

**STUDIUM POLITYCZNE  
STRONNICTWA NARODOWEGO**

---

**ZESZYT DRUGI**

**LEON KOWNACKI**

**DEMOKRATYCZNE  
USTROJE PAŃSTWOWE**

————— **LONDYN 1952** —————  
**NAKŁADEM STRONNICTWA NARODOWEGO**



STUDIUM POLITYCZNE  
STRONNICTWA NARODOWEGO

---

ZESZYT DRUGI

LEON KOWNACKI

DEMOKRATYCZNE  
USTROJE PAŃSTWOWE

———— LONDYN 1952 ————  
NAKŁADEM STRONNICTWA NARODOWEGO

---

Montgomeryshire Printing Company, Ltd.,  
Newtown, Montgomeryshire, Mid-Wales.

## SŁOWO WSTĘPNE

*W marcu roku ubiegłego uruchomiliśmy w Londynie Studium Polityczne Stronnictwa Narodowego. Potrzeba tego rodzaju instytucji dawala się odczuwać od dawna.*

*Siedem lat temu kraj nasz przeszedł spod jednej wrogiej okupacji pod drugą; niszczenie tradycji, nauki i kultury polskiej trwa nadal z rosnącą siłą, choć w innej postaci. Narzucone i utrzymywane przemocą rządy komunistyczne postanowiły przekształcić życie duchowe Polski na modłę sowiecką.*

*Zamiast szukania prawdy karmi się młodzież „wiedzą” marksistowską w interpretacji bolszewickiej. Na emigracji zaś toniemy w morzu cudzoziemszczyzny i czujemy brak ognisk własnej, polskiej myśli. W kraju więc grozi nam przymusowa sowietyzacja, a na wygnaniu powolne wynaradawianie się.*

*Zaradzić tym brakom, stworzyć ośrodek pracy umysłowej — oto cel, jaki wytknęło sobie kierownictwo naszego Studium.*

*Zeby udostępnić materiał, zawarty w wykładach londyńskich, rozszanym po całym świecie członkom naszego ruchu, postanowiliśmy zacząć je ogłaszać drukiem. Zamiarem naszym jest wydawać co miesiąc jeden zeszyt. W ten sposób powstanie mała biblioteczka, oświeclająca zagadnienia historyczne, polityczne, kulturalne, ustrojowe, społeczno-gospodarcze i inne. Może tą drogą uda nam się pogłębić nieco wiedzę w tych sprawach i wypełnić pustkę, jaka nieraz panuje w duszach i umysłach rozproszonych po świecie Polaków.*

*Jedne wykłady będą zawierały oceny zjawisk społeczno-gospodarczych, dokonywane w myśl założeń*

idei narodowej, inne będą jedynie opisywały poszczególne zagadnienia, nie wdając się w ich wartościowanie.

I jeszcze jedno stwierdzenie. Poglądów, wyrażonych w wykładach, nie należy utożsamiać z oficjalnym stanowiskiem Stronnictwa Narodowego; nie są też one w każdym wypadku wskazaniemi programowymi naszego ruchu.

Chociaż prelegenci pochodzą z jednego środowiska ideowego i nie odbiegają na ogół od założeń i wytycznych polityki narodowej, niemniej każdy wykład jest dziełem indywidualnym, za które odpowiada autor.

Ufamy, że wykłady na Studium Politycznym przyczynią się do uporządkowania pojęć i do pogłębienia wiedzy o Polsce. Przyda nam się to bardzo zarówno w latach tułaczki, jak w przyszłym odrodzonym Państwie Polskim.

T a d e u s z B i e l e c k i

Londyn, w lutym 1952 r.

**Leon Kownacki**

## **DEMOKRATYCZNE USTROJE PAŃSTWOWE**

Istnieją różne typy ustrojów demokratycznych, lecz w toku rozwoju historycznego wytworzyły się w nich pewne wspólne zasady. Do najważniejszych z tych zasad należą:

- I. Zasada suwerenności narodu,
- II. Zasada reprezentacji,
- III. Zasada podziału władz,
- IV. Zasada wyższości norm konstytucyjnych nad ustawami zwykłymi.

Każda z tych zasad wymaga osobnego omówienia.

### **I. Zasada suwerenności narodu**

§1. Przez władzę suwerenną rozumiemy władzę najwyższą, tzn. nie podlegającą żadnej innej władzy. W tym znaczeniu suwerenność jest prawnym wyrazem niepodległości narodu. Suwerenność władzy państwowej nie oznacza jednak, że ma ona na własnym terytorium bądź w stosunkach z innymi państwami całkowitą swobodę postępowania, jak zechce. Teorie absolutnej swobody władzy suwerennej, reprezentowane przez Vattela w nauce francuskiej i Hegla w nauce niemieckiej, należą do przeszłości. Władza suwerenna nawet wewnątrz państwa nie korzysta z nieograniczonej swobody w stosunku do jednostki, rodziny, zrzeszeń. Ograniczenia tej swobody mogą mieć swe źródło, jak chcą niektórzy, w zasadach moralności i prawa naturalnego, lecz ograniczeniem najbardziej istotnym są w ustroju demokratycznym rządy prawa. Prawo demokratyczne jest dla wszystkich jednakowe: wszyscy są równi wobec prawa. Rządzący podlegają prawu na równi z rządzonymi. Stanowienie norm prawnych i

ich wykonywanie są, o czym będzie później mowa, w różnych rękach. Działalność władzy państwowej ulega kontroli opinii publicznej, stanowiącej w demokracjach ważny, choć nie zawsze uchwytny, czynnik rządzenia.

Jest rzeczą możliwą, że władza państwowa, rozporządzając środkami przymusu, przekroczy granice, w których powinna pozostawać, i będzie się dopuszczała aktów samowoli. Wówczas jednak państwo przestaje być demokracją, a jego obywatele, zdaniem niektórych pisarzy, są uprawnieni do rewolty przeciw takiej władzy.

Również w stosunkach z innymi państwami władza suwerenna jest ograniczona. Ogranicza ją prawo międzynarodowe. Znany prawnik austriacki Kelsen twierdzi, że państwa współczesne tworzą pewną wspólnotę, w której obrębie są podporządkowane prawu, jak jednostki w obrębie państwa. Teza ta jednak idzie zbyt daleko, ponieważ prawo międzynarodowe nie rozporządza w stosunku do opornego państwa sankcjami, jakimi dysponuje prawo wewnętrzne w stosunku do jednostki. Sankcje, wprowadzone przez niektóre akty międzynarodowe, np. zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych, nie są w warunkach obecnych wystarczające. Trzeba jednak przyjąć, że swobodę władzy państwowej ograniczają w każdym razie umowy, które władza ta zawarła z innymi państwami. Obowiązuje tu zasada *pacta sunt servanda*. Okoliczność, że państwa nie zawsze dotrzymują zawartych przez siebie umów międzynarodowych, zasady tej nie wzrusza.

Pojęcie suwerenności nie jest zatem równoznaczne pojęciem absolutnej swobody. Państwo nie traci suwerenności przez to, że się podporządkowuje prawu międzynarodowemu; traci ją jednak, gdy przestaje podlegać bezpośrednio temu prawu, tzn. gdy przestaje być jego podmiotem. Przypadek taki zachodzi w państwie związkowym (federacji). Państwa, wchodzące w skład federacji, nie są suwerenne. Stosunki między nimi w obrębie związku normuje nie prawo międzynarodowe, lecz prawo wewnętrzne (konstytucja związkowa). Pod-



miotem prawa międzynarodowego jest władza centralna związku (władza federalna); ona reprezentuje związek w stosunkach z innymi państwami i jej tylko służy pojęcie suwerenności. Państwem związkowym są Stany Zjednoczone Ameryki, w Europie Szwajcaria.

Od państwa związkowego należy odróżniać związek państw (konfederację). Państwa, wchodzące w skład konfederacji, nie tracą suwerenności i nie przestają być podmiotami prawa międzynarodowego. Jest to więc związek znacznie luźniejszy niż federacja; uprawnienia władzy centralnej konfederacji są ograniczone do niektórych tylko spraw, istotnych dla wszystkich jej członków, jak np. zachowanie pokoju. Związkiem państw była przed drugą wojną światową Liga Narodów, obecnie jest nim organizacja Narodów Zjednoczonych.

Po drugiej wojnie światowej wzmożyły się, zwłaszcza w Europie zachodniej, prądy federalne\*). U ich podłoża leżą częściowo względy gospodarcze, lecz przede wszystkim idea bezpieczeństwa, idea połączenia sił w celu obrony przed wspólnym wrogiem. Wyrazem tych tendencji jest Rada Europejska, złożona z Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Europejskiego, obradującego okresowo w Strasburgu. W skład Rady wchodzi 13 państw (łącznie z Niemcami). Niektórzy widzą w Radzie zaczątek przyszłej federacji europejskiej, lecz dotychczasowa działalność Rady nasuwa pod tym względem wątpliwości.

Organizacją, która może z biegiem czasu stać się złączką związku szerszego, niż federacja zachodnioeuropejska, związku państw tzw. wspólnoty atlantyckiej, jest pakt północno-atlantycki. Na razie jest on jednak tylko przymierzem wojskowym.

Swoistą wreszcie formą związku państw, nie mającą wyraźnych form organizacyjnych, jest Brytyjska Wspólnota Narodów.

---

\*) Prądy te znalazły wyraz ustawodawczy w konstytucji francuskiej z 27.X.1946: „Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix“.

§2. Piastunem suwerenności jest w ustroju demokratycznym naród. Idea suwerenności narodu jest stara; można znaleźć o niej wzmianki u Platona, Sokratesa, Tomasza z Akwinu: *omnis potestas a Deo per populum*. Rousseau w swoim „Contrat social” dowodził, że ludzie żyją naprzód w stanie naturalnym (*l'état de nature*), potem decydują się na przejście do stanu uspołecznienia (*l'état de société*), rezygnując na korzyść zbiorowości z części swych praw indywidualnych.

Wyraz współczesny zasadzie suwerenności narodu dała francuska deklaracja praw r. 1789: „*Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément*”. Konstytucje państw demokratycznych zaczynają zwykle od stwierdzenia tej zasady. Art. 2 naszej konstytucji z 17 marca 1921 r. stanowił: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Konstytucja kwietniowa pomija tę sprawę milczeniem.

Historycznie zasadę suwerenności narodu poprzedza zasada suwerenności monarchy. Władzę monarchy opierano najpierw na prawie Boskim (Bossuet — Bóg tak zrządził, że w danym kraju panuje dana dynastia), potem na tradycji historycznej lub przedawnieniu. „Nie wierzę” — mówił Cazalès w r. 1791, — „aby król dzierżył koronę od Boga, lecz dzierży ją 800 lat; spróbujcie mu ją odebrać!”. Głowa królewska spadła jednak na gilotynie, pierwsza i druga wojny światowe obaliły trony największych mocarstw europejskich. Monarcha — tam gdzie jeszcze istnieje — stał się monarchą konstytucyjnym, symbolem jedności narodowej lub — jak w Wielkiej Brytanii — symbolem łączności między krajami Commonwealthu.

Z zasady suwerenności narodu, pojętego w tym wypadku jako ogół obywateli, wynika tylko, że naród rządzi sobą i wybiera rządzących; zasada ta nie zawiera pojęcia swobód obywatelskich. W demokracji

antycznej Grecji i w demokracji Rousseau obywatele mieli tylko prawa polityczne; pojęcie praw wolnościowych jednostki było tym demokracjom obce. Dopiero wiek XIX wytworzył typ demokracji, której cechą podstawową stały się swobody obywatelskie, sfera praw indywidualnych, wolna od ingerencji władzy państwowej. Rozwój tego typu demokracji — demokracji liberalnej — odbywał się łącznie z szerzeniem się w świecie doktryny liberalizmu gospodarczego (*laissez faire, laissez passer*). Dziś liberalizm w dziedzinie gospodarczej należy do przeszłości; wszędzie, z wyjątkiem może Stanów Zjednoczonych, państwo wkracza coraz silniej w dziedzinę gospodarki narodowej, zostawiając coraz mniej miejsca inicjatywie prywatnej i wolnej grze sił gospodarczych. Jest rzeczą do dyskusji, czy zanikanie liberalizmu ekonomicznego nie wywrze w końcu swego wpływu na liberalizm polityczny współczesnych demokracji.

Wiek XIX był wiekiem walki doktryny demokratycznej z ustrojami monarchicznymi. Epoka współczesna upływa pod znakiem walki demokracji z totalitarną dyktaturą. W walce tej ustroje demokratyczne ulegają przekształceniom. Sfera działalności władzy państwowej wzrasta, państwo przestaje być już tylko „stróżem nocnym”, staje się protektorem ekonomicznie słabszych warstw ludności. Indywidualistyczna demokracja Wielkiej Rewolucji nabiera coraz bardziej charakteru socjalnego. Powstaje pojęcie państwa opiekuńczego (*Welfare State*). Trudno powiedzieć, w jakie formy wykrystalizują się te przemiany, trzeba się jednak z nimi liczyć.

Przed przejściem do dalszych części wykładu należy uczynić zastrzeżenie. W dziedzinie politycznej nie można rozumować kategoriami matematycznymi, w oparciu o czystą logikę. Pojęcie suwerenności narodowej oznacza jedynie, że jak największa liczba obywateli powinna brać jak najbezpośredniejszy udział w rządzeniu państwem. Z natury rzeczy jednak nie wszyscy biorą udział w tym rządzeniu, a co więcej udział ten

najczęściej nie jest bezpośredni. Prowadzi to nas do drugiej zasady demokracji.

## II. Zasada reprezentacji

§3. Należy rozróżnić trzy systemy wykonywania przez naród swej suwerennej władzy w państwie:

A. Obywatele sami stanowią prawa, mianują urzędników, wydają decyzje. Jest to system demokracji bezpośredniej.

B. Obywatele tylko wybierają rządzących. Jest to system demokracji pośredniej (reprezentacyjny).

C. Obywatele wybierają rządzących, lecz w najważniejszych sprawach decydują bezpośrednio. Jest to system mieszany.

Jest rzeczą jasną, że system A może istnieć tylko w bardzo małych państwach, jakimi były państwa-miasta starożytnej Grecji. Współcześnie istnieje on w niektórych kantonach Szwajcarii (Glaris, Unterwalden i Appenzel), lecz i tam jego stosowanie natrafia na trudności.

Systemami, przyjętymi powszechnie w świecie współczesnym, są systemy B i C. W systemie B obywatele nie rządzą sami, lecz wybierają swych przedstawicieli, którzy sprawują władzę w ich imieniu. System ten istnieje w czystej swej formie w największych demokracjach Zachodu (Wielka Brytania, Francja\*) i Stany Zjednoczone); przyjmowały go również obie nasze konstytucje (marcowa i kwietniowa).

Stosowanie systemu B wymaga rozstrzygnięcia zagadnienia stosunku wybranego do wyborcy, przedstawiciela do mocodawcy. Istnieją pod tym względem dwie teorie. Pierwsza z nich, wcześniejsza, nosi nazwę teorii mandatu imperatywnego. Wprowadza ona całkowite uzależnienie elekta od swych wyborców. Elekt otrzymuje od wyborców instrukcje i musi się ich trzymać; obowiązany on jest składać wyborcom spr-

\*) Konstytucję francuską z 27 października 1946 zatwierdziło jednak referendum ludowe.

wozżenia z wykonania otrzymanych instrukcji; odpowiada przed wyborcami za ich wykonanie i może być przez nich w każdym czasie odwołany. Jest on również, jako mandatariusz wyborców, przez nich odpłacony.

Ta cywilistyczna teoria mandatu istnieje już tylko szczerkowo, obowiązuje np. w niektórych kantonach Szwajcarii (Bern, Schaffhausen). Teoria, przyjęta powszechnie, jest teoria elity, czyli zwykłego wyboru. Obywatele wybierają ludzi najgodniejszych i zostawiają im możliwość działania według sumienia. Elekt działa nie w interesie swych wyborców, lecz w interesie całości. Zasadę przewagi interesu ogólnego nad interesami partykularnymi wyborców sankcjonują niektóre konstytucje *expressis verbis*. Konstytucja marcowa stanowiła w art. 20: „Posłowie są przedstawicielami całego Narodu i nie są krępowani żadnymi instrukcjami wyborców”.

Doktryna i ustawodawstwo współczesne uniezależniają zatem posła od wyborców, praktyka jednak często go od nich uzależnia. Poseł do parlamentu, będąc najczęściej politykiem zawodowym, musi dbać o swoją reelekcję, a przez to, zwłaszcza w końcu swej kadencji, dąży do zaskarbienia sobie względów swych wyborców. Zjawisko to występuje tym silniej, im krótsza jest kadencja parlamentu; w Stanach Zjednoczonych np., gdzie kadencja Izby Reprezentantów trwa tylko dwa lata, gra interesów wyborczych oddziałuje wydatnie na życie publiczne.

Poseł w warunkach współczesnych związany jest nadto dyscypliną partyjną, nieraz rygorystyczną. Rzadko tylko może on uzyskać mandat, jeżeli nie stoi za nim organizacja partyjna; wykroczenie przeciw dyscyplinie partyjnej jest często równoznaczne z końcem kariery politycznej. Poseł musi być zatem karnym członkiem partii, chyba że mu się uda wywołać w niej rozłam. Zasadę karności partyjnej posuwano czasem tak daleko, że posłowie składali po swym wyborze na ręce władz partii *dymisje i n b l a n c o* (Francja).

Zarządzić temu stanowi rzeczy mógłby wybór na całe życie lub zakaz reelekcji. Wybór dożywotni byłby jednak niedemokratyczny; zakaz reelekcji stosowały niektóre państwa (Francja w r. 1791), lecz ma on znowu inne, i to dość znaczne niedogodności.

Co się tyczy systemu C, to był on, zwłaszcza przed pierwszą wojną światową, dość rozpowszechniony. Przyjmowały go Austria, Czechosłowacja, Litwa, Łotwa, Estonia, Grecja, Rzesza weimarska. Istnieje on obecnie w Irlandii, Szwajcarii i niektórych państwach Ameryki Łacińskiej. Polega on na tym, że rządy są reprezentacyjne, lecz obywatelom rozstrzygają niektóre zagadnienia polityki państwowej w drodze referendum lub plebiscytu. Istotą zarówno referendum jak i plebiscytu jest najczęściej przyjęcie, zatwierdzenie lub odrzucenie w głosowaniu powszechnym aktu lub projektu rządowego.

System C ma tę stronę dodatnią, że zapobiega wszechwładztwu parlamentu. Ma on jednak również wiele stron ujemnych, jak brak uświadomienia głosujących co do istoty rozstrzyganych kwestii, kosztowność, niemożność uwarunkowania decyzji i in.

### III. Zasada podziału władz

§4. Zasada ta dała powód do wielu nieporozumień. Uzasadnienie jej jest praktyczne. Władza absolutna w jednym ręku prowadzi do nadużyć, pożądane jest zatem, aby poszczególne funkcje władzy państwowej sprawowały różne organy. Przyjmuje się, że istnieją trzy zasadnicze funkcje władzy państwowej: ustawodawcza, wykonawcza i sądowa; funkcje te nazywa się często również władzami, choć terminologia ta jest wadliwa\*). Istnienie odrębnej funkcji (władzy) sądowej jest w doktrynie nieco sporne.

Zasadę podziału władz w jej współczesnym ujęciu sformułował Monteskiusz w swym słynnym dziele

---

\*) Będziemy jej jednak tu używali dla uproszczenia.

„L'Esprit des Lois“. Księga XI, rozdz. VI tego dzieła tłumaczy sens tej zasady: „Lorsque, dans la même personne ou dans le même corps, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté... Il faut que, par la force de choses, le pouvoir arrête le pouvoir“.

Monteskiusz opierał swoją teorię na wzorach angielskich, co nie było ścisłe, gdyż w Anglii już w wieku XVIII panowała zasada supremacji parlamentu nad innymi władzami. Nie miał on jednak na myśli całkowitej izolacji władz ani nawet ich zupełnej równorzędności. Zdawał sobie sprawę z niemożliwości ścisłego rozgraniczenia kompetencji, z konieczności zahaczeń wzajemnych i z potrzeby istnienia kontroli. Chodziło mu tylko o takie rozgraniczenie kompetencji władzy państwowej, które zapobiegałoby nadużyciom tej władzy.

Teoria Monteskiusza stała się dogmatem demokracji. Deklaracja Praw Wielkiej Rewolucji głosiła, że społeczeństwo, w którym nie ma podziału władz, nie ma konstytucji. W realizacji zasady podziału władz widziano podstawową gwarancję wolności obywatelskich.

Doktryna i praktyka wytworzyły dwa systemy podziału władz: 1. system izolacji władz, 2. system współpracy władz.

1. System izolacji władz należy już do historii. Przykładem tego systemu była konstytucja francuska 5 fructidora roku III. Władzę ustawodawczą w tej konstytucji reprezentowało Zgromadzenie Narodowe, władzę wykonawczą Dyrektoriat. Obie te władze były ściśle od siebie izolowane. Członkowie Dyrektoriatu nie mieli prawa inicjatywy ustawodawczej, prawa zwoływania lub rozwiązywania Zgromadzenia, ani też nawet prawa wstępu na jego sesje. Z drugiej strony, Zgromadzenie nie miało żadnego wpływu na Dyrektoriat. Teorię Monteskiusza doprowadzono tu do jej ostatecznych logicznych konsekwencji. Wynikiem był całkowity paraliż władzy państwowej. W polityce my-

ślenie konsekwentne prowadzi nieraz do rozwiązań absurdalnych.

2. System współpracy władz występuje w trzech formach:

- A. Rządy konwencyjne,
- B. Rządy prezydenckie,
- C. Rządy parlamentarne.

A. Rządy konwencyjne cechuje supremacja władzy ustawodawczej. Władza wykonawcza (rząd) jest ekspozyturą parlamentu, przezeń mianowaną i od niego zależną. Funkcje Głowy Państwa pełni jeden z członków rządu, wyznaczany przez parlament.

Rządy konwencyjne wprowadziła konstytucja szwajcarska z 29 maja 1874 r. Władzą ustawodawczą jest tam Zgromadzenie Związkowe, złożone z dwóch Izb: Rady Narodowej, powoływanej w wyborach powszechnych, i Rady Kantonów, złożonej z 44 przedstawicieli kantonów (po dwóch od każdego). Zgromadzenie Związkowe wybiera Radę Związkową, stanowiącą rząd Szwajcarii. Rada Związkowa składa się z 7 członków, wybieranych na trzy lata. Jeden z nich, wyznaczany corocznie przez Zgromadzenie Związkowe, pełni obowiązki Prezydenta Związku. Zgromadzenie Związkowe wybiera również najwyższą władzę sądową Szwajcarii — Trybunał Związkowy.

Rządy konwencyjne istniały również w przedwojennej Estonii. W r. 1946 powstał projekt wprowadzenia tej formy rządów we Francji, lecz został zarzucony.

§5. Rządy prezydenckie istnieją w Stanach Zjednoczonych na mocy konstytucji r. 1787. Władzą ustawodawczą jest Kongres, złożony z dwóch Izb: Izby Reprezentantów i Senatu. Obie Izby pochodzą z wyborów powszechnych; członkowie Izby Reprezentantów wybierani są na dwa lata, senatorowie na lat sześć, co dwa lata ustępuje jednak 1/3 część składu Senatu. Każdy stan wybiera po dwóch senatorów, ma więc prawo, niezależnie od swej wielkości, do równej reprezentacji w Senacie (zasada federalna).

Prezydenta Stanów Zjednoczonych wybierają obywatele Stanów w wyborach pośrednich. Każdy stan



wybiera elektorów w liczbie, równej ilości posłów i senatorów, wybieranych przez ten stan do Kongresu. Elektorowie ci powinni by, według konstytucji, wybierać Prezydenta. W praktyce jednak kandydatów na Prezydenta (i wiceprezydenta) wyznaczają dwie wielkie partie polityczne (republikanie i demokraci). Partie te wyznaczają również kandydatów na elektorów w obrębie każdego stanu; elektorowie zobowiązują się do głosowania na kandydata tej partii, z której ramienia zostali wybrani. W ten sposób wynik głosowania na elektorów przesądza wybór Prezydenta, wybory są zatem w istocie rzeczy bezpośrednie.

Zarówno więc Kongres jak i Prezydent pochodzą z wyborów powszechnych; oba te organy władzy mogą się legitymować wolą wyborców, co im zapewnia konstytucyjną równorzędność.

Prezydent Stanów Zjednoczonych jest wybierany na cztery lata. Konstytucja Stanów obdarza go szeroką władzą: jest on szefem rządu i zwierzchnikiem sił zbrojnych. Mianuje on ministrów (sekretarzy stanu), kierujących odpowiednimi działami administracji. Ministrowie ci nie mają samodzielnej władzy: są oni tylko urzędnikami Prezydenta, obowiązany do wykonywania jego polityki. W pamiętnym sporze między Prezydentem Wilsonem a jego Sekretarzem Stanu, Lansingiem, ten ostatni dostał dymisję za to, że próbował prowadzić własną politykę zagraniczną. Prezydent Lincoln stwierdził na jednym z posiedzeń swego gabinetu, że wszyscy ministrowie są przeciwni pewnej, popieranej przez Prezydenta, propozycji. „Siedem głosów przeciw” — oświadczył on wtedy, — „jeden głos za. Uchwała przeszła”.

Obie władze, ustawodawcza i wykonawcza, Prezydent i Kongres, są od siebie niezależne. Prezydent nie zwołuje Kongresu ani też nie może go rozwiązać; Kongres nie może żądać ustąpienia Prezydenta. Ministrowie nie mogą brać udziału w posiedzeniach Kongresu ani być posłami lub senatorami; Kongres za to nie może zmusić ministra do ustąpienia wbrew woli Prezydenta. Z pozoru zatem ustrój ten przypomina izo-

lacje władz, nie zaś system ich współpracy. Tak jednak w istocie rzeczy nie jest. Istnieją bowiem różne formy współpracy pośredniej Kongresu i Prezydenta; do najważniejszych z nich należą:

1. Prezydentowi służy prawo weta zawieszającego w stosunku do ustaw, uchwalonych przez Kongres. Jeżeli Prezydent z tego uprawnienia skorzysta, ustawa wraca pod obrady Kongresu, lecz staje się prawem obowiązującym tylko wówczas, gdy wypowie się za nią 2/3 składu obu Izb.

2. Prezydent odczytuje wobec Kongresu od czasu do czasu swe deklaracje (orędzia), np. orędzie o stanie Związku (*state of the Union*). Może on też zalecić Izbom rozważenie takich środków, jakie uzna za właściwe i konieczne (*recommend to their consideration such measures as he shall judge necessary and expedient*). W uprawnieniu tym mieści się pewna forma inicjatywy ustawodawczej ze strony rządu.

3. Senat jest w niektórych sprawach doradcą Prezydenta; wyraża on zgodę na nominacje ministrów, ambasadorów, sędziów Sądu Najwyższego i niektórych wyższych urzędników, jak również na zawieranie traktatów międzynarodowych. Zgoda Senatu w tym ostatnim wypadku wymaga uchwały 2/3 jego składu. Brak tej większości uniemożliwił w swoim czasie ratyfikację traktatu wersalskiego przez Stany Zjednoczone.

4. W Stanach Zjednoczonych istnieje kontrola sądowna konstytucyjności ustaw, o czym będzie mowa później.

Te formy współpracy władzy ustawodawczej z władzą wykonawczą łagodzą sztywność amerykańskiego systemu rządów, lecz nie mogą zapobiec całkowicie jego wadom. Do wad tych należy przede wszystkim krótka kadencja Izb ustawodawczych, mająca ten skutek, że Stany Zjednoczone żyją niemal ciągle pod znakiem wyborów (*intermittent elections*). Kadencja Prezydenta jest dwukrotnie dłuższa od kadencji Izby Reprezentantów, może się więc zdarzyć,

i zdarza się w praktyce, że Prezydent, po dwóch latach swego urzędowania, stanie wobec Kongresu, w którym większość jest mu nieprzychylna. Konflikt między Prezydentem i Kongresem może również powstać i z innych powodów. Konflikty takie powodują w mniejszym lub większym stopniu paraliż władzy, konstytucja zaś nie daje możliwości ich rozstrzygnięcia. Obie władze, ustawodawcza i wykonawcza, mogą tylko liczyć na nowe wybory, dokładając zawczasu wysiłków w celu uzyskania w nich zwycięstwa.

Jeżeli jednak system amerykański nie doprowadził dotąd do kryzysów ustrojowych, to dzieje się tak za równo dlatego, że zakres działania administracji jest w Stanach Zjednoczonych stosunkowo szczupły, jak i dlatego, że różnice polityczne między dwiema podstawowymi partiami nie są zbyt jaskrawe. System ten w warunkach europejskich musiałby się jednak szybko załamać. Naśladowała go w pewnej mierze, choć z wieloma korektywami, Rzesza weimarska; skutki są znane.

§6. Formą rządów najbardziej rozpowszechnioną są rządy parlamentarne (C). Należy przez nie rozumieć system, w którym prowadzenie spraw publicznych jest wynikiem współpracy parlamentu i nieodpowiedzialnej Głowy Państwa, działającej za pośrednictwem odpowiedzialnych przed parlamentem ministrów. System ten wymaga zatem istnienia trzech elementów: parlamentu, zazwyczaj dwuizbowego, Głowy Państwa, którą może być monarcha lub prezydent, oraz rządu (gabinetu ministrów).

W systemie tym prymat władzy należy do parlamentu, Głowa Państwa, jako czynnik nieodpowiedzialny, reprezentuje to państwo, lecz nie rządzi; według wyrażenia Thiersa „le roi règne, mais ne gouverne pas”. Nieodpowiedzialność pociąga za sobą niemożność wydawania decyzji; nie decydując o niczym, Głowa Państwa nie może popełniać błędów: *the King cannot do wrong*. Będąc jednak czynnikiem stałym w zmiennym kalejdoskopie rządów parlamentarnych, Głowa Państwa może, w oparciu o

swe doświadczenie polityczne, doradzać i ostrzegać: na tym polega jej rola konstytucyjna.

Głowa Państwa mianuje rząd, lecz musi się liczyć w tym względzie z wolą większości parlamentarnej. Rząd bowiem odpowiada zawsze przed parlamentem i musi ustępować na jego żądanie. Stosunki wewnętrzne w rządzie mogą się opierać: a) na systemie kolegiальnym, b) na systemie kanclerskim, bądź c) na systemach pośrednich.

W systemie kolegiальnym premier rządu (Prezes Rady Ministrów) jest tylko *primus inter pares*. Przewodniczy on na Radach Ministrów, decyzje jednak w sprawie zasad polityki rządowej należą nie do niego, lecz do całego rządu. Był to system konstytucji francuskiej r. 1875 i naszej konstytucji marcowej.

W systemie kanclerskim premier jest szefem rządu, ministrowie zaś — wykonawcami jego polityki. On tylko odpowiada politycznie za działalność rządu. Stosunek premiera (kanclerza) do ministrów w tym systemie przypomina stosunek Prezydenta Stanów Zjednoczonych do jego gabinetu: System kanclerski w czystej swej formie istniał w konstytucji Rzeszy Niemieckiej r. 1871; współczesne konstytucje parlamentarne przyjmują albo zasadę kolegiальną albo też systemy pośrednie między kolegiальnym a kanclerskim. Trzeba jednak zauważyć, że pozycja premiera w gabinecie zależy więcej od jego indywidualności, niż od przepisów konstytucji. Pozycja Clemenceau lub Poincarégo w gabinetach francuskich pod rządami konstytucji r. 1875 była bardziej zbliżona do pozycji kanclerza, niż kierownika rządowego kolegium.

Losy rządu w ustroju parlamentarnym są w rękach parlamentu: parlament może w każdej chwili obalić rząd. W konflikcie zatem między rządem a parlamentem ostatnie słowo należy do większości parlamentarnej; ten stan rzeczy, w braku jakichkolwiek hamulców konstytucyjnych, prowadziłby do absolutyzmu parlamentu, a więc do całkowitego zwiczenia zasady podziału władz. Większość konstytucji parlamentarnych wprowadza jednak przeciwwagę tej supremacji parla-

mentu w postaci prawa Głowy Państwa rozwiązywania Izb ustawodawczych na wnioszek rządu. Jeżeli to uprawnienie istnieje, konflikt między rządem a parlamentem może się zakończyć nie tylko ustąpieniem rządu, lecz również rozwiązaniem parlamentu i odwołaniem się do wyborców. Wynik nowych wyborów może przynieść zwycięstwo partii rządowej lub opozycji; rozstrzyga on konflikt ostatecznie.

§7. Najnowszą konstytucją, wprowadzającą system rządów parlamentarnych, jest konstytucja francuska z 27 października 1946 r. Władzą ustawodawczą jest w tej konstytucji parlament dwuizbowy, złożony ze Zgromadzenia Narodowego i Rady Republiki. Zgromadzenie Narodowe jest wybierane na okres 5-letni w wyborach powszechnych i bezpośrednich; Radę Republiki wybierają elektorowie, powołani w głosowaniu powszechnym przez gminy i departamenty, 1/6 zaś jej składu wybiera Zgromadzenie Narodowe, wybory do Rady są zatem pośrednie. Rada ma dość ograniczone uprawnienia, znacznie węższe od uprawnień dawnego Senatu. Może ona proponować zmiany do ustaw, przyjętych przez Zgromadzenie; jeżeli to uczyni, projekt ustawy wraca pod obrady Zgromadzenia, które może zgłoszone zmiany przyjąć lub odrzucić. W razie odrzucenia zmian, proponowanych przez Radę, ustawę ogłasza się w brzmieniu, przyjętym przez Zgromadzenie.

Prezydenta Republiki wybierają obie Izby na lat siedem. Prezydent jest za swe akty urzędowe nieodpowiedzialny; odpowiada za nie przed Zgromadzeniem ministrowie, którzy w tym celu je kontrasygnują. Prezydent mianuje rząd. Odbywa się to w ten sposób, że Prezydent, po wybadaniu opinii stronnictw, wchodzących w skład Zgromadzenia, wyznacza premiera. Premier staje przed Zgromadzeniem, przedstawiając mu program polityczny gabinetu, który zamierza utworzyć. Jeżeli Izba zaaprobuje ten program bezwzględną większością głosów, premier może przystąpić do tworzenia rządu, który staje wówczas przed Izbą po raz drugi.

Jest to system tzw. podwójnej inwestytury, utrudniający utworzenie rządu we Francji.

Prezydentowi służy prawo rozwiązywania Zgromadzenia na wniosek rządu, prawo to jednak obciążone jest warunkami, czyniącymi je dość iluzorycznym. Rozwiązanie może nastąpić nie wcześniej, niż po upływie pierwszych 18 miesięcy kadencji Zgromadzenia, jeżeli w ciągu jednego z dalszych 18-miesięcznych okresów nastąpią dwa przesilenia rządowe, wywołane odrzuceniem przez Izbę wniosku o votum zaufania dla rządu lub uchwaleniem wniosku o votum nieufności.

§8. Ojczyzną ustroju parlamentarnego jest jednak Wielka Brytania. Ustrój ten rozwinął się tam i utrwalił nie pod wpływem doktryny, lecz w wyniku długotrwałego historycznego procesu. Rewolucje r. 1648 i 1688 oraz w dużej mierze niedołęstwo królów dynastii hanowerskiej doprowadziły do stopniowego osłabienia władzy królewskiej, początkowo bardzo rozległej. Na gruzach tej władzy powstała władza suwerenna parlamentu. Instytucja odpowiedzialności politycznej ministrów wyrosła na tle pociągania ministrów przez parlament do odpowiedzialności karnej ( i m p e a c h - m e n t ).

Władzą ustawodawczą jest w Wielkiej Brytanii parlament, złożony z Króla, Izby Lordów i Izby Gmin, wybieranej na okresy 5-letnie, władzą wykonawczą — Korona. Praktycznie władza ustawodawcza skupia się w ręku Izby Gmin, gdyż Izba Lordów, instytucja dziedziczna, a więc będąca anachronizmem historycznym, może jedynie odraczać ostateczne uchwalenie ustaw przez Izbę Gmin, lecz nie może uchwaleniu ich zapobiec. Władza wykonawcza należy do rządu (gabinetu), sprawującego ją w imieniu Korony.

Król mianuje rząd, wyznaczając na premiera przywódcę partii, która uzyskała większość w wyborach do Izby Gmin. Ponieważ do wyborów w Wielkiej Brytanii stają zasadniczo dwie wielkie partie, konserwatyści i Partia Pracy, jedna z nich musi praktycznie uzyskać większość; powołanie rządu odbywa się niemal automatycznie, bez trudności, jakie towarzyszą temu

aktowi na kontynencie\*). Rząd odpowiada przed Izba Gmin i musi ustępować na jej żądanie; dopóki jednak rozporządza on karną większością w Izbie, kryzys rządowy jest niemożliwy. Przywódcy większości rządzącej są członkami rządu; konstytucyjnie podlegają oni kontroli Izby, praktycznie panują nad jej większością, co daje im w ręce rozległą władzę. System brytyjski jest, nie tracąc cech demokratycznych, systemem silnego rządu.

Może się jednak zdarzyć, że większość rządowa w Izbie z jakiegokolwiek powodów się rozpadnie; następuje wtedy rozwiązanie parlamentu. Rozwiązanie to następuje zazwyczaj również wtedy, gdy rząd stanie wobec problemu, nieobjętego programem, z którym szedł do wyborów i gdy mniejszość opozycyjna twierdzi, że rząd dla swej polityki „nie ma mandatu”. Głos ostateczny należy wówczas do wyborców, którzy mogą utrzymać u władzy rząd dotychczasowy lub oddać ją w ręce opozycji. Opozycja spełnia w tym systemie ważną rolę: do niej należy czuwanie nad tym, aby opinia publiczna była należycie informowana o działalności rządu i aby władza rządowa nie przekroczyła granic, za którymi kończy się demokracja i zaczyna dyktatura.

§9. Zaletą parlamentarnej formy rządów jest, że pozwala ona, w odróżnieniu od systemu amerykańskiego, na rozstrzygnięcie konfliktów między legislatywą a egzekutywą w drodze konstytucyjnej, bez wstrząsów. Odbywa się to jednak wszędzie, gdzie wybory nie stwarzają wyraźnej większości parlamentarnej, kosztem stałości rządów i osłabienia ich władzy. Parlamentaryzm działa bez zarzutu w brytyjskim systemie dwupartyjnym, wywołuje natomiast zgrzyty i zahamowania maszyny państwowej na kontynencie, gdzie do wyborów staje zazwyczaj kilkanaście większych lub mniejszych stronnictw politycznych. Powstaje wówczas konieczność tworzenia rządów koalicyjnych, których działalność pa-

---

\*) Partia liberalna, ze względu na swą małą liczebność, nie ma większego znaczenia.

ralizuje wewnątrzna niezgoda. Koalicje, jak we Francji, rozpadają się szybko, a kryzysy rządowe są zjawiskiem normalnym.

Ludzkość jednak nie zdołała wymyśleć ustroju państwowego, działającego na wzór precyzyjnego mechanizmu. Za zdobycze w jednej dziedzinie trzeba płacić ofiarami w innej. Chodzi tylko o to, aby kosztem ofiar uratować to, co jest najcenniejsze: prawo do życia w wolności.

#### **IV. Zasada wyższości norm konstytucyjnych nad ustawami zwykłymi**

§10. Rozróżniamy ustawy konstytucyjne w materialnym i formalnym znaczeniu. Przez ustawę konstytucyjną w znaczeniu materialnym rozumiemy jej treść; przez ustawę konstytucyjną w znaczeniu formalnym rozumiemy jej stosunek do ustaw zwykłych.

Materialnie przepisy konstytucji określają podstawy ustroju państwa, organizację naczelnych władz państwowych oraz poręczają zachowanie wolności obywatelskich. Mogą się one ograniczać do wyliczenia tylko zasad podstawowych, jak konstytucja francuska r. 1875, lub też normować także różne szczegóły organizacji (konstytucje amerykańska, szwajcarska).

Pod względem formalnym rozróżniamy konstytucje giętkie i sztywne. Konstytucję giętką może zmienić każda ustawa, uchwalona przez parlament; konstytucję sztywną można zmienić tylko z zachowaniem pewnych przepisanych w niej form. Do form tych należą: a) uchwalenie przez parlament zmiany kwalifikowaną większością, b) referendum.

Konstytucję brytyjską uważa się za konstytucję giętką. Dzieje się to dlatego, że Wielka Brytania nie ma pisanej konstytucji, normującej całość materii konstytucyjnych, lecz tylko szereg aktów z różnych okresów czasu, ujmujących fragmenty ustroju ( *Magna Charta*, *Bill of Rights*, *Act of Settlement*, *Parliament Act* ); resztę regulują konwencje i zwyczaje konstytucyjne. W istocie



jednak, niektóre z wyliczonych aktów, uświęconych tradycją historyczną, można uważać za niemal niewzruszalne.

Konstytucje europejskie i konstytucja amerykańska są konstytucjami sztywnymi. Większość z nich wymaga tylko kwalifikowanej większości do swej zmiany, niektóre (szwajcarska) również referendum. Zmianę konstytucji amerykańskiej może zaproponować dwie trzecie obu Izb Kongresu; uzyskuje ona moc obowiązującą po ratyfikacji przez 3/4 stanów.

Konsekwencją sztywnej konstytucji jest niemożność jej zmiany przez zwykłą ustawę. Powstaje jednak wówczas zagadnienie, kto ma oceniać, czy uchwalane przez parlament zwykłe ustawy są zgodne z konstytucją. Istnieją tu trzy systemy:

1) Parlament sam stoi na straży konstytucji. System ten obowiązuje w Wielkiej Brytanii, przyjmowały go również obie nasze konstytucje (sądy nie mają prawa badać ważności ustaw, należycie ogłoszonych). Doświadczenie jednak wskazuje, że parlamenty nie zawsze przestrzegają zasady zgodności uchwalanych przez siebie ustaw z konstytucją.

2) Do rozstrzygnięcia o konstytucyjności ustaw powołane są trybunały specjalne, które, w razie stwierdzenia, że ustawa jest niezgodna z konstytucją, orzekają nieważność ustawy. System taki istniał w przedwojennej Austrii i Czechosłowacji. Wprowadza go również konstytucja francuska z r. 1946, ustanawiając w tym celu Komitet Konstytucyjny, działający pod przewodnictwem Prezydenta Republiki. Kompetencje Komitetu są jednak ograniczone do rozstrzygnięcia sporów o konstytucyjność ustawy między Zgromadzeniem Narodowym a Radą Republiki.

3) O zgodności ustaw z konstytucją rozstrzygają sądy zwyczajne. System ten, od czasu słynnej opinii sędziego Marshalla z r. 1803, obowiązuje w Stanach Zjednoczonych.

Trzeba stwierdzić, że tam, gdzie nie ma należytej kontroli nad konstytucyjnością ustaw, mogą obowiązywać ustawy z konstytucją sprzeczne. Powierzenie

sądom tej kontroli zapobiega temu stanowi rzeczy, lecz obdarza sądy niepożądaną skąd inąd przewagą nad legislatywą.

### Proces wyborczy

§ 11. Jedynym widowym znakiem udziału przeciętnego obywatela w rządach państwem jest w ustroju demokracji reprezentacyjnej kartka wyborcza. Wybory są zatem podstawowym elementem rządów demokratycznych. Po to jednak, aby otrzymać miano demokratycznych, wybory muszą odpowiadać pewnym warunkom; wybory demokratyczne są cztero- lub pięcioprzymiotnikowe: powszechne, równe, tajne, bezpośrednie i stosunkowe. Pierwsze cztery przymiotniki stanowią *conditio sine qua non* demokratyczności wyborów; piąty jest sporny. Dwie największe demokracje świata, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone, nie znają wyborów stosunkowych. Każdy z tych przymiotników wymaga omówienia.

1) Wybory są powszechne, gdy obywatele mają prawa wyborcze bez względu na swe pochodzenie, rasę, wyznanie, narodowość, majątek lub wykształcenie. Uzależnienie praw wyborczych od któregośkolwiek z powyższych warunków narusza zasadę powszechności. Tak więc naruszają tę zasadę rozpowszechnione niegdyś wybory cenzusowe, uzależniające prawo wyborcze od płacenia podatków lub posiadania pewnego majątku.

Powszechność wyborów nie oznacza jednak, że wszyscy mają prawa wyborcze. Istnieją pod tym względem ograniczenia, wynikające z istoty aktu wyborczego i zasady powszechności nie naruszające. Do takich ograniczeń należą:

a) Ograniczenia ze względu na przynależność państwową. Prawa wyborcze mają tylko obywatele, cudzoziemcy są ich pozbawieni. Nawet obywatele naturalizowani nie zawsze uzyskują prawa wyborcze zaraz po naturalizacji.

b) Ograniczenia ze względu na płeć. Można wątpić, czy pozbawianie kobiet praw wyborczych jest demokratyczne, we Francji jednak kobiety uzyskały te prawa dopiero po drugiej wojnie światowej, a w Szwajcarii dotychczas ich nie mają. W większości jednak państw demokratycznych, np. w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, kobiety głosują.

c) Ograniczenia ze względu na wiek i warunki umysłowe. Należy tu rozróżniać czynne i bierne prawo wyborcze (prawo wybierania i wybieralności). Korzystanie z prawa wyborczego wymaga pewnej dojrzałości umysłowej. Przyjmuje się przeciętnie, że obywatel uzyskuje tę dojrzałość, jeżeli chodzi o czynne prawo wyborcze, po osiągnięciu pełnoletności; konstytucje o konserwatywnym zabarwieniu wiek ten niekiedy podnoszą. Dolna granica wieku dla korzystania z biernego prawa wyborczego jest przeważnie wyższa (w Norwegii — 30 lat, w Belgii, Stanach Zjednoczonych, Danii, Holandii i w naszej konstytucji marcowej — 25 lat).

Nie mają nadto praw wyborczych osoby, pozbawione normalnej sprawności umysłowej: obłąkani, idioci, słabi na umyśle, w niektórych jednak państwach dopiero po ubezwłasnowolnieniu przez sąd.

d) Ograniczenia ze względu na warunki moralne. Pozbawieni są praw wyborczych bankruci i osoby, skazane za przestępstwa, pociągające za sobą utratę praw publicznych, w niektórych wypadkach na zawsze, w innych — na czas ograniczony.

Demokracje nie wymagają na ogół od wyborcy wykazania się pewnym stopniem inteligencji; w niektórych stanach Stanów Zjednoczonych wymaga się umiejętności czytania konstytucji lub przynajmniej jej rozumienia; w Brazylii i Chile nie mają praw wyborczych osoby, nie umiejące czytać. Ograniczenia tego rodzaju, pomimo swego elementarnego charakteru, mogą w niektórych krajach okazać się bardzo dotkliwe: w Brazylii np. przeszło połowa dorosłej ludności pozbawiona jest w ten sposób prawa głosowania.

Od korzystania z prawa wyborczego należy odróżnić jego wykonywanie. Aby uczestniczyć w akcie wyborów trzeba być wpisanym na listę wyborczą. Listy takie są stałe, poddawane okresowej rewizji (Francja, Wielka Brytania), lub niestałe, sporządzane po ogłoszeniu wyborów. Warunkiem wpisania na listę jest zamieszkiwanie w okręgu wyborczym przynajmniej w przededniu ogłoszenia wyborów. Prawidłowość wpisów ulega kontroli wyborców, którzy mogą wnosić reklamacje.

2) Wybory są równe, gdy każdy wyborca ma prawo do jednego tylko głosu („un homme, une voix”; „one man, one woman, one vote”). Naruszają zasadę równości wybory pluralne, w których niektórzy obywatele mają więcej głosów, niż jeden. W Belgii do r. 1918 ojcowie rodzin i właściciele nieruchomości mieli jeden głos dodatkowy, posiadacze dyplomów szkół wyższych — dwa głosy dodatkowe. Jedna osoba mogła mieć w ten sposób teoretycznie 5 głosów, lecz ustawa dopuszczała najwyżej trzy. Wybory pluralne istniały w ograniczonym zakresie do niedawna w Wielkiej Brytanii, gdzie wyborca mógł mieć prawo do dwóch głosów z tytułu tzw. *business qualification* lub *University qualification*; rząd socjalistyczny zniósł jednak ten system, faworyzujący konserwatystów.

3) Zasada tajności wyborów była przez długi czas sporna. Przeciwnicy tajności dowodzili, że obywatel powinien mieć odwagę wypowiedzenia swych przekonań, że tajność zapewnia nieodpowiedzialność i sprzyja fałszowaniu wyników wyborów. Przeważały jednak argumenty zwolenników tajności, podnoszących, że tajność zapewnia niezawisłość wyborcy, zwalnia go od presji czynników administracyjnych i gospodarczych oraz ogranicza możliwości korupcji. Wybory jawne wywołują szeroką abstynencję, fałszowaniu zaś wyników wyborczych może zapobiec należyta organizacja wyborów.

Istnieją różne sposoby techniczne zapewnienia tajności wyborów, jak koperty urzędowe do głosowania, urządzenia, dające możliwość oddania głosu w sposób niewidoczny dla osób postronnych, kontrola czynności wyborczych przez mężów zaufania stronnictw itp.

4) Wybory są bezpośrednie, gdy wyborcy głosują bezpośrednio na swych przedstawicieli w parlamencie, pośrednie — gdy głosują na elektorów, którzy dopiero wybierają tych przedstawicieli. Wybory bezpośrednie dają czystszy obraz woli wyborców, lecz wybory pośrednie stanowią — według słów Taine'a — filtr, przez który z trudnością przechodzą elementy skrajne; wybory te dają wyniki bardziej umiarkowane.

5) Zasada stosunkowości wyborów jest, jak to już zaznaczono, sporna. Wybory stosunkowe zabezpieczają prawo mniejszości do przedstawicielstwa w parlamencie; przeciwstawieniem ich są wybory większościowe, w których głosy mniejszości całkowicie przepadają. Różnice między tymi dwoma systemami wyborczymi najlepiej wyjaśnić na przykładach.

W wyborach większościowych państwo dzieli się na małe, zazwyczaj jednomandatowe, okręgi wyborcze. Wybrany zostaje kandydat, który otrzymał największą względną liczbę głosów. Jeżeli więc w pewnym okręgu wyborczym kandydują A, B i C, przy czym A uzyskuje 30.000 głosów, B — 20.000 głosów, a C 15.000 głosów, to wybrany zostaje A, głosy zaś, oddane na B i C, przepadają. Mniejszości jednak, głosujące na B i C, stanowią razem większość wyborców, wobec czego w wyniku wyborów przeszedł kandydat mniejszości. Może się wprawdzie zdarzyć, że B i C, reprezentujący zazwyczaj stronnictwa polityczne, powetują sobie te straty w innych okręgach wyborczych kosztem A, lecz te przypadkowe wyrównania nie mają większego znaczenia dla ogólnych wyników wyborów; z wyników tych okazuje się zwykle, że niektóre grupy uzyskały reprezentację nadmierną, inne niedostateczną lub nie uzyskały jej wcale. Można to wyjaśnić na uproszczonym przykładzie. Przyjmijmy, że w 4 okręgach wyborczych kandydują reprezentanci stronnictw A i B i że w każ-

dym okręgu oddano ogółem po 100.000 głosów, przy czym:

w okręgu nr 1	A	otrzymał	52.000	gł.,	B	—	48.000	gł.
„	nr 2	A	„	60.000	gł.,	B	—	40.000
„	nr 3	A	„	54.000	gł.,	B	—	48.000
„	nr 4	A	„	5.000	gł.,	B	—	95.000

Razem kandydat A otrzymał 171.000 gł., kandydat B — 229.000 gł. Kandydaci A zdobyli jednak mandaty w trzech okręgach, kandydaci B — tylko w jednym. Jeden mandat w grupie A przypada na 57.000 wyborców, w grupie B — na 229.000 wyborców.

System wyborów większościowych w przedstawionej formie obowiązuje w Wielkiej Brytanii. Trudno twierdzić, aby parlament, powstały z tych wyborów, był wiernym odbiciem opinii publicznej; jest on raczej — jak się wyraził niegdyś Gambetta — raczej jej krzywym zwierciadłem.

Anomaliom, wynikającym z wyborów większościowych, może zapobiec częściowo przepis, żądający dla uzyskania mandatu bezwzględnej większości głosów; trzeba jednak wówczas rozstrzygnąć, co się stanie, gdy żaden z kandydatów bezwzględnej większości nie uzyska, jak to się zresztą najczęściej zdarza. Są różne sposoby rozwiązania tego zagadnienia. Przedwojenna francuska ordynacja wyborcza wprowadzała głosowanie podwójne. Kandydat, który nie uzyskał bezwzględnej większości głosów w pierwszym głosowaniu, obowiązany był stanąć do wyborów powtórnych, w których wystarczała już względna większość głosów. Innym rozwiązaniem jest system tzw. głosowania alternatywnego (preferencyjnego), przyjęty w Australii. Okręgi wyborcze są w tym systemie jednomandatowe, do uzyskania mandatu potrzeba bezwzględnej większości głosów. Wyborca nie głosuje jednak na jednego tylko kandydata, lecz oznacza na kartce wyborczej również drugiego, na którego oddaje swój głos w razie, gdyby pierwszy nie został wybrany. Jeżeli żaden z kandydatów, stojących na pierwszym miejscu, nie uzyska bezwzględnej większości, skreśla się nazwisko kandy-

data, który otrzymał najmniejszą liczbę głosów, oddane zaś na niego głosy zalicza się na korzyść kandydata, stojącego na drugim miejscu, i postępuje się w ten sposób, dopóki jeden z kandydatów nie uzyska bezwzględnej większości. Na uproszczonym przykładzie wygląda to jak następuje. Przyjmijmy, że w danym okręgu wyborczym, w którym stanęło do wyborów 4 kandydatów: A, B, C i D, oddano ogółem 50.000 głosów, przy czym obliczenie głosów, oddanych na każdego z kandydatów na pierwszym miejscu (pierwsze preferencje), dało wyniki następujące:

A	otrzymał	20.000	głosów
B	..	15.000	..
C	..	10.000	..
D	..	5.000	..

Żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości. Skreślamy zatem nazwisko D, który ma najmniej głosów, i bierzemy pod uwagę kandydatów, zgłoszonych po nim na drugim miejscu (drugie preferencje). Przypuścimy, że 4.000 wyborców, głosujących na D, zgłosiło na drugim miejscu kandydata B, a 1.000 — kandydata A. Przydzielamy zatem 1.000 głosów kandydatowi A i 4.000 głosów kandydatowi B.

A	—	21.000	głosów
B	—	19.000	..
C	—	10.000	..

Jeszcze nikt nie ma bezwzględnej większości. Skreślamy nazwisko C, a jego drugie preferencje, z których 1.000 przypada na A, 7.000 na B i 1.000 na D (tysiąc wyborców C nie wskazało swoich drugich preferencji), przydzielamy A i B.

A	—	22.000	głosów
B	—	26.000	..

Mandat uzyskuje B; w głosowaniu zwyczajnym otrzymałby go A. Wynik głosowania alternatywnego wydaje się słuszniejszym, gdyż wyborcy, którzy nie mogą przeprowadzić swoich własnych kandydatów, wolą B niż A. Ten stan rzeczy wskazuje jednak równocześnie na wadę systemu. Przechodzi przy nim zazwy-

czaj nie kandydat, którego chce większość wyborców, lecz ten, przeciwko któremu mają oni najmniej zastrzeżeń. Głosowanie alternatywne faworyzuje stronnictwa centrowe: wyborcy zarówno z prawicy jak i z lewicy oznaczają zwykle, jako swe drugie preferencje, kandydatów, mniej programowo im przeciwstawnych.

Anomaliom wyborów większościowych zapobiegają skuteczniej wybory stosunkowe (proporcjonalne). W wyborach tych głosy mniejszości nie przepadają, lecz każda z nich, odpowiednio do swej siły liczebnej, może liczyć na przeprowadzenie swoich kandydatów.

Założeniem wyborów stosunkowych są okręgi wielomandatowe i zastosowanie przy obliczaniu wyników tzw. dzielnika wyborczego (*q u o t a, q u o t i e n t*). Dzielnik wyborczy otrzymuje się przez podział liczby oddanych w danym okręgu głosów przez liczbę mandatów do obsadzenia. Każde stronnictwo otrzymuje ilość mandatów, wynikającą z podziału oddanych nań głosów przez dzielnik wyborczy. Np. w okręgu trzymandatowym oddano ogółem 90.000 głosów na stronnictwa A i B, przy czym A otrzymało 60.000 głosów, B — 30.000 głosów. W celu otrzymania dzielnika wyborczego dzielimy 90.000 przez 3 = 30.000. W celu otrzymania liczby mandatów, przypadających A i B, dzielimy przez 30.000 liczby głosów, oddanych na te stronnictwa; stronnictwo A otrzymuje dwa mandaty, stronnictwo B — jeden mandat. Wszystkie oddane głosy zostały tu zużytkowane: żaden nie przepadł. Przykład powyższy jest jednak uproszczony do tego stopnia, że nigdy w rzeczywistości zdarzyć się nie może: wyborcy nie oddają swych głosów w ten sposób, aby można było wyciągać z nich bez reszty ilorazy, określające dzielniki wyborcze i podział mandatów. W praktyce powstają zawsze mniej lub więcej znaczne resztki głosów, które przepadają.

Istnieje wiele różnych systemów wyborów stosunkowych, lecz należy rozróżniać dwa ich zasadnicze typy. Pierwszym z nich jest głosowanie na osoby, drugim — głosowanie na listy. Na osoby głosuje się w systemie tzw. pojedynczego przenoszonego głosu (*s i n g l e*



transferable vote), zbliżonym nieco do głosowania alternatywnego; jest to jednak system zbyt skomplikowany, aby można było go tu omawiać. Bardziej rozpowszechnione jest głosowanie na listy. Przewidują je systemy francuskie największych reszt i największej przeciętnej oraz przyjęty przez naszą ordynację wyborczą z r. 1922 system de Hondta\*). Rozpatrzmy ten ostatni.

Stronnictwa, biorące udział w wyborach, zgłaszają w każdym okręgu wyborczym listy swych kandydatów; listy te otrzymują kolejną numerację, wyborca więc, głosując na listę, oznacza na kartce wyborczej tylko jej numer. Po zakończeniu głosowania oblicza się liczby głosów, oddanych na każdą listę, i dzieli się te liczby kolejno przez 1, 2, 3 itd., na końcu przez liczbę, odpowiadającą ilości mandatów do obsadzenia w danym okręgu. Otrzymane ilorazy szereguje się według wielkości, po czym wyodrębnia się tyle największych ilorazów, ile jest mandatów. Mandaty przydziela się w odpowiedniej liczbie tym listom, do których należą wspomniane ilorazy.

Przyjmijmy, że w okręgu czteromandatowym zgłoszono cztery listy, na które padły następujące liczby głosów:

Lista nr 1	—	120.000	głosów
„ nr 2	—	96.000	„
„ nr 3	—	72.000	„
„ nr 4	—	42.000	„

Dzielimy powyższe liczby kolejno przez 1, 2, 3 i 4 i podkreślamy największe ilorazy:

Lista nr 1	—	120.000	—	60.000	—	40.000	—	30.000.
Lista nr 2	—	96.000	—	48.000	—	32.000	—	24.000.
Lista nr 3	—	72.000	—	36.000	—	24.000	—	18.000.
Lista nr 4	—	42.000	—	21.000	—	14.000	—	10.500.

\*) Objaśnienie systemów największych reszt i największej przeciętnej znajdzie czytelnik w nrze „Myśli Polskiej“ z 1 czerwca 1951 r.

Do obsadzenia są tylko cztery mandaty; dwa z nich otrzymuje lista nr 1, listy nr 2 i 3 dostają po jednym, lista nr 4 zostaje bez mandatu.

§12. Wybory stosunkowe zatem, pozwalające na zużytkowanie głosów reprezentujących mniejszości, dają wyniki słusniejsze, niż wybory większościowe; mają one jednak tę wadę zasadniczą, że, dopuszczając do parlamentu dużą ilość grup politycznych, sprzyjają jego rozproszkowaniu. Parlament, złożony z kilkunastu stronnictw, nieraz drobnych i między sobą skłóconych, jest parlamentem niezdolnym do życia. Paraliż parlamentu odbija się na działaniu całej maszyny państwowej, wprowadzając do niej elementy niepewności i braku decyzji. Rządy są nietrwale, zmieniają się często i upadają nieraz na skutek przypadku.

Nie można twierdzić, aby przyjęcie zasady wyborów większościowych tym wadom ustroju parlamentarnego gruntownie zapobiegało; jest jednak rzeczą niewątpliwą, że wybory większościowe, eliminując drobne grupki polityczne, sprzyjają konsolidacji parlamentu. Oblicze Izby Gmin zmieniłoby się zapewne dość znacznie, gdyby Wielka Brytania przyjęła zasadę wyborów stosunkowych.

Spór więc między zwolennikami i przeciwnikami wyborów stosunkowych sprowadza się do sporu o rolę i zadania parlamentu. Dla pierwszych parlament powinien być przede wszystkim możliwie najwierniejszym odbiciem kierunków i nastrojów opinii publicznej w okresie wyborczym; dla drugich powinien być przede wszystkim instytucją, zdolną do politycznego działania.

§13. W zależności zatem od przyjęcia tego lub innego systemu wyborczego wyniki wyborów mogą być różne. Na wyniki te wpływa jednak nie tylko system wyborczy; odgrywają tu rolę również inne czynniki, jak rozmieszczenie lokali wyborczych, pora roku, w której zarządza się wybory, dzień, w którym odbywa się głosowanie (w większości państw niedziela), wreszcie — l a s t b u t n o t l e a s t — podział państwa na

okręgi wyborcze (tzw. geografia wyborcza). Podział, dokonany w ten sposób, że okręg zawiera pewną zwartą większość i rozproszone mniejszości, pozbawia te mniejszości — zwłaszcza w systemie wyborów większościowych — reprezentacji. Jeżeli jednak mniejszości te wyodrębni się w osobne okręgi wyborcze, mogą one uzyskać pewną liczbę mandatów. Wyobraźmy sobie np. miasto, liczące 160.000 wyborców, uprawnionych do wyboru 4 posłów w jednomandatowych okręgach wyborczych. W centrum tego miasta, jak to bywa w Anglii, mieszka ludność robotnicza, głosująca zwykle na kandydatów Labour Party, i stanowiąca ogółem czwartą część ludności miasta. Pozostałe 3/4 ludności, należące do klasy średniej i głosujące zwykle na konserwatystów, mieszkają na przedmieściach. Jeżeli miasto to podzielimy na cztery okręgi wyborcze za pomocą dwóch przekątnych, każdy okręg będzie zawierał konserwatywną większość i robotniczą mniejszość, która w ten sposób nie uzyska w wyborach żadnego mandatu. Jeżeli natomiast utworzymy w centrum jeden okręg wyborczy, a pozostałe trzy na przedmieściach, laburzyści będą mieli możliwość zdobycia jednego mandatu.

Ważną rolę w wyborach odgrywa też propaganda, prowadzona przez stronnictwa polityczne i stojące za nimi organizacje zawodowe i gospodarcze. Intensywność tej propagandy zależy w dużej mierze od środków materialnych, jakimi rozporządzają stronnictwa: powstaje tu nieraz pokusa uciekania się do nadużyć. Dlatego niektóre ustawodawstwa regulują najwyższą dopuszczalną wysokość wydatków na cele wyborcze (Wielka Brytania), wszystkie zaś przewidują odpowiedzialność karną za nielegalne praktyki wyborcze.

Zjawiskiem niepokojącym w niektórych państwach stała się rosnąca abstynencja wyborców. Środkiem zaraczym na ten stan rzeczy mogą się stać kary, nakładane za wstrzymywanie się bez uzasadnionych powodów od głosowania. Środek ten przyjęły niektóre państwa, wydaje się jednak dość wątpliwy. Może tu być mowa o karach pieniężnych (grzywna) i to z natury rzeczy

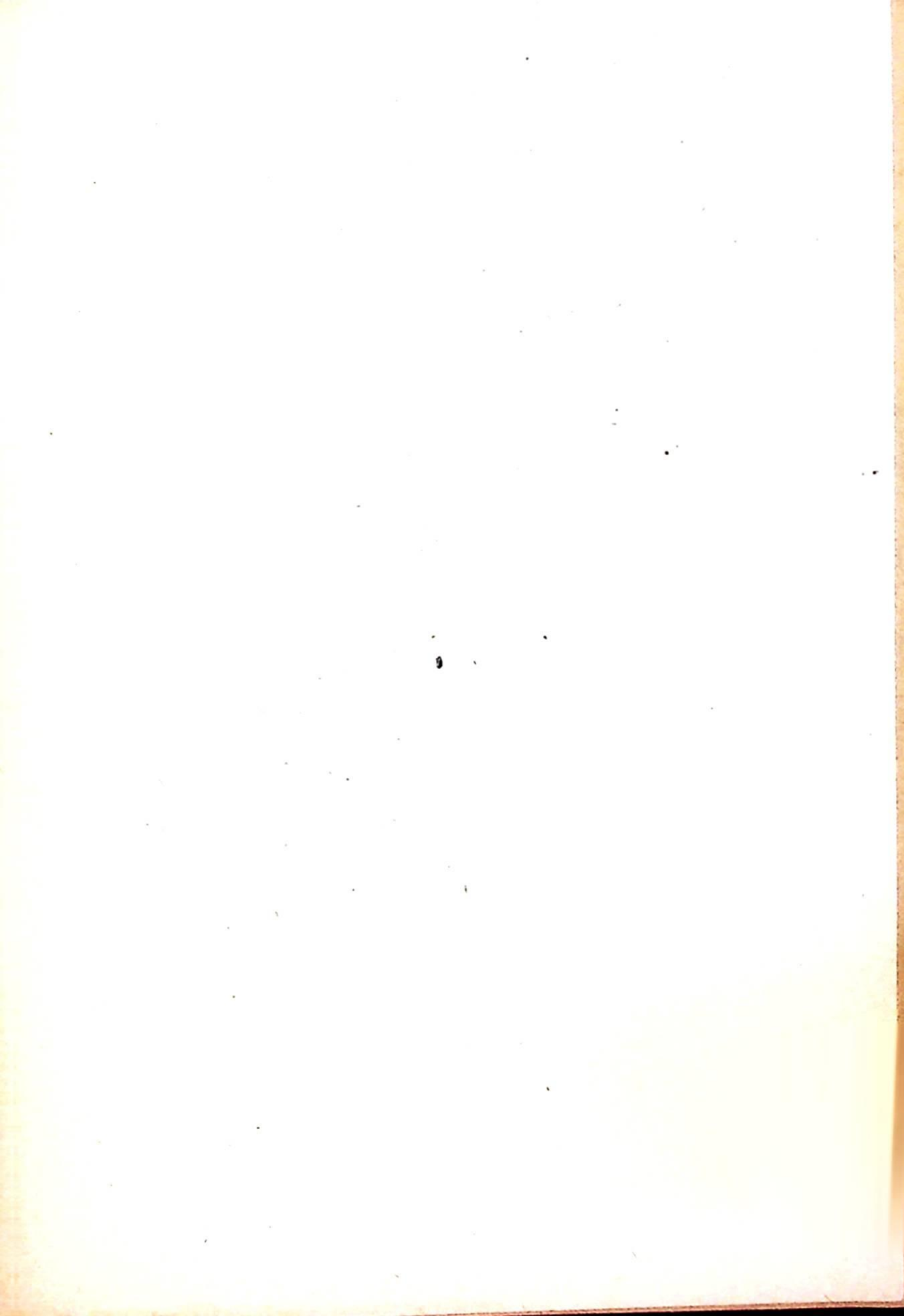
niewysokich. Nie zawsze one wobec tego spełniają swe zadanie, ustalanie zaś odpowiedzialności i ściąganie grzywien jest, ze względu na liczebność wypadków, kłopotliwe. Powstaje tu poza tym pytanie zasadnicze: czy uczestnictwo w akcie wyborczym jest tylko prawem obywatela, z którego ten może nie korzystać, czy też również obowiązkiem. Odpowiedź na to pytanie zależy od tego, jak się pojmuje istotę demokracji.

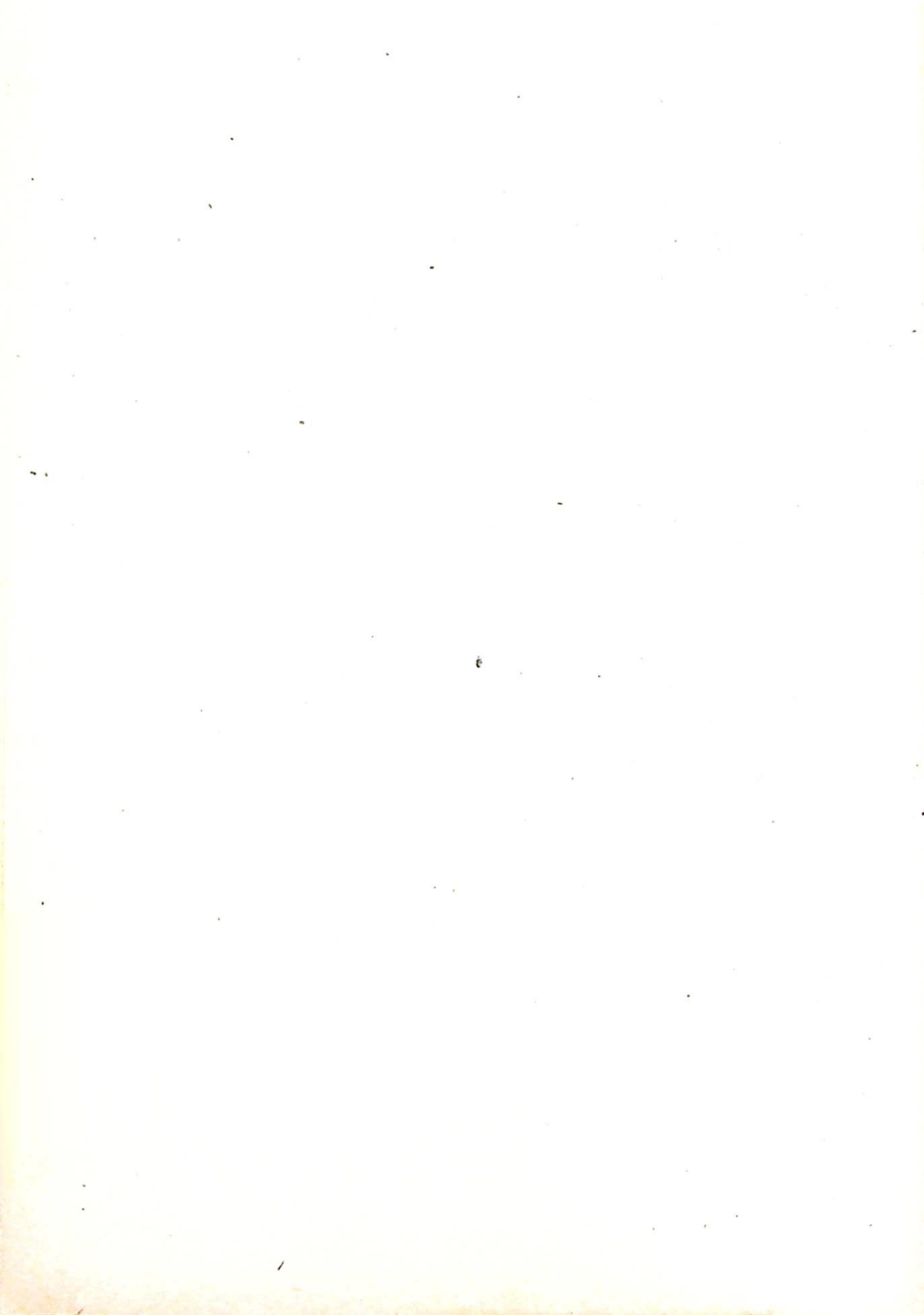
---

Zadaniem wykładów niniejszych było przedstawienie mechanizmu ustrojów demokratycznych, z konieczności uproszczone i fragmentaryczne. Chodziło o to, aby słuchacz nauczył się rozróżniać podstawowe człony tego mechanizmu, poznał jego istotę i technikę sił, nadających mu życie. Jeżeli znajomość ta, tak konieczna w zmaconym świecie współczesnym, zachęci słuchacza do studiów głębszych i rozleglejszych, zadanie tych wykładów będzie spełnione.

---

Systematykę pierwszych 10 paragrafów wykładu oparto na książce J. Barthèlemy „Précis du droit constitutionnel“ (wydanie przedwojenne). Z książki tej zaczerpnięto też część materiału do wykładów. Niektóre objaśnienia z dziedziny prawa wyborczego wzorowano na książce I. Jenningsa „The British Constitution“ (Cambridge University Press, 1942). Reszta materiału pochodzi z różnych źródeł, m.i. własnych poprzednich opracowań autora.







**„MYŚL POLSKA“**  
**DWUTYGODNIK POŚWIĘCONY**  
**ŻYCIU I KULTURZE NARODU**

ukazuje się w Londynie od roku 1941

PRENUMERATA:

półroczna — 18 sh. lub 3 dol.

roczna — £1:16:0 lub 6 dol.

REDAKCJA I ADMINISTRACJA:  
8, Alma Terrace, London, W.8.

WYDAWNICTWA STUDIUM POLITYCZNEGO  
STRONNICTWA NARODOWEGO

Ukazał się jako zeszyt pierwszy wykład

Michała Pawlikowskiego

**„CO TO JEST NARÓD?“**

Cena 1 sh. Do nabycia w Sekretariacie Stronnictwa  
Narodowego, 8, Alma Terrace, London, W.8.

Do nabycia w administracji „Myśli Polskiej“ pod wyżej  
wskazanim adresem są następujące wydawnictwa:

**ROMAN DMOWSKI: „POLITYKA POLSKA  
I ODBUDOWANIE PAŃSTWA“**

(2 tomy). Cena 10 sh.

**J. LECHNO: „W SŁUŻBIE NARODOWI“**

Treściwa informacja o założeniach, historii i wska-  
zaniach polskiego ruchu narodowego. Cena 1 sh.

**„STRONNICTWO NARODOWE W WALCE  
O POLSKĘ“**

Książka - sprawozdanie ze zjazdów Stronnictwa  
w Londynie i Paryżu. Stron 102. Cena 2 sh.

**WOJCIECH WASIUTYŃSKI: „RUINY I  
FUNDAMENTY“**

Cena 5 sh.

**Adres Sekretariatu Stronnictwa Narodowego:**  
**8, Alma Terrace, London, W.8.**