakgdyby to jeszcze był Masaryk. Aureola otaczająca pierwszego Prezydenta łatwo może przejść na jego urząd i otoczyć także jego następców.

C. RZĄD

Drugim czynnikiem wchodzącym w skład władzy rządowo-wykonawczej jest Rząd. Rząd jest władzą kolegialną, złożoną z ministrów i Prezesa Rządu.

Na podstawie tekstu Karty da się skonstruować następującą definicję ministra: Minister jest to mianowany przez Prezydenta z tytułem ministra członek Rządu, uprawniony do kontrasygnowania aktów rządowo-wykonawczych Prezydenta, odpowiedzialny przed Narodowym Zgromadzeniem i przed Prezydentem. Prezydent Republiki mianuje i odwołuje wszystkich ministrów łącznie z Prezesem Rządu (§ 70), on ustala ich liczbę, on wreszcie stanowi o tem, jakimi ministerstwami mają kierować poszczególni członkowie Rządu (§ 72). Ministrowie mogą być ministrami resortowymi, lub tak zwanymi ministrami bez teki. Pierwsi stoją na czele centralnych władz zarządu,

ministerstw: noszą więc podwójny charakter, kierowników poszczególnych działów administracji, oraz członków Rządu. Drudzy są jedynie odpowiedzialnymi członkami Rządu, posiadającymi prawo kontrasygnaty. Istnienie tych dwóch rodzajów ministrów w Czechosłowacji da się wywnioskować pośrednio z przepisów §§ 64 i 85. Pierwszy z nich mówi, że Prezydent ustala liczbę ministrów, drugi, że zakres działania ministerstw normuje ustawa, z czego wynika, że i ustanowienie ministerstwa musi polegać na ustawie. — Członkowie Rządu składają w ręce Prezydenta ślubowanie na cześć i sumienie, że będą spełniali swe obowiązki sumiennie, bezpartyjnie, i że będą przestrzegali Konstytucji i innych ustaw (§ 73).

Karta zastrzega, że żaden członek Rządu nie może być członkiem zarządu ani rady nadzorczej, tudzież zastępcą spółek akcyjnych i stowarzyszeń z ograniczoną odpowiedzialnością, o ile zajmują się one działalnością zarobkową (§ 74). Rozumie się samo przez się, że przepis ten nie wyklucza mianowania powyżej wymienionych osób ministrami, — muszą one jednak na czas swego uczestnictwa w rządzie wystąpić z władz owych spółek. Członek Rządu może być równocześnie członkiem Izby Posłów lub Senatu. Karta zabrania jedynie kumulowania urzędu ministra ze stanowiskiem członka Stałego Wydziału (§ 54). Łączenie godności ministra z mandatem do parlamentu jest, obok politycznej odpowiedzialności ministrów oraz solidarności gabinetu, jednym z momentów najbardziej charakterystycznych dla systemu rządów parlamentarnych. Ministrami będą prawidłowo członkowie każdorazowej większości Izb, będą się opierać na tej większości i zmieniać się ze zmianami zachodzącymi w jej składzie.

Na każdym ministrze ciąży dwójakiego rodzaju odpowiedzialność: indywidualna za własne działania ministra, bądź jako kierownika specjalnej gałęzi zarządu, bądź jako kontrasygnanta przyjmującego na siebie odpowiedzialność za akta Prezydenta, — tudzież solidarna z wszystkimi członkami Rządu za akta Rządu.

Karta mówi wyraźnie o karnej odpowiedzialności poszczególnych członków rządu, o solidarnej zaś prawno-politycznej odpowiedzialności całego Rządu. O czysto politycznej

odpowiedzialności zarówno całego gabinetu, jak poszczególnych ministrów, Karta milczy. Nie ulega jednak wątpliwości, że istnieje ta czysto polityczna odpowiedzialność w obydwu swych możliwych zakresach, ciężąc zarówno na całym Rządzie, jak na poszczególnych ministrach. Wypływa ona z nieuchronną koniecznością z przyjętego przez Kartę systemu rządów parlamentarnych, i właśnie dlatego, że jest faktyczną, że sposoby urzeczywistnienia jej, jej rozmiary i wypadki zastosowania zależą od momentów politycznej natury — momentów o różnej wartości i wadze, zależnej od chwilowych układów stosunków zmiennych i niewymiernych, — właśnie dlatego wymyka się z pod ścisłego prawniczego unormowania. Dlatego Karta chociaż słowacka nie formułuje jej wyraźnie, organizuje ją jednak, oddając Izbom do rozporządzenia środki wprowadzenia jej w życie, i ustalając stosunki wzajemne pomiędzy Rządem a Izbami w ten sposób, że w przyjętym układzie musi się pojawić, z natury samej rzeczy, odpowiedzialność polityczna. Była już poprzednio mowa o tych stosunkach. Na tem miejscu więc można się ograniczyć do sumarycznego tylko ich wyliczenia: Ministrowie mają prawo brać udział i zabierać głos na posiedzeniach zarówno Izb, jak komisyj (§ 39), mają obowiązek stawiać się na żądanie Izb i komisyj osobiście (§ 40), mają obowiązek udzielać odpowiedzi na interpelacje, — obydwie Izby mają prawo Rząd i ministrów interpelować, badać akty ich, wysadzać komisje śledcze, uchwalać rezolucje (§ 52). Ogół tych uprawnień Izb wobec Rządu, oddających Izbom kontrolę nad działalnością Rządu i jego członków, tudzież ogół odpowiadających tym prawom obowiązków Rządu, stanowi właśnie maszynę, wprawiającą w ruch odpowiedzialność polityczną indywidualną i solidarną członków Rządu. Oczywiście, że i inne uprawnienia Izb odgrywają przytem dużą rolę: przy okazji uchwalania ustaw, budżetu, kontyngentu rekruta i t. d. może się przejawiać również stosunek Izb do Rządu i rzucić światło na możliwość ich dalszej współpracy. Prócz tej czysto politycznej odpowiedzialności Rządu i Ministrów przed obu Izbami, zorganizowanej, chociaż wyraźnie nie sformułowanej przez Kartę, wprowadza Karta i normuje prawno-polityczną odpowiedzialność Rządu przed Izbą Posłów. Była już o niej mowa

z okazji rozpatrywania polityczno-kontrolnych funkcji Zgromadzenia. Tutaj należy tylko jeszcze zaznaczyć, że odnośne przepisy ujmują w formę prawniczą samą istotę rządów parlamentarnych: zgodna współpraca Rządu z Izbą Posłów, wpływająca z mechanizmu konstytucyjnego jako faktyczna konieczność, przybiera formę obowiązku prawnego Rządu. Rząd, z którym kwalifikowana większość Izby Posłów nie chce współpracować, ma obowiązek ustąpić, a Prezydent Republiki ma obowiązek udzielić mu dymisji. — O cywilnej odpowiedzialności Rządu i ministrów Karta nic nie mówi.

Obok prawno-politycznej odpowiedzialności Rządu przed Izbą Posłów ciąży także na Rządzie i jego członkach prawno-polityczna odpowiedzialność przed Prezydentem: Prezydent ma prawo odwołać swobodnie cały gabinet lub poszczególnych jego członków, a ci mają obowiązek wówczas ustąpić. To prawo Prezydenta w systemie rządów parlamentarnych nie ma jednak praktycznego znaczenia w szerszej mierze, i faktycznie Prezydent samodzielnie chyba wyjątkowo jedynie mógłby z niego korzystać.

Trzecim wreszcie rodzajem odpowiedzialności, już wyłącznie indywidualnie obciążającym ministrów, jest odpowiedzialność karna. § 79 Karty stanowi: «Jeżeli Prezes albo członkowie Rządu naruszają umyślnie lub przez oczywiste niedbalstwo w obrębie urzędowego swojego zakresu działania ustawy konstytucyjne lub inne ustawy, odpowiadają karnie. Prawo skargi przysługuje Izbie Posłów. Postępowanie karne przeprowadza Senat. Bliższe postanowienia zawrze osobna ustawa». Karta stwarza to specjalne forum dla ministrów jedynie na wypadek, gdy naruszają umyślnie lub przez oczywiste niedbalstwo Kartę lub inne ustawy, działając w zakresie swojego urzędu. Jeżeli naruszenie ustawy nie stanowi przestępstwa przewidzianego w ustawach karnych, natenczas do sądenia ministrów będzie właściwy Senat, do oskarżenia Izba Posłów. Jeżeli naruszenie będzie stanowić przestępstwo, wówczas wystąpi konkurencyjnie właściwość Senatu, wkraczającego na skutek skargi uchwalonej przez Izbę Posłów, oraz właściwość sądów zwyczajnych karnych, wkraczających na skutek skargi wniesionej przez publicznego, ewentualnie prywat-

nego, oskarżyciela. Stosunku obydwu tych jurysdykcji do siebie Karta sama nie normuje, pozostawiając to ustawie zwyczajnej. Odpowiedzialność karna ministrów kształtuje się zatem według innych zasad, niż ta sama odpowiedzialność Prezydenta Republiki. Prezydent jest karnie odpowiedzialny wyłącznie za jedno jedyne przestępstwo ze wszystkich przestępstw, których mógłby się dopuścić czyto działając jako osoba prywatna, czyto przy okazji spełniania swoich funkcji urzędowych; a mianowicie jedynie za zdradę główną. A wówczas wyłącznie właściwy do sądenia go jest Senat, na podstawie oskarżenia wniesionego przez Izbę Posłów.

W ten sposób przedstawia się kwestja odpowiedzialności Rządu i ministrów. Należy jeszcze przypomnieć, że na Rządzie całym ciąży na mocy przepisu samej Karty także odpowiedzialność za enuncjacje Prezydenta Republiki (polityczna i prawno-polityczna), oraz na ministrze kontrasygnującym akty rządowe Prezydenta odpowiedzialność pełna za te akty.

W sprawach gospodarki państwowej podlega Rząd kontroli Zgromadzenia Narodowego za pośrednictwem Najwyższego Kontrolującego Urzędu Rachunkowego. Urząd ten zorganizowany został ustawą z 20 marca 1919 r. Urząd Kontrolujący jest samoistnym urzędem, równopostawionym z ministerstwami i od nich niezależnym. Na jego czele stoi Prezes, mianowany na wniosek Rządu przez Prezydenta Republiki, odpowiedzialny przed Zgromadzeniem Narodowym za działalność urzędu. Rozciąga się na niego ustawa o odpowiedzialności członków Rządu i o postępowaniu przy tem stosowaniem. Zastępuje on sprawy urzędu wobec Zgromadzenia, jego komisyj i wydziałów, ma prawo zabierać głos na ich posiedzeniach, oraz obowiązek dawać wyjaśnienia na ich żądanie. W zakresie swej kompetencji ma również prawo uczestniczyć w posiedzeniach Rządu z głosem doradczym. Do zakresu działania Urzędu należy kontrola nad rachunkami państwowych urzędów i zakładów, kontrola nad rachunkami fundacyj, funduszków, zakładów i korporacyj dotowanych z pieniędzy państwowych lub zarządzanych przez organa państwowe, wreszcie nad rachunkami organizacyj, które przyjmują pomoc od państwa. Kontrola ta jest zarówno formalna, odnośnie do rachunkowego porządku

rachunków i zgodności ich z ustawą, jak materialna, pod względem zgodności poszczególnych poczynañ z zasadami dobrej gospodarki. Nie podlegają kontroli Urzędu fundusze dyspozycyjne przyznane w drodze ustaw. Urząd sporządza roczne centralne wykazy pobranych przez państwo wpływów i uskutecz-nionych wydatków, porównuje je z budżetem i przedkłada wraz z swem sprawozdaniem Zgromadzeniu Narodowemu naj-później w ciągu 18 miesięcy od upłynięcia roku administra-cyjnego. Na tej podstawie Zgromadzenie uchwała absolutorjum Rządowi.

Karta organizuje Rząd kolegialnie. Kolegialność Rządu wyraża, oprócz przepisów stanowiących wyraźnie solidarną od-powiedzialność prawno-polityczną Rządu, także § 80: «Rząd decyduje w kolegium, które jest zdolne do powzięcia uchwały, jeżeli jest obecna absolutna większość ministrów poza Preze-sem lub jego zastępcą». Wyższe *quorum* 3/4 wszystkich człon-ków Rządu stanowi § 61 Karty dla uchwały Rządu o przystą-pienie przez Zgromadzenie Narodowe do wyboru zastępcy Pre-zydenta Republiki. Jednomyslności wszystkich członków wre-szcie wymaga § 46 Karty dla uchwały poddania pod referen-dum ludowe odrzuconego przez Zgromadzenie ustawodawczego wniosku Rządu. Poza tym wypadkiem Karta nie przepisuje, jaką większością mają zapadać decyzje Rządu.

Szczególne stanowisko w Rządzie zajmuje jego Prezes, jako przewodniczący. Karta nie oddaje mu wprawdzie (tak jak to czyni np. Konstytucja polska) stawiania wniosków Pre-zydentowi o mianowanie i odwoływanie ministrów, — ani też nie powierza mu (jak np. Konstytucja niemiecka) ustalenia wy-tycznych całej polityki Rządu, ani nawet nie oddaje mu roz-strzygającego głosu przy powzięciu uchwał przez Rząd. Karta wymienia go jednak zawsze osobno obok innych członków Rządu, przez co zaznacza jego odrębne stanowisko. Ponadto jemu wyłącznie oddaje zwołanie Zgromadzenia Narodowego dla przeprowadzania wyboru Prezydenta Republiki i jego za-stępcy. Dalej zezwala, by Rząd zastępujący chwilowo Prezy-denta powierzał Prezesowi wykonanie poszczególnych aktów wchodzących w skład atrybutów Prezydenta. Oddaje następnie Karta Prezesowi podpisywanie ustaw w zastępstwie chorego

lub doznającego przeszkód w sprawowaniu swego urzędu Prezydenta, o ile niema zastępcy Prezydenta. Wkońcu wymaga Karta, by Prezes podpisywał obok Prezydenta i właściwego ministra ustawy, — obok Prezydenta i przynajmniej połowy ministrów rozporządzenia Stałego Wydziału, — wreszcie obok przynajmniej połowy ministrów rozporządzenia rządowe. Prezes Rządu ma stałego zastępcę. Wybiera go Rząd z pośród swoich członków. Jeżeli ten stały zastępca Prezesa nie może go zastępować, wówczas zastępstwo obejmuje najstarszy wiekiem członek Rządu.

Jakaż jest kompetencja Rządu jako całości? Była już o tem mowa, że należy do niego w zasadzie pełnia władzy rządowo-wykonawczej, której jedynie pewien wycinek przekazuje Karta Prezydentowi Republiki do osobistego sprawowania za kontrasygnatą jednego z ministrów. Że kanałem kontrasygnaty normalnie będzie współdziałał z Prezydentem nietylko podpisujący minister, ale cały Rząd, o tem również była już mowa. W szczególności oddaje § 81 Karty kolegialnemu decydowaniu przez Rząd następujące sprawy: 1) Decydowanie o przedłożeniach rządowych dla Zgromadzenia Narodowego (dodać należy także i dla Stałego Wydziału); o rozporządzeniach wydawanych przez Rząd, o wnioskach, aby Prezydent obłożył swoim veto ustawę uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe. — 2) Decydowanie o wszystkich sprawach politycznej natury (a więc także w zasadzie o wszystkich sprawach, w których ministrowie mają współdziałać przez kontrasygnatę z Prezydentem). — 3) Decydowanie o mianowaniu sędziów, urzędników państwowych i oficerów począwszy od VIII klasy rangi, o ile należy do urzędów centralnych, — oraz o wnioskach na nominację funkcjonariuszy, których mianuje Prezydent. — Sprawy przytoczone w § 81 są wymienione w Kartcie jedynie przykładowo. Prócz tych spraw § 64 Karty przekazuje jeszcze Rządowi stawianie wniosków Prezydentowi Republiki na udzielanie pensyj i darów z łaski. Ponieważ wszelka władza rządowo-wykonawcza, o ile nie jest wyraźnie zastrzeżona dla Prezydenta, należy do Rządu, oraz ponieważ także sam § 81 używa zwrotu: «Rząd rozstrzyga z w ł a s z c z a»... a te sprawy, które przywodzi, określa bardzo ogólnikowo i sze-

roko: «sprawy natury politycznej», — zatem będzie mógł Rząd również i inne sprawy ważne rozstrzygać, będzie mógł sam wyjmować z pod kompetencji poszczególnych resortów pojedyncze sprawy czy materje i poddawać je decyzji na posiedzeniach swojego kolegium.

O stosunkach Rządu i ministrów z Izbami była już mowa przy okazji rozpatrywania funkcij Zgromadzenia. Nie będzie może zbyt cenne przypomnieć te atrybuty Rządu, które dotyczą udziału rządu w ustawodawstwie: Rząd ma prawo inicjatywy ustawodawczej, które wykonuje obok tego samego prawa przysługującego członkom obydwu Izb. Wyłączne prawo inicjatywy przysługuje Rządowi w odniesieniu do rozporządzeń o mocy ustawy wydawanych przez Stały Wydział; te przedłożenia jednak mogą być wniesione do Wydziału dopiero po zaaprobowaniu ich przez Prezydenta Republiki. Rząd jedynie może zarządzić plebiscyt nad przedłożeniem odrzuconem przez Zgromadzenie. O prawniczej konstrukcji i politycznem znaczeniu tych uprawnień była już poprzednio mowa. — Specjalną wreszcie funkcję powierza § 60 Karty Rządowi w czasie wakansu Prezydentury Republiki, oraz w razie, gdy Prezydent z powodu choroby lub innych przeszkód nie może wykonywać swego urzędu. Wówczas funkcje Prezydenta przechodzą czasowo na Rząd.

Bliższą uwagę należy poświęcić przyznanej przez Kartę Rządowi władzy wydawania rozporządzeń. O niej mówi § 55: «Rozporządzenia można wydawać jedynie dla wykonania oznaczonej ustawy i w jej granicach». § 81 stanowi, że Rząd ma rozstrzygać w kolegium o rozporządzeniach rządowych. § 84 wreszcie normuje sprawę podpisywania rozporządzeń: «Każde rozporządzenie rządowe, podpisuje Prezes Rządu lub jego zastępca oraz ministrowie, którym zostało powierzone jego wykonanie, najmniej jednak połowa ministrów». Z tych ostatnich dwóch paragrafów wynika, że podmiotem władzy reglementacyjnej w Czechosłowacji jest wyłącznie Rząd jako całość. Poszczególni ministrowie nie mają prawa wydawania rozporządzeń. Mogą oni jedynie wydawać instrukcje o charakterze wyłącznie technicznym, normujące bieg urzędowania w podwładnych im urzędach i stanowiące jakieś służbowego

charakteru obowiązki urzędników. Wydawanie rozporządzeń nie leży również w zakresie konstytucyjnej kompetencji Prezydenta; zasadniczo nie współdziała on wcale z Rządem przy wydawaniu norm drugiego rzędu i rozporządzenia są ogłaszane bez jego podpisu.

Rząd nie rozporządza swobodnie swą władzą reglementacyjną: § 55, dopuszczając możliwości norm ogólnych wydawanych przez organa władzy wykonawczej, ogranicza równocześnie podmiot tej normotwórczej władzy w jej wykonywaniu. Może on z niej robić użytek jedynie dla wykonania oznaczonej ustawy i w jej granicach. Ustawa musi za każdym razem upoważnić Rząd do wydania rozporządzenia dla jej przeprowadzenia. Rząd sam nie ma inicjatywy przy wydawaniu rozporządzeń; inicjatywa ta należy do organów ustawodawczych i musi być przejawiona w formie ustawy. Spontanicznie przez Rząd wydawane rozporządzenia są w Czechosłowacji niedopuszczalne. Rząd działa zawsze przy wykonywaniu swej reglementacyjnej władzy na podstawie specjalnego upoważnienia, musi się na to upoważnienie powołać, trzymać się granic dokładnie przez ustawodawcę oznaczonego przedmiotu i przestrzegać jego wskazówek. Rząd prawie nigdy nie działa przytem na mocy bezpośredniego generalnego upoważnienia ze strony Konstytucji samej, własnowolnie i spontanicznie; — prawie nigdy, bo wyjątkowo tylko sama Konstytucja inaczej stanowi. Karta w § 90 mówi mianowicie: «Do zakresu władzy wydawania rozporządzeń należy ustanawianie i organizowanie urzędów państwowych, które sprawują jedynie zarząd gospodarczy bez jakiejkolwiek zwierzchniczej jurysdykcji». Ponadto jeszcze konstytucyjna ustawa językowa przekazuje w szerokiej mierze rozporządzeniom normowanie szczegółów, nie raz bardzo ważnych. W tych tylko zatem wypadkach rozporządzenia będą wyprowadzać się formalnie wprost z Konstytucji, bez pośrednictwa ustaw zwyczajnych, chociaż hierarchicznie będą również podporządkowane ustawom. We wszystkich innych wypadkach Rząd musi oprzeć się na upoważnieniu zwyczajnej ustawy.

To upoważnienie można nazywać «delegacją» w przenośni jedynie i nieściśle: o właściwej delegacji nie może być

tutaj mowy, ustawy przecież wydawać mogą tylko organy powołane do tego przez Konstytucję (w Czechosłowacji wyłącznie Zgromadzenie Narodowe, Sejm Rusi Podkarpackiej, pod pewnymi warunkami naród i Stały Wydział) i tej swojej władzy nie mogą przenieść na nikogo. Upoważnienie wydania rozporządzenia, udzielane przez ustawy Rządowi, nie ma też charakteru przeniesienia na Rząd władzy ustawodawczej. Rząd nigdy nie może wydawać ustaw, to znaczy norm ogólnych o charakterze norm pierwszego rzędu. Normy ogólne, które Rząd stanowi, zawsze są rozporządzeniami, a więc normami ogólnymi pochodnymi, o innym hierarchicznym stanowisku, niż ustawy, i nie tylko formalnie, ale nawet w najogólniejszej przynajmniej zasadzie swej treści wywodzącymi się zawsze z jakiejś ustawy. Mogą być zmienione nie tylko przez normy hierarchicznie im równorzędne, to znaczy rozporządzenia, ale i przez normy względem nich nadrzędne, to znaczy ustawy, podczas gdy same zawsze muszą się obracać w granicach ustaw. Hierarchicznie wyższe stanowisko ustaw nad rozporządzeniami jest zazwyczaj, również w Czechosłowacji, chronione prawnie, aczkolwiek nie wszechstronnie. Przejawia się to w innych uprawnieniach sądów wobec rozporządzeń, niż wobec ustaw. § 102 Karty wyraźnie mówi: «Sędziowie mają prawo przy rozstrzyganiu konkretnej sprawy prawnej badać ważność rozporządzeń; przy ustawie mogą badać jedynie, czy została należycie ogłoszona». A *contrario* tego paragrafu należy wnosić, że urzędy administracyjne tego prawa nie mają: rozporządzenia wiążą je z równą energią, jak ustawy. Ustawodawca, upoważniając Rząd do wydawania rozporządzeń, nie przenosi nań swoich praw, wprawia jedynie w ruch prerogatywę Rządu, do której wykonywania pod tym warunkiem Rząd jest powołany przez Konstytucję.

Wszystkie powyżej wyłożone zasady nie ulegają żadnej wątpliwości i w literaturze prawniczej czechosłowackiej nie są sporne. Między prawnikami czeskimi rozpętał się natomiast bój około kwestji, w jakim zakresie ustawa może upoważnić Rząd do wydawania rozporządzeń. Problem ten da się podzielić na dwa pytania: 1) Czy ustawa upoważniająca musi być ustawą dany przedmiot już normującą, czy musi przynajmniej

podawać zasady tego unormowania, a może jedynie upoważniać Rząd do rozwinięcia tych zasad w szczegółach, — czy też może być tak zwaną ustawą blankietową, to znaczy może zawierać w sobie tylko klauzulę autoryzującą Rząd do wydania rozporządzenia w oznaczonym przedmiocie? 2) W jakich materjach prawodawczych rozporządzenia wogóle nie są możliwe, a przeto i ustawodawca normowania ich nie może pozostawić rozporządzeniom, lecz sam musi stanowić co do nich wszystkie przepisy?

Ad 1) Powód do walki nad tem zagadnieniem dało orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (pierwsze, jakie wydał) z dnia 7 listopada 1922 r., dotyczące rozporządzenia Stałego Wydziału z dnia 23 lipca 1920 r. o inkorporacji Witorazka i Walczycka. W motywach orzeczenia wyraził mianowicie Trybunał opinię, że w myśl §§ 6 i 55 Karty sprzeciwiałoby się Konstytucji, gdyby zwyczajna ustawa Narodowego Zgromadzenia lub Stałego Wydziału upoważniła Rząd do wydawania w drodze rozporządzeń takich także przepisów, dla których zresztą byłoby potrzeba ustawy. W obronie tej opinii Trybunału chwycił za pióro sekretarz jego, Dr Krejci, a opowiedział się za nią Dr Petrzyła, tudzież zaproszeni przez czasopismo *Parlament* do wyrażenia swego zdania znakomici zagraniczni profesoro- wie prawa konstytucyjnego: Kelsen, Duguit, Hauriou. — Przeciw Trybunałowi Konstytucyjnemu wystąpił profesor Hoetzel, poparł go Dr Neubauer, a za ich zdaniem poszła praktyka Narodowego Zgromadzenia, które nie szczędzi ustaw blankietowych, często zresztą polecając Rządowi równocześnie późniejsze przedłożenie rozporządzenia do zatwierdzenia Zgromadzeniu. Do tej grupy należy też zaliczyć prof. Weyra.

Różnica między obydwoma obozami tkwi w odmiennem pojmowaniu słów § 55: «jedynie dla wykonania oznaczonej ustawy i w jej granicach». Czy rozporządzenie dla wykonania oznaczonej ustawy może być jedynie rozporządzeniem wykonawczem, to znaczy rozporządzeniem wydanem w celu wprowadzenia w wykonanie jakiejś ustawy, która sama normuje pewną materję, rozporządzeniem parafrazującym jedynie tekst ustawy, wyjaśniającem, co najwyżej uzupełniającem ją w drugorzędnych szczegółach, nie mających większego znaczenia dla

treści i rozmiarów praw i obowiązków ustanowionych zasadniczo przez samą ustawę? Twierdząco na to pytanie odpowiadający mniemają, że, by rozporządzenie mogło służyć ku wykonaniu ustawy, ustawa ta musi zawrzeć przynajmniej pewne zasady prawne, które mogą służyć za wskazówkę rozporządzeniu i stanowić dla niego temat do rozwinięcia. Interpretatorzy ci § 55 zdają sobie sprawę, że ściśle granice nie dadzą się tu wprowadzić przeprowadzić, że nie można ściśle wymierzyć dopuszczalnego zakresu swobody Rządu, domagają się jednak przynajmniej, by ustawa upoważniająca mówiła nietylko o tem, że pewne środki mają być przedsięwzięte, ale by sama te środki wskazywała, by sama normowała dany przedmiot. Uważają, że ustawa, która zawierałaby jedynie samą formułę autoryzacji, ze wskazaniem tylko przedmiotu unormowania, byłaby przeciwna Konstytucji. Twierdzą, że rozporządzenie wykonawcze nie może być nigdy rozporządzeniem *praeter legem*, tem mniej rozporządzeniem *contra legem*, lecz że musi być zawsze rozporządzeniem *secundum certam legem*, to znaczy rozporządzeniem wykonawczem do ustawy normującej pewną treść w głównych przynajmniej momentach, bądź po raz pierwszy, bądź odmiennie od ustaw poprzednich.

Wbrew temu utrzymuje obóz prof. Hoetzla, że «dla wykonania oznaczonej ustawy» nie znaczy, że rozporządzenie może być jedynie wykonawczem w powyższem rozumieniu. Żądaniu Karty będzie już czynić zadość rozporządzenie wydane dla wykonania ustawy blankietowej, upoważniającej Rząd do unormowania w drodze rozporządzenia pewnego zakresu stosunków ludzkich, chociażby ta ustawa nie zawierała żadnych zasad sposobu tego unormowania i nie podawała żadnych w tym względzie wskazówek. Nie będą sprzeciwiać się Karcie rozporządzenia oparte na blankietowej jedynie ustawie, normujące dziedziny nietknięte jeszcze przez ustawodawcę, a więc będące rozporządzeniami *praeter legem*. Według tych jednak interpretatorów także ustawa blankietowa powinna wskazywać rozporządzeniu materję, którą ono ma się zająć, ustawa nie może zawierać ogólnego jakiegoś upoważnienia Rządu do wydawania wogóle wszelkich rozporządzeń, —

w tym ostatnim wypadku bowiem sądy nie mogłyby wykonać swego prawa z § 102. Na poparcie swych twierdzeń przywołują oni, że gdyby Karta zamierzała wykluczyć rozporządzenia wydawane na podstawie ustaw blankietowych, nie miałyby żadnego znaczenia te jej ustępy, która wyraźnie pewne materje przekazują do normowania wyłącznie ustawom. Ustępy te byłyby zupełnie zbyteczne, gdyby wogóle tylko ustawy mogły stanowić normy ogólne. Przyznają, że rozporządzenia *contra legem incertam* są niedopuszczalne, twierdzą jednak, że ustawa blankietowa najzupełniej może upoważnić Rząd do wydania rozporządzenia *contra legem certam*. Nie sprzeciwiałoby to się Karcie, ani też zasadzie, że ustawa może być zmieniona tylko przez ustawę: poprzednia ustawa byłaby wówczas zniesiona przez ustawę blankietową z terminem od wydania rozporządzenia, wobec czego rozporządzenie zajmowałoby się materją nieuwzględnioną już przez obecny porządek prawny. Argumentują dalej praktykę Zgromadzenia Rewolucyjnego, które, piastując władzę ustrojodawczą narówni z władzą ustawodawczą, może mieć prawo do uznania go za autentycznego interpretatora Karty.

Cały ten spór, prawniczo niezwykle interesujący, nie jest jeszcze dotychczas zamknięty i toczy się dalej. Trybunał Konstytucyjny nie miał też dotychczas jeszcze sposobności zastosować swego poglądu w konkretnym wypadku: żadna z ustaw upoważniających nie została przed nim zaskarżona. Nie ulega wątpliwości, że merytoryczne orzeczenie Trybunału byłoby miarodajne i musiałyby obowiązywać jako autorytatywna interpretacja § 55 Karty.

Jest to charakterystyczne dla współczesnych stosunków parlamentarnych, że samo ciało ustawodawcze poszło w praktyce za interpretacją korzystniejszą dla Rządu. Karta daje Rządowi dość środków do tego, by mógł spowodować wydanie ustawy, którą uważa za konieczną czy potrzebną: posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, może rozwiązać Izby w razie ich oporu lub odwołać się do referendum ludowego; gdy chodzi o pośpiech i gdy grozi niebezpieczeństwo zwłoki nieodłącznej od powolnego tempa prac dwuizbowego parlamentu, może Rząd spowodować odroczenie Izb, lub nawet zamknąć

cie ich sesji i przeprowadzić środki, jakich nagła potrzeba wymaga, w Stałym Wydziale; — ten sam Wydział wreszcie stoi do dyspozycji Rządu w czasie, gdy Izby nie są zebrane. Rząd przeto nie potrzebuje, zdawałoby się, mieć koniecznie szerokiej władzy reglementacyjnej, a również nie wymaga tego koniecznie bezpieczeństwa państwa, skoro jest zawsze otwarta możliwość szybkiego wydania niecierpiących zwłoki zarządzeń, choćby w formie ustaw tymczasowych. Sam jednak parlament, zajęty polityką i jej walkami, uchyla się od pracy prawodawczej. Ani skład jego, ani panująca w nim atmosfera nie sprzyjają należytemu wykonywaniu przezeń pierwotnych jego zadań. Woli on przerzucić pracę normotwórczą na Rząd i upoważnić Rząd w szerokiej mierze do wydawania rozporządzeń, zadowolając się sam często rolą kontrolora także i tej sfery działalności Rządu.

Ad 2). Ci, którzy twierdzą, że władza wydawania rozporządzeń Rządu musi być w zasadzie już samej zawsze ograniczona treścią oznaczonej ustawy, tak że rozporządzenie musi zawsze mieścić się w ustawie nietylko formalnie, ale i materialnie, uważają, że te paragrafy Karty, które wyraźnie mówią o normowaniu pewnych przedmiotów jedynie przez ustawy, nie przydają nic nowego do odnośnego problemu, że sens ich dotyczy nie stosunku ustaw do rozporządzeń, lecz raczej stosunku ustaw zwyczajnych do ustaw konstytucyjnych. — Inaczej sądzą zwolennicy przeciwnego obozu. Ci widzą w owych paragrafach dalsze materialne ograniczenie rozporządzeń, w zasadzie jedynie formalnie ograniczonych koniecznością legitymowania się oznaczoną ustawą jako źródłem swej mocy prawnej. Takich paragrafów zawiera Konstytucja dość znaczną ilość w najrozmaitszej stylizacji. Tam, gdzie Karta mówi, że dane przepisy będą ustanowione czy oznaczone przez ustawę, lub że dany przedmiot będzie przez ustawę unormowany, lub wreszcie, że ustawa może ograniczyć daną wolność obywatelską, tam nie zachodzi żadna trudność. W tych wypadkach może być prawomocną tylko ustawa, a *contrario* przeto rozporządzenia są wykluczone. W Karcie spotyka się jednak także mniej wyraźnie brzmiące określenia. § 107 mówi mianowicie: «Ograniczenie lub odjęcie wolności osobistej jest możliwe jedynie na

podstawie ustawy. Również jedynie na podstawie ustawy może władza publiczna żądać od obywatela świadczeń osobistych». Czy tutaj mowa tylko o szczegółowych aktach władzy, zwracających się do oznaczonych indywidualnie osób, czy też może o aktach reglementacyjnych? § 108 stanowi znowu, że ograniczenie prawa swobodnego osiedlania się i zarobkowania jest możliwe jedynie ze względów interesu publicznego na podstawie ustawy. Wreszcie § 111 brzmi: «Podatki i wogóle daniny publiczne mogą być nakładane jedynie na podstawie ustawy. Również jedynie na podstawie ustawy można grozić karami i nakładać je». Zwolennicy koncepcji wyłącznego powołania ustawodawcy do stanowienia abstrakcyjnych norm prawnych nie widzą oczywiście żadnej różnicy między paragrafami mówiącymi o normowaniu przez ustawy a paragrafami mówiącymi o ograniczeniach czy też o nakładaniu kar i ciężarów na podstawie ustawy. Obydwie formułacje mają dla nich to samo znaczenie. Rozporządzenie nie może wprowadzać żadnych nowych ograniczeń, może to czynić zawsze wyłącznie i jedynie ustawa. Inaczej zwolennicy normotwórczej działalności Rządu, wykonywanej w formie rozporządzeń. W paragrafach mówiących o ograniczeniach możliwych jedynie na podstawie ustawy widzą oni coś pośredniego między paragrafami wyjmującymi wogóle pewne materje z pod kompetencji rozporządzeń, a § 55, dopuszczającym, według nich, w zasadzie normowanie jakichkolwiek treści w drodze rozporządzeń. Paragrafy mianowicie, o których mowa, dopuszczałyby w przedmiotach, które wymieniają, jedynie rozporządzenia wykonawcze: same musiałyby stanowić zasady unormowania (na przykład czyn przestępny oraz granice najwyższej i najniższej kary, przedmiot opodatkowania i maximum stopy podatkowej), a jedynie szczegóły pozostawiałyby do ustalenia przez rozporządzenia. Tutaj zatem, ale tylko tutaj, ustawy blankietowe nie byłyby dopuszczalne. Z formułacji § 11 możnaby wnosić, że obrońcy tej tezy mają słuszość. «Grozić karami i nakładać je można tylko na podstawie ustawy». O ile «nakładać» zwraca się do organów wykonawczych w szerszem pojęciu, przede wszystkim sądów, o tyle «grozić» nie może znaczyć nic innego, jak tylko «stanowić» kary w abstrakcji. Skoro zaś nie

może się to odnosić do ustawodawcy — boć byłoby nonsensem mówić o stanowieniu kar przez ustawodawcę na podstawie ustawy, — więc musi się zwracać do kogoś innego. Tym innym zaś może być tylko władza wydająca rozporządzenia, która może «grozić karami», ale tylko na podstawie ustawy, za ustalone przez ustawę czyny przestępne i w granicach ustanowionych przez nią kar. Analogicznie trzeba tłumaczyć w taki sam sposób zwrot «na podstawie ustawy» wszędzie tam, gdzie Karta używa.

Karta nie poddaje rozporządzeń pod kontrolę Trybunału Konstytucyjnego, uznaje widocznie za wystarczającą kontrolę roztoczoną nad Rządem przez Zgromadzenie, kontrolę, która może w tym wypadku działać także w drodze unieważnienia aktu rządowego, to znaczy skasowania rozporządzenia przez ustawę, dalej kontrolę nad rozporządzeniami sprawowaną przez sądy łącznie z Trybunałem Administracyjnym, polegającą na badaniu treści rozporządzeń i możliwości odmówienia ich zastosowania w razie ich niezgodności z Konstytucją lub ustawami. Wreszcie § 84 Karty, normujący kwestję podpisywania rozporządzeń, ma na celu zainteresować w prawności rozporządzenia większą ilość ministrów: każde rozporządzenie angażuje nie tylko polityczną odpowiedzialność gabinetu, ale i karną odpowiedzialność przynajmniej połowy jego członków.

D. MINISTERSTWA I NIŻSZE URZĘDY ADMINISTRACYJNE

Karta mówi tylko bardzo ogólnikowo o ustroju władz administracyjnych. Podaje też nieliczne tylko zasady ich organizacji oraz ich stanowiska prawnego. O ministerstwach mówi § 85: «Zakres działania ministerstw normuje się ustawą». Niższych, lokalnych urzędów zarządu dotyczą następujące artykuły: «W niższych państwowych urzędach administracyjnych ma być wedle możliwości zastąpiony żywioł obywatelski, a przy administracyjnych urzędach należy się postarać o najbardziej wydatną ochronę praw i interesów obywateli» («sądownictwo administracyjne» § 86). Dalej: «Nikt nie może być równocześnie członkiem z wyboru jakiegoś niższego urzędu i urzędu nad tym niższym urzędem przełożonego, albo sprawującego

nad nim władzę nadzoru. Wyjątki od tej zasady stanowi ustawa» (§ 87). Zresztą zorganizowanie niższych władz zarządu państwowego pozostawia Karta ustawie, pozwalając przekazać bliższe unormowania rozporządzeniom (§ 89). Karta oddaje również unormowanie składu i kompetencji związków samorządowych osobnym ustawom (§ 91).

Ustrojem lokalnych władz administracyjnych zajęła się Ustawa z dn. 29 lutego 1920 r. o ustanowieniu urzędów żupanackich i okręgowych w Republice czechosłowackiej. Oddaje ona bardzo szerokie pełnomocnictwa Rządowi, zwłaszcza przy wprowadzaniu nowego aparatu w życie. Jakżeż ten nowy aparat wygląda? Ustawa dzieli całe terytorjum Republiki na 21 żupanatów, wyjmując jednak z pod organizacji żupanackiej stolicę państwa, Pragę. Żupanaty znów dzielą się na okręgi. Zarówno żupanaty, jak okręgi są jednostkami administracji państwowej, przyczem te drugie podlegają pierwszemu. Urzędy żupanackie i okręgowe zorganizowane są jednoosobowo: na czele żupanatu stoi żupan, na czele okręgu naczelnik okręgu. Obydwaj są państwowymi urzędnikami; naczelnik okręgu podporządkowany jest służbowo żupanowi, który podlega bezpośrednio Ministerstwu Spraw Wewnętrznych.

Żupanaty i okręgi są prócz tego jednostkami samorządowymi i posiadają charakter osób prawnych, będących podmiotami praw majątkowych. Organami samorządu lokalnego są: w żupanacie Przedstawicielstwo Żupanackie, złożone w zasadzie z 35 członków wybieranych na lat sześć, jako organ uchwalający, — oraz Wydział Żupanacki, złożony z 8 członków wybranych przez Przedstawicielstwo z grona swoich członków, jako organ wykonawczy; — w okręgu zaś Wydział Okręgowy z 8 członków, wybieranych na lat cztery. Ordynację wyborczą do Przedstawicielstw Żupanackich oraz Wydziałów Okręgowych zawiera ustawa z dnia 14 kwietnia 1920 r., która organizuje te wybory według tych samych zasad, jakie obowiązują przy wyborach do Izby Posłów. — Ustawa przyjęła system połączenia w ciałach samorządowych czynnika obywatelskiego, pochodzącego z wyboru, z czynnikiem urzędniczym. Wyraża się to przede wszystkim w tem, że żupan jest przewodniczącym Przedstawicielstwa i Wydziału żupanackich, na-

czelnik okręgu zaś jest przewodniczącym Wydziału Okręgowego. Zastępują oni również na zewnątrz żupanat, względnie okręg, jako osoby prawnicze. Urzędnicy państwowi zatem, sprawujący zakres administracji państwu zastrzeżony, współdziałają także i przy załatwianiu spraw należących do samorządu: z jednej strony są organami lokalnego zarządu państwowego, z drugiej strony są organami lokalnego samorządu. Ustawa uwzględniła w szerokiej mierze żądanie Karty, by powołać czynnik obywatelski do współdziałania w zarządzie sprawami publicznymi: ciałom z wyboru oddała olbrzymi zakres spraw lokalnego interesu, humanitarnych, zdrowotnych, społecznych, gospodarczych, transportowych, kulturalnych, zamalgamowała jednak te ciała z reprezentantami państwowej administracji w jedną całość i oddała całą działalność samorządową pod ścisłą kontrolę państwa.

Ustawa stanowi ponadto trzy Krajowe Związki Żupanackie, mianowicie dla Czech, Moraw ze Śląskiem, i Słowaczyny, jako ustępstwo na rzecz zwolenników dawnego samorządu historycznych krajów czeskich, oraz na rzecz odśrodkowych dążeń na Słowaczynie. Związki te są powołane do prowadzenia poszczególnych zadań należących do Przedstawicielstw Żupanackich, o ile te zadania przechodzą swem znaczeniem obręb i potrzeby pojedynczych żupanatów. Radę Związku, złożoną z 24 członków, wybierają na przeciąg trzech lat Przedstawicielstwa Żupanackie przy zastosowaniu zasady proporcjonalności. Członkowie Rady tworzą obydwie organy Związku: Wydział i Radę Nadzorczą. W Wydziale i Radzie Nadzorczej zasiada ponadto czterech urzędników wyznaczonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych, z których jeden nosi tytuł Naczelnego Żupana. Krajowe Związki Żupanackie nie są jednak samoistnymi instancjami administracyjnymi, tak jak są niemi żupanaty i okręgi.

Organizacja gmin utrzymana została według dawnych ustaw austriackich, względnie węgierskich, lekko zmodyfikowanych przez ustawę z dnia 7 lutego 1919 r., nowelizującą ustroje gminne. Natomiast wybory do przedstawicielstw gminnych uległy gruntownej zmianie przez gminną ordynację wyborczą Republiki Czechosłowackiej z dnia 31 stycznia 1919 r., zbudowa-

waną na tych samych zasadach, jak ordynacja do Izby Posłów.

Wyrażonemu w Karcie życzeniu o zapewnienie wydanej ochrony dla interesów obywateli czyni zadość ustawa z 9 marca 1920 r. dotycząca sądownictwa administracyjnego przy urzędach okręgowych i żupanackich. Tworzy ona przy tych urzędach Senaty Okręgowe i Senaty Żupanackie dla rozstrzygania *in merito* w zasadzie, bezpośrednio należących do właściwości odnośnych urzędów spraw prawnych, to znaczy spraw podmiotów prawnych, które występują wobec władzy w charakterze stron, w obronie swych praw lub prawnie chronionych interesów, z prawem żądania od urzędów określonych czynności lub orzeczeń. Te Senaty składają się z urzędników i asesorów wybranych przy zastosowaniu zasady proporcjonalności przez Wydziały Okręgowe względnie Przedstawicielstwa Żupanackie. Senat Okręgowy składa się z naczelnika okręgu i dwóch asesorów, Senat Żupanacki z żupana, jednego urzędnika żupanatu i trzech asesorów. Senaty te nie mają praw sądów niezawisłych, mimo to przez współudział czynnika obywatelskiego mogą istotnie otoczyć interesy stron wydatniejszą opieką, niżby ją miały strony przy załatwianiu odnośnych spraw wyłącznie przez administracyjnych urzędników.

Ustawa o organizacji urzędów okręgowych i żupanackich pozostawia rozporządzeniu Rządu oznaczenie granic i dnia wejścia swojego w życie. Ustawa zaś o Senatach stanowi, że zacznie obowiązywać z chwilą wejścia w życie tamtej ustawy. Dotychczas obydwie te ustawy nie zostały jeszcze wprowadzone w wykonanie, a nawet jest rzeczą wątpliwą, czy doczekają się kiedykolwiek zrealizowania w obecnej swej postaci. Jedynie na Słowaczynie, gdzie dawna węgierska organizacja administracji stworzyła przygotowany już teren, została pierwsza z tych ustaw częściowo wprowadzona od dnia 1 stycznia 1923 r. rozporządzeniem z dnia 26 października 1922 r.

§ 88 Karty stanowi utworzenie Trybunału złożonego z niezawisłych sędziów a właściwego dla całego terytorjum Republiki, a to dla udzielania w najwyższej instancji ochrony sądowej przeciwko urzędom administracyjnym. Ten przepis Karty urzeczywistnia Ustawa z 2 listopada 1918 r. o Najwyż-

szym Trybunale Administracyjnym. Wzorowana jest ona na odnośnej austriackiej ustawie, którą również naśladowała ustawa polska.

Ta sama ustawa tworzy przy Trybunale Administracyjnym osobny Senat, złożony z trzech członków Sądu Najwyższego oraz z trzech członków Najwyższego Trybunału Administracyjnego, z mianowanym przez Rząd przewodniczącym, dla rozstrzygania sporów kompetencyjnych między zwyczajnymi sądami a władzami administracyjnymi, oraz sporów takich między Najwyższym Trybunałem Administracyjnym a zwyczajnymi sądami.

W związku z ochroną obywateli przed samowolą urzędów administracyjnych pozostaje § 92, oraz należący już do następnego rozdziału § 105. Pierwszy z nich brzmi: «Ustawa oznacza rozmiary poręki państwowej za szkodę wyrządzoną bezprawnem wykonywaniem władzy publicznej». Drugi stanowi: «We wszystkich przypadkach, w których urząd administracyjny rozstrzyga o roszczeniach prywatno-prawnych stosownie do ustaw o tem wydanych, wolno jest stronie dotkniętej tem rozstrzygnięciem poszukiwać po wyczerpaniu środków prawnych zadośćuczynienia na drodze prawa. Szczegóły normuje ustawa». Ustawy mające zrealizować te przepisy nie zostały dotychczas ogłoszone.

Ostatni paragraf (93) Rozdziału III zwraca się do urzędników publicznych i do obywatelskich członków urzędów administracyjnych, nakładając na nich obowiązek przestrzegania przy urzędowych swych czynnościach ustaw konstytucyjnych i innych.

ROZDZIAŁ V

ORGANY WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Karta podaje w §§ 94—105, tworzących jej Rozdział IV, najbardziej ogólne zasady organizacji sądownictwa oraz gwarancji przeciwko arbitralności przy wymiarze sprawiedliwości. Mówią one o tem, że wymiar sprawiedliwości należy do sądów państwowych; że sądownictwo jest we wszystkich instancjach rozdzielone od administracji; że ustawa ma określić organizację sądów, ich rzeczową i miejscową właściwość oraz postępowanie przed niemi; że władza sądowa w sprawach cywilnych przysługuje sądom cywilnym, a zaś w sprawach karnych sądom karnym, o ile osobna ustawa nie przekazuje tej władzy sądom wojskowym karnym, względnie o ile powszechne przepisy nie oddają pewnych spraw na drogę postępowania policyjnego lub skarbowego; — że osobna ustawa określi właściwość sądów przysięgłych; — że ma być jeden dla całego obszaru Republiki Sąd Najwyższy; że postępowanie przed wszystkimi sądami ma być ustne i publiczne, zaś przed sądami karnymi ma być oparte na zasadzie skargowości; że wyroki mają być ogłaszane w imieniu Republiki. Stanowią zasady niezawisłości sędziowskiej: «Wszyscy sędziowie wykonywują swój urząd niezawisłe, będąc związani jedynie ustawą. Mają ślubować przez przysięgę służbową, że będą zachowywać ustawy». «Sędziowie zawodowi są ustanawiani na swych miejscach zawsze trwale; mogą być wbrew swej woli przenoszeni, usuwani lub emerytowani jedynie w przypadkach nowej orga-

nizacji sądowej w czasie ustawą ustanowionym, — albo na podstawie prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego, gdy osiągną wieku ustanowionego przez ustawę. Szczegóły stanowi ustawa, która również określa warunki pod jakimi sędziowie mogą być zawieszani w urzędzie». Nadają sędziom prawo badania rozporządzeń: «Sędziowie mają prawo badać ważność rozporządzeń przy rozstrzyganiu oznaczonej sprawy prawnej; odnośnie do ustawy mogą jedynie badać, czy została należycie ogłoszona». — Mówią wkońcu o tem, że ustawa stanowi konieczne warunki dla osiągnięcia urzędu sędziego zawodowego; że osobna ustawa unormuje służbowe stosunki sędziów; że sędziom zawodowym nie wolno pełnić innych funkcij stałych lub czasowych, o ile ustawa nie stanowi wyjątków.

Zabezpieczają także obywateli przed samowolą przy wymiarze sprawiedliwości: Nikt nie może być pozbawionym swego sędziego; — sądy karne wyjątkowe mogą być wprowadzane jedynie w wypadkach zgóry przez ustawę określonych i na czas ograniczony; — działalność sądów przysięgłych może być zawieszona czasowo w wypadkach przez ustawę przewidzianych; — właściwość sądów wojskowych może być rozszerzona na ludność cywilną na podstawie postanowień ustawowych jedynie w czasie wojny i jedynie odnośnie do czynów w czasie wojny popełnionych; — z wyjątkami określonymi w ustawie, senaty w sądach kolejalnych pierwszej i drugiej instancji są stałe na cały rok; — osobna ustawa postanawia, w jaki sposób odpowiadają państwo i sędziowie za wynagrodzenie szkody, którą sędziowie wyrządzili przez naruszenie prawa przy wykonywaniu swego urzędu.

Jak z powyższego widać, Karta nie wprowadza odnośnie do sądów żadnych bardziej oryginalnych pomysłów, trzyma się praktyki stosowanej powszechnie przez państwa konstytucyjne. Stara się pogodzić postulat zabezpieczenia obywateli przed arbitralnością z postulatem zapewnienia należytej ochrony porządkowi publicznemu. Przepisy jej są jednak bardziej szczegółowe i wyraźniejsze niż zazwyczaj bywają w tej mierze przepisy konstytucyj w innych państwach (w porównaniu choćby na przykład z Konstytucją polską), i dlatego lepiej chronią zarówno sędziów przed naciskiem ze strony Rządu,

jak obywateli przed wyjątkowem a niesprawiedliwem traktowaniem ich przez władze.

Najwyższy Sąd, o którym mówi Karta, zorganizowany został ustawą z dnia 2 listopada 1918 r., znowelizowaną następnie przez ustawę z dnia 16 kwietnia 1919 r. Siedzibą Sądu jest Berno, a nie Praga.

W Bernie również rezyduje Trybunał Stanu. Powołany został do życia ustawą z dnia 19 marca 1923 r. wydaną po zamordowaniu ministra Rašina. Składa się z Prezesa i jego zastępcy, mianowanych przez Prezydenta Republiki na wniosek Rządu na przeciąg trzech lat, z odpowiedniej liczby sędziów zawodowych delegowanych na jeden rok przez Prezesa Sądu Najwyższego z pośród członków tego Sądu lub członków kolegjalnych trybunałów drugiej instancji, wreszcie z asesorów, których mianuje Prezydent Republiki na wniosek Rządu na przeciąg trzech lat. Ustawa o ochronie Republiki, z tej samej daty co ustawa o Trybunale Stanu, oddaje Trybunałowi następujące ciężkie zbrodnie: gwałtowne zamachy przeciwko Konstytucji, naczelnym organom Republiki, całości terytorjum państwowego; zagrożenie bezpieczeństwa Republiki przez narażanie jej, w zamiarze szkodenia jej, na niebezpieczeństwo wojny i t. p., lub przez wywołanie powstania; zdrada przez naruszenie obowiązków ze strony pełnomocnika Republiki przy negocjacjach z obcym państwem, oraz zdrada przez niszczenie, fałszowanie, ukrywanie i t. d. dokumentów, dotyczących prawnych stosunków Republiki do obcego państwa, ze szkodą dla ważnego interesu Rządu; zdradzenie bezpośrednio lub pośrednio tajemnicy państwowej obcemu mocarstwu; zdrada wojskowa; zamachy na życie, oraz uszkodzenie ciała czynników konstytucyjnych; użycie gwałtu w celu wywarcia wpływu na wykonywanie uprawnień przez Prezydenta Republiki, ciała ustawodawcze, Rząd i Gubernatora Rusi Podkarpackiej, w celu przeszkodzenia im lub udaremnienia wykonywania tych uprawnień, lub wreszcie z powodu wykonywania ich przez nich; przywłaszczanie sobie władzy Prezydenta Republiki, ciała ustawodawczych i t. d. Wszystkie powyższe zbrodnie wyjęte są z pod kompetencji trybunałów karnych i sądów przysięgłych i oddane pod wyłączną kompetencję Trybunału Stanu.

ROZDZIAŁ VI

PRAWA I WOLNOŚCI OBYWATELSKIE

W myśl dyspozycji podanej w § 1 Karty, przedostatni jej rozdział zajmuje się w 22 paragrafach prawami i wolnościami oraz obowiązkami obywatelskimi, «wytyczając granice, których organom nie wolno przekroczyć, by nie naruszyły konstytucyjnie poręczonych wolności obywatelskich».

Rozdział zaczyna się poręczeniem równości: «Nie uznaje się różnicy płci, urodzenia i zawodu. Wszyscy mieszkańcy Republiki Czechosłowackiej korzystają na jej terytorjum w równych granicach jak państwowi obywatele tej Republiki z pełnej i bezwarunkowej ochrony życia i wolności, bez względu na to, jakiego są pochodzenia, jaka jest ich przynależność państwowa, ich język, rasa, lub wyznanie. Wyjątki od tej zasady są dopuszczalne jedynie o tyle, o ile pozwala na to prawo międzynarodowe. Tytuły mogą być udzielane jedynie o ile oznaczają urząd lub zawód. To postanowienie nie tyczy się godności akademickich» (§ 106). Środkowe zdanie odnosi się do mieszkańców Republiki nie będących jej obywatelami, a zaręcza im jedynie równą z obywatelami ochronę życia i wolności, dopuszczając wyjątkowego ograniczenia tych dwóch ich dóbr w rozmiarach dopuszczonych przez prawo międzynarodowe. Zwrot ten należy uważać za recepcję odnośnych części prawa międzynarodowego przez Kartę: ustalanie granic swobody czechosłowackiego ustawodawcy w kierunku wyjątkowego ograniczenia cudzoziemców należy do czynnika stojącego

zewnątrz państwa, jego zaś postanowienia Karta przyjmuje zgóry za swoje i nadaje im sankcję przysługującą jej własnym postanowieniom. O tyle jednak tylko, o ile chodzi o życie i wolność cudzoziemców. Inne ich dobra, np. własność, nie stoją pod ochroną Konstytucji. Cudzoziemcy przeto nie tylko nie muszą korzystać w pełni z tych praw, które przysługują czechosłowackim obywatelom, ale nawet nie muszą doznawać tej samej ochrony prawnej. § 122 Karty rozszerza równość położenia prawnego cudzoziemców z obywatelami czechosłowackimi ponadto jeszcze na swobodne wykonywanie czynności religijnych publicznie i prywatnie.

Ostatni ustęp § 106 realizuje (wcześniejsza od niego) «Ustawa z 10 grudnia 1918 r. o zniesieniu szlachectwa, orderów i tytułów», oraz nowelizująca ją ustawa z 10 kwietnia 1920 r. Pierwsza znosi wymienione w jej tytule rodowe i osobiste odznaczenia, zabraniając byłej szlachcie używania tytułów i partykuł nie tylko w kraju ale i zagranicą. Druga podaje sankcję tego zakazu, grożąc niestosującym się do niego grzywną lub aresztem, przyczem karze podlega nie tylko ten, kto sam używa tytułu szlacheckiego, ale i ten, kto udziela komuś w druku takiego tytułu, — ponadto pierwszą ustawę modyfikuje o tyle, że pozwala na noszenie honorowych znaków wojskowych uzyskanych przed 31 sierpnia 1919 r. za zasługi podczas walk o niepodległość i podczas budowania państwa, oraz upoważnia Rząd do wprowadzania w drodze aprobowanych przez Prezydenta rozporządzeń nowych odznak za waleczność dla wojskowych, tudzież odznak dla cudzoziemców zasłużonych wobec państwa czechosłowackiego.

Dalsze paragrafy Rozdziału V Karty traktują już o wolnościach obywatelskich. Uzupełnia je «Ustawa konstytucyjna z 9 kwietnia 1920 r. o ochronie wolności osobistej i domowej, oraz tajemnicy listów». Tego rodzaju zaręczeniom konstytucyjnym można przypisywać różne pozytywne znaczenie. Można by je uważać przede wszystkim za zwrócone do egzekutywy: egzekutywie wolno wkraczać w sferę wolności obywateli o tyle tylko, o ile upoważniają ją do tego ustawy. Tego rodzaju interpretacja tkwiłaby jednak swą podstawą w poję-

ciach państwa absolutystyczno-policyjnego, zdawałaby się uważać za potrzebne wyraźne stwierdzenie, że egzekutywa nie jest wszechpotężną, że organy wykonawcze muszą się wstrzymać od wszystkiego, czego im ustawy czynić nie pozwalają, a przynajmniej, że dla swych działań, polegających na wkraczaniu w obręb zagwarantowanych swobód potrzebują zawsze upoważnienia ustawy. Nie potrzeba rozwodzić się nad tem, iż koncepcja państwa prawnego, z normatywnego stanowiska jedynie dopuszczalna, za podstawowy aksjomat przyjmuje, że wszystko, co się dzieje w imieniu państwa, musi się dziać na podstawie prawa. Działanie jakiegokolwiek organu, nie oparte na prawie, nie czerpiące swej legitymacji z wyraźnego, pozytywnego upoważnienia prawa, musi być uważane za bezprawne i nie może być przypisane państwu. Dlatego interpretacja gwarancji, o której teraz mowa, czyniłaby gwarancje czemś w Konstytucji zupełnie zbytecznem: poco tak obszernie stwierdzać w pozytywnej ustawie elementarne zasady nauki prawa, założenia teoretyczne, na których musi się oprzeć wszelkie prawo pozytywne? Dlatego też trudno zgodzić się na taką także interpretację gwarancji, która twierdzi, że zwracając się do egzekutywy, są one potrzebne, ponieważ mogą służyć za zasadę skargi do Trybunału Administracyjnego przeciw konkretnemu aktowi władz administracyjnych, o ile narusza on samowolnie którąś z zagwarantowanych wolności. Jest to wzywanie pomocy świętego patrona tam, gdzie wystarczyłaby zwyczajna ludzka pomoc. Jeżeli dany akt administracyjny nie opiera się na ustawie, jeżeli został zdziałany poza ustawowym zakresem kompetencji egzekutywy, jest już przez to samo bezprawny, i tem samem już skarga przeciwko niemu jest dostatecznie uzasadniona, a powoływanie się na gwarancje jest całkowicie zbyteczne. Jeżeli zaś akt został spełniony na podstawie ustawy naruszającej zagwarantowane przez Konstytucję wolności, to skarga przeciwko niemu nic nie pomoże, bo Trybunał Administracyjny nie ma prawa badać ustaw. Mogłaby zajść jeszcze ewentualność: akt spełniony został na podstawie rozporządzenia naruszającego wolności. W Czechosłowacji jest jednak władza Rządu wydawania rozporządzeń zasadniczo ograniczona: Rząd może wydawać rozporządzenia tylko dla

wykonania i w granicach ustawy. A zatem Trybunał Administracyjny, mający prawo badać rozporządzenia, musi się ograniczyć do zbadania, czy rozporządzenie obraca się w granicach ustawy. Jeżeli tak, Trybunał musi na tem poprzestać, nie może już się nad tem zastanawiać, czy ustawa mogła upoważnić Rząd do wydania rozporządzenia naruszającego zagwarantowane wolności, ważności samej bowiem ustawy upoważniającej nie wolno Trybunałowi badać. O ile ustawa upoważniła Rząd do wydania rozporządzenia łamiącego wolność, rozporządzenie będzie ważne, będzie wiązać Trybunał, i akt na jego podstawie działany nie będzie mógł być skasowany. Jeśli zaś ustawa nie zawierała takiego upoważnienia, jeśli rozporządzenie wykroczyło poza zakres określone przez nią ramy, Trybunał odmówi jego zastosowania na tej już podstawie i unieważni akt urzędu administracyjnego, a nie z tego powodu, że akt naruszył wolności. We wszystkich wypadkach powoływanie się na gwarancje Konstytucji byłoby bądź zbyt skuteczne, bądź bezskuteczne. Nadawanie przeto takiego znaczenia paragrafom o wolnościach obywatelskich, ujmowanie ich jako subiektywnych praw obywateli, mogących stanowić zasadę skargi do Trybunału Administracyjnego, nie odpowiada pozytywnym prawnym stosunkom w Republice Czechosłowackiej. Trybunał Administracyjny bądź nie może, bądź nie potrzebuje opierać kasaty na tym momencie. Porządek prawny czechosłowacki nie ujmuje praw wolnościowych jako podmiotowych praw jednostki do egzekutywy. Gdyby nie można było nadać gwarancjom innego znaczenia, byłyby te artykuły w Konstytucji całkowicie zbędne, byłyby tylko tradycyjnym ornamentem frazeologicznym, ową klasyczną *lex imperfecta* o programowym co najwyżej charakterze. Byłyby przeżytkiem odziedziczonym po Deklaracjach praw człowieka i obywatela, oraz po gwarancjach pierwszych konstytucyj amerykańskich i francuskich, przeżytkiem bez żadnego pozytywnego znaczenia.

Możnaby jednak zawartym w tej części Konstytucji przepisom nadawać inne jeszcze znaczenie. Możnaby mianowicie uznać je za zwrócone do zwyczajnego ustawodawcy. On nie

mógłby przekroczyć granic określonych przez gwarancje Konstytucji, nie miałby prawa tknąć się wolności niemi zabezpieczonych. Dzięki wprowadzeniu Trybunału Konstytucyjnego, stojącego na straży zgodności ustaw z Konstytucją, mogącego unieważnić ustawę naruszającą wolnościowe prawa obywateli, gwarancje mogłyby w Czechosłowacji posiadać wartość rzeczywistą. Wówczas jednak tylko, gdyby sama Konstytucja zajęła się bliżej temi prawami, sama unormowała ich używanie, sama ich granice ustaliła.

Czy Konstytucja czechosłowacka tak czyni? Odnosnie do większej części praw wolnościowych zadowala się sformułowaniem samej zasady jedynie, pozostawiając zwyczajnym ustawom bliższe unormowanie tych praw, oddając im w tym względzie zupełną swobodę, — tak że w rezultacie najczęściej zwyczajny ustawodawca jest wyłącznym panem wolności obywatelskich, mogącym sobie zupełnie dowolnie z niemi postępować. Tak się ma rzecz z prawem swobodnego osiedlania się, nabywania nieruchomości, oraz wykonywania działalności zarobkowej (§ 108), z prawem emigrowania zagranicę (§ 110), z wolnością prasy, zgromadzania się i stowarzyszania (§ 113), z tajemnicą listów (§ 116 oraz § 11 ustawy konstytucyjnej z 9 kwietnia 1920 r.), z wolnością słowa, pisma, druku, plastyki (§ 117), z wolnością nauczania i wychowywania (§ 120; tutaj Karta stawia nawet zasadę, że zarządowi państwowemu przysługuje kierownictwo i nadzór nad całą dziedziną nauczania i wychowywania); a dalej z wolnością wykonywania czynności religijnych (§ 122; są dozwolone, o ile nie sprzeciwiają się porządkowi publicznemu i dobrem obyczajom); wreszcie także z wolnością badań naukowych i ogłaszania ich rezultatów oraz z wolnością sztuki (§ 118; są one wolne, o ile nie naruszają ustawy karnej).

W najbardziej charakterystyczny sposób ujęta została «gwarancja» własności: «Własność prywatna może być ograniczona jedynie w drodze ustawy. Wywłaszczenie jest możliwe jedynie na mocy ustaw i za odszkodowaniem, o ile ustawa jakaś wyraźnie nie postanawia, względnie nie postanowi, że niema być dane odszkodowanie» (§ 109). A więc ustawodawca nie jest tak nawet ograniczony względami na nietykalność wła-

sności, jak na przykład w Polsce, gdzie Konstytucja mówi: «Rzplita Polska... dopuszcza tylko w wypadkach ustawą przewidzianych zniesienie lub ograniczenie własności... ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem».

Tutaj należą także przepisy: «Ograniczenie lub pozbawienie wolności osobistej możliwe jest jedynie na podstawie ustawy. Również jedynie na podstawie ustawy może władza publiczna żądać od obywatela osobistych świadczeń» (§ 107). Albo: «Można nakładać podatki i wogóle publiczne daniny jedynie na podstawie ustawy. Również jedynie na podstawie ustawy można grozić karami i je nakładać» (§ 111). Konstytucja zatem co do wielu praw wolnościowych nie daje jednostce w gruncie rzeczy żadnych realnych zabezpieczeń przed arbitralnością ustawodawcy, — zwyczajny ustawodawca może w rzekomo wolną od ingerencji państwa sferę jednostki wkraczać swobodnie, ograniczać i ścieśniać tę sferę, i uwarunkowywać dowolnie wszelką działalność obywateli. —

Konstytucja zawiera jednak także i co do praw wolnościowych pewne postanowienia mniej elastyczne, o bezwzględnym charakterze, któremi Trybunał Konstytucyjny będzie mógł mierzyć prawność ustaw. Tutaj zaliczyć należy przede wszystkim ów przepis o dopuszczalnym jedynie na podstawie zasad prawa międzynarodowego wyjątkowem postawieniu cudzoziemców, jak również zasadę równości wszystkich obywateli. Również kilka pozytywnego charakteru przepisów podaje ustawa konstytucyjna z 9 kwietnia 1920 r. co do aresztowania oraz rewizji domowej. Stanowią one głównie formy, jakie mają być stosowane przez władze przy przedsięwzięciu tych czynności. — Pozytywny charakter ma również zakaz z § 113: «Zasadniczo nie jest dozwolone poddawanie prasy cenzurze prewencyjnej», o ile terminowi «zasadniczo» przypisze się znaczenie »bezwzględnie«, a nie »w zasadzie«, od której możliwe są wyjątki. A dalej tutaj także zaliczyć należy absolutnie ujęte prawo koalicji: «Gwarantuje się prawo tworzenia związków dla ochrony i dla popierania stosunków pracy (robotniczych) i gospodarczych. Zabronione są wszelkie czyny jednostek lub związków, przejawiające się jako umyślne naruszenie tego pra-

wa» (§ 114). — Absolutny charakter ma również prawo petycji: «Prawo petycji przysługuje wszystkim, — osobom prawniczym i stowarzyszeniom wyłącznie w granicach ich zakresu działania» (§ 115). Dalej postanowienia: «Nikt nie może być zmuszony ani bezpośrednio ani pośrednio do jakiejkolwiek czynności religijnej, — z zastrzeżeniem jednak praw wypływających z władzy ojcowskiej i opiekuńczej» (§ 123). Tu należy § 121: «Zaręcza się wolność sumienia i religii», oraz § 124: «Wszystkie wyznania religijne są równe wobec prawa» (tem postanowieniem zniesione zostało dawne austriackie rozróżnienie wyznań uznanych i nieuznanych przez państwo; wszystkie wyznania są równe i korzystają z tych samych praw, wykonywanie jednak określonych funkcji religijnych może być według §§ 122 i 125 zakazane, o ile one sprzeciwiają się porządkowi publicznemu lub moralności publicznej). Tutaj wkońcu należy zaliczyć te postanowienia rozdziału o sądownictwie, które zaręczają obywatelom podleganie forum ustanowionemu zgóry na podstawie powszechnych przepisów, oraz sądenie ich w postępowaniu zbudowanem według zasad określonych w Konstytucji.

Gwarancje mogą mieć wreszcie trzecie jeszcze znaczenie. Mogą one ograniczać ustawodawcę w upoważnianiu Rządu do normowania pewnych materij w drodze rozporządzeń. Była już mowa o tem przy okazji rozpatrywania władzy reglementacyjnej Rządu. Takie pozytywne znaczenie mają wszystkie artykuły Rozdziału V Karty, nawet te, które nie stawiają żadnych materjalnych granic samemu ustawodawcy. Wymagają one zawsze tego, by odnośne przedmioty były normowane zawsze — bądź wyłącznie, bądź przynajmniej w głównych zasadach — przez same ustawy. Prócz wymienionych już artykułów, takie jedynie pozytywne znaczenie może mieć jeszcze także art. 127, stanowiący obowiązek wojskowy: «Każdy zdolny obywatel państwowi Republiki Czechosłowackiej winien jest poddać się wyćwiczeniu wojskowemu i usłuchać wezwania do obrony państwa. Szczegóły normuje ustawa».

Natomiast dekoracyjne, co najwyżej programowe je-

dynie znaczenie mają §§ 119 i 126. Pierwszy z nich głosi: «Publiczne nauczanie będzie tak urządzone, aby nie stało w sprzeczności z wynikami badań naukowych». Drugi zaś oddaje małżeństwo, rodzinę i macierzyństwo pod szczególną ochronę ustaw.

ROZDZIAŁ VII

OCHRONA MNIEJSZOŚCI

Ostatni rozdział Karty p. t. «Ochrona mniejszości narodowych, religijnych i rasowych» obejmujący §§ od 128—134, oparty jest na traktacie zawartym między Czechosłowacją a mocarstwami Koalicji w Saint Germain. Uzupełnia go ustawa konstytucyjna z 29 lutego 1920 r. o ustaleniu zasad prawa językowego w Republice Czechosłowackiej, tworząca stosownie do § 129 Karty jej część składową.

Czechosłowacja nie jest państwem narodowościowo jednolitem: około 35% ludności należy do obcych narodów. Największą z tych mniejszości jest niemiecka: liczy około 3,100.000. Po niej idą Węgrzy (około 750.000), Rusini (450.000), Polacy (około 75.000), wreszcie Rumuni. Czechosłowaków jest około 8,800.000 — w tem Słowaków około 2,000.000. Państwa Koalicji, przyznając Republice Czechosłowackiej terytorja o zwartej nieraz obcej ludności, odstępując przeto od zasady narodowościowej, którą wywiesiły na swym sztandarze, czuły się w obowiązku zabezpieczyć los tych mniejszości. Stąd traktat w Saint Germain i odnośne ustępy Karty. Ujęcie ochrony mniejszości w osobnym rozdziale nie jest uzasadnione jakimś odrębnym charakterem prawnym tych praw. Są one w istocie swojej gwarancjami swobód jednostek, takimi samemi, jak gwarancje zawarte w poprzednim rozdziale. Nie odnoszą się też do grup, nie stawiają tych grup jako osób prawnych, korzystających z pewnych konstytucyjnie zagwaranto-

wanych uprawnień; odnoszą się do uprawnień jednostek. Jedyna różnica, że służą tym jednostkom ze względu na ich przynależność etniczną, religijną, czy rasową. Konstytucja czechosłowacka nie powołuje (jak to czyni Konstytucja polska) autonomicznych związków mniejszości o charakterze publicznoprawnym, — gwarantuje ona jedynie jednostkom należącym do mniejszości zupełną równość z innymi obywatelami, oraz wolność rozwijania swej kultury, pielęgnowania swego narodowego języka i używania go w życiu prywatnem, oraz w określonych granicach w życiu publicznem.

Jakież prawa gwarantuje Konstytucja obywatelom nie czechosłowackiej narodowości? 1) Wszyscy obywatele Republiki są całkowicie równi wobec prawa i korzystają z równych praw cywilnych i politycznych bez różnicy rasy, języka lub religii. Różnice religii, wiary, języka i rasy nie mogą stanowić dla żadnego obywatela Republiki przeszkody dostępu do służby, urzędów i godności publicznych, ani wykonywania jakiegokolwiek przemysłu lub zawodu. 2) Obywatele Republiki mogą w granicach powszechnych ustaw swobodnie używać w stosunkach prywatnych i handlowych, w stosunkach religijnych, w prasie i wszelkich publikacjach, na publicznych zgromadzeniach ludowych, jakiegokolwiek języka (§ 128). 3) Zabroniony jest jakikolwiek rodzaj gwałtownego odnaradawiania, a naruszenie tej zasady może ustawa uznać za przestępstwo (§ 134). 4) O ile stosownie do powszechnych ustaw przysługuje obywatelom prawo zakładać na koszt własny zakłady humanitarne, religijne i społeczne, szkoły i inne zakłady wychowawcze, kierować je i zarządzać niemi, — są wszyscy obywatele równi bez względu na narodowość, język, religję i rasę, i mogą w tych zakładach swobodnie używać swego języka i wykonywać swą religję (§ 130). Te prawa przysługują wszystkim obywatelom na terytorjum całej Republiki.

Większe jeszcze prawa mają obywatele nie czechosłowackiej narodowości zamieszkujący w znaczniejszej liczbie pewne części terytorjum Republiki. Oto one:

1) Oficjalnym państwowym językiem Republiki jest język czechosłowacki. Wskutek tego jest on językiem urzędowym wszystkich sądów, władz, zakładów, przedsiębiorstw i orga-

nów Republiki, językiem głównego tekstu papierów bankowych i banknotów, językiem, którego siła zbrojna używa w dowództwie i służbie (§ 1 ustawy z 29 lutego).

Według ustawy z 20 grudnia 1921 r. wychodzi w tym oficjalnym państwowym języku «Zbiór ustaw i rozporządzeń», tekst zaś czeski (słowacki) jest jedynie autentyczny. Według ustaw regulaminowych język czechosłowacki jest językiem Narodowego Zgromadzenia: w nim przemawiają członkowie Rządu, on jest językiem władz i funkcjonariuszów Zgromadzenia. Posłowie (senatorowie) mniejszości mogą jednak składać przysięgę w swoim języku, mogą w nim przemawiać, mogą w nim wreszcie stawiać wnioski, interpelacje i t. d. W tym ostatnim wypadku podstawę obrad stanowi tekst czeski (słowacki), bądź dołączony przez posła samego do wniosku, bądź sporządzony przez kancelarię Izby.

Język czechosłowacki jest fikcją, której w rzeczywistości nic nie odpowiada; w rzeczywistości istnieją dwa języki: czeski i słowacki. Należy wnosić, że są one całkowicie równouprawnione. § 4 Ustawy językowej rozgranicza w następujący sposób ich terytorjalne sfery działania: «Urzędy używające państwowego, oficjalnego języka na tem terytorjum Republiki, które przed dniem 28 października 1918 należało do królestw i krajów zastąpionych w Radzie Państwa, lub do Królestwa Pruskiego, urzędują prawidłowo po czesku, na Słowaczynie prawidłowo po słowacku. Słowackie załatwienie urzędowe podania czeskiego, lub czeskie załatwienie urzędowe podania słowackiego, uważa się za załatwienie sporządzone w języku podania».

Uznanie języka czechosłowackiego za oficjalny, urzędowy język, nie znaczy jednak, że języki mniejszości nie mogą być używane przez obywateli w stosunkach z władzami. Jeżeli w jakimś okręgu sądowym mieszka przynajmniej 20% obywateli używających jakiegoś innego, niż czechosłowacki, języka, sądy, władze i organa Republiki, których właściwość rozciąga się na ten okręg (a zatem także wyższe instancje), obowiązane są przyjmować od obywateli podania w języku odnośnej mniejszości i wydawać załatwienia tych podań nietylko w czechosłowackim języku, ale także w języku podania. Rozporządzenia

mogą nawet zezwolić na wydawanie załatwień wyłącznie w języku podania. Pod temi samemi warunkami oskarżyciel publiczny ma obowiązek wnieść skargę karną przeciw oskarżonemu innego języka także lub wyłącznie w języku oskarżonego. Rozporządzenia mają ustalić, w jakim języku ma być w takich wypadkach prowadzona rozprawa. Gdy władze z urzędu zwracają się do stron, wówczas w powyższych okręgach na żądanie stron ma im być doręczone pismo także lub wyłącznie w ich języku. Wreszcie w tych okręgach ogłoszenia władz mają być skuteczniiane także w języku mniejszości (§ 2 ustawy z 29 lutego).

2) Władze samorządowe, ciała reprezentacyjne i wszystkie publiczne korporacje w państwie obowiązane są przyjmować podania skuteczniione w języku czechosłowackim i załatwiać je. Mogą (ale nie muszą) używać stale języka czechosłowackiego na swoich zebraniach i obradach; muszą w tym języku postawione wnioski uczynić przedmiotem obrad. Język publicznych ogłoszeń i zewnętrznych oznaczeń władz autonomicznych ma ustalić państwowa władza wykonawcza. Język wewnętrzny zatem władz autonomicznych zależy od nich samych, — język czechosłowacki ma jedynie zagwarantowane swe prawa w stosunkach ich na zewnątrz. — Urzędy samorządowe i t. d. mają wobec obywateli należących do mniejszości te same obowiązki i pod temi samemi warunkami, co władze państwowe (§ 3 ustawy z 29 lutego).

3) W miastach i okręgach, w których osiedlona jest znaczniejsza ilość obywateli innego jak czechosłowacki języka (stosownie do § 133 Karty ustawa ma określić znaczenie terminu «znaczniejsza ilość»), ma być dzieciom tych obywateli zabezpieczona możność otrzymywania nauki w ich własnym języku, z tem, że język czechosłowacki może być ustanowiony jako przedmiot obowiązkowy (§ 133).

4) Mniejszości religijne, narodowe i językowe, osiedlone w miastach i okręgach w znaczniejszej liczbie, mają zabezpieczony stosowny udział w kwotach przeznaczonych przez budżet państwa, budżety gminne lub inne publiczne budżety na cele wychowawcze, religijne lub humanitarne w tych miastach i okręgach (§ 132). We wszystkich szkołach ustanowionych

dla członków mniejszości narodowych odbywa się nauka w ich języku, również ustanowione dla nich kulturalne instytucje zarządzają się w tym języku (§ 5 ustawy z 29 lutego).

Jak widać z wszystkich powyższych przepisów, Konstytucja stara się w szerokiej mierze zabezpieczyć prawa mniejszości narodowych, zarówno językowe, jak kulturalne. Bardzo poważną gwarancję swych praw mają również mniejszości w proporcjonalności ścisłej wyborów do wszystkich ciał reprezentacyjnych, poczynając od gminy a skończywszy na Zgromadzeniu Narodowym. Dała temu wyraz zwłaszcza ostatnia ordynacja wyborcza, czyniąc podstawą przydziału mandatów w trzecim skrutynjum wskaźnik narodowościowej przynależności kandydatów. Twórcy Konstytucji mieli świadomość, że koniecznie należy pozyskać mniejszości. Nie rezygnując z pierwszeństwa języka czeskiego (słowackiego), jako języka większości, oraz języka narodu, który państwo stworzył, uznawali, że bez poparcia mniejszości państwo nie może się rozwijać, i starali się pozyskać mniejszości do współpracy. Nie chcieli, by w nowej Republice wytworzyły się takie stosunki, które panowały w dawnej Austrii i które doprowadziły w końcu monarchję habsburską do upadku. Pragnęli temu zapobiec przez zapewnienie innym narodowościom sprawiedliwości i pełnego rozwoju kulturalnego. Chcieli przez okazanie dobrej woli wzbudzić wśród mniejszości zaufanie i przychylność. I zrobili wiele: Językowi czeskiemu (słowackiemu) przyznali słusznie należące mu się w Republice Czechosłowackiej pierwszeństwo, lecz ma on być *primus inter pares*: inne języki nie są skazane na milczenie, także w życiu publicznym są dopuszczone i równouprawnione w granicach wskazanych jednolitością państwa, słuszością i techniczną możliwością.

Zdaje się jednak, że twórcy Konstytucji celu swojego dotychczas nie osiągnęli. Ustawa językowa nie zadowoliła Niemców przede wszystkim, o których głównie chodziło. Skarżą się oni zwłaszcza, że terytorjum, na którym język niemiecki ma zabezpieczone swe prawa, zostało ścieśnione bez jakiegokolwiek rozumnej podstawy w sposób najdotkliwszy. Nie umieją czy nie chcą zrozumieć nowych warunków, przystosować się do zmienionych całkowicie układów i stosunków. Z większą już

słusznoscia zarzucają ustawie, że zawiera liczne luki, że nie ogarnia całości różnorodnych stosunków, że zwłaszcza nie daje żadnych gwarancyj językowych osobom prawnym (prywatnym i publicznym) tworzonemu przez mniejszości, w stosunkach ich z władzami państwowymi. Również Czesi nie byli zadowoleni z ustawy językowej. Spotkała ją ostra krytyka z punktu widzenia formalnego. Zarzucano jej, że jest niejasna, niezupełna, że nie reguluje nawet zasad rozwiązania problemu, że zostawia ogromne pole rozporządzeniom, że wreszcie używa terminów nieścisłych i nieokreślonych. Bezstronny sąd musi jednak uwzględnić, że ustawa językowa jest ustawą konstytucyjną, a więc z natury swojej ramową, i że pozostawiając wiele szczegółów (nieraz pierwszorzędного znaczenia) rozporządzeniom, postępuje ostrożnie i celowo. Uwalnia bowiem w ten sposób Zgromadzenie — bardzo niejednolite w swym składzie — od konieczności zajęcia się kwestją, niosącą w sobie wiele materiału palnego, co z pewnością dla rychłego załatwienia sprawy i wprowadzenia ustawy w życie może być tylko korzystne. A rozporządzenia językowe nie powinny być w zasadzie niebezpieczne ani dla praw Czechów, ani dla słuszných żądań mniejszości, gdyż temu przeciwdziała zarówno skład parlamentu, jak cała konstrukcja Rządu. Kompromis, pogodzenie sprzecznych dążeń, narzuca się Rządowi siłą rzeczy, i Rząd w rozporządzeniach językowych nie będzie mógł uchylić się od unormowania odpowiadającego wypadkowej sił. Zasady słusznego kompromisu będzie zaś z pewnością łatwiej sformułować Rządowi, niż w podnieceniu walki działającemu Zgromadzeniu.

ZAMKNIĘCIE

Rozbiór paragrafów Konstytucji czechosłowackiej i najważniejszych przepisów ustaw z nią związanych, organizujących szczegóły ustroju, skończony. Pozostaje jeszcze zebrać razem rozprószone rysy i odtworzyć syntetycznie sylwetkę Konstytucji, pokusić się o podanie najistotniej charakteryzujących ją cech, określić typ zasadniczy, do którego należy, i uwypuklić indywidualizujące ją momenty.

Konstytucja czechosłowacka stwarza ustrój nawskróś demokratyczny, oparty na jak najszerszej pojętym liberalizmie politycznym, społecznym i narodowościowym. Społeczeństwo samo ma rządzić sobą za pośrednictwem wybranych przez siebie przedstawicieli, którzy znów wybierają Prezydenta Republiki i kontrolują oraz inspirować mianowany przezeń Rząd. Społeczeństwo całe, we wszystkich swoich częściach, we wszystkich odłamach swej opinii i swych interesów, powołane jest do głosu i do współdziałania w kierowaniu państwem, zapożyczając powszechnych i proporcjonalnych wyborów. Czem jednak różni się ta Konstytucja od innych, na podobnych zasadach opartych konstytucyj, równie jak ona hołdujących systemowi Republiki parlamentarnej i zasadzie demokratycznych wyborów? Jakaż jest jej własna idea przewodnia?

Różni się w pierwszym rzędzie tem, że jest konstytucją prawdziwą, w formalnem tego słowa znaczeniu. Dzięki temu, że ustawa zasadnicza jest ustawą istotnie najwyższą, której nikomu nie wolno naruszać, gdyż każdy, nawet ustawodawca zwyczajny, w sprzecznej z nią działalności swojej napotka na

obwarowania broniące jej nietykalnej wyższości, — dzięki temu stworzony przez Konstytucję szkielet urządzeń państwowych, szkielet, co ma podtrzymywać i spajać w jednolitą, celowo skonstruowaną całość wszystkie organa życia publicznego, jest trwały, mocny i odporny. Kościec ten będzie mógł naprawdę wyznaczyć kontur form całego ciała społecznego, stać się stałą jego podporą i harmonizatorem, sprowadzającym w formalną jedność wszelkie nowe organa i kanały życia zbiorowego, wytwarzane przez różnolite potrzeby, zaspakajające różne socjologiczne cele. Będą one musiały narastać na tym szkielecie, skupiać się koło niego w przezeń wskazanem miejscu, szukać dla swych funkcji przestrzeni i granic w zakreszonych przezeń kierunkach. Dzięki «konstytucyjności» Konstytucji może ona stać się regulatorką życia. Abstrahując od jakichś wstrząśnięć i kataklizmów niedających się przewidzieć ani ująć w prawa, życie nie będzie mogło podmywać grobli prawnych, burzyć ich, i wznosić znowu inne pozorne regulatory z piasku, nie będzie mogło rozlewać się i szumieć chaotycznie, bezładnie, nie będzie mogło, nieokiełznane i bezkształtne, dusić się samo własną bujnością. Będzie musiało wlewać się w koryta z trwałego materiału wzniesione, choć nie spetryfikowane i niezienne, płynąć łóżyskami zgóry planowo budowanymi.

Nie wystarcza ująć stosunki życia w prawne reguły. Co raz to inne, zmienne i nieraz w przeciwległe krańce przerzucające się normowanie tych samych przejawów mija się z socjologicznym przeznaczeniem prawa. Z ideą prawa musi się łączyć cecha względnej choćby trwałości, boć przecież ta trwałość jest podkładem regularności stosunków, gwarancją porządku, ona zabezpiecza owocność podjętych z świadomym celem działań ludzkich, ona podpira energję tą pewnością, którą daje zaufanie. Prócz cechy trwałości z ideą porządku prawnego musi się łączyć także cecha jego jednolitości. Konstytucja czechosłowacka czyni zadość tym wymogom, kładąc fundament pod porządek prawny ściśle zhierarchizowany. Sama ujmuje społeczeństwo w stalową obręcz, a na stróża swej nienaruszalności powołuje Trybunał Konstytucyjny; — niższe od niej hierarchją ustawy wyłącznie przez ustawodawcę mogą być zmieniane, i nie jest to tylko teoretycznym postu-

latem; — najbardziej z wszystkich norm plynne rozporządzenia mają dla siebie wiele terenów zamkniętych, ich kroki zawsze od ustawodawcy uzależnione i przezeń kierowane, a granic tych strzegą, prócz ustawodawcy, wszystkie sądy; — wkońcu Sąd Najwyższy i Najwyższy Trybunał Administracyjny pilnują formalnej i materjalnej zgodności norm konkretnych (aktów władz wykonawczych) z normami abstrakcyjnymi. Konstytucja czechosłowacka daje pozytywny wyraz zasadom trwałości i jednolitości, stara się je zrealizować i stwarza sama środki i sposoby ich zabezpieczenia. Wskutek tego sama Konstytucja staje się jedną z żywych, twórczych sił życia zbiorowego, wartością rzeczywistą i czynną, a Republika Czechosłowacka przyobлека charakter faktyczny państwa prawnego. To jedna z cech wyróżniających Konstytucję czechosłowacką od innych konstytucyj: dąży do urzeczywistnienia idei prawności.

Drugiej takiej cechy można dopatrywać się w dążeniu do oparcia państwa na idei sprawiedliwości. Często łączy się nierozzerwalnie demokratyzm z zasadą absolutnych rządów większości. Powszechność wyborów, tego źródła wszelkiej władzy w demokratycznym ustroju, daje zwycięstwo liczbie. Momenty jakości absorbuje ilość, większa masa kieruje mniejszą, słabszy liczebnie ulega silniejszemu. Czechosłowacja jest republiką demokratyczną, jej Konstytucja oddaje władzę większości i kładzie prawo liczby za naczelne i rozstrzygające. Konstytucja ta nie eliminuje jednak jakości całkowicie poza obręb swych zainteresowań. Dzięki najbardziej konsekwentnie, najbardziej literalnie przeprowadzonej zasadzie proporcjonalności, jakości społeczne, narodowościowe i t. d., choćby ilościowo mniejsze, są dopuszczone do głosu, nie są skazane na przytłoczenie i zduszenie przez większość, mogą się wypowiedzieć na oficjalnych forach i wpływać na bieg spraw publicznych w miarę swoich sił. O ich losie nie decyduje większość bez nich.

W Czechosłowacji umiarkowanie demokratycznej przewagi liczby zasadą proporcjonalności ma szczególne znaczenie ze względu na skomplikowane stosunki narodowościowe Republiki. Konstytucja nie buduje państwa nacjonalistycznego, wyłącznie czeskiego i słowackiego. Czesi i Słowacy posiadają te same tylko prawa polityczne, co inne narodowości Repu-

bliki, nie są postawieni na wyjątkowym stanowisku, jako naród samowładczy, innym panujący. Konstytucja traktuje szczerze wszystkich narówni, w najszerszej mierze powołuje wszystkich do pokojowej współpracy. — Mniejszości, tak licznie reprezentowane w Zgromadzeniu, skarżą się wprawdzie, że ich reprezentanci są przegłosowywani i że nie mają żadnego wpływu. Skłonne do opozycji zasadniczej, nie przebiegającej w środkach, nie mogą pogodzić się z swoją rolą mniejszości, wysuwając radykalne żądania. Z pewnością jednak, będąc tak poważnymi, mogłyby inną rolę odegrać. Są na tyle silne z woli Konstytucji, by każdy Rząd musiał się z nimi liczyć. Warunki geograficzne i ekonomiczne zmuszają te ludy do współżycia; mniejszości to odczuwają i naogół nie mają dążności do odrywania się od Czechosłowacji, do wejścia w związki z innemi jakimiś ościennymi państwami. Nie zdają się wykazywać parcia ku rozbiciu Republiki, nie widać wśród nich irredenty. Stosunki, będące dotychczas w stanie fermentu, powinny się zczasem ustalić, przelać w jakąś formę współżycia. Konstytucja zaś, traktując równo obie strony, wyposażając mniejszości w środki do walki z hegemonją Czechów, wskazuje konieczność szukania i znalezienia jakiegoś *modus vivendi*. Sama steruje ku wyspie kompromisu, zdaje się wołać do Czechów, że winni oddać mniejszościom to, co się im należy, — do mniejszości, że winny zrezygnować z tego, czegoby, jako mniejszości, nie mogły nigdzie indziej osiągnąć.

Konstytucja obrała drogę dłuższą i trudniejszą, ale — przy głębszem zastanowieniu przyznać to trzeba — pewniejszą. Ma być podstawą porządku całego. O ileż łatwiej byłoby osiągnąć porządek przez siłę, oddać większości, wprost czy ukrytemi środkami, monopol na stawianie reguł tego porządku, — postanowić, że wola większości zawsze będzie zgodna z najwyższą wolą państwa wyrażoną w Konstytucji. Konstytucja poszła jednak inną drogą. Będąc demokratyczną, stawia sobie szczytne zadanie oprzeć porządek na sprawiedliwości. Jest w tem piękna wiara w człowieka, jego zdolność do opanowania ciasných, egoistycznych instynktów, przesądów i zacierzwień mących świadomość prawdziwego interesu, wiara w jego postęp umysłowy i obyczajowo-moralny, w jego wolę do zdo-

bywania w ciągłym trudzie i napięciu energii, w ustawicznej pracy nad sobą, szlachetniejszych form współżycia, w których każdemu będzie oddane, co mu się należy. Jest świadomość obowiązku każdego narodu, by współpracował z całą ludzkością nad zwycięstwem ducha. Ten humanitaryzm głęboki zdaje się być najcenniejszą właściwością ducha czeskiego. Ożywia on wszystkich wielkich działaczy narodowego odrodzenia Czech, ich wielkich myślicieli i poetów, dźwięczy tak czystym tonem w pismach twórcy Państwa Czechosłowackiego, Prezydenta Masaryka. Ten humanitaryzm, który umie pogodzić w sobie gorące umiłowanie swojego narodu i nieugiętą wolę w bronienu jego praw z uznaniem równego prawa innych narodów, który pojmuje narody jako istności solidarne z sobą w pracy nad tworzeniem i realizowaniem ogólnoludzkich celów i ideałów, głosi także Konstytucja czechosłowacka. Nie jest ona tylko suchym tekstem prawnym, lecz jest żywym promieniem światła, który wskazuje obywatelom wysokie wprawdzie, lecz osiągalne horyzonty. Sprawiedliwość jako reguła naczelną polityki — to idea śmiała, lecz i mądra, zdolna najlepiej zabezpieczyć byt państwa samego, jeśli się weźmie pod uwagę wysoki naogół poziom uświadomienia i kultury społeczeństwa Czechosłowacji. Idea sprawiedliwości przenika Konstytucję i stanowi jej bardzo charakterystyczny rys.

Sprawiedliwość jest ideą porządku opartego na równowadze sił społecznych, zaspokojonych w swych interesach uprawnionych dobrem całości. Równowaga jest także ideą inspirującą zespół zasad, organizujących machinę ustrojową Republiki. Jeżeli się dopatruje w Konstytucji polskiej wyrazu tendencji, by powierzyć Sejmowi bezwzględną supremację nad innymi naczelnymi organami, tendencji przejawiającej się z jednej strony w skoncentrowaniu całej władzy w Sejmie (w małej części jedynie zmuszonym dzielić się tą władzą z Senatem), z drugiej zaś strony w prawie zupełnem pozbawieniu egzekutywy możliwości przeciwważenia Sejmu, — to przeciwnie w Konstytucji czechosłowackiej można dopatrzeć się tendencji wprost odwrotnej. Ta Konstytucja dąży do zrównoważenia organów, dbając o to, by egzekutywa — w systemie rządów parlamentarnych z natury rzeczy uzależniona od legislatywy —

nie stała się jednak tylko organem legislatywy, lecz by zachowała swą odrębność, indywidualność i odporność. Przerostowi władzy legislatywy mają przeciwdziałać pełna dwuizbowość oraz prawa egzekutywy wobec legislatywy, głównie prawa Prezydenta rozwiązania Izb i veta zawieszającego, tudzież prawo Rządu zarządzenia referendum.

Przerostowi władzy egzekutywy dostatecznie przeciwdziałają z drugiej strony prawa Zgromadzenia Narodowego wobec niej, oraz wyraźna dwuczłonowość budowy samej egzekutywy. Każda przeto władza jest wewnętrznie zrównoważona dzięki swojej budowie, oraz zdolna jest równocześnie do równoważenia władzy drugiej. Każda z władz jest zarazem dostatecznie silna do przeprowadzenia powierzonych sobie przez Konstytucję agend z energją i wydatnie, — niedość zaś silna, by mogła łatwo wyłamać się z pod porządku ustalonego przez Konstytucję i uzurpować sobie pełnię władzy. Władze o sądowym charakterze wreszcie, Trybunał Konstytucyjny, utrzymujący legislatywę w jej konstytucyjnych granicach, Trybunał Administracyjny, pilnujący prawności aktów egzekutywy, nie małą rolę odgrywają w tym systemie hamulców. A wszystkie urządzenia zmierzają do zbudowania drogi dla harmonijnej współpracy wszystkich organów, zachowujących swą odrębność i należyty wpływ na bieg spraw publicznych.

W ciągu analizy niejednokrotnie nasuwała się sposobność wskazania na pewne niedociągnięcia w zasadniczo dobrze postawionej kwestji organizacji władz i wzajemnego ich do siebie stosunku. Cel zrównoważenia władz byłby może w większym jeszcze stopniu osiągnięty przy innem np. unormowaniu składu Senatu, lub na innych podstawach opartych wyborach Prezydenta Republiki, co by lepiej mogło zabezpieczyć niezawisłość i samodzielność stanowiska tych organów. Mimo to jednak myśl Konstytucji jest jasna, i zrobiła ona wiele dla jej zrealizowania.

W jakim kierunku pójdzie dalszy rozwój wypadków, — czy Konstytucja utrzyma się, czy odpowiada ona w pełni sytuacji i potrzebom Czechosłowacji, czy życie samo nie wykaże jakichś jej wad, które przy teoretycznem jej analizowaniu na jaw nie występują, — to są już pytania, wychodzące poza ramy niniejszej książki. Poprzestać trzeba na stwierdzeniu, że Kon-

stytucja czechosłowacka przedstawia się jako pomnik dużej kultury umysłowej, specjalnie prawniczej i politycznej. Korzystając w szerokiej mierze, w wielu swych częściach, a nawet w zarysie głównym całego ustroju, ze zdobyczy długiego historycznego rozwoju innych państw, z cudzych doświadczeń i rozważań, nie naśladuje jednak bezdusznie, ślepo i po doktrynersku, a w wielu punktach wykazuje pomysłowość i oryginalność. Podaje szczęśliwe naogół sformułowania prawnicze i stwarza całość dobrze obmyśloną i celowo skonstruowaną, — równocześnie mądrą i owianą szlachetnym, idealistycznym duchem.

BIBLIOGRAFJA

I. Wydania tekstów Karty i ustaw z nią związanych.

- Fr. Weyr, Ustavní zákony čsl. republiky («Sbirka zákonů československých» III). Brno 1920.
— Volební řád do Národního Shromáždění (Sb. zak. čsl. II). Brno 1920.
Haasze, Jednací řád poslanecké sněmovny, senátu a Stálého Výboru Národního Shromáždění R. Čsl. (Sb. zak. čsl. IV). Brno 1920.
Jiří Hoetzel, Ustava Republiky Československé. Praha 1920.
J. Žlabek a V. Verner, Řády volení do Národního Shromáždění se zákonem o volebním soudě. Praha 1925.
Dr Leo Epstein, Studienausgabe der Verfassungsgesetze der Tschechoslovak. Republik. Reichenberg 1923.

II. Powstanie Państwa Czechosłowackiego i Rewolucyjne Zgromadzenie Narodowe.

- Diplomatické dokumenty o československém státu. 1918.
Cyrill Merhout, Dokumenty našeho osvobození. Praha 1919.
T. G. Masaryk, Die Weltrevolution. Berlin 1925.
Maurice Mercier, La formation de l'État Tchécoslovaque. Paris 1923.
Louise Weiss, La République Tchécoslovaque. Paris 1919.
Louis Eisenmann, La Tchécoslovaquie. Paris 1921.
Ján Papánek, La Tchécoslovaquie. Prague 1923.
Ludwig Spiegel, Die Entstehung des Tschechoslowakischen Staates. Prag 1921.
Dr Jan Kápras, Český stát v historickém vyvoji a v dněšní podobě dle ustanovení kongresu pařížského. Praha 1920.
Butter et Rumi, La République Tchécoslovaque. Prague 1921.
Gregor, Československá republika podle mírových smluv («Vsěhrd» II).
Dr Jan Šimak. Československé státní území. Bratislava 1924.
Dr M. Hlavička. K otázce doby vzniku suverenity Č. S. R. v jednotlivých dněšních jejích částech («Právník» 1922).
Kučera, Nový stát s hlediska mezinárodního, se zvláštním zřetelem k československému státu («Casopis» VII).

Národní Shromáždění Československé v prvním roce Republiky. Vydalo Předsednictvo Národního Shromáždění. Praha 1919.
Politika. Co má vědět o československé Republice každý občan. I. Redigoval Dr. Zdeněk Tobolka. Praha 1923.

III. Tymczasowa Konstytucja Republiki Czechosłowackiej.

Tekst: Dr Zdeněk V. Tobolka, Ustava československé Republiky. Díl I. Praha 1919.

Weyr, Ustava Republiky československé. Brno 1918.

Hoetzel, President Republiky (V. M. V. 1919).

— Výklad § 19 zákona ze dne 13 listopadu 1918, č. 37. Sb. z. a n. (V. M. V. 1919).

Dr Ludwik Spiegel, I. Die vorläufige Verfassung des tschechoslowakischen Staates. II. Der Entwurf einer Wahlordnung für die tschechoslowakische Nationalversammlung. Prag 1919.

IV. Konstytucja z 29. II. 1920 r.

Dr Frant. Weyr, Soustava československého práva státního. Druhé vydání. Praha 1924.

Recenze: Baxa (Časopis 1922). — Joachim («Naše Věda» r. V). — Joachim (V. M. V. 1921). — Hoetzel («Parlament» I). — Kadlec («Sborník» 1921).

Dr Jiří Hoetzel, Ustavní listina československé Republiky («Sborník» 1920).

— Poznámky k ústavní listině Republiky Československé (na základě důvodové zprávy. (V. M. V. 1920).

Bohumil Baxa, Ustavní listina československé Republiky a vliv cizích ústav («Sborník» 1921).

Dr Vrat. Kalousek, Srovnání ústavních listin republik středoevropských (V. M. V. 1922).

Dr F. Vavřínek, Základy práva ústavního. IV vydání. Díl I a II. Praha 1920—1921. Recenze: Hoetzel («Parlament» I).

Weyr, Das Verfassungsrecht der tschechoslowakischen Republik («Zeitschrift f. öff. Recht» 1920).

— Der tschechoslowakische Staat. Seine Entstehung und Verfassung («Jahrbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart», Band XI).

Dr Heinrich Rauchberg, Bürgerkunde der tschechoslowakischen Republik. Reichenberg 1922.

V. Poszczególne zagadnienia czechosłowackiego prawa konstytucyjnego.

Dr M. Hlavička, Několik slov o ústavním soudě (V. M. V. 1920).

Dr Jar. Krejčí, Před zřízením ústavního soudu («Parlament» I).

Dr M. Hlavička, Podkarpatská Rus, den připojení k Č. S. R. a významnější otázky s tím související. («Všehrd» III).

- Bohumil Baxa, Parlament a parlamentarism. Parlament, jeho vývoj, složení a funkce. Díl I. Praha 1924.
- Redslob, La régime parlementaire. Paris 1924.
- Edelštejn, Několik poznámek o úpravě moci zákonodárné w Československé Republice («Všehrd» I).
- Edouard Jolly, Le pouvoir législatif dans la République tchécoslovaque. Paris 1924.
- Dr Zdeněk Neubauer, Význam senátu podle ústavy československé («Všehrd» V). Ankieta p. t. Ukol a postavení senátu. (Glosy senatorów: Prof. Horaček, Dr Faček, Prof. Spiegel, Dr F. Weselý). («Parlament» I).
- Zdeněk Peška, Politické strany jako právnické osoby («Všehrd» II).
- Galla, Právní povaha politických stran («Právní Obzor» IV).
- Prof. Dr Frant. Weyr, Uprava právního postavení politických stran («Vědecká ročinka právnické fakulty Masarykovy University v Brně» II). Brno 1923.
- Akvisiční a reprezentativní kandidáti («Časopis» 1920).
- Georges Picot, La représentation proportionnelle en Tchécoslovaquie («Revue politique et parlementaire» 1923).
- Zdeněk Peška, Vázané kandidátky a volební povinnost («Všehrd» III).
- Ed. Peška, Le Tribunal électoral de la République Tchécoslovaque («Revue du droit public», 1923).
- Jároslav Stránský, K otázce ztráty poslaneckého mandátu výrokem volebního soudu («Časopis» 1923).
- Frant. Weyr, K otázce ztráty poslaneckého mandátu výrokem volebního soudu («Časopis» 1923).
- František Svěřák, Zákon ze dne 29 unora 1920, č. 125 Sb. z. a n. o volebním soudě z novelou ze dne 30 května 1924, č. 145 Sb. z. a n., a zákon ze dne 18 června 1924, č. 144 Sb. z. a n. o inkompatibilitě (nezlučitelnosti) («Časopis» 1924).
- Dr Jan Krejčí, Poslanecká imunita u nás i v cizině («Parlament» I).
- Bohumil Kučera, Československý právní řád a pravo mezinárodní («Časopis» 1923).
- Frant. Weyr, Zcizování státního majetku («Parlament» III).
- Jiří Hoetzel, Stálý Výbor podle § 54 ustavní listiny a §§ 80 a 81 jednacíh řádů sněmovních (V. M. V. 1920).
- Raymond Vernet, Le pouvoir exécutif en droit constitutionnel Tchécoslovaque. Cahors 1922.
- Dr Rudolf Janeček, Odpovědnost Presidenta Republiky a Vlády. Brno 1922.
- Dr Jar. Krejčí, O zodpovědnosti a nezodpovědnosti hlavy republikánského státu («Parlament» I).
- Právní odpovědnost hlavy státu a její francouzský wzor («Parlament» I).

- Dr Václav Joachim, K otázce trestní odpovědnosti hlavy státu («Parlament» I).
- Dr Frant. Weyr, Die sogenannte politische Ministerverantwortlichkeit nach tschechoslowakischem Verfassungsrecht («Prager Juristische Zeitschrift» 1921).
- O rozsáhu práva Prezidenta Republiky československé udíleti amnestií a abolici podle §§ 64 a 103 ust. listiny («Časopis» V).
- Dr Jar. Krejčí, Imenování a propouštění vyšších státních funkcionářů («Parlament II).
- Presidentovo právo veta («Parlament» I).
- K ústavnímu postavení předsedy Vlády («Parlament» I).
- Hobza, Publikace a platnost mírových smluv v českoslov. Republice («Právník», roč. 62).
- Dr Jiří Hoetzel, Meze nařizovací moci podle československé ústavní listiny. Praha 1923.
- Recenzja: Weyr («Časopis» 1923).
- Dr Jaroslav Krejčí, Moc nařizovací a její meze. Praha 1923.
- Recenzja: Hoetzel («Časopis» 1923), tamže odpověď Krejčího. — Adler («Prager Juristische Zeitschrift» V).
- Dr Hans Kelsen, Das Verhältnis von Gesetz und Verordnung in der tschechoslowakischen Verfassungsurkunde («Parlament» II).
- Tamže opinje prof. Duguit i Haurion.
- Hoetzel, Léon Duguit o zmocňovacích zákonech («Časopis» 1924).
- Polemizuje z tym artykulem Krejčí («Parlament» IV).
- Příspěvky k výkladu ústavní listiny («Sborník» 1925).
- Weyr, Delegace zákonodárné moci a její poměr k § 55 ústavní listiny. («Časopis» 1923).
- Dr Zdeněk Neubauer, Meze moci nařizovací («Časopis» 1924).
- Rudolf Petržila, Delegace zákonodárné moci a normativní theorie («Časopis» 1925).
- Vliv § 108 ústavní listiny na některé ustanovení živnostenského řádu («Parlament» III).
- Nařízení v právu finančním a trestním («Parlament» IV).
- Dr Jaroslav Krejčí, Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii. Praha 1924. Recenzja: Petržila («Právník» 1925).
- Dr August Mořička, Poznámky k zákonu na ochranu Republiky. («Právník» 1923).
- Karel Drdacký, K výkladu § 105 ústavní listiny československé («Všehrd» V).
- Dr Cyril Horáček ml. Právní význam základních práv občanských («Sborník» 1925).
- Laštovka, Ustava o poměru náboženských společností ke státu («Právní Obzor» 1922).
- Mir. Holub, Svoboda tisku («Všehrd» V).
- Dr B. Brendler, Náš jazykový zákon. Praha 1920.

Prof. Dr V. Hůra, K otázce jazykového práva cizozemců v československé Republice («Právník» 1921).

Vaněk, Jazykový zákon («Všehrd» II).

— Jazykový zákon (Rozbor prof. V. Hory z poznámkami prof. Svobody, Dra Politzra, B. Řihy a Dr Perka). Praha 1921.

Dr V. Perek, Ochrana menšin národnostních dle mírových smluv a skutečné poměry v naší republice. Praha 1922.

Przy niektórych tytułach podane w skróceniu nazwy czasopism oznaczają:

Časopis = Časopis pro právní a státní vědu (Organ Morawskiego Zrzeszenia Prawników w Bernie).

Parlament = Parlament (Przegląd poświęcony zagadnieniom państwowym i politycznym. Praga).

Právník = Právník (Organ Zrzeszenia Prawników w Pradze).

Právný Obzor = Právný Obzor (Organ Zrzeszenia Prawników na Slowacžynie w Bratislawie).

Sborník = Sborník věd právních a státních (Organ Wydziału Prawnego Karolowego Uniwersytetu).

V. M. V. = Věstník Ministerstva Vnitra Republiky Československé.

Všehrd = Všehrd (Organ stowarzyszenia czeskich prawników «Všehrd» w Pradze).



SPIS RZECZY

	Str
WSTĘP	1
ROZDZIAŁ I. Zewnętrzna forma Konstytucji czechosłowackiej. Stanowisko Konstytucji w czechosłowackim porządku prawnym	19
ROZDZIAŁ II. Zasady organizujące Konstytucję czechosłowacką	31
ROZDZIAŁ III. Zgromadzenie Narodowe	48
A. Organizacja Zgromadzenia Narodowego, jego skład i stanowisko jego członków	48
B. Konstytucyjna prerogatywa Zgromadzenia Narodowego	76
1. Funkcje autonomiczne	76
2. Funkcje prawodawcze	78
a) Ustawy konstytucyjne	79
b) Ustawy zwyczajne	79
3. Współdziałanie Izb przy przychodzeniu do skutku traktatów międzynarodowych	90
4. Funkcje polityczno-kontrolne Zgromadzenia Narodowego	92
5. Funkcje oskarżycielsko-sądowe Zgromadzenia Narodowego	96
6. Funkcje wyborcze Zgromadzenia Narodowego	97
C. Stanowisko Senatu w Czechosłowacji	99
D. Stanowisko Zgromadzenia Narodowego w ustroju Czechosłowacji	102
E. Stały Wydział	103
ROZDZIAŁ IV. Organy władzy rządowo-wykonawczej	111
A. Budowa czechosłowackiej egzekutywy	111
B. Prezydent Republiki	115
C. Rząd	134
D. Ministerstwa i niższe urzędy administracyjne	149
ROZDZIAŁ V. Organy wymiaru sprawiedliwości	154
ROZDZIAŁ VI. Prawa i wolności obywatelskie	157
ROZDZIAŁ VII. Ochrona mniejszości	165
ZAMKNIĘCIE	171
BIBLIOGRAFJA	178

