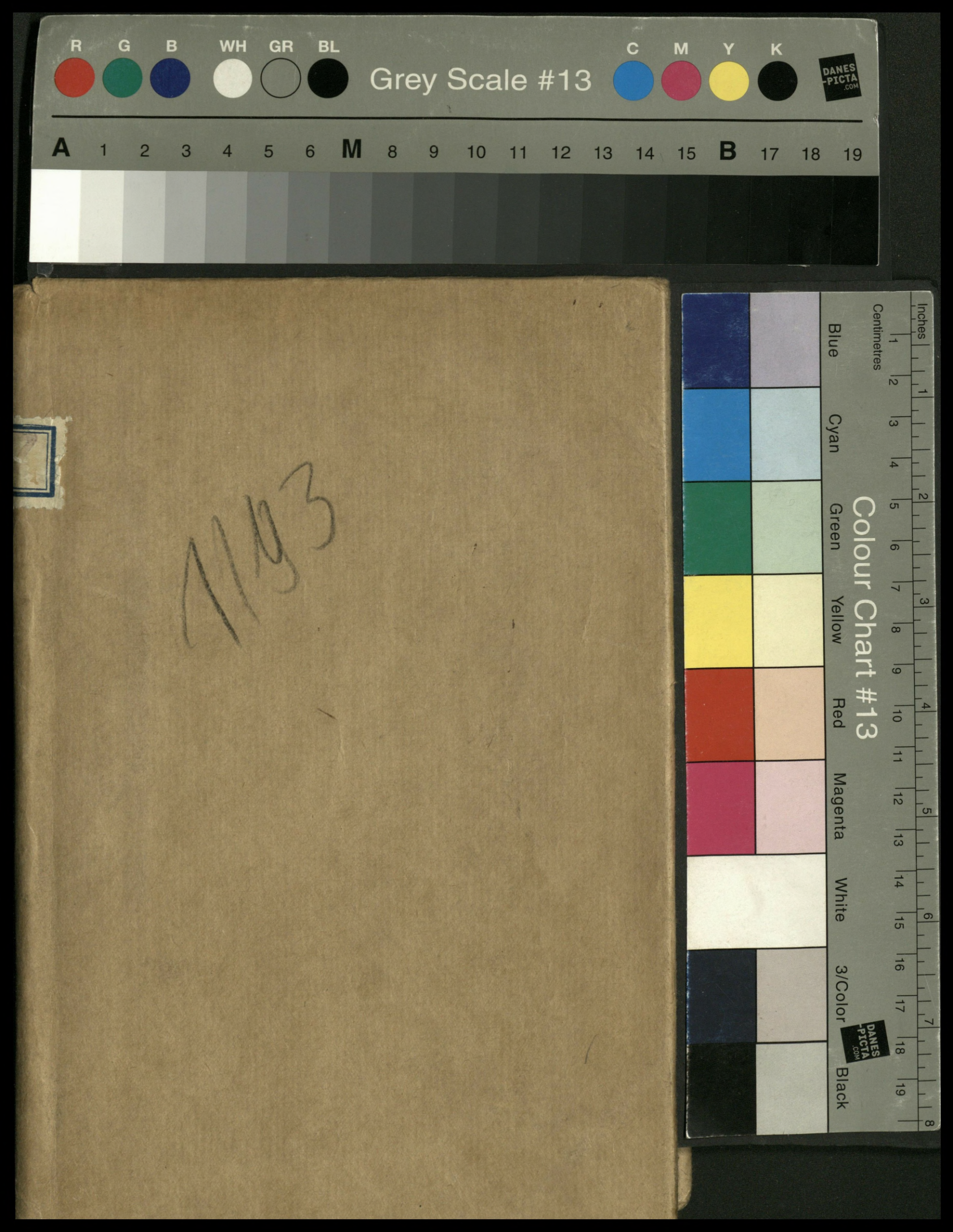

R G B WH GR BL
Grey Scale #13
C M Y K
DANES-PICTA.COM
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19
Colour Chart #13
Blue
Cyan
Green
Yellow
Red
Magenta
White
3/Color
Black
Inches
Centimetres
1193

1193

Dr. A. WERESZCZYŃSKI i W. KUCHARSKI

DOM ŻOŁNIERZA POLSKIEGO
BIBLIOTEKA
Nr 107
825

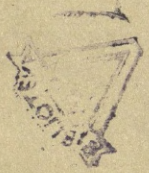
WIADOMOŚCI O POLSCE WSPÓŁCZESNEJ

ZE SZCZEGÓLNEM UWZGLĘDNIENIEM STOSUNKÓW POLITYCZNYCH, GOSPODARCZYCH I SPOŁECZNYCH

LWÓW — WARSZAWA
KSIĄŻNICA POLSKA T-WA NAUCZYCIELI SZKÓŁ WYŻSZYCH
MCMXXI

93(438/12:323(438):338e





31792/2

Z DRUKARNI LUDOWEGO SPÓŁDZIELCZEGO TOWARZYSTWA WYDAWNICZEGO

CZĘŚĆ I.

USTRÓJ PAŃSTWA POLSKIEGO

NAPISAŁ

Dr. ANTONI WERESZCZYŃSKI

CENTRALA BIBLJOTEK
RUCHOMYCH
D. O. K. VIII. TORUŃ,



WSTĘP

POCZĄTKI I ROZWÓJ PAŃSTWA

Skupienie ludzi w związki społeczne czy państwowe jest wynikiem rozwoju cywilizacji. Początkiem tych skupień jest rodzina. Na najniższym szczeblu cywilizacji łączą się mężczyzna i kobieta, z jedną tylko troską o utrzymanie najpierwotniejszego bytu, o wyżywienie swoje i dzieci. Gdy dziecko podrośnie tak, że samo już może zdobyć sobie pożywienie, oddziela się od rodziców, by zczasem założyć osobną rodzinę, nie utrzymującą z dawną żadnej łączności. Grożące zewsząd niebezpieczeństwo od dzikich zwierząt i równie dzikich ludzi zmusza do większego łączenia się.

Powstają zczasem związki rodowe, złożone z szeregu rodzin, związanych ze sobą wspólnością krwi. Rody te są już organizacją trwałą. Jednostka należy do związku rodowego na podstawie pochodzenia z rodziny, wchodzącej w skład rodu, bądź też na podstawie przyjęcia do związku np. w drodze małżeństwa; każdy nie należący do rodu jest jego wrogiem. Na czele rodu stoi bądź wybrany naczelnik, bądź rada najstarszych, a zadaniem tej władzy jest utrzymanie ładu i spoistości nawewnątrz, oraz bezpieczeństwa wobec czynników z zewnątrz. Więc istnieje zakaz mordu czy wymierzania sobie samemu sprawiedliwości wobec innego członka rodu. Natomiast za krzywdę członka związku rodowego, doznaną od obcego, mści się cały ród bądź na sprawcy, bądź na jego rodzie (pomsta, vendetta). Z biegiem czasu rozrastają się rody, tworzą się grupy rodów, plemiona i szczepy, w których poszczególne części mają już oddzielne siedziby, osady, by tem łatwiej znaleźć możność wyżywienia się. Mimo tego, że każda z części wiedzie swój własny tryb życia i każda zosobna w innych okolicach prowadzi żywot koczowniczy, utrzymuje się jednak tradycja pochodzenia od wspólnego praojca, oraz pewne bliskie nici, nakazujące wzajemnie udzielać sobie pomocy w każdej potrzebie czy niebezpieczeństwie. Natomiast nie istnieją pierwotnie między szczepami czy plemionami stałe związki, wspólna trwała władza. W razie wspólnej wyprawy obronnej czy zaborczej dokonywano wyboru wodza na czas wyprawy, poczem władza ta ustawała. Lecz jeśli takiemu naczelnikowi udało się

utrzymać tę władzę i po wyprawie, na czas pokoju, powstaje już trwalsza organizacja, pierwszy zawiązek władzy państwowej.

Ta władza zwierzchnia u zgrupowań plemiennych wytwarza się często jeszcze w epoce życia koczowniczego. Utrwala się jednak i staje się powszechną z chwilą stałego osiedlenia się. Głównym jej celem jest zorganizowanie siły do walki z wrogiem zewnętrznym, do czego konieczne jest także utrzymanie porządku i wzajemnej harmonji wewnątrz plemienia.

Po tej epoce tworzenia się ugrupowań ludzkich o charakterze czysto społecznym następuje okres powstawania tworów politycznych, organizacyj państwowych. Dokonywa się to przeważnie przez rozszerzanie się władzy naczelnika na inne, sąsiednie plemiona, bądź w drodze podboju (aneksja), bądź też dobrowolnych połączeń. Zanika tradycja pochodzenia od wspólnego przodka, przekonanie o węzłach pokrewieństwa, zacierają się pojęcia rodów, szczepów i plemion, a natomiast wytwarzają się ludy czy narody, o wspólnym języku, zwyczajach i obyczajach, wyrobionych w drodze wzajemnego oddziaływania. Ludy te, osiadłe na pewnem ściśle geograficznie określonem terytorjum, pod wspólną władzą zwierzchniczą, stają się państwem.

W ten sposób wytwarzały się niemal wszędzie z luźnych społecznych związków — choćby największe — organizmy państwowe (np. państwo rzymskie, państwa pochodzenia germańskiego). W ten sposób powstało także państwo polskie w wieku X. Częstokroć lud, zajmując pewne terytorjum na stałe i zakładając państwo, zastawał ludność pierwotną, tubylczą, z którą się zlewał w jednolitą całość (czy w drodze podboju, czy w drodze pokojowego połączenia się). Wzajemne oddziaływanie obu ludów dawało zczasem trwałe połączenie o cechach różnych od pierwotnych cech obu ludów (np. Francja, Anglja, Węgry i t. d.).

W biegu wieków zmienia się wielkość terytorjum i siła państwa. Z małych początków — nieraz jednej osady czy miasta — wytwarzają się niejednokrotnie, w szczęśliwych warunkach politycznych i gospodarczych, wielkie potęgi państwowe; i naodwrót nawet wielkie państwa dochodzą do upadku, rozpadają się, stają się łupem zaborczych sąsiadów.

A tak samo zmienia się także i zakres działania państwa. Ograniczone pierwotnie do utrzymania bezpieczeństwa wobec wrogów zewnętrznych, oraz ładu nawewnątrz, przejmuje państwo z biegiem czasu coraz więcej zadań, jak troskę o oświatę, o rozwój życia gospodarczego, o drogi lądowe czy wodne, aż dochodzi wreszcie — w naszych czasach — do skomplikowanego, nowoczesnego organizmu państwowego,

w którym zbiegają się nici wszelkich niemal przejawów i potrzeb życia ludzkiego z zakresu politycznego, kulturalnego, gospodarczego i społecznego.

Ta mnoga ilość dziedzin, na które rozciąga się działalność nowożytnego państwa, tłumaczy trudności w budowie nowo-powstającego państwa polskiego, w stosunku do tych państw, które powstawały w czasach, kiedy zakres zadań państwowych był bardzo skromny. Mogły się one następnie rozbudowywać powoli i planowo, w miarę powstających nowych potrzeb. A te trudności tworzenia podstaw naszego państwa wzmaga jeszcze różnorodność urządzeń w każdym z trzech b. zaborów, które musi się ujednostajniać, oraz to, że początki budowy państwowej odbywały się wśród wojny.

ROZDZIAŁ I

ISTOTNE CECHY PAŃSTWA

Historja nas uczy, że niemal od najdawniejszych czasów wszystkie ludy na pewnym stopniu cywilizacji żyły i żyją w organizacji państwowej. Prawie każda część ziemi, zamieszkana przez ludzi, należy dziś do jakiegoś państwa, a tak samo prawie każdy człowiek podlega władzy któregoś z państw. Mówiąc o państwie, rozumiemy przez to bądź pewien obszar ziemi czyli tak zwane terytorjum, bądź pewne zbiorowisko ludzi, bądź też władzę, która wydaje nakazy i zakazy i może dla nich wymusić posłuszeństwo. Te trzy czynniki: ziemia, ludzie i władza składają się razem na pojęcie państwa; gdzie brak połączenia się tych trzech czynników w sposób trwały, niema państwa. Obszar ziemi, stanowiący państwo, musi być ściśle oznaczony, to jest zamknięty pewnemi, określonemi granicami. Na ziemi tej musi mieszkać stale znaczniejsza ilość ludzi, stanowiących pewien uporządkowany związek. Ludzie ci mianowicie muszą podlegać wspólnej najwyższej władzy, która to władza rozciąga się na wszelkie kierunki życia zbiorowego ludzi, nie jest zawisła od żadnej innej władzy wyższej, a rozporządza środkami przymusowemi dla zapewnienia sobie posłuszeństwa. Z tego wynika, że państwo jest to trwałe połączenie większej ilości ludzi, stale osiadłych na pewnym obszarze ziemi, pod wspólną najwyższą władzą.

Nie jest więc państwem pustynia, zupełnie niezamieszkana, choćby się na niej zjawił jakiś człowiek i ogłosił się jej władcą. Nie jest też państwem lud koczowniczy (nomadzi), chociaż ma na czele uznawaną przez siebie władzę. Nie jest wreszcie państwem kraj, zamieszkany trwale przez liczną ludność, a mający i własny rząd i nawet osobny parlament, jeśli władza tego kraju podlega innej władzy, lub jeśli zakres władzy

kraju określają postanowienia jakiejś zewnętrznej władzy. Nie są więc państwami tzw. dominja czyli kolonje angielskie, jak Australja, Południowa Afryka, Kanada, Nowa Zelandja, mimo własnych ministerstw, parlamentów, wojsk i praw, gdyż podlegają władzy króla angielskiego, a ustrój ich polega na uchwałach angielskiego parlamentu.

Na istotę państwa nie wpływa ani wielkość terytorjum państwowego, ani jakaś ściśle określona ilość mieszkańców. Istniały i istnieją państwa o bardzo małym obszarze i z ludnością mniej liczną od wielu gmin (np. państewka w starożytnej Grecji, włoskie w dobie odrodzenia, niektóre państwa niemieckie, rzeczpospolita San Marino i t. p.). A jednak są one samodzielnemi państwami, bo mają własną najwyższą władzę, niepodlegającą żadnej innej, podczas gdy władza nawet największych gmin, jak Londyn, Paryż, Nowy York, u nas Warszawa i t. p., jest zawisła od władzy państwa, pozostaje pod nadzorem urzędów państwowych i opiera na przepisach państwowych swoje istnienie. W przeciwstawieniu do zakresu władzy państwowej, rozciągającego się na wszelkie dziedziny życia, zakres działania gminy (tak samo powiatu czy kraju) obejmuje tylko pewne działy, oznaczone przez władzę państwową.

Państwo może być zamieszkane przez ludność należącą — niemal wyłącznie — do jednego tylko narodu (Francja, Włochy, Szwecja), bądź też do szeregu narodowości. W tym ostatnim wypadku może jeden naród przewyższać wszystkie inne ludy państwo zamieszkujące, tak co do ilości, jakoteż co do stopnia cywilizacji, wyrobienia politycznego, siły gospodarczej i t. d. (Niemcy w Rzeszy Niemieckiej, Polacy w Polsce), bądź też żaden z narodów takiej przewagi w państwie nie posiada i nie nadaje swego piętna państwu (dawna Austrja).

Jeżeli ludność państwa należy tylko do jednego narodu lub też jeden naród ma przewagę nad innemi i nadaje państwu swój charakter — przyczem najczęściej państwo bierze nazwę od nazwy narodu, — mówimy wtedy o państwie „narodowem". Znaczna ilość narodów posiadała od wieków swoje własne państwa, niektóre zaś narody uzyskały lub odzyskały — jak Polacy — byt państwowy wskutek ostatniej wojny. Mimo to ani przedtem ani obecnie nie pokrywa się pojęcie narodu z pojęciem państwa.

Przynależność do narodu jest czemś idealnem, opierającem się na dobrej woli jednostki, na wewnętrznem jej poczuciu wspólnoty z pewnym ogółem ludzi, mających swój język, swoją właściwą cywilizację, zwyczaje i obyczaje, tradycję dziejowej przeszłości, ukochanie ziemi ojczystej. Lecz naród nie ma żadnej władzy najwyższej, ani prawnej organizacji czy reprezentacji. Natomiast przynależność do państwa opiera

się na przepisach prawnych, które określają tak sposób uzyskania, jak i utraty tej przynależności.

Niemal każde państwo — choćby narodowe — ma na swem terytorjum ludzi należących do różnych narodowości, a tak samo zawsze pewna część narodu mieszka poza obrębem własnego państwa narodowego i podlega władzy obcego państwa.

To samo odnosi się do narodu i państwa polskiego. Po rozbiorach, naród polski, rozdzielony między trzy mocarstwa zaborcze, a nadto mając znaczną część rodaków, czy to osiadłą w Ameryce, czy też rozprószoną na emigracji, nie miał własnego państwa, więc nie posiadał ani swojej prawnej organizacji, swoich uznanych reprezentacyj, czy najwyższej własnej władzy, rozporządzającej środkami prawnemi dla wymuszenia posłuszeństwa u członków narodu. Naród przetrwał szczęśliwie długi okres niewoli dzięki sile wrodzonego poczucia narodowego. Z chwilą uzyskania własnego bytu państwowego jest naród polski w tem położeniu, że bardzo znaczna część narodu pozostaje nadal poza granicami Polski. Pozostają poza obrębem własnego państwa nietylko ci Polacy, którzy osiedli w Ameryce, czy na emigracji, czy wogóle daleko poza historycznemi ziemiami polskiemi, ale także nie weszło do państwa polskiego bardzo dużo tych rodaków, którzy od wieków osiedli na historycznem terytorjum polskiem. Znaczna bowiem część historycznej Polski nie weszła w skład wskrzeszonego państwa polskiego (Gdańsk, części Śląska, Spiszu, Orawy, części Pomorza, Wielkopolski, Warmja, Mazury, Litwa, kresowe ziemie wschodnie).

Naodwrót na terenie państwa polskiego zamieszkuje znaczniejsza ilość ludzi, należących do rozmaitych narodowości.

Naród polski ma w państwie nietylko przewagę liczebną, ale przez stopień swej cywilizacji i przez tradycję państwową nadaje charakter całemu państwu.

Ma więc Polska swoje terytorjum państwowe, ma liczną ludność o przewadze elementu narodowego polskiego i ma własną najwyższą, niezawisłą od nikogo władzę państwową, rozporządzającą środkami przymusowemi. Jest zatem obecnie Polska państwem o cechach państwa narodowego.

ROZDZIAŁ II

FORMA USTROJU PAŃSTWOWEGO

Każde państwo ma swą organizację czyli ustrój. Jest to określenie — w drodze przepisów prawnych — komu i w jakim zakresie zlecone jest wykonywanie władzy państwowej, jakie są organa tej wła-

dzy i sposób ich powoływania, względnie usuwania, tudzież wzajemny stosunek organów państwowych do siebie i do ogółu ludności państwa. Każde niemal państwo ma odrębny ustrój, odpowiadający jego stopniowi kultury, miejscowym potrzebom, warunkom gospodarczym i społecznym, oraz historycznemu rozwojowi państwa.

A jednak, mimo tylu odmian i rozmaitości, dadzą się ująć organizacje państwowe w pewną niewielką ilość form zasadniczych czyli typów. Podstawą podziału państw jest okoliczność, kto w państwie dzierży pełnię władzy państwowej, czyli kto jest suwerenem. Suweren wyraża i wykonywa — bądź sam, bądź przez swoje organa — wolę ogółu, a więc przedstawia wszechwładzę państwa nawewnątrz, t. j. wobec ludności, oraz udzielność czyli niezawisłość nazewnątrz, t. j. wobec innych państw.

W dawniejszych czasach przyjęty był powszechnie podział Arystotelesa, który uznaje trzy formy ustroju państwowego i trzy ich wypaczenia. Pierwszą grupę stanowią: 1) królestwo, gdzie pełnię władzy wykonywa panujący; 2) arystokracja, gdzie władzę dzierży pewna uprzywilejowana warstwa i 3) rzeczpospolita czyli demokracja, gdzie władza przysługuje całemu ogółowi ludności. Każda z tych form może być wypaczona przez wykonywanie władzy nie dla dobra wszystkich. Powyższym więc trzem formom dobrym odpowiadają trzy formy złe, a mianowicie królestwo może się wyrodzić w tyranję, tj. egoistyczne lub okrutne jedynowładztwo, arystokracja w oligarchję czyli rządy koterji (kliki) dla jej prywatnych interesów, zaś demokracja może się zmienić w ochlokrację, tj. w rządy ciemnego motłochu.

W miejsce tego podziału Arystotelesa wprowadził Mikołaj Macchiavelli — w swojem dziele p. t. Książę (Il Principe) — podział na dwie formy rządu: 1. na monarchję i 2. na rzeczpospolitą (republikę). Ten ostatni podział utrzymał się dotąd.

Monarchja jest to ta forma ustroju państwowego, według której pełnia władzy państwowej jest poruczona jednej osobie. Ta osoba jest najwyższym organem i podmiotem władzy państwowej; ona sama tylko jest suwerenem i sama jest czynnikiem rządzącym, gdy wszyscy przynależni do państwa są przedmiotem władzy, są rządzeni czyli poddani władzy państwowej. Monarcha może mieć rozmaite nazwy (cesarz, król, książę, sułtan, mikado), istota jednak jego władzy jest zasadniczo ta sama. Natomiast może być różny sposób powoływania monarchy i zakres jego uprawnień. Według sposobu powoływania dzieli się monarchje na dziedziczne i wybieralne (dawna Polska). Według zaś zakresu uprawnień władzy monarszej może być albo monarchja nieograniczona (autokracja), to jest niekrępowana wolą ludności, oraz monarchja ogra-

niczona, gdzie monarcha wykonywa władzę wspólnie z jakąś reprezentacją ludności, lub wogóle jest skrępowany wolą ludności. Ale i w monarchji ograniczonej pełnia władzy państwowej, suwerenność, przysługuje tylko monarsze. Monarchja nieograniczona może występować w formie ostrej, samowolnej, nieskrępowanej żadnem prawem (monarchja despotyczna), jaka była na starożytnym Wschodzie, i w formie łagodniejszej, opartej na prawach (monarchja absolutna), jaka była w Polsce za pierwszych Piastów, oraz w innych państwach europejskich, do czasów nadania konstytucyj.

Monarchja ograniczona ma także parę odmian odnośnie do przejawów ograniczenia władzy panującego. I tak była monarchja teokratyczna (starożytny Egipt i państwo żydowskie), czyli współudział we władzy kapłanów, jako objawicieli woli Boskiej, monarchja ludowa (u pierwotnych Słowian i Germanów), czyli skrępowanie władcy wolą zgromadzeń ludu w ważniejszych sprawach, monarchja stanowa, to jest współudział przedstawicieli pewnych uprzywilejowanych stanów we władzy państwowej, wzamian za dawane przez te stany zasiłki pieniężne na potrzeby państwowe (we wielu państwach z końcem średniowiecza i w pierwszych wiekach czasów nowożytnych, w Polsce zaś do konstytucji 3 maja). Dalszym rodzajem monarchji ograniczonej jest monarchja konstytucyjna, w której monarcha wykonywa władzę wspólnie z wybranem przedstawicielstwem ludności, zebranem w jakiemś ciele reprezentacyjnem (parlamencie), a gdzie przedstawiciele ci reprezentują całą ludność, nie zaś poszczególne stany, jak w monarchji stanowej. Reprezentanci ludności w monarchji konstytucyjnej nie mogą być przez wyborców ani odwołani, ani skrępowani instrukcjami. Zadaniem tej reprezentacji ludności jest współudział w prawodawstwie, oraz kontrola nad rządami państwa. Jeśli w takiej monarchji konstytucyjnej wpływ tej reprezentacji jest tak silny, że jej uchwała jest decydująca dla monarchy, oraz, że rząd (tj. ministrowie), może być powołany przez monarchę z większości parlamentu lub złożony z ludzi, mających poparcie tej większości, a w wykonywaniu swych czynności ten rząd stosuje się ściśle do woli większości parlamentu, to w takim wypadku jest to monarchja parlamentarna (monarchja konstytucyjna była w Austrji i Prusach do r. 1918, istnieje obecnie np. w Hiszpanji, Szwecji, Danji; monarchja parlamentarna istnieje w Anglji, Belgji).

Drugą zasadniczą formą ustroju państwowego jest rzeczpospolita. Rzeczpospolitą jest ta forma rządu, gdzie pełnia władzy państwowej przysługuje większej liczbie osób. Ustrój republikański oddaje suwerenność państwową bądź całemu ogółowi ludności, bądź przynajmniej wpływowej warstwie ludności; suwerenem jest więc cały lud lub znaczna jego

część, wobec której to zbiorowości jednostki z tego ludu występują jako rządzeni, poddani. Ci, którzy wykonywają władzę w republikach, — nie wyłączając i naczelnika (prezydenta) państwa — są przedstawicielami ludu i działają tylko w jego imieniu, jako wykonawcy jego woli.

Rzeczypospolite dzielą się na arystokratyczne tj. takie, gdzie władza suwerenna znajduje się w ręku tylko jakiejś uprzywilejowanej warstwy (np. szereg państw w starożytnej Grecji, Wenecja do r. 1797, obecnie poniekąd republika sowjecka w Rosji), oraz na demokratyczne, w których pełnia władzy przysługuje całemu narodowi. Rzeczpospolita demokratyczna może być albo bezpośrednia albo pośrednia, zależnie od tego, czy lud bezpośrednio wykonywa władzę prawodawczą, decyduje o sprawach państwa i wybiera najwyższych urzędników, wodzów, sędziów (jak było np. w starożytnych Atenach i innych państewkach greckich, przez pewien okres w Rzymie, a obecnie tylko w niektórych najmniejszych, górskich kantonach Szwajcarji), czy też ludność objawia z reguły swą wolę przez wybranych przedstawicieli (posłów), stanowiących reprezentację (parlament) i przez wybrane również naczelne organa władzy. Wyjątkowo bywa, w niektórych rzeczachpospolitych pośrednich, zastrzeżona możność objawiania bezpośrednio woli ogółu ludności, czy to w formie zatwierdzania uchwalonej przez parlament ustawy, czy też w formie wniosków do ustaw, które parlament musi uczynić przedmiotem obrad. Jest to t. zw. referendum lub plebiscyt (w Szwajcarji, w niektórych stanach Ameryki Północnej). Wszystkie dzisiejsze rzeczypospolite są konstytucyjne. Rzeczpospolita pośrednia może być — analogicznie jak monarchja — tylko konstytucyjna lub też parlamentarna. Jeśli władza wykonawcza, to jest rząd, ma wprawdzie wykonywać uchwały parlamentu, ale nie musi być brany z łona większości i nie jest od niej bezwzględnie zawisły, gdzie zakres władzy jest rozdzielony ściśle między parlament i rząd tak, że jeden od drugiego jest niezależny, tam jest rzeczpospolita tylko konstytucyjna (Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, gdzie prezydent powołuje sekretarzów stanu — czyli ministrów — z poza kongresu i gdzie oni tylko przed prezydentem są odpowiedzialni). Gdzie natomiast naczelnik państwa musi stosować się we wszystkiem do woli większości parlamentu i bądź to powołuje ministrów z łona większości parlamentu, bądź też przynajmniej z pośród osób, mających poparcie tej większości, tam mamy do czynienia z republiką parlamentarną. Taką rzeczpospolitą parlamentarną jest Francja, taką też formę rządu posiada i państwo polskie.

Pełnia władzy państwowej w Polsce spoczywa w ręku całego ogółu ludności, który to ogół jest suwerenem państwa. Artykuł II konstytucji naszej stwierdza, że władzą zwierzchnią jest cały naród. Niema

w Polsce żadnej uprzywilejowanej klasy ludności, lecz wszyscy narówni mają udział w korzystaniu z uprawnień do wykonywania tej władzy. Ogół ludności wykonywa swą władzę — nie bezpośrednio — lecz przez wybranych przez siebie reprezentantów. Naczelnik państwa — prezydent rzeczypospolitej — jest wspólnie z ministrami wykonawcą uchwał ciał ustawodawczych i musi się stosować do woli większości tych ciał. Na ministrów może powoływać tylko osoby, które reprezentują wolę tej większości. Wobec tego Polska jest rzeczpospolitą demokratyczną, pośrednią i parlamentarną.

ROZDZIAŁ III

PRAWO — KONSTYTUCJA

Treścią władzy państwowej jest możność wydawania rozkazów i zakazów, oraz wymuszania dla nich posłuszeństwa. Ogół tych rozkazów i zakazów, wydawanych przez państwo, z mocą obowiązującą dla wszystkich poddanych władzy państwowej, względnie dla wszystkich spraw i wypadków danego rodzaju, stanowi prawo tego państwa. To prawo może być niepisane czyli zwyczajowe (u ludów pierwotnych i w początkach państw), wytwarzane w ten sposób, że zarządzenie, skierowane do pewnej jednostki lub sprawy, stosuje się następnie w innych podobnych sprawach tak, że zczasem nabiera znaczenia ogólnego, charakteru stałej woli państwa; może też ono być pisanem prawem czyli ustawowem, jakie widzimy we wszystkich państwach nowoczesnych; przychodzi ono do skutku w formie przepisanej przez ustrój państwowy, przez powołane do tego czynniki władzy, a następnie jest ogłaszane, dla wiadomości ogółu, w sposób ściśle oznaczony. Moc obowiązująca prawa pisanego zaczyna się z dniem ogłoszenia, o ile inny termin nie został podany w samem prawie. Z reguły prawo ustawowe nie odnosi się do wypadków, zaszłych przed wydaniem prawa (zasada: ustawa nie działa wstecz).

Prawo określa bądź wzajemny stosunek między państwem a jego obywatelami — wtedy mówimy o prawie publicznem — bądź też wzajemne stosunki majątkowe i rodzinne między poszczególnymi obywatelami, a wtedy jest mowa o prawie prywatnem. Prawo publiczne dzieli się na prawo międzynarodowe (regulujące stosunki między państwami), państwowe (dotyczące ustroju państwa i unormowania w interesie ogółu stosunków kulturalnych, gospodarczych i społecznych w państwie), karne (dotyczące czynów szkodliwych dla ogółu i kar za ich popełnienie), procesowe (określające postępowanie przed sądami), oraz ko-

ścielne (normujące organizację kościoła katolickiego i innych wyznań, oraz ich stosunek wzajemny do siebie i do państwa).

Prawo państwowe znów dzielimy na: 1) prawo polityczne czyli konstytucyjne, które określa ustrój państw, organizację jego władz i ich stosunek do ludności, oraz 2) na prawo administracyjne, regulujące stosunki kulturalne, gospodarcze i społeczne w państwie, odnośnie do wymogów interesu publicznego; częścią tego ostatniego prawa jest prawo skarbowe, dotyczące dochodów i wydatków państwowych.

Prawo pisane okazuje się w państwach konstytucyjnych bądź w formie ustaw, bądź w formie rozporządzeń. Ustawy zawierają zwyczajnie normy ogólne, zasady prawne, i wydawane są w formie prawem przepisanej przez czynniki w państwie, którym zlecona jest t. zw. władza ustawodawcza, więc w nowoczesnych państwach przy współudziale decydującym reprezentacji społeczeństwa (parlamentu). Rozporządzenia natomiast wydawane są — z reguły w granicach ustaw — przez rząd, w celu wyjaśnienia ustaw, określenia sposobu wprowadzenia ich w życie, oraz zastosowania ich do poszczególnych wypadków.

Prawo, które normuje ustrój państwa, nazywa się jego konstytucją. Konstytucja może się opierać tak na prawie zwyczajowem, jak i ustawowem. Zczasem zaczęto — w myśl żądań pisarzy prawniczych i politycznych w XVII i XVIII w. — używać nazwy konstytucji w ściślejszem znaczeniu, na oznaczenie ustawy państwowej, która zawiera tak postanowienia co do ustroju i zakresu działania najwyższych organów władzy państwowej, jakoteż i co do nienaruszalnych praw obywateli państwa i zakresu ich wpływu na władzę państwową z tem, że ustawa taka powinna być objęta jednym aktem prawnym (jedna ustawa), o charakterze zasadniczym, którego zmiana byłaby bardziej utrudniona, niż zmiana innych ustaw. Państwa, posiadające konstytucje tego ostatniego rodzaju, określano odtąd mianem państw konstytucyjnych, w przeciwstawieniu do monarchij nieograniczonych czyli państw absolutnych, w których panujący mógł dowolnie zmieniać ustrój państwa i ograniczać prawa obywateli. Państwami więc konstytucyjnemi o tego rodzaju konstytucji mogłaby być monarchja ograniczona i rzeczpospolita. Pierwsze konstytucje tego rodzaju uchwaliły sobie poszczególne stany Ameryki Północnej w latach 1776 do 1783, po oderwaniu się od Anglji, poczem po złączeniu się tych stanów czyli państw (w liczbie 13) w jedno państwo Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, uchwalono w r. 1787 jedną wspólną konstytucję dla tej zjednoczonej całości. Dalszemi takiemi konstytucjami była konstytucja francuska, oraz nasza „konstytucja trzeciego maja“ czyli „ustawa rządowa“, uchwalona przez sejm czteroletni w dniu 3 maja 1791.

Te ustawy konstytucyjne (w ściślejszem znaczeniu) przychodziły do skutku bądź przez uchwały specjalnie w tym celu zwoływanych lub uprawnionych reprezentacyj społeczeństwa, noszących nazwę: Konstytuanty, a w Polsce obecnie Sejmu Ustawodawczego, bądź też w drodze nadania przez monarchów absolutnych.

Taką konstytuantą w Polsce był „Sejm Czteroletni“ (Wielki), taką też jest pierwszy sejm wskrzeszonej Polski, zwany Sejmem Ustawodawczym. Prócz tych konstytucyj, zawartych w jednej zasadniczej ustawie, trudnej do zmiany, bywają w państwach i inne typy konstytucyj. I tak w Austrji składała się konstytucja z 5 ustaw zasadniczych, zaś w Anglji i b. Królestwie Węgierskiem opiera się konstytucja i na prawie zwyczajowem i na szeregu ustaw zwykłych (łatwych do zmiany), które jednak stanowią pewną organiczną całość, otoczoną przez naród szczególną czcią, wskutek czego — mimo braku specjalnych zastrzeżeń czy utrudnień — zmiana konstytucji bywała zawsze zadaniem dość trudnem.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona 17 marca 1921, czyni w pełni zadość żądaniom uczonych i odpowiada nowożytnym wzorom. Do jej uchwalenia został powołany osobny sejm, nazwany „Sejmem Ustawodawczym“, którego wybory zostały przeprowadzone przy udziale najszerszych warstw ludności, pod hasłem stworzenia podstaw budowy państwa, pod hasłem uchwalenia konstytucji państwowej.

Konstytucja ta objęta jest jednym aktem ustawodawczym, jest jedną ustawą zasadniczą, obejmującą określenie zarówno ustroju władzy państwowej we wszystkich jej zasadniczych kierunkach, jakoteż i nienaruszalnych praw obywateli wobec państwa. Całość konstytucji rozdzielona jest na 6 rozdziałów, z których pierwszy stwierdza, że Polska jest rzeczpospolitą, oraz że władzą zwierzchnią jest cały naród; rozdział drugi mówi o władzy ustawodawczej, trzeci o władzy wykonawczej, czwarty dotyczy sądownictwa; rozdział piąty omawia prawa i obowiązki obywateli i mieszkańców państwa; wreszcie rozdział szósty (p. t. Postanowienia ogólne) omawia sprawę zmiany konstytucji. Zmiana konstytucji jest u nas zawarowana szeregiem specjalnych utrudnień — w stosunku do innych ustaw. Wymagany jest mianowicie i ściśle skwalifikowany komplet obecnych i takaż kwalifikowana ilość głosów musi się oświadczyć za zmianą, a nadto postawienie wniosku na zmianę konstytucji wymaga również pewnych formalności. I tak niezbędna jest do uchwalenia zmiany konstytucji obecność przynajmniej połowy posłów sejmowych względnie senatorów; przy tym kwalifikowanym komplecie uchwała odnośna może zapaść większością — to jest za zgodą — co najmniej $^2/_3$ obecnych w każdem z tych 2 ciał ustawodawczych, wniosek zaś sam

na zmianę konstytucji musi być zapowiedziany — przed jego postawieniem czyli wniesieniem — na 15 dni naprzód, by ciało ustawodawcze nie było wnioskiem zaskoczone. Wreszcie wniosek musi być podpisany przez bardzo znaczną ilość wnioskodawców, bo przez $^1/_4$ ogólnej liczby posłów sejmowych.

Czyniąc jednak te utrudnienia dla uniknięcia częstych zmian podstawowej ustawy, a co za tem idzie, zapewniając konstytucji cechę trwałości wobec społeczeństwa, liczył się jednak ustawodawca z tem, że każde dzieło ludzkie, a więc i konstytucja, stanowiąca fundament budowy i rozwoju państwa, może zczasem wymagać pewnych zmian, odnośnie do potrzeb rozwijającego się życia narodu. Idąc zatem za klasycznym przykładem naszej konstytucji 3 maja, postanawia nowa konstytucja, że co lat 25 ma się odbyć rewizja konstytucji z usunięciem powyżej podanych utrudnień. Wtedy mogą być uchwalone wszelkie potrzebne zmiany w konstytucji zwykłą większością głosów zgromadzenia narodowego (połączonego sejmu i senatu), bez żadnych specjalnych formalności. Pierwsza jednak ułatwiona rewizja konstytucji może być dokonana przez drugi zkolei sejm, wybrany na podstawie konstytucji z 17 marca 1921 (a więc bez udziału senatu); ta uchwała rewizji może zapaść większością $^3/_5$ głosów, przy obecności co najmniej połowy ogółu posłów sejmowych.

Obowiązujące w Polsce urządzenia i przepisy prawne oraz uprawnienia nasze opierają się bądź na ustawach, uchwalonych przez naszą władzę ustawodawczą i rozporządzeniach naszego rządu, bądź też na międzynarodowych traktatach i umowach (traktat wersalski, traktat w Saint Germain, traktat w Rydze, konwencja gdańska itd.), bądź wreszcie na przepisach prawnych państw zaborczych, obowiązujących w poszczególnych dzielnicach Polski, o ile te ostatnie nie zostały dotąd zniesione przez nowe prawa państwa polskiego.

Ustawy i rozporządzenia wydawane przez naszą władzę państwową są ogłaszane (publikowane) w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej“; moc ich obowiązująca zaczyna się — o ile inaczej w poszczególnych wypadkach nie postanowiono — od daty ich ogłoszenia w tym dzienniku.

ROZDZIAŁ IV

KIERUNKI WŁADZY PAŃSTWOWEJ

Władza państwowa obejmuje swym zakresem wszelkie kierunki zbiorowego życia ludzi. W każdym czasie może ona rozszerzyć się na nowy przejaw tego życia, ująć go przepisami prawnemi i wciągnąć go w sferę swej działalności. Widzieliśmy, że w pierwotnych czasach pań-

stwo wyznaczało sobie niewielki zakres działania — choć władca miał nieograniczoną możność objęcia swą władzą każdego przejawu życia — że następnie jednak zakres tej działalności państwowej rozszerzał się ciągle tak, że w czasach obecnych niemal na każdem polu występuje wpływ władz państwowych. Wśród tej wszechstronności działania władzy państwowej widać jednak trzy kierunki zasadnicze, pod które dadzą się podporządkować wszelkie przejawy wystąpień państwa. Władza państwowa może objawiać się: 1) albo w tworzeniu ogólnych norm prawnych regulujących życie obywateli, stosunek ich do państwa i jego organów, oraz działalność tych organów; 2) albo też władza państwowa polega na wprowadzaniu norm tych w życie, na polu utrzymania ładu i porządku w państwie, zabezpieczania całości państwa, oraz urządzania stosunków kulturalnych, gospodarczych i społecznych; 3) albo też wreszcie zadaniem władzy państwowej jest rozstrzyganie sporów między obywatelami na podstawie norm prawnych, oraz karanie za przekraczanie i naruszanie tych norm.

Pierwszy kierunek nazywa się funkcją prawodawczą (lub ustawodawczą), drugi funkcją administracyjną, trzeci zaś sądową. Z istnienia tych trzech kierunków władzy każdego bez wyjątku państwa zdawano sobie sprawę od najdawniejszych czasów, jednak łączyły się one przeważnie w rękach tych samych organów państwa. Dopiero w czasach nowożytnych utarło się przekonanie o konieczności powierzenia każdej z tych trzech funkcyj władzy państwowej zupełnie odrębnym organom, przedewszystkiem ze względu na ochronę obywateli od nadużyć władzy, a także ze względu na sprawność działania władz. Skuteczna inicjatywa w tej sprawie wyszła od pisarza politycznego Montesquieu (O duchu praw).

We wszystkich nowoczesnych państwach konstytucyjnych organizacja państwowa polega na rozgraniczeniu tych trzech kierunków władzy państwowej i zapewnieniu zupełnej niezależności władzy prawodawczej od rządu (tj. władzy administracyjnej), oraz niezawisłości sądownictwa od rządu i od władzy prawodawczej.

Nowoczesne też konstytucje poświęcają zwyczajnie osobne rozdziały każdemu z tych trzech działów, określając zarazem organa państwowe, powołane do ich spełniania.

Funkcję uchwalania ustaw i kontroli rządu sprawują reprezentacje ludności czyli parlamenty (rozmaicie nazywane w rozmaitych państwach), a to w monarchjach wspólnie z monarchą, który zatwierdza (sankcja) i ogłasza (publikacja) ustawy, w republikach zaś same tylko parlamenty, z tem, że naczelnikowi (prezydentowi) rzeczypospolitej przysługuje zazwyczaj prawo „veta“, tj. odroczenia sprawy, względnie zażądania ponownej uchwały. Natomiast wykonywanie rządów w państwie, spełnianie

zadań kierowniczych i administracyjnych przysługuje monarsze, względnie prezydentowi rzeczypospolitej i mianowanym przez nich ministrom (rozmaicie nazywanym), od których znów są zawisłe poszczególne urzędy administracyjne. Wymiar wreszcie sprawiedliwości jest poruczony niezawisłym od rządu sędziom, którzy mają stosować przepisy ustaw, ale władza ustawodawcza (ani rządowa) nie może wpływać na ich wyroki.

W osobie monarchy schodzą się wprawdzie i funkcja ustawodawcza i funkcja administracyjna, a nawet poniekąd i funkcja sądowa (prawo łaski), jednak w nowoczesnych państwach konstytucyjnych, a zwłaszcza parlamentarnych, zakres ten działania jest niewielki, a przez odpowiedzialność ministrów wobec parlamentu niebezpieczeństwo nadużycia tej połączonej władzy jest prawie wykluczone (zasada wypowiedziana przez Thiersa: „Król panuje, ale nie rządzi"). W republikach to zbieganie się funkcyj władzy w osobie prezydenta jest jeszcze mniejsze (bo tylko ewentualne prawo „veta" — a nie sankcjonowanie ustaw). Pozatem dziś ustawodawstwo, rząd i sądownictwo są od siebie oddzielone i poruczone osobnym organom.

Ta zasada rozdziału trzech podstawowych kierunków władzy państwowej znalazła w Polsce już pełny wyraz w postanowieniach konstytucji 3 maja, która poruczyła władzę prawodawczą Sejmowi i Senatowi, władzę wykonawczą Straży, a sądową niezawisłym sądom; przytem trzy te kierunki zbiegały się w osobie królewskiej, jak w nowoczesnych monarchjach konstytucyjnych.

Nowa konstytucja polska utrzymuje w całej pełni to rozgraniczenie funkcyj państwowych i stwarza dla każdej z nich oddzielne organa władzy, zgodnie z zasadami i wzorami nowoczesnych, demokratycznych republik.

Według artykułu II konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej władzą naszą ustawodawczą jest sejm i senat, władzą wykonawczą prezydent Rzeczypospolitej łącznie z ministrami, zaś wymiar sprawiedliwości poruczony jest niezawisłym sądom.

W osobnych rozdziałach (drugim, trzecim i czwartym) konstytucji zawarte są postanowienia, określające ściśle zakres działania (kompetencję) każdej z tych władz, oraz sposób powoływania ich do życia, względnie odnawiania.

Przez wszystkie te postanowienia przebija się dążność do zapewnienia Rzeczypospolitej naszej silnej i sprężystej budowy państwowej, jakoteż zagwarantowania w pełni swobód obywatelskich, w drodze przeprowadzenia zasady oddzielenia funkcyj państwowych zapewnienia władzy ustawodawczej możności skutecznej kontroli rządu — bez wdzierania się wszakże w funkcje rządowe — oraz ustalenia istotnej niezawisłości sądownictwa.

ROZDZIAŁ V

PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ

Na czele każdego państwa — bez względu na jego ustrój — musi stać pewien organ kierowniczy, w którego ręku koncentrują się agendy rządowe. Organ ten powołany jest do czuwania, by państwo nie poniosło jakiej szkody, a w tym celu ma wydawać potrzebne zarządzenia w granicach obowiązujących ustaw. Jednem z najważniejszych jego zadań jest reprezentowanie państwa jako całości, tak nazewnątrz wobec państw innych, jakoteż nawewnątrz, wobec ludności państwa. Jest więc ten organ kierowniczy poniekąd przedstawicielem zbiorowej woli danego społeczeństwa, wyobrazicielem siły i władzy państwowej. Z natury rzeczy organ taki musi być bardzo nieliczny; z reguły jest nim jednostka, wyjątkowo zaś parę osób (np. 9 archontów w Atenach, 2 konsulów w Rzymie, 5 członków Dyrektorjatu i 3 konsulów we Francji, 7 członków szwajcarskiej Rady Związkowej). Ta funkcja kierownicza spoczywa w monarchjach w ręku monarchy, który z mocy swej władzy suwerennej jest i reprezentantem państwa nazewnątrz i wobec zagranicy, i rozporządza siłą zbrojną (jest z reguły najwyższym wodzem), zwołuje i rozwiązuje parlament, sankcjonuje ustawy, ma kierownictwo władzy wykonawczej, mianuje ministrów i najwyższych urzędników, w jego imieniu wykonywa się sprawiedliwość. Jako suweren nie może monarcha być pociągnięty do odpowiedzialności za swe czyny, ani też prawnie pozbawiony władzy. W rzeczachpospolitych suwerenem jest ogół ludności, ale ten ogół ani sam, ani przez wybrany wieloosobowy parlament nie może spełniać owych funkcyj kierowniczo-reprezentacyjnych. przenosi więc je na wybraną w tym celu jednostkę, zwaną najczęściej prezydentem rzeczypospolitej, bądź — jak wyżej zaznaczono — na szczupłe jakieś kolegjum. Ten kierowniczy organ w republikach jest jednak tylko zastępcą ogółu ludności i spełnia w imieniu tego ogółu poruczony mu urząd. Wskutek tego może być w zasadzie prezydent rzeczypospolitej (wzgl. jej kierownicze kolegjum) pociągnięty do odpowiedzialności za swe czyny, oraz pozbawiony władzy przed upływem okresu czasu, na który został wybrany. Zarówno czas trwania władzy kierowniczego organu republikańskiego, jego sposób wyboru, jak i zakres działalności są w rozmaitych państwach różne. I tak np. w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej wybiera prezydenta ogół ludności pośrednio, (tj. przez wybranych w tym celu wyborców) na przeciąg lat czterech. Prezydent Stanów ma pełnię władzy wykonawczej, którą sprawuje bądź osobiście, bądź przez mianowanych przez siebie z poza kongresu (parlamentu) a przed nim jedynie odpowiedzialnych sekretarzy

stanu (ministrów). Ani on sam, ani ministrowie ci nie są odpowiedzialni przed kongresem, nadto jest prezydent najwyższym dowódcą sił zbrojnych. Wobec uchwał kongresu służy mu prawo „veta“ (zwrócenia do ponownego rozpatrzenia). Natomiast prawo wypowiadania wojny i zawierania pokoju nie przysługuje prezydentowi lecz wyłącznie kongresowi. Wraz z prezydentem wybiera się w ten sam sposób wiceprezydenta, który wchodzi w funkcje prezydenta w razie opróżnienia się tego stanowiska przed upływem czterolecia. Inny typ przedstawia Francja. Tu wybierają prezydenta obie izby parlamentu, tj. Izba Deputowanych i Senat, złączone w t. zw. Zgromadzenie Narodowe, a to na okres siedmioletni. Prezydent mianuje ministrów, ale jedynie z pośród większości parlamentu; każdy akt, wydany przez prezydenta, wymaga podpisu (kontrasygnaty) jednego z ministrów. Wobec ustaw, uchwalanych przez parlament, nie ma prezydent prawa „veta“, a tylko do niego należy ich publikacja (tj. podpisanie i ogłoszenie). Natomiast jest prezydent reprezentantem państwa, przyjmuje i wysyła posłów, rozporządza siłą zbrojną. Osobnego zastępcy prezydenta niema. Typ francuski jest wzorem dla innych republik i z małemi zmianami jest stosowany w nowszych republikach np. w Austrji niemieckiej. Odmienny natomiast typ przedstawia Szwajcarja. Tu funkcje kierownicze spełnia Rada Związkowa, złożona z 7 członków, wybierana na przeciąg lat 3 przez Szwajcarskie Zgromadzenie Związkowe (parlament) z poza parlamentu. Ta Rada Związkowa spełnia i funkcje prezydenta rzeczypospolitej i funkcje ministrów, rozdzielając te ostatnie między swych członków. Zgromadzenie Związkowe wybiera co roku z pośród członków Rady Związkowej przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego Rady Związkowej, którzy noszą tytuły prezydenta i wiceprezydenta Związku; prezydent, względnie wiceprezydent (w razie przeszkody) przewodniczy posiedzeniom Rady.

Na czele państwa polskiego w myśl konstytucji stać będzie prezydent Rzeczypospolitej. Wyboru prezydenta dokonywa Zgromadzenie Narodowe, to jest złączone obie izby polskiej władzy prawodawczej: sejm i senat. Wybór następuje absolutną większością (więcej niż połowa głosujących) Zgromadzenia Narodowego. Przed objęciem urzędu składa prezydent przepisaną przysięgę na wierność konstytucji. Okres trwania władzy prezydenta wynosi lat siedm; ustępujący prezydent może być wszakże wybrany ponownie. Te postanowienia o prezydencie Polski wejdą w życie dopiero z chwilą wyboru pierwszego sejmu i senatu już na podstawach nowej naszej konstytucji i dokonania przez połączone te izby wyboru pierwszego prezydenta Rzeczypospolitej. Do chwili zaś wyboru pierwszego prezydenta kierownictwo spraw państwowych spoczywa w ręku obecnego „Naczelnika Państwa“, który ma też zadanie rozpisania

wyborów do sejmu i senatu już w myśl konstytucji i zwołania ich na pierwszą sesję w celu ukonstytuowania się (wyboru przewodnictwa itd.). Obie te izby zaraz po ukonstytuowaniu się, a najpóźniej do dni 7, złączą się na wezwanie marszałka sejmu w Zgromadzenie Narodowe i dokonają wyboru pierwszego prezydenta Rzeczypospolitej.

W celu zapewnienia w przyszłości ciągłości władzy, to jest, by nie było przerw między ustąpieniem jednego a wyborem nowego prezydenta, postanawia konstytucja, że ustępujący prezydent ma zwołać Zgromadzenie Narodowe dla dokonania wyboru następcy w ostatnim kwartale swego okresu urzędowania (t. j. swego siedmiolecia). Może się jednak zdarzyć, że ustępujący prezydent ma przeszkodę (choroba) uniemożliwiającą mu zwołanie w przepisanym czasie Zgromadzenia Narodowego; by więc zapobiec niedojściu na czas wyborów, postanawia konstytucja, że jeśli prezydent nie zwoła Zgromadzenia Narodowego na 30 dni przed upływem okresu swego urzędowania, w takim razie zwoła Zgromadzenie Narodowe i przewodniczy na niem marszałek sejmu. Ten sam obowiązek ciąży na marszałku sejmu także i w tych wypadkach, gdy stanowisko prezydenta Rzeczypospolitej opróżni się przed upływem czasu, na który został wybrany, czy to przez śmierć, przez rezygnację, przez niemożność pełnienia funkcyj (np. choroba umysłowa), przez postawienie w stan oskarżenia, czy też przez uznanie godności prezydenta przez sejm za wakującą (opróżnioną). Jeśli w chwili opróżnienia się prezydentury Rzeczypospolitej jest władza prawodawcza (sejm i senat) rozwiązana, w takim razie ma marszałek ostatniego sejmu zarządzić rozpisanie i przeprowadzenie nowych wyborów do sejmu i senatu, a następnie zwołać Zgromadzenie Narodowe. Także w razie zamknięcia izb prawodawczych ma były marszałek sejmu zwołać obie izby na Zgromadzenie Narodowe dla przeprowadzenia wyboru prezydenta. W ten sposób zapewnia konstytucja dokonanie wyboru prezydenta we wszelkich ewentualnościach.

Nie ustanawia natomiast ustrój państwa polskiego osobnej instytucji zastępcy prezydenta. Funkcje te — w razie czasowej przerwy w urzędowaniu prezydenta — przechodzą na marszałka sejmu. Jeśli przerwa w spełnianiu obowiązków przez prezydenta trwa dłużej niż trzy miesiące, ma marszałek zapytać sejm, czy nie należy uznać prezydentury za opróżnioną. Odnośna uchwała sejmu, orzekająca wakans godności prezydenta, musi zapaść kwalifikowaną większością ($^3/_5$ głosujących) przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Zakres działania prezydenta jest obszerny i różnorodny. I tak na polu ustawodawstwa współudział prezydenta polega na tem, że on zwołuje, otwiera, zamyka, odracza, oraz rozwiązuje sejm i senat. On też

za pośrednictwem mianowanych przez siebie ministrów ma wpływ na inicjowanie (wnioski) ustaw, gdyż wnioski do ustaw wychodzą bądź od posłów sejmowych, bądź od rządu w formie projektów ustaw, a zatem może prezydent dobrać taki rząd, który przedstawi żądany przez niego wniosek ustawodawczy. Prezydent ogłasza też jako ustawy te uchwały sejmu, które bądź zostały zatwierdzone przez senat, bądź w razie ich zaprotestowania przez senat zostały ponownie uchwalone przez sejm kwalifikowaną większością $^{11}/_{20}$ głosów. Prawo „veta“ nie przysługuje prezydentowi w Polsce.

W zakresie władzy rządzącej sprawuje prezydent swą władzę za pośrednictwem mianowanego przez siebie gabinetu ministrów. Prezydent mianuje w szczególności prezydenta ministrów, a na wniosek tego ostatniego wszystkich innych ministrów. Również przysługuje prezydentowi prawo oddalania bądź całego gabinetu, bądź poszczególnych ministrów (udzielanie dymisji, względnie przyjmowanie prośby o dymisję). Prezydent też na wniosek ministrów obsadza wszystkie wyższe urzędy w państwie. Rzeczą prezydenta jest dbać o to, by uchwalone ustawy były wprowadzane w czyn i w tym celu może on wydawać bądź sam bądź przez mianowany przez siebie rząd wszelkie rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy, oraz stosować siłę przymusu dla wprowadzenia ich w życie. Dla wymuszenia posłuchu oraz dla zabezpieczenia państwa rozporządza on także siłą zbrojną i ma nad nią najwyższą władzę zwierzchnią. W razie wojny ustala prezydent sprawę dowództwa na wniosek ministra spraw wojskowych, poparty przez Radę Ministrów, natomiast nie może sam sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. Czasowe zawieszenie praw obywatelskich czyli wprodzenie stanu wyjątkowego wymaga przyzwolenia prezydenta. Prezydent jest wreszcie — i to przedewszystkiem — reprezentantem państwa nawewnątrz i nazewnątrz. Z tego tytułu wysyła prezydent posłów państwa polskiego do innych państw, oraz przyjmuje posłów państw obcych. Z tego też tytułu również wypowiada on wojny, zawiera pokój i przymierza — to wszystko za zgodą sejmu — oraz zawiera wszelkie umowy z innemi państwami. Umowy te, zależnie od ich treści, wymagają bądź zgody sejmu, bądź tylko mają być podane do wiadomości sejmu przed ich podpisaniem. Również prezydent udziela ustanowionych w państwie odznaczeń (orderów), oraz pozwoleń na przyjmowanie orderów obcych. W zakresie karania przestępstw służy prezydentowi prawo łaski i złagodzenia kary dla jednostek skazanych przez sądy, z wyjątkiem prawa ułaskawiania ministrów w razie skazania ich przez Trybunał Stanu. Natomiast prawa do udzielania amnestyj

(t. j. ułaskawienia nie indywidualnego lecz całej pewnej kategorji skazanych) prezydent nie posiada; służy ono jedynie sejmowi.

Każdy akt władzy prezydenta musi mieć podpis czyli kontrasygnatę prezydenta ministrów i odnośnego ministra czy ministrów, którzy przyjmują za akt ten odpowiedzialność. Prezydent nie jest odpowiedzialny za czyny czy akta wynikające z jego urzędowania. Jedynie za złamanie konstytucji, zdradę stanu i zwykłe występki może być prezydent Rzeczypospolitej pociągnięty do odpowiedzialności w drodze kwalifikowanej uchwały sejmowej ($^3/_5$ głosów, przy obecności połowy posłów) z tem jednakowoż, że osądzenie takiej zbrodni nie należy do zwykłych sądów, lecz do osobnego Trybunału Stanu. Z chwilą zapadnięcia takiej uchwały sejmu jest prezydent zawieszony w urzędowaniu (przestaje pełnić funkcje). Przez czas pełnienia swych funkcyj nie może prezydent zajmować żadnej posady urzędowej, ani pełnić mandatu do sejmu czy senatu. Prezydent ma do pomocy swą Kancelarję Cywilną.

Wogóle władza prezydenta w Polsce jest unormowana konstytucją na wzór nowoczesnych państw parlamentarnych, a więc zapewnia temu naczelnemu reprezentantowi naszej Rzeczypospolitej i powagę stanowiska w zakresie reprezentacji państwa tak wobec własnej ludności jak wobec państw innych i daje mu niezbędną sumę wpływu na bieg spraw państwowych, lecz czyni to bez uszczuplenia w czemkolwiek zasady wszechwładzy ogółu oraz bez naruszenia zakresu działania władzy prawodawczej, czy na polu pełnego uprawnienia tej ostatniej do swobodnego tworzenia wszelkich norm ustawowych, czy też w dziedzinie wszechstronnej kontroli rządu.

ROZDZIAŁ VI

WŁADZA PRAWODAWCZA

A) Uwagi ogólne

Dzieje wszystkich cywilizowanych ludów wykazują pewien dłuższy lub krótszy okres walki między monarchą, czy wogóle przedstawicielem władzy państwowej a ludnością, o dopuszczenie wpływu społeczeństwa na kształtowanie się budowy państwa, na bieg spraw państwowych. Walka ta doprowadziła do zapewnienia ludności — w drodze konstytucyj państwowych — możności wyboru przedstawicielstwa (z wyjątkiem republik bezpośrednich), powołanego do decydowania o najważniejszych sprawach państwowych. Treścią tej zdobyczy ludności było przedewszystkiem uprawnienie do decydowania o tem, jakie ciężary i świadczenia mają być nakładane na ludność celem pokrycia wydatków państwowych, a dalej możność kontroli rządu co do gospo-

darowania temi funduszami publicznemi. Równocześnie z tem uprawnieniem w dziedzinie finansowej czyli w zakresie uchwalania budżetu państwowego (oznaczenie dochodów i wydatków państwowych) i kontroli zamknięć rachunkowych państwa (czyli wyników gospodarki finansowej) uzyskuje ludność, względnie jej reprezentacja, prawo decyzji w zakresie siły wojskowej państwa, t. j. świadczenia krwi, które ma nieść ludność dla celów bezpieczeństwa i siły państwowej. Te 2 uprawnienia: uchwalania budżetu (i zamknięć) i kontyngentu rekruta, jak były w swoim czasie osią, około której toczyła się walka o władzę, tak z chwilą wprowadzenia idei rządów konstytucyjnych w życie stały się fundamentalnemi prawami reprezentacyj ludu, a tam, gdzie system parlamentarny polegał na 2 izbach, przysługiwały one w pierwszej linji lub wyłącznie tej izbie, która reprezentowała szeroki ogół ludności, a zatem t. zw. izbie niższej (rozmaicie nazywanej).

Zdobycze w uprawnieniach obu tych rodzajów wywalczyły już sobie w pewnej mierze dawne reprezentacje stanów (duchowieństwa, szlachty, miast), lecz istotnego znaczenia i trwałości nabrały one dopiero w państwach konstytucyjnych. Przybyło tu nadto reprezentacjom społeczeństwa prawo stanowienia o tem, jakie wogóle normy prawne mają obowiązywać w państwie; ta działalność na polu tworzenia ustaw w państwach konstytucyjnych bądź dzieli się między parlament i czynnik kierujący państwa (w monarchjach), bądź jest wyłączną atrybucją parlamentu, a czynnik kierujący (prezydent rzeczypospolitej) tylko ogłasza ustawy, względnie w niektórych państwach wpływa na ich odroczenie w drodze „veta". W państwach, gdzie parlament składa się z 2 izb, współdziałają obie w stanowieniu praw, przyczem w niektórych państwach wymagana jest bezwzględnie zgodna uchwała obu izb, a w razie niezgodności nie dochodzi ustawa do skutku, w innych zaś państwach, w razie niemożności doprowadzenia do zgody między obu ciałami, wymaga się przynajmniej wzmocnienia uchwały izby niższej przez jej ponowną uchwałę (ewentualnie pewną wyższą, kwalifikowaną ilością głosów).

To stanowienie norm prawnych złączyło się w całość z prawem corocznej decyzji o budżecie państwowym i o liczebnej sile armji, tworząc pierwszy dział atrybucji parlamentów, t. j. prawo uchwalania ustaw (gdyż budżet i kontyngent rekruta są uchwalane w formie ustaw). Drugi dział zadań parlamentu streszcza się w prawie spełniania kontroli nad rządem. Obejmuje ona — prócz wspomnianej już kontroli gospodarki finansowej rządu w formie badania i zatwierdzania zamknięć rachunkowych — prawo pociągania do odpowiedzialności ministrów tak za zarządzenia naczelnika państwa — przez nich kontrasygnowane — jak

za ich własne rozporządzenia i zarządzenia, oraz za działalność wszelkich podległych im urzędów. W celu spełniania tej kontroli może parlament żądać obecności ministrów czy to na posiedzeniach poszczególnych izb parlamentu, czy też na wyłonionych z każdej izby komisjach, wnosić interpelacje (t. j. domagać się wyjaśnień), wysyłać komisje kontrolne i śledcze, a wreszcie uchwalać rezolucje, zawierające krytykę lub żądania co do kierunku działalności rządu.

Działalność ustawodawcza i działalność kontrolna dają parlamentom potężny wpływ na bieg spraw państwowych, tem bardziej, że ministrowie są w szeregu nowoczesnych państw mężami zaufania większości parlamentu i wykonawcami jej woli, a parlament przez udzielanie „votum nieufności“ (wyrażenie braku zaufania) lub stawianie ministrów w stan oskarżenia lub wreszcie przez odmowę budżetu czy rekruta może usunąć każdocześnie rząd, nieodpowiadający intencjom reprezentacji społeczeństwa. Natomiast nie może parlament rozszerzać swego zakresu działania na sprawy natury wykonawczej, gdyż byłoby to ze szkodą dla sprawności machiny państwowej. Gdzie następuje spaczenie stosunku parlamentu do władzy wykonawczej, gdzie zaistnieje przerost wpływu jednej z tych dwu władz, tam odbija się to zawsze szkodliwie na interesach i rozwoju państwa.

Członkom ciał prawodawczych przysługuje t. zw. nietykalność, t. j. prawo, że nie mogą być aresztowani, chyba w razie schwytania na gorącym uczynku; nie mogą też być pociągani do odpowiedzialności za mowy wygłoszone w parlamencie.

B) Jedno i dwuizbowość

Ustrój ciał ustawodawczych jest w rozmaitych państwach bardzo rozmaity; wpływały na to odmienne warunki historycznego rozwoju, różnice we wzajemnem ustosunkowaniu się sił kulturalnych i gospodarczych, rozmaita struktura społeczna w poszczególnych narodach. Jednakowoż — mimo tych różnic — da się podzielić ustrój parlamentów na 2 główne typy: jednoizbowych i dwuizbowych. Ten typ drugi — pochodzący z Anglji — jest starszy i dotąd jest on niemal panujący. Celem dwuizbowości jest zapewnienie dokładnej rozwagi przy tworzeniu ustaw, usunięcie pewnej przypadkowości w ich powstawaniu, uchylenie możności, by chwilowy nastrój, jakieś pierwsze wrażenie, mogły mieć wpływ decydujący na powstawanie norm prawnych. Warunkiem bowiem prawidłowej budowy stosunków w państwie i zaufania ludności do państwa oraz autorytetu (powagi) urządzeń i władz państwowych jest pewna trwałość ustaw państwowych, oraz zmienianie ich po dokładnej

rozwadze, w miarę istotnie zmienionych stosunków życia. W parlamentach jednoizbowych powzięta uchwała staje się zaraz ustawą, w parlamentach dwuizbowych uchwała jednej izby jest jeszcze przedmiotem rozważań izby drugiej, a w razie niezgodności obu wraca raz jeszcze do izby pierwszej do ponownego rozważania, więc jest możność i do dokładnej rozwagi i do usunięcia wszelkich wątpliwości czy braków. Z drugiej strony nie ulega wątpliwości, że tok pracy ustawodawczej przy dwuizbowości jest nieco powolniejszy, oraz istnieje możliwość konfliktów między dwoma ciałami ustawodawczemi, które z reguły są zbudowane na odmiennych podstawach. Mimo tych pewnych — drobnych zresztą — stron ujemnych, system dwuizbowy, jak to powiedzieliśmy wyżej, jest praktyczniejszy i dlatego częstszy. Istnieje on, prócz Anglji, w przeważnej ilości państw tak monarchicznych jak i republikańskich, między innemi we Francji, Stanach Zjednoczonych Ameryki, Hiszpanji, Włoszech, Niemczech, Austrji niem., Japonji, Szwecji, Czecho-Słowacji, Szwajcarji, Belgji i t. d. Natomiast system jednoizbowy istnieje w Grecji, Bułgarji, niektórych państwach środkowej Ameryki, na Litwie, Łotwie, Estonji i paru innych.

Izba wyższa, rozmaicie nazywana (w Anglji: izba lordów, w Niemczech: Reichsrat — rada państwa, w Austrji Bundesrat rada związkowa, w Szwajcarji rada kantonalna l. rada stanów, przeważnie, jak w Stanach Zjednoczonych, Francji, Włoszech, Czechach i t. d. senat) inny ma zazwyczaj skład w monarchjach a inny w republikach. W monarchjach należą do niej najczęściej dziedziczni przedstawiciele rodzin arystokratycznych, reprezentanci kościoła, pewni dostojnicy państwowi, reprezentanci pewnych uprzywilejowanych zawodów czy korporacyj, oraz osoby mianowane dożywotnio przez monarchę. W republikach pochodzi izba wyższa niemal z reguły z wyborów, lecz innych, mniej szerokich, niż izba niższa. Mogą tu więc wybierać bądź ciała samorządowe, bądź pewne korporacje naukowe (np. uniwersytety), lub gospodarcze (np. izby rolnicze, handlowe i przemysłowe), bądź też prawo wyborcze służy tylko wyborcom o wyższym „cenzus“ (warunek, stopa) majątkowym lub inteligencji, względnie wyborcom starszym wiekiem, bądź wreszcie wybory są pośrednie.

Natomiast t. zw. izba niższa (we Francji — izba deputowanych, w Anglji — izba gmin, w Ameryce Półn. — izba reprezentantów, w Austrji niem. — Nationalrat rada narodowa, w Niemczech — Volksvertretung itd.) pochodzi zawsze z wyborów, opartych na możliwie szerokiej podstawie i reprezentuje przez swych członków, zwanych przeważnie posłami, opinję i wolę najszerszych sfer ludności.

Tej izbie niższej — tak co do składu, jak i co do istoty — odpowiadają parlamenty w państwach jednoizbowych.

Parlamenty mają konstytucją oznaczone stałe okresy trwania czyli t. zw. kadencje, w rozmaitych państwach różne (3—7 lat), po upływie których następują nowe wybory posłów względnie członków izby wyższej (o ile ona pochodzi z wyborów). Okresy te mogą być dla obu izb te same lub też inne. Jednak i przed upływem takiego okresu mogą one być rozwiązane przez naczelnika państwa.

Parlamenty jednoizbowe i izby niższe w systemie dwuizbowym wybierają sobie przewodniczącego i zastępców tegoż, ewentualnie także sekretarzy, kwestorów, gospodarzy itd. Izby wyższe mają bądź prezydjum mianowane (zwykle w monarchjach) lub wybieralne.

Sposób pracy parlamentów, tok postępowania, forma prowadzenia obrad itp., określone są w t. zw. regulaminach, bądź uchwalanych dla siebie przez dane ciało ustawodawcze, bądź też nadanych wyjątkowo przez władzę rządzącą.

C) Systemy wyborcze

Ze sprawą istnienia wybranych reprezentacyj społeczeństwa w państwie czyli parlamentów łączy się ściśle sprawa ordynacyj wyborczych, t. j. zasad prawa wyborczego. Ta kwestja prawa wyborczego była od najdawniejszych czasów przedmiotem zaciekłych walk w łonie niemal wszystkich społeczeństw, bez względu na to, czy treścią tego uprawnienia miał być wybór wysokich funkcjonarjuszy państwa (np. archontów w starożytnych Atenach, konsulów i innych magistratur w star. Rzymie), czy też wybór reprezentacyj społeczeństwa w parlamencie lub w jakichś ciałach samorządowych. Walka ta toczyła się stale między sferami posiadającemi, reprezentującemi pewną sumę interesów zawodowych, gospodarczych czy też kulturalnych, które prawo wyborcze już posiadały, a między całą resztą społeczeństwa, która była jeszcze pozbawiona tego prawa. Rezultatem tej walki było miarowe rozszerzanie prawa wyborczego — przysługującego w początkach ciasnemu kołu wyborców — na coraz szersze masy wyborców, aż w dzisiejszych czasach doszło się do powszechności prawa wyborczego, to jest do tego, że przysługuje ono każdemu pełnoletniemu obywatelowi państwa, niepozbawionemu pełni praw obywatelskich wyrokiem sądowym. To obwarowywanie swych praw przez sfery posiadające z jednej strony, a wywalczanie ustępstw przez sfery nieposiadające, odbywało się przez równoczesne stosowanie rozmaitych systemów wyborczych, bądź przez rozszerzanie uprawnień w granicach tego samego systemu, bądź też przez wprowadzanie całkiem nowych systemów. Sprawą systemów wyborczych zajmowali się też liczni uczeni i pisarze

polityczni różnych czasów, zaczynając od Platona, Protagorasa i Arystotelesa w starożytnej Grecji. Nie dziw więc, że istnieje niezmierna różnorodność systemów wyborczych w rozmaitych państwach, oraz, że w każdem z państw co pewien okres czasu przeprowadzano zmiany ordynacyj wyborczych, stosując niejednokrotnie najrozmaitsze systemy, które nietylko rozszerzały koło wyborców, ale i zmieniały podstawowe zasady prawa wyborczego. Wśród tej masy odmian prawa wyborczego dają się jednak utworzyć 3 podstawowe typy: 1. System wyborczy na podstawie reprezentacji historycznych grup interesów, będących następstwem danych stanów, przyczem interesy dawnej szlachty zidentyfikowano z interesem wielkiej własności, interes mieszczaństwa z interesem handlu i przemysłu lub miast, a interes chłopów z interesem małej własności; ponadto w formie głosów wirylnych uwzględniano interes dawnego stanu duchowieństwa. Ten system miał zastosowanie np. w galicyjskim sejmie krajowym, a ponadto z pewnemi modyfikacjami służy za podstawę konstrukcji izb wyższych w monarchjach. 2. System cenzusowy polega na tem, że prawo głosowania przywiązane jest do pewnych warunków, istniejących tylko u pewnych obywateli, a więc do posiadania majątku pewnej wysokości lub pewnego rodzaju (np. posiadłości gruntowej), do opłacania podatków bezpośrednich wogóle lub w pewnej wysokości, do wykazania się pewnem wykształceniem (zaczynając od umiejętności czytania i pisania aż do stopni doktorskich), do posiadania rodziny (np. dla ojców rodzin) lub pewnego wieku wyższego itd. Uwarunkowanie prawa wyborczego posiadaniem majątku lub świadczeniami podatkowemi nazywa się cenzusem majątkowym, zaś uwarunkowanie wykształceniem — cenzusem inteligencji. Niekiedy używano kombinacyj obu cenzusów, przyznając prawo wyborcze tym, którzy posiadali jeden lub drugi z tych cenzusów. Systemu cenzusowego używano nadto przy prawie wyborczem powszechnem dla zmodyfikowania tego ostatniego, a to bądź przez przyznawanie wyborcom, posiadającym jakiś cenzus, więcej niż jednego głosu (system pluralny), albo też przez dzielenie wyborców na rozmaite koła wyborcze (system kurjalny), z których te koła, do których zaliczono wyborców o pewnym cenzusie (np. wyżej opodatkowanych), mogły mieć silniejsze prawo wyborcze od koła wyborczego, do którego należał ogół wyborców niecenzusowych (np. system pruski 3 kół, gdzie sumy opłacanych podatków dzielono w danym okręgu przez 3, do I koła zaliczano najwyżej opodatkowanych — zwykle parę osób — którzy opłacali $^1/_3$ podatków, do II koła tych, którzy łącznie opłacali drugą trzecią, do III zaś koła zaliczano tę masę najniżej opodatkowanych i nieopodatkowanych, którzy razem opłacali trzecią trzecią część podatków). 3. System powszechnego i równego prawa

wyborczego, w którym każdy obywatel pełnoletni, niepozbawiony wyrokiem praw, ma prawo wyborcze i to prawo wyborcze równe każdemu innemu obywatelowi w państwie, tak, że nikt nie ma większej ilości głosów, ani też niema nierównych kół (kuryj) czy okręgów wyborczych.

Prócz tych 3 systemów istnieje nadto system ułożony przez uczonych, który jednak nigdzie nie był zastosowany, t. j. system idealnego zastępstwa interesów, polegający na tem, że każdy zawód miałby wysyłać odpowiednią do swej siły w państwie ilość reprezentantów (więc np. inżynierowie osobno, osobno adwokaci etc.).

Dziś przeważnie panującym systemem jest prawo wyborcze powszechne, równe, tajne i bezpośrednie (tj. że wyborcy głosują wprost na posła, w przeciwstawieniu do pośredniego, gdzie ludność wybiera wyborców a ci dopiero posła). Pluralność prawa wyborczego utrzymała się w Belgji, natomiast w Rosji sowieckiej nie posiada prawo wyborcze żadnego z 4 wymogów demokratycznych (ani powszechne, ani równe, nadto jawne i pośrednie).

Przy panującym dziś systemie prawa wyborczego istnieje niebezpieczeństwo, że pewne zapatrywania, choćby najzbawienniejsze dla państwa, nie mogłyby dostać żadnej reprezentacji, o ile inne zapatrywania byłyby ilościowo silniejsze; to samo odnosi się do słabszej ilościowo narodowości w państwie. By więc zapewnić reprezentację także pewnym mniejszościom, czy narodowym czy politycznym, istnieją na to pewne środki ochronne. Jednym z nich są kurje narodowościowe czy wyznaniowe, oparte o kataster (spis) narodowy czy wyznaniowy; każdej kurji przyznaje się wypadającą na nią ilość posłów, wybieranych tylko przez wpisanych do tego katastru wyborców. Drugim takim sposobem jest geometrja wyborcza, tj. wykrawywanie odpowiednich okręgów wyborczych (np. łączenie osobno miast w okręgi wyborcze miejskie, dla zapewnienia reprezentacji ludności miejskiej wobec przewagi rolniczej, albo też łączenie w okręgi wyborcze porozrzucanych miejscowości, zamieszkanych przez ludność pewnej narodowości). Wreszcie takim środkiem jest system proporcjonalnych (stosunkowych) wyborów, połączony z głosowaniem na listy czyli spisy kandydatów, zgłoszone czy to przez stronnictwa polityczne, czy przez organizacje narodowości lub zawodów. Każda lista dostaje tyle mandatów (czyli tylu z umieszczonych na niej zostaje wybranych na posłów), ile na nią przypada w stosunku do oddanych na nią głosów. Stosunek ten oblicza się, dzieląc sumę głosów oddanych wogóle w tym okręgu wyborczym przez ilość posłów, która ma być wybrana. Uzyskany iloraz wskazuje, ile głosów potrzeba dla wyboru jednego posła. Ile razy ten iloraz mieści się w sumie głosów oddanych na pewną listę, tylu posłów z tej listy zostaje wybranych.

Jeśli tym sposobem nie wyczerpie się całej ilości mandatów, to pozostałe mandaty przypadają tym listom, które mają najwyższy ułamek niepokryty. (Np. w danym okręgu głosowało 100.000 wyborców, a ma być wybranych 5 posłów; iloraz = 20.000; by lista któraś dostała 1 posła, musi więc uzyskać 20.000 głosów, a dostaje ich tylu, ile razy po 20.000 padło na nią głosów; jeśli np. było list 5, z tych I dostała 41.000, II — 27.000, III — 20.500, IV — 9.000, V— 2.500 głosów, to lista I uzyska 2 mandaty, tj. będzie wybranych 2 pierwszych umieszczonych na tej liście, lista II 1 mandat, III 1 i IV także 1, bo jej ułamek większy, niż w listach II, III i V).

W prawie wyborczem odróżniamy prawo wyborcze czynne i bierne. Przez czynne prawo wyborcze rozumie się prawo głosowania, tj. prawo wybierania posła, prawo być wyborcą. To prawo — przy dziś panujących systemach wyborczych — przysługuje przeważnie wszystkim obywatelom, którzy są pełnoletni (o ile nie zachodzą ustawowe przeszkody). We wielu państwach przysługuje to prawo od ostatnich czasów także i kobietom narówni z mężczyznami. Niektóre prawodawstwa wymagają od wyborców pewnego dłuższego lub krótszego czasu osiadłości (tj. nieprzerwanego zamieszkania czy w danej miejscowości czy w danym okręgu wyborczym, przez czas w ustawie oznaczony). Natomiast bierne prawo wyborcze oznacza warunki wymagane od obywatela, by mógł być wybrany na posła, czyli prawo ubiegania się o mandat poselski. Dla biernego prawa wyborczego wymagane są zwykle dalej idące warunki, niż dla czynnego. I tak zwyczajnie wymagana jest wyższa granica wieku (25—30 lat dla posłów, a do izb wyższych nawet do 40 lat), oraz bardzo często i inne warunki. W przeważnej ilości państw czynne prawo wyborcze, a często i bierne, nie przysługuje wojskowym, a to dlatego, by armji nie wciągać w wir walk i agitacyj politycznych. Prawo bierne wyborcze rozciągnięto już także w niektórych państwach i na kobiety.

Według jednych praw wyborczych głosuje się na pewną osobę (na nazwiska kandydatów), według innych (przy systemie proporcjonalnym) na numer listy. Głosowanie na osoby kandydatów było doniedawna niemal powszechne, a i obecnie istnieje jeszcze w szeregu państw. Przy takiem głosowaniu wymagana jest zwyczajnie dla uzyskania mandatu bezwzględna większość głosów, to znaczy, że kandydat, który ma być wybrany, musi uzyskać więcej niż 50% oddanych w okręgu głosów (a więc więcej niż wszyscy kontrkandydaci razem). Jeśli żaden kandydat takiej ilości nie uzyskał, to następuje wybór ściślejszy (między 2 kandydatami — wzgl. podwójną ilością kandydatów, jeśli ma być wybranych paru posłów — którzy uzyskali najwyższą ilość

głosów). W Anglji natomiast wystarcza względna większość głosów, to znaczy, że z pośród kilku kandydatów ten zostaje wybrany, który dostał wogóle najwięcej głosów, chociażby ta ilość nie była wyższa od połowy ogółu głosów, oddanych w okręgu. Natomiast przy wyborach proporcjonalnych każda grupa zgłasza swą listę z wypisanymi kandydatami (przy tych wyborach z reguły w okręgu wybiera się kilku lub kilkunastu posłów), a każda lista dostaje — według kolejności zgłoszenia — swój numer porządkowy. Wyborcy głosują następnie na numer listy. Przy tych wyborach z listy nie może być mowy ani o względnej czy bezwzględnej większości, ani też o wyborach ściślejszych. Mandaty rozdzielają się odrazu między listy, jak to wyżej podano.

Jeśli mandat poselski opróżni się przed upływem ustawowego okresu, w takim razie tam, gdzie były wybory z listy, w opróżnione miejsca wchodzą kolejno dalsi umieszczeni na tej samej liście, którzy mandatu dotąd nie dostali, a to aż do wyczerpania listy. Dopiero potem może być mowa albo o uzupełniających wyborach, albo o przejściu mandatu na listę, która wykazuje zkolei najwyższą ilość głosów niepokrytych mandatem. Jest to jednak bardzo rzadki wypadek. Natomiast w razie opróżnienia się mandatów przy wyborach osób następuje z reguły wybór uzupełniający, o ile wyjątkowo ordynacja wyborcza nie wprowadzała instytucji zastępców (jak było w dawnej Austrji, w okręgach wiejskich). Poseł, który wchodzi na mandat opróżniony, sprawuje ten mandat tylko do końca tego czasokresu, na który poprzednik jego był wybrany (więc tylko do końca kadencji ciała prawodawczego).

Dla przeprowadzenia wyborów dzieli się obszar państwa na większe lub mniejsze okręgi wyborcze. Okręg wyborczy może obejmować pewną zwartą przestrzeń, bądź też — jak przy geometrji wyborczej — może łączyć miejscowości nawet dość od siebie oddalone i przegrodzone innemi okręgami. Okręgi przy wyborach indywidualnych (przy głosowaniu na osoby) są zwykle mniejsze, bo najczęściej obejmują jeden mandat wyborczy, okręgi przy wyborach z list są znacznie większe, bo z reguły obejmują większą ilość mandatów.

Akcją wyborczą kierują komisje wyborcze. Co do ich składu są najrozmaitsze przepisy w różnych państwach. Kierują niemi bądź państwowi funkcjonarjusze administracyjni, bądź delegowani sędziowie, bądź osoby wybrane z pośród wyborców. Z reguły w skład komisji wchodzą także osoby powołane z grona wyborców, oraz mężowie zaufania poszczególnych grup politycznych, które zgłosiły kandydatów na posłów. Komisje wyborcze zestawiają wyniki wyborów i ogłaszają nazwiska wybranych. Przeciw legalności wyborów — w razie jakichś nieprawi-

dłowości — wolno wnosić protesty wyborcze. Protesty te są rozpatrywane bądź przez władze administracyjne, bądź przez daną izbę parlamentu, bądź przez sądy, zależnie od rozmaitych ordynacyj wyborczych. Wynikiem badania sprawy może być albo uznanie wyboru za ważny, względnie częściowe lub zupełne unieważnienie wyborów. W tym ostatnim wypadku następuje ponowne przeprowadzenie wyborów.

We wszystkich państwach wydawane są przepisy, zmierzające do zapewnienia czystości wyborów (przeciw nieprawidłowej agitacji), co do sposobu wykazania się uprawnieniem do głosowania (np. legitymacje dla wyborców), co do spisu wyborców, wnoszenia reklamacji czy z powodu pominięcia w spisie wyborców, czy z powodu pomieszczenia w nim nieuprawnionych itd.

A teraz należy omówić organizację władzy prawodawczej w Polsce.

D) Sejm Ustawodawczy

Pierwszy sejm wskrzeszonego po długiej niewoli państwa polskiego nie jest sejmem normalnym, jaki jest przewidziany w konstytucji polskiej. Jest on konstytuantą, powołaną do zbudowania podwalin państwowości polskiej, do stworzenia tak konstytucji, jak i innych podstawowych urządzeń państwowych. Z tego wynika szereg konsekwencyj, które powodują, że i co do istoty i co do form między nim a przyszłemi naszemi ciałami prawodawczemi zachodzić muszą pewne zasadnicze różnice.

Chcąc zdać sobie sprawę z tych różnic, trzeba wziąć pod uwagę, że wszelkie urządzenia w Polsce przed zebraniem się tego pierwszego sejmu były bądź narzucone przez mocarstwa zaborcze, bądź pochodziły od władz złożonych wprawdzie z Polaków, ale wytworzonych przez zarządzenia obcych okupantów (Rada Regencyjna etc.), bądź wreszcie przychodziły do skutku „via facti", tj. w drodze wprowadzenia ich tymczasowo w życie przez nasze organa, jakie się tworzyły w chwili usuwania zaborców, bądź to na podstawie porozumienia się pewnych stronnictw politycznych, bądź na podstawie faktycznych stosunków siły czy ujęcia władzy w decydującym momencie, bez możności nawet odnoszenia się do całego społeczeństwa o potwierdzenie legalności tej władzy przez jakiś plebiscyt narodu (np. Polska Komisja Likwidacyjna w Krakowie, Tymczasowy Komitet Rządzący we Lwowie, później Komisja Rządząca w Galicji, Rada Narodowa w Poznaniu i takaż w Cieszynie, pierwotne objęcie władzy przez Naczelnika Państwa w Warszawie).

Nawet ten pierwszy sejm Rzeczypospolitej Polskiej przychodził do skutku nie na podstawie jakiejś ustawy, czy plebiscytowego wypowiedzenia się ludności, ale na podstawie dekretu rządzącej w tym czasie

władzy wykonawczej, tj. pierwszego gabinetu ministrów, mianowanego przez pierwszego naczelnika państwa, który w przełomowym dla ojczyzny momencie objął władzę również właściwie w drodze faktycznej.

To też i ordynacja tego sejmu nie opierała się na jakiejś ustawie, lecz na podstawie dekretu władzy wykonawczej.

Przyjście jednak do skutku tego sejmu odbywa się już na podstawie objawienia woli ogółu ludności, która w drodze wyborów najbardziej demokratycznych, bo powszechnych, równych, tajnych, bezpośrednich i proporcjonalnych, a obejmujących ówczesny ogół obywateli od ukończonego 21 roku życia i bez różnicy płci (o ile gdzieś tylko na terenie państwa polskiego, ze względu na toczące się operacje wojenne, można było wybory przeprowadzić), wypowiedziała się za utworzeniem tego Sejmu i nadaniem mu uprawnień konstytuanty. Przez takie wybory Sejmu Ustawodawczego nadało mu społeczeństwo legalnie prawo reprezentowania suwerennej władzy, jaką w Rzeczypospolitej, już z natury rzeczy, posiadało tylko całe społeczeństwo.

Więc ten Sejm Ustawodawczy staje się pierwszą władzą Rzeczypospolitej, która doszła do skutku w drodze wypowiedzenia się woli suwerena czyli ogółu ludności, zatem władzą w pełni uprawnioną do reprezentowania woli suwerena, wskutek czego nabiera sejm prawa tworzenia w drodze legalnej wszelkich urządzeń budującego się państwa. Sejm ten zkolei dopełnia formy ulegalizowania poniekąd władzy naczelnika państwa, poruczając swą uchwałą (mającą moc ustawy) z dnia 20 lutego 1919 dotychczasowemu faktycznemu naczelnikowi dalsze prowadzenie kierowniczych funkcyj aż do czasu uchwalenia konstytucji i przeprowadzenia wyboru prezydenta Rzeczypospolitej w sposób konstytucją określony.

Osobna ustawa uzupełniająca konstytucję postanawia, że naczelnik państwa sprawuje rządy do wyboru pierwszego prezydenta Rzeczypospolitej przez obie izby naszej władzy prawodawczej, złączone w Zgromadzenie Narodowe a wybrane już na podstawach nowej konstytucji. Do tej pory utrzymuje naczelnik państwa swą władzę w granicach uchwały Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919, oraz ma obowiązek zarządzenia w terminie oznaczonym przez Sejm Ustawodawczy wyborów do Sejmu i Senatu, zwołania tych izb dla ukonstytuowania się i otworzenia ich obrad, poczem izby te — jako Zgromadzenie Narodowe — dokonają wyboru prezydenta Rzeczypospolitej.

Z tego stanu rzeczy wynikł pewien przerost władzy ustawodawczej nad władzą wykonawczą, gdyż źródłem wszelkiej władzy stał się ten Sejm Ustawodawczy, który uchwałą swą poruczył naczelnikowi pań-

stwa reprezentację państwa i wykonywanie uchwał sejmowych pod odpowiedzialnością przed tym sejmem.

Pełnia zatem zakresu działania prezydenta Rzeczypospolitej, przewidziana konstytucją, wejdzie dopiero w życie z chwilą wyboru pierwszego prezydenta, w formie konstytucją określonej. Do tej pory może naczelnik państwa posiadać pewne uprawnienia, nawet nieprzyznane w konstytucji (np. naczelne dowództwo wojskowe), natomiast może nie posiadać — i nie posiada rzeczywiście — szeregu uprawnień, określonych w konstytucji, o ile Sejm Ustawodawczy nie postanowi osobną uchwałą, że postanowienia konstytucyjne w tej mierze mają wejść w życie wcześniej.

Wskutek tego przelania na naczelnika państwa pewnego zakresu uprawnień pod odpowiedzialnością przed sejmem wzmocniła się znacznie rola i władza Sejmu Ustawodawczego.

Znaczenie uchwał tego sejmu było i tak bez porównania większe, aniżeli każdego jego następcy, nietylko ze względu na tworzenie ustaw zasadniczych i budowy podwalin państwa, ale i dlatego, że w przeciwstawieniu do dalszych naszych ciał prawodawczych Sejm Ustawodawczy jest jednoizbowy. Zatem każda uchwała Sejmu Ustawodawczego ma charakter ustawy, skoro tylko została opublikowana. Nie istnieje więc przewidziana w konstytucji możność zaprotestowania przeciw uchwale Sejmu przez uchwałę odmienną Senatu, nie obowiązuje też tego sejmu konieczność zgody pewnej kwalifikowanej (większej) ilości posłów na pewne zasadnicze sprawy (np. w sprawach konstytucyjnych). Uchwała w każdej sprawie, powzięta choćby jednym głosem większości, przy małym nawet komplecie, nabiera znaczenia ustawy z chwilą ogłoszenia. A to ogłaszanie ustaw nie należy jeszcze do zakresu działania naczelnika państwa (choć konstytucją jest zastrzeżone prezydentowi Rzeczypospolitej), lecz jest rzeczą marszałka sejmu, zatem organu będącego wyrazem woli sejmu. Jedynie kontrasygnata (podpis) prezesa ministrów i odpowiedniego ministra, odpowiedzialnych przed sejmem i będących właściwie jego mężami zaufania, jest wymagana, by uchwała Sejmu Ustawodawczego stała się obowiązującą ustawą. Stąd ustawy uchwalone przez Sejm Ustawodawczy różnią się na pierwszy rzut oka od ustaw, czy wydawanych w innych państwach czy od naszych przyszłych ustaw, a w szczególności brak na nich podpisu prezydenta, a w jego miejsce jest podpis marszałka sejmu, prócz zwykłej kontrasygnaty ministerjalnej. Naczelnik państwa podpisuje jedynie dekrety, tj. ważne zarządzenia władzy wykonawczej (rządu).

Ten wzrost władzy pierwszego sejmu przejawia się jeszcze na innem polu. Czas jego trwania nie został ściśle określony, jak innych ciał prawodawczych. Naczelnikowi państwa nie zostało przyznane w sto-

sunku do tego sejmu prawo rozwiązania sejmu, wskutek czego okres jego trwania, to jest sprawa uznania swej działalności za skończoną, zależy wyłącznie od własnej oceny sejmu. W razie konfliktu między tą władzą prawodawczą a rządzącą nie mogłaby ta ostatnia odwołać się do wyrażenia opinji ogółu w formie nowych wyborów, co będzie możliwe w przyszłości.

Zwiększenie władzy Sejmu Ustawodawczego pochodziło także i stąd, że nie było — w czasie jego trwania — szeregu ciał uchwalających, bądź autonomicznych (Sejm Śląski) bądź samorządowych (Sejmiki Wojewódzkie), których zakres działania z konieczności przypadł Sejmowi Ustawodawczemu.

Z tej nadzwyczajnej władzy pierwszego sejmu wynikła także możność przeniesienia przezeń swych uprawnień na ciała w konstytucji nieprzewidziane, jak to się stało z Radą Obrony Państwa, powołaną do życia uchwałą sejmową w czasie ciężkich chwil lipcowych 1920 r.; z tej władzy wynikła też możność ingerowania w sprawach należących do zakresu działania władz wykonawczych, jak było np. z wysyłaniem delegatów sejmowych do pertraktacyj pokojowych czy to w Mińsku czy w Rydze.

W jednym jeszcze szczególe odróżniał się ten sejm od sejmów przyszłych. Wskutek warunków, w jakich powstawało państwo polskie, nie wszędzie w państwie mogły być przeprowadzone prawidłowo wybory. Gdzie to było niemożliwe, powoływano czasowo lub na trwałe reprezentantów ludności w innej formie. I tak np. zasiedli w sejmie byli posłowie do parlamentu austrjackiego ze wschodniej części Małopolski, w miejsce posłów z nowego wyboru; przez pewien czas np. zasiadali w sejmie reprezentanci Rady Narodowej Poznańskiej, zanim była możliwość przeprowadzenia tam wyborów. Tak więc obok posłów wybranych na podstawie obowiązujących przepisów zasiadali w sejmie i inni reprezentanci ludności. Przytem ilość posłów ulegała zmianom, bo przybywali doń dodatkowo posłowie z nowoprzyłączanych ziem. Pozostawali nadto w sejmie w pełnej ilości posłowie wybrani z ziem, których części odpadły do innych państw w drodze plebiscytu (Cieszyńskie).

W miejsce Sejmu Ustawodawczego wprowadza konstytucja jako ciała ustawodawcze: Senat, Sejm i Zgromadzenie Narodowe.

E) Senat

Konstytucja polska — idąc za wzorami nowoczesnych państw demokratycznych — wprowadza ustrój parlamentarny dwuizbowy. Ta dwuizbowość w Polsce urządzona jest w ten sposób, by z jednej strony ochronić nasze ustawodawstwo przed pewną przypadkowością czy nie-

gruntownem rozważeniem spraw, z drugiej zaś strony by umożliwić szybkie dochodzenie ustaw do skutku, bez jakiegokolwiek hamowania inicjatywy naszej „izby niższej“ tj. Sejmu, bardziej wrażliwego na opinję publiczną i nastroje społeczeństwa. A przytem sama konstrukcja naszej „izby wyższej“ czyli Senatu jest tego rodzaju, że daje wszelką gwarancję tak gruntownej znajomości życia i potrzebnej rozwagi przy ocenianiu spraw, jak też, że będzie on miał pełne zrozumienie dla budzących się w społeczeństwie prądów.

Stosunek Senatu do Sejmu w Polsce jest tego rodzaju, że stanowcza przewaga wpływu na twórczość ustawodawczą jest po stronie Sejmu, gdyż ma on — w przeciwstawieniu do Senatu — prawo inicjatywy (wniosków) ustawodawczej, rzeczą zaś Senatu jest — przez swe doświadczenie — zapobiegać jedynie możliwym błędom, niedokładnościom czy jednostronnościom w normowaniu stosunków społeczeństwa i państwa. To też główne zadanie Senatu polega na ponownem badaniu spraw, które były rozpatrywane w Sejmie i zostały przezeń uchwalone. Każdy więc projekt ustawy — a więc i ustaw o budżecie państwa, czy o poborze rekruta, czy nakładaniu podatków, czy o zaciąganiu pożyczek przez państwo — uchwalony przez Sejm — bez względu na to, czy powstał on z inicjatywy (wniosku) poselskiej czy rządu, przechodzi zkolei do Senatu (gdzie jest rozpatrywany tak przez odpowiednią komisję Senatu, jak i „na plenum“, tj. na pełnem posiedzeniu Senatu). Uchwała Sejmu staje się ustawą, jeśli uchwała Senatu będzie jednozgodna z uchwałą Sejmu, w przeciwnym razie, tj. w razie braku tej jednozgodności, sprawa wraca ponownie do Sejmu. Nie przysługuje zatem Senatowi prawo zmienienia jednostronnie, tj. bez zgody Sejmu, jego uchwały; nie może on nawet wprowadzić do niej samoistnie żadnych poprawek (a więc ani nic dodać, ani wykreślić). Może tylko albo zatwierdzić uchwałę Sejmu w pełnem brzmieniu, albo też odrzucić tę uchwałę, lub wreszcie zaproponować pewne zmiany w projekcie ustawy. W obu tych ostatnich wypadkach obowiązany jest Sejm ponownie rozpatrywać sprawę przy wzięciu pod rozwagę uwag Senatu i albo zgodzić się zwykłą uchwałą na stanowisko Senatu, bądź obstawać przy swej pierwotnej uchwale. Przez to więc określenie roli Senatu zapewnia konstytucja gruntowność na polu tworzenia ustawodawstwa, wszakże bez uszczerbku dla uprawnień ustawodawczych Sejmu. Zachodzić-by jednak mogła obawa, że Senat bądź odwlekałby dochodzenie ustaw do skutku, bądź też wogóle mógłby udaremnić ustawę przez niebranie jej pod uchwałę. Temu zapobiega konstytucja, wyznaczając Senatowi ściśle określone terminy, w ciągu których musi on objawić swe zdanie, w przeciwnym bowiem razie traci swoje prawo sprzeciwu czy

zaprojektowania zmian. W szczególności postanawia konstytucja, że Senat ma w nieprzekraczalnym terminie dni 30 bądź zgodzić się na uchwałę Sejmu, bądź zapowiedzieć swoje odmienne stanowisko. W tym ostatnim wypadku ma Senat w ciągu następnych dni 30 (a więc do 60 dni od chwili doręczenia mu uchwały sejmowej) uchwalić swą propozycję i zwrócić Sejmowi uchwałę wraz ze swą odmienną uchwałą. Przekroczenie któregokolwiek z tych dwu terminów przez Senat pociąga za sobą ten skutek, że uchwała sejmowa w niezmienionem brzmieniu staje się ustawą i ma być przez prezydenta Rzeczypospolitej podpisana i ogłoszona tj. opublikowana. Prezydent zatem publikuje uchwałę Sejmu jako ustawę po 30 dniach, jeśli jej Senat nie wziął pod rozwagę względnie nie zaprotestował, zaś po 60 dniach, jeśli Senat nie uchwali swojej odmiennej propozycji. Przez wyznaczenie tych okresów uniemożliwione jest wszelkie hamowanie ustawodawczej działalności Sejmu. Nadto, na wniosek Senatu, może prezydent Rzeczypospolitej zarządzić ogłoszenie ustawy nawet przed upływem pierwszych dni trzydziestu.

Prócz tej głównej czynności: współpracy w tworzeniu wszelkich ustaw i przeciwdziałania na tem polu ewentualnym niedokładnościom Sejmu, ma Senat drugie zadanie podobnej natury, ale już w stosunku do prezydenta Rzeczypospolitej, a to w zakresie przysługującego prezydentowi Rzeczypospolitej prawa rozwiązywania Sejmu. Konstytucja nasza — chcąc zapobiec przewadze władzy wykonawczej nad ustawodawczą, daje wprawdzie prezydentowi państwa prawo rozwiązania Sejmu przed upływem okresu, na który został wybrany, ale pragnie zapewnić, że rozwiązanie to nastąpi z istotnie ważnych przyczyn i po należytej rozwadze. Dlatego zastrzega konstytucja, że wprawdzie prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm w każdym czasie, lecz tylko za zgodą Senatu, wyrażoną kwalifikowaną uchwałą ($^3/_5$ głosów, przy obecności połowy ustawowej liczby senatorów). By zaś i Senat nie udzielał swej zgody zbyt pochopnie, zastrzega konstytucja, że równocześnie z rozwiązaniem Sejmu następuje też i rozwiązanie (a zatem i nowe wybory) Senatu. Prócz udziału w pracy ustawodawczej i wyrażania zgody na rozwiązanie Sejmu ma Senat przyznane sobie prawo współudziału w 2 bardzo ważnych sprawach państwowych: w wyborach prezydenta Rzeczypospolitej, oraz normalnych, co 25 lat przypadających rewizjach konstytucji. W tych obu sprawach nie występuje Senat, jak zwykle, jako osobna izba polskiego parlamentu, zatem jako samodzielna całość, lecz zlewa się z Sejmem w osobne ciało, zwane Zgromadzeniem Narodowem. Jedynie przy pierwszej rewizji konstytucji nie będzie mógł Senat współdziałać; została ona poruczona wyłącznie Sejmowi, z zastrzeżeniem kwalifikowanej uchwały, a to drugiemu Sejmowi, wybranemu na pod-

stawie konstytucji z 17 marca 1921. Zwykłe natomiast zmiany konstytucji — dokonywane przy zastrzeżonych utrudnieniach — wymagają zgody Senatu, wyrażonej jednak nie zwykłą, lecz kwalifikowaną uchwałą.

Rozumie się, że — prócz tych wyżej omówionych działów pracy — służy Senatowi prawo sprawdzania swych nieprotestowanych wyborów (protestowane sprawdza Sąd Najwyższy), wnoszenia interpelacyj (żądania wyjaśnień i usprawiedliwień od rządu), żądania obecności ministrów na posiedzeniach Senatu czy jego komisyj.

Natomiast nie ma Senat wpływu na wypowiadanie wojny, zawieranie pokoju, przymierzy i umów z innemi państwami, na zawieszanie czasowe praw obywatelskich (stan wyjątkowy), na uznawanie godności prezydenta Rzeczypospolitej za wakującą, na pociąganie prezydenta Rzeczypospolitej do odpowiedzialności przed Trybunał Stanu, na pociąganie ministrów do odpowiedzialności czy na ich usuwanie.

Okres ustawodawczy (czyli kadencja) Senatu jest równy z okresem trwania Sejmu. Oznaczony on jest konstytucją na lat 5, po upływie których następuje nowy wybór. Jeśli jednak Sejm zostanie przed upływem ustawowego czasokresu rozwiązany względnie sam się rozwiąże, to następuje wtedy równoczesne rozwiązanie i Senatu. Tak samo z zamknięciem Sejmu następuje i zamknięcie Senatu *).

Skład Senatu w Polsce różni się zasadniczo od wyglądu izb wyższych w monarchjach, a odpowiada natomiast wzorom panującym w nowoczesnych republikach (Francja, Czechosłowacja). Członków Senatu wybiera się w równych, tajnych, powszechnych, bezpośrednich i proporcjonalnych wyborach przez ogół obywateli bez różnicy płci; wybory te jednak różnią się znacznie od prawa wyborczego do Sejmu, a mianowicie tem, że czynne prawo wyborcze (prawo głosowania) przysługuje tylko tym obywatelom państwa, którzy ukończyli lat trzydzieści życia i od roku mają osiadłość (mieszkają) w okręgu wyborczym. Ten wymóg rocznej osiadłości nie stosuje się jedynie do tych, którzy: a) jako koloniści zmienili mieszkanie wskutek nabycia gruntu na podstawie ustawy o reformie rolnej; b) jako robotnicy przenieśli się wskutek zmiany miejsca pracy zarobkowej i c) jako urzędnicy zostali przeniesieni służbowo. Bierne zaś prawo wyborcze mają do Senatu ci z mających czynne prawo wyborcze, którzy ukończyli czterdzieści lat życia. Prócz pozbawionych prawa wyborczego z ustawy czy wyroku sądowego (obłąkanych, marnotrawców, skazanych za zbrodnie itp.), nie mają

*) Zamknięcie różni się tem od odroczenia, że kończy ustawodawczą działalność parlamentu tak, że po nowem zwołaniu musi następować nowe konstytuowanie się czyli wybór przewodnictwa izb parlamentarnych i ich komisyj, oraz że wszelkie prace ustawodawcze muszą być podejmowane od początku.

czynnego prawa wyborczego wojskowi w czynnej służbie; tym ostatnim jednak służy bierne prawo wyborcze. Urzędnicy państwowi administracyjni, sądowi i skarbowi nie mogą być wybrani w okręgach, gdzie pełnią służbę. Nie odnosi się to jednak do urzędników władz centralnych (ministerstw). Urzędnicy wogóle — w razie wyboru do Senatu — (jak i do Sejmu) dostają urlop na czas kadencji. Senatorowie nie mogą być równocześnie posłami do Sejmu. Wszelkie przepisy o nietykalności poselskiej, o niemożności spełniania obowiązków redaktora odpowiedzialnego, o niemożności otrzymania urzędu państwowego (z wyjątkiem urzędu ministra, podsekretarza stanu i profesora najwyższych uczelni) pod grozą utraty mandatu, o niemożności otrzymania od rządu żadnych korzyści czy odznaczeń cywilnych, stosują się tak do senatorów jak i posłów sejmowych. Senatorowie nie mogą być krępowani instrukcjami wyborców. Senatorowie — jak i posłowie — otrzymują diety (pobory na życie) i mają prawo korzystać bezpłatnie z państwowych środków komunikacji.

Okręgi wyborcze do Senatu różnią się zasadniczo od okręgów wyborczych sejmowych; każde bowiem województwo stanowi jeden okręg wyborczy. Ilość senatorów, przypadających do wyboru na każdy taki okręg wyborczy, odpowiada $^1/_4$ ilości posłów, wybieranych do Sejmu ze wszystkich okręgów, leżących na terytorjum danego województwa. Ilość więc senatorów, wybieranych w całem państwie, wynosić ma $^1/_4$ ogółu posłów sejmowych.

Do prawomocności uchwał Senatu wymagana jest normalnie — tj. o ile nie jest dla pewnych spraw zastrzeżona kwalifikowana większość i kwalifikowany komplet — zwykła większość głosów, przy obecności $^1/_3$ ogólnej liczby senatorów.

Senat wybiera sobie przewodniczącego (marszałka) i zastępców tegoż, których mandat trwa do ukonstytuowania się następnego Senatu. Porządek obrad, głosowania itd. określi osobny regulamin, który sobie uchwali Senat.

Senat nasz nie ma przyznanych sobie pewnych uprawnień, jakie przysługują izbom wyższym w szeregu innych państw. I tak nie jest on równocześnie Trybunałem Stanu — jak we Francji i Anglji — dla sądzenia ministrów i zbrodni politycznych; konstytucja nasza wprowadza bowiem osobny Trybunał Stanu, do którego Senat deleguje tylko 4 członków (na ogólną liczbę 12 i przewodniczącego). Nie ma też u nas Senat praw przyznanych senatowi w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej co do współudziału w mianowaniu najwyższych urzędników (wyrażanie zgody).

Z powyższych uwag o Senacie wynika, że — zgodnie z nowemi wymaganiami prądów demokratycznych — pochodzi on w całości z wy-

borów, oraz że ma zakres działania — w stosunku do Sejmu — dość skromny, jednak i w tym zakresie ma on dość sposobności do skutecznego oddziałania na sprawy państwowe przez wnoszenie do ich traktowania pewnego zasobu rozwagi, doświadczenia i gruntowności.

F) Sejm

Podobnie, jak we wszystkich obecnych państwach o ustroju parlamentarnym, także i w Polsce koncentruje się władza prawodawcza oraz prawo kontroli nad rządem w izbie niższej, tj. w Sejmie. Jako reprezentant najszerszych warstw ludności jest Sejm źródłem inicjatywy prawodawczej, której zadaniem ma być odczuwanie potrzeb i nastrojów społeczeństwa, oraz dawanie im wyrazu w formie wniosków do ustaw. Sejm też wypracowuje normy ustawowe tak, że bez jego zgody żadna ustawa w państwie nie może zaistnieć. Oddziaływa również Sejm na bieg spraw państwowych tak przez współudział we wszelkich umowach i traktatach zawieranych przez państwo, przez kontrolowanie działalności wszelkich władz państwowych, od najwyższych do najniższych i przez możność pociągnięcia ich do odpowiedzialności, jak też i przez to, że rząd czyli gabinet ministrów może utrzymać się przy władzy tylko tak długo, dopóki cieszy się zaufaniem i poparciem większości Sejmu. To też wpływ Sejmu na bieg życia w państwie jest bardzo doniosły. By ten wpływ nie przekroczył normalnych granic zakreślonych dla władzy ustawodawczej, wprowadza konstytucja środki zaradcze w formie prawa Senatu do odrzucania lub poprawiania uchwał powziętych przez Sejm, oraz w szeregu uprawnień rządu tak w zakresie inicjatywy ustawodawczej, w drodze przedłożeń rządowych (projektów do ustaw), w ograniczonej możności prezydenta Rzeczypospolitej odwołania się do woli ogółu ludności, przez rozwiązanie Sejmu i przeprowadzenie nowych wyborów, jak wreszcie przez zagwarantowanie rządowi jego zakresu działania, ściśle odgraniczonego od władzy ustawodawczej. Natomiast w zakresie ustawodawczym prawo uchwalania Sejmu może rozciągać się na wszelkie objawy i dziedziny zbiorowego życia.

I tak należy do Sejmu: 1) stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych oraz oznaczanie sposobu ich wykonania (np. które ministerstwa mają je wprowadzać w życie itp.). Obok tego — niemal nieograniczonego — zadania tworzenia całego ustawodawstwa państwowego, o ile ono nie wchodzi w zakres autonomji, należy do Sejmu dalsze zasadnicze prawo ciał parlamentarnych: 2) coroczne uchwalanie budżetu państwowego w formie ustawy, tej prawnej podstawy dla finansowej gospodarki rządu. Przez wykonywanie tego prawa dawania rządowi co roku i tylko na jeden rok środków na utrzymanie państwa,

określania szczegółowo dochodów czy wydatków na każdy z działów administracji państwowej, staje się Sejm łącznie z Senatem regulatorem życia państwowego, rozstrzygającym o tem, jakie ciężary finansowe ma ponosić społeczeństwo na rzecz państwa, oraz o tem, jak te świadczenia społeczeństwa mają być użyte dla dobra publicznego. Możność odmówienia rządowi środków finansowych daje Sejmowi potężną broń przeciw rządowi, któryby — zdaniem Sejmu — nie odpowiadał potrzebom czy zapatrywaniom społeczeństwa. Może się jednak zdarzać, że sporządzenie i uchwalenie budżetu opóźniłoby się z jakichś powodów. By w tych wypadkach rząd nie mógł samowolnie rozporządzać funduszami publicznemi, oraz by nie stanęła maszyna administracyjna, uchwala Sejm na pewien krótki okres czasu (dwa, trzy, cztery miesiące) aż do uchwalenia budżetu t. zw. „prowizorjum budżetowe“ (również w formie ustawy), tj. ogólnikowe upoważnienie rządu do czynienia niezbędnych wydatków, oraz pobierania normalnych dochodów, najczęściej w granicach poprzedniego budżetu. Uchwalanie budżetu państwowego jest jednem z najistotniejszych praw Sejmu, a zarazem możnością wglądu w całokształt życia gospodarczego państwa. To też poprzedzająca z reguły uchwalenie budżetu rozprawa nad nim czyli t. zw. dyskusja budżetowa staje się zawsze polem do wypowiedzenia zasadniczych poglądów na całość spraw państwowych tak ze strony przedstawicieli klubów ciał prawodawczych jak i rządu. Z prawem uchwalania budżetu łączy się prawo Sejmu do: 3) uchwalania w drodze ustawy, a więc przy zgodzie Senatu, wszelkich pożyczek zaciąganych przez państwo, wszelkiego pozbywania lub obciążania nieruchomego majątku państwa (tj. gruntów, domów), do nakładania podatków i opłat na ludność, do ustanawiania ceł (opłaty za przywożenie towarów z zagranicy lub wywożenie towarów własnych do innych państw) i monopolów (zastrzeżenie państwu wyłącznego prawa wyrabiania, wydobywania lub sprzedaży pewnych przedmiotów np. monopol solny, tytoniowy itd.), zmian w systemie monetarnym (pieniądz państwowy), oraz przyjmowania przez państwo gwarancyj finansowych (np. za przemysłowców kupujących towary zagranicą na kredyt, lub za zaciągane pożyczki bankowe przez miasta, instytucje itd.). Prawo uchwalania dochodów i rozchodów państwowych przez Sejm i Senat nie byłoby istotne, gdyby nie było im przyznane prawo kontroli, czy rząd zastosował się do uchwał, czy nie przekroczył udzielonych mu upoważnień. To też konstytucja przyznaje Sejmowi i Senatowi dalsze uprawnienie a mianowicie: 4) zatwierdzania co roku zamknięć rachunkowych (tj. wyników gospodarki państwowej co do wpływów dochodowych i rozchodów) i uchwalania na ich podstawie rządowi „absolutorjum“ (tj. uznania, że rząd nie przekroczył swych uprawnień,

że spełnił swe zadanie). Badanie zamknięć i uchwalanie absolutorjum odbywa się na podstawie wniosków przedkładanych Sejmowi co roku przez organ fachowy a niezależny od rządu, tj. przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Dalszą grupę uprawnień Sejmu i Senatu stanowi prawo stanowienia o sile zbrojnej państwa a w wszczególności prawo: 5) ustalania stanu liczebnego wojska i zezwalania na pobór coroczny rekruta (tak dla armii lądowej, jak i marynarki) w drodze ustawy. Sejm ma też zastrzeżony wybitny współudział w układaniu stosunków Polski do innych państw. I tak 6) niezbędna jest uprzednia zgoda Sejmu (nie Senatu) na wypowiedzenie wojny oraz na zawarcie pokoju. 7) Również wszelkie umowy, zawierane z innemi państwami, mają być podawane do wiadomości Sejmu przed ich podpisaniem przez prezydenta Rzeczypospolitej z tem, że niektóre z tych umów mogą być zawarte jedynie za zgodą Sejmu. Dotyczy to tego rodzaju umów jak traktaty w sprawach handlowych, celnych, zmieniających granice państwa, dalej zawieranych przymierzy oraz umów, z których wynikałoby trwałe obciążenie państwa pod względem finansowym lub które zawierają przepisy prawne, obowiązujące i obywateli polskich.

Prawo Sejmu do kontrolowania rządu — prócz wspomnianego już badania zamknięć rachunkowych — przejawia się nadto w szeregu innych uprawnień Sejmu. I tak: 8) Sejm ma możność wyboru komisyj ze swego łona do przeprowadzania kontroli zarządzeń rządu względnie postępowania władz państwowych. Komisje te mogą wyjeżdżać dla zbadania sprawy na miejscu, mogą żądać dostarczania im aktów urzędowych, przesłuchiwać świadków itd., a następnie zdają Sejmowi sprawę z wyniku badań. 9) Sejm też — na wniosek swego marszałka — orzeka kwalifikowaną większością ($^3/_5$ głów), czy godność prezydenta ma być uznana za nieobsadzoną w razie, gdyby prezydent nie spełniał swych funkcyj przez 3 miesiące; 10) Sejm decyduje o pociąganiu prezydenta do odpowiedzialności za zdradę stanu, złamanie konstytucji i za zwykłe zbrodnie przed Trybunał Stanu (większością $^3/_5$ głosów, przy obecności połowy posłów); Sejm: 11) pociąga ministrów (zwykłą większością głosów) do odpowiedzialności za kierunek ich polityki i może obalić gabinet czy poszczególnych ministrów przez uchwalenie im votum nieufności. To ostatnie prawo czyni z Polski państwo parlamentarne, w którem ministrowie muszą mieć poparcie większości Sejmu, w przeciwnym bowiem razie Sejm może ich zmusić do ustąpienia. Ale zarazem: 12) ma Sejm możność — kwalifikowaną większością głosów (większością $^3/_5$ głosów, przy obecności $^1/_2$ posłów) — postawić ministrów w stan oskarżenia w razie, jeśli sądzi, że dopuścili się oni zła-

mania konstytucji czy innych obowiązujących praw. W tym wypadku sądzi ministrów Trybunał Stanu, a w razie zapadnięcia wyroku potępiającego prezydent Rzeczypospolitej nie może do ministrów zastosować prawa łaski czy złagodzenia kary. Wreszcie Sejmowi przysługa prawo udzielania amnestji. Niezawiśle od tego ma Sejm możność orzekania w szeregu spraw dotyczących własnego toku działania i w sprawach dotyczących posłów. I tak Sejm sprawdza wybory posłów, przeciw którym nie wniesiono protestów, decyduje czy poseł ma być wydany sądom do ukarania za popełnione występki, uchwala regulamin obrad, może sam się rozwiązać (większością $^2/_3$ głosów), względnie jest powołany do wyrażenia swej zgody na odroczenie swoich obrad, jeśli to odroczenie ma trwać dłużej niż 30 dni lub jeśli się powtarza w tej samej sesji zwyczajnej.

Prócz tych wszystkich zadań jest Sejm powołany do wyboru części (8 członków na 12 i przewodniczącego) Trybunału Stanu, a nadto ma udział w rewizji konstytucji i w wyborze prezydenta Rzeczpospolitej, tworząc — wspólnie z Senatem — Zgromadzenie Narodowe, powołane do uchwał w tych obu sprawach. Pierwszą rewizję konstytucji ma przeprowadzić sam Sejm (drugi sejm wybrany na podstawie konstytucji) kwalifikowaną większością głosów. Zakres działania Sejmu jest więc bardzo obszerny, a rola jego bardzo doniosła. To znaczenie przechodzi też na osobę przewodniczącego Sejmu, zwanego marszałkiem, wybieranego przez Sejm (razem z zastępcami marszałka, sekretarzami itd.), z pośród jego posłów na czas kadencji sejmowej (t. j. bądź na okres, na który Sejm ustawowo jest wybierany, względnie na czas do wyboru i ukonstytuowania się Sejmu). Marszałek sprawuje czasowe zastępstwo prezydenta Rzeczypospolitej w razie opróżnienia się tej godności przed wyborem następcy, względnie w razie przerwy w wykonywaniu funkcyj przez prezydenta; ma on dbać o to, by dokonano na czas wyboru prezydenta (jeśli nie dopełni tego sam prezydent), oraz by funkcje prezydenta były spełniane, względnie w razie 3 miesięcznej przerwy w nich ma wywołać uchwałę Sejmu w tej mierze. Marszałek układa porządek dzienny obrad, kieruje niemi, czuwa nad funkcjonowaniem komisyj sejmowych oraz nad porządkiem w Sejmie, a w razie potrzeby stosuje środki dyscyplinarne (porządkowe); między innemi może zwołać t. zw. Sąd Marszałkowski dla osądzenia postępowania posła. Mandaty marszałka i jego zastępców trwają po rozwiązaniu Sejmu aż do ukonstytuowania się nowego Sejmu. To samo odnosi się do mandatu przewodniczącego Senatu i jego zastępców. Normalny czas trwania Sejmu (i Senatu) oznacza nasza konstytucja na lat pięć, po upływie których następują nowe wybory posłów. Może jednakowoż nastąpić i wcze-

śniejsze rozwiązanie Sejmu, a to bądź na podstawie uchwały kwalifikowanej większości samego Sejmu (większością $^2/_3$ głosów), bądź też na zarządzenie prezydenta Rzeczypospolitej, wydane za zgodą kwalifikowanej większości Senatu ($^3/_5$ głosów). Prezydent Rzeczypospolitej jest tym organem, który decyduje wogóle o czasie posiedzeń Sejmu i Senatu, do jego bowiem zakresu działania należy zwoływanie, otwieranie, odraczanie, zamykanie i rozwiązywanie Sejmu i Senatu. Konstytucja—dając tę władzę prezydentowi Rzeczypospolitej — zabezpiecza jednakowoż pewnemi postanowieniami potrzebny czas dla Sejmu, by mógł spełnić ciążące na nim zadania, a zarazem zawiera postanowienia, które chronią państwo przed zbyt długim okresem rządów bez Sejmu i przed zbyt daleko idącą władzą organów wykonawczych.

I tak postanawia konstytucja, że zwyczajna sesja Sejmu musi być zwołana przez prezydenta co roku w październiku, by zapewnić możność uchwalenia budżetu, kontyngentu rekruta i innych spraw bieżących. Przed uchwaleniem co roku budżetu państwa nie może nastąpić zamknięcie Sejmu. Temi dwoma przepisami jest należycie zapewnione Sejmowi jego prawo ułożenia podstaw gospodarki państwowej, uchwalenia lub odmówienia rządowi środków na utrzymanie państwa. Dalej zagwarantowano Sejmowi tak możność niezgodzenia się w pewnych wypadkach na odroczenie Sejmu (jeśli odroczenie powtarza się w tej samej sesji zwyczajnej lub też jeśli przerwa ma trwać dłużej niż 30 dni), jakteż możność zażądania nadzwyczajnej sesji sejmowej. W szczególności na żądanie $^1/_3$ posłów musi prezydent — najdalej do 2 tygodni — zwołać nadzwyczajną sesję Sejmu. (Prezydent ma pozatem prawo zwołać nadzwyczajną sesję Sejmu w każdym czasie, w miarę własnego uznania). Ponadto w razie rozwiązania Sejmu nowe wybory muszą być przeprowadzone najdalej do dni dziewięćdziesięciu. Termin wyborów oznaczy Sejm, jeśli się sam rozwiązał, z reguły zaś oznacza go prezydent Rzeczypospolitej w orędziu, rozwiązującem Sejm. (Termin wyborów pierwszego Sejmu oznaczy Sejm Ustawodawczy). W razie zawakowania godności prezydenta w czasie rozwiązania Sejmu, względnie w razie wprowadzenia w tym czasie czasowego zawieszenia praw obywatelskich, mają być wybory nowego Sejmu możliwie przyśpieszone. Jeśli zaś zawieszenie praw obywatelskich nastąpi w czasie przerwy w obradach Sejmu lub w czasie zamknięcia Sejmu, a obejmuje więcej niż jedno województwo, w takim razie zbiera się Sejm w ciągu dni 8 od zawieszenia tych praw na zwyczajną sesję dla rozpatrzenia i powzięcia decyzji w tej sprawie. W ten sposób uniemożliwia konstytucja czy to usuwanie Sejmu od decydowania w należnych mu sprawach, czy też rządzenie władzy wykonawczej bez kontroli sejmowej.

Do uchwał Sejmu niezbędny jest komplet (tj. obecność) przynajmniej $^1/_3$ części ogółu posłów, z wyjątkiem spraw, przy których wymagany jest wyraźnie wyższy, tj. kwalifikowany komplet (np. zmiana konstytucji, uznanie godności prezydenta za wakującą, stawianie ministrów w stan oskarżenia itp.). Uchwały — o ile konstytucja w niektórych sprawach inaczej nie postanawia — zapadają zwykłą większością głosów.

Sejm składa się z posłów, wybieranych na lat pięć (licząc od dnia otwarcia Sejmu), względnie do wcześniejszego rozwiązania. Wybory odbywają się na podstawie głosowania powszechnego (także bez różnicy płci), tajnego, bezpośredniego, równego i stosunkowego (proporcjonalnego). Czynne prawo wyborcze przysługuje każdemu obywatelowi polskiemu, który w dniu ogłoszenia wyborów skończył lat 21, nie jest pozbawiony pełni praw orzeczeniem sądu, a mieszka w okręgu wyborczym od dnia, poprzedzającego ogłoszenie wyborów. Wojskowi w czynnej służbie nie mają prawa głosowania. Każdy może głosować tylko osobiście (a nie przez pełnomocnika). Bierne prawo wyborcze ma każdy obywatel, który posiada czynne prawo wyborcze, bez względu na to czy mieszka w okręgu czy nie, a nadto także wojskowi w czynnej służbie, wszyscy jednak (cywilni, czy wojskowi) pod warunkiem ukończenia dwudziestupięciu lat życia. Jest tylko wprowadzone zastrzeżenie, że poseł sejmowy nie może równocześnie być senatorem (i naodwrót), oraz, że urzędnicy państwowi, administracyjni, skarbowi i sądowi — z wyjątkiem urzędników władz centralnych — nie mogą być wybrani w tych okręgach, w których pełnią służbę. (Ma to zastosowanie tak do wyborów sejmowych, jak i do senatu). Do przeprowadzenia wyborów są delegowani osobni komisarze wyborczy z pośród sędziów, którzy przy pomocy poszczególnych komisyj, złożonych z obywateli-wyborców, kierują aktem wyborczym. Ważność wyborów niezaprotestowanych sprawdza sam Sejm, zaś tych wyborów, przeciw którym wniesiono protesty, Sąd Najwyższy.

Poseł nie może być krępowany żadnemi instrukcjami swoich wyborców, gdyż nie reprezentuje on (jak było w sejmach stanowych) jakiejś grupy interesów, czy klasy ludności, czy okolicy pewnej, lecz jest reprezentantem całego narodu.

Posłowie nie mogą przyjąć płatnej służby państwowej — z wyjątkiem stanowisk ministrów i wiceministrów (podsekretarzy stanu), oraz profesorów wyższych uczelni (uniwersytetów, akademij, politechnik) — w przeciwnym bowiem razie tracą swój mandat. O ile poseł jest urzędnikiem z zawodu, to otrzymuje urlop na czas mandatu. Również nie wolno posłom kupować lub dzierżawić dóbr państwowych, uzyskiwać od rządu dostaw, robót czy koncesyj, a także cywilnych odznaczeń

(wojskowe odznaczenia wolno). Chodzi tu o zupełną niezawisłość posłów od władzy wykonawczej, oraz by nie byli oni krępowani ubocznemi względami przy spełnianiu obowiązków poselskich. Nie wolno też posłom pełnić funkcyj redaktora odpowiedzialnego. Wszystkie te zastrzeżenia odnoszą się także i do senatorów. Posłowie nie są odpowiedzialni za czyny, wynikające z wykonywania działalności poselskiej, ani w czasie trwania mandatu, ani też po jego zgaśnięciu. Za przemówienia i manifestacje w Sejmie odpowiadają posłowie jedynie przed Sejmem (Sąd Marszałkowski), chyba, że w przemowach naruszyli cześć czy wogóle jakieś prawa osób innych; w tym ostatnim wypadku mogą być pociągnięci do odpowiedzialności przed sądem, o ile sąd uzyska na to zezwolenie Sejmu. Przez czas trwania mandatu poselskiego nie można zresztą pociągnąć posła do odpowiedzialności karnej czy dyscyplinarnej (przez władzę przełożoną), ani też ich aresztować, z wyjątkiem przyłapania na gorącym uczynku zwykłej zbrodni. W tym ostatnim wypadku ma sąd uwiadomić o tem marszałka Sejmu, a na jego żądanie uwolnić zaraz posła. Na tych uprawnieniach polega jeden z najważniejszych przywilejów poselskich, tj. przywilej nietykalności, wprowadzony w tym celu, by uniemożliwić prześladowanie posła za jego działalność poselską, oraz by zrobić posła zupełnie niezawisłym od rządu.

Osobny regulamin określi sposób obrad i uchwał sejmowych. Z reguły każda sprawa zanim wyjdzie ze Sejmu jako uchwalony przezeń projekt ustawy, przechodzi następujące stadja: naprzód wchodzi do Sejmu inicjatywa do uchwały bądź to w formie wniosku poselskiego, bądź w formie przedłożenia rządu (tj. projektu ustawy, wypracowanego przez fachowe ministerstwo); jest to t. zw. wniesienie projektu do laski marszałkowskiej. Wnioski i projekty ustaw, wymagające wydatków, muszą podawać sposób ich pokrycia. O ile wniosek poselski nie jest zgłoszony jako nagły (to znaczy, że zaraz musi być traktowany), to zostaje umieszczony na porządku dziennym obrad sejmowych w tej kolei, jaka nań przypada, tj. po wnioskach, przedłożeniach i referatach komisyj poprzednio już wciągniętych do porządku obrad. Przedłożenia rządowe natomiast muszą być zaraz umieszczane na porządku obrad. Wnioski nagłe posłów, o ile ich nagłość zostanie przez Sejm uchwalona, muszą być traktowane zaraz i uchwały co do nich zapadają w przyśpieszonem tempie.

Gdy z porządku obrad przyjdzie do traktowania przedłożenia rządowego lub wniosku poselskiego, to następuje t. zw. pierwsze czytanie czyli zasadnicze ich omawianie i skierowanie do właściwej komisji sejmowej dla opracowania. Przedłożenia rządowe muszą być odesłane do komisji, natomiast wnioski poselskie mogą być odrzucone w pierwszem już czytaniu. Po odesłaniu wniosku względnie przedłożenia do

komisji, następuje przydzielenie sprawy do referatu sprawozdawcy, tj. jednemu z posłów, należących do komisji. Większe sprawy, np. budżet, mogą być częściami przydzielone do zreferowania kilku sprawozdawcom. Sprawozdawcy przychodzą zkolei z gotowem opracowaniem na komisję, a na podstawie ich referatu komisja omawia projekt, czyni w nim poprawki i t. d., poczem uchwały komisji przedstawia sprawozdawca (wzgl. sprawozdawcy) na pełnem posiedzeniu Sejmu. Ten powrót wniosku wzgl. przedłożenia — już w opracowaniu komisji — na posiedzenie Sejmu i omawianie go szczegółowe, ustęp za ustępem na Sejmie, nazywa się drugiem czytaniem. Zapadłe uchwały przechodzą jeszcze raz przez obrady Sejmu w t. zw. trzeciem czytaniu, by ewentualnie usunąć w projekcie ustawy czy niedokładności czy sprzeczności, jakie mogłyby się doń zakraść przez przyjęte w drugiem czytaniu poprawki. Uchwała w trzeciem czytaniu kończy czynność Sejmu w sprawie ustawy, o ile rzecz nie wróci do Sejmu wskutek sprzeciwu Senatu. O ile to nie nastąpi, projekt ustawy przyjęty przez Senat staje się ustawą i ma być ogłoszony przez prezydenta. Taki jest tryb uchwalania ustaw. W czasie rozpraw nad niemi, czy w komisjach czy w samym sejmie, reprezentanci rządu (ministrowie czy urzędnicy) mogą brać udział w obradach przez zabieranie głosu i dawanie wyjaśnień.

Prócz stawiania wniosków i udziału w opracowywaniu uchwał Sejmu oraz przemawiania w wynikających stąd dyskusjach, mają posłowie nadto prawo do stawiania interpelacyj (tj. żądań wyjaśnień, względnie usprawiedliwień) do rządu. Na interpelacje takie muszą ministrowie udzielać odpowiedzi ustnie lub pisemnie najdalej do 6 tygodni, a przynajmniej usprawiedliwić w tym czasie należycie niemożność dania narazie wyczerpującej odpowiedzi.

Prócz wniosków właściwych (tj. zawierających pewne rzeczowe projekty do uchwał) mogą posłowie stawiać t. zw. wnioski formalne, dotyczące pewnych formalności posiedzeń sejmowych (np. zamknięcia dyskusji czy zmiany porządku obrad), lub jakiegoś specjalnego sposobu traktowania sprawy czy toku dyskusji (np. odesłania sprawy ponownie do komisji, zażądania oświadczenia się rządu i t. d.).

Posłom przysługują pewne uprawnienia, jak prawo do diet (tj. do pokrycia kosztów utrzymania) w oznaczonej przez Sejm wysokości i prawo do bezpłatnej jazdy kolejami państwowemi czy statkami.

Posłowie o zbliżonych poglądach na całość życia politycznego czy gospodarczego i społecznego tworzą pewne ścisłe zgrupowania zwane stronnictwami czy klubami poselskiemi, z osobną organizacją i własnem przewodnictwem. Przez ujęcie niemal wszystkich posłów — z wyjątkiem t. zw. „dzikich“ — w pewną niewielką stosunkowo ilość

klubów, występujących jako zwarte całości, następuje znaczne ułatwienie i uproszczenie tej tak wielkiej i różnorodnej pracy Sejmu. Nie zabiera bowiem w toku obrad każdy poseł zosobna głosu nad każdą sprawą, lecz przemawia z reguły tylko kilku reprezentantów stronnictw, każdy w imieniu wszystkich posłów do klubu należących. Najważniejszemi klubami w Sejmie Ustawodawczym były: Narodowe Zjednoczenie Ludowe (N. Z. L.), Związek Narodowy Ludowy (Z. N. L.), Klub Pracy Konstytucyjnej (K. P. K.), Chrześcijańsko Narodowe Stronnictwo Pracy (Ch. D.), Zjednoczenie Mieszczańskie, Narodowa Partja Robotnicza (N. P. R.), Polskie Stronnictwo Ludowe „Piasta", Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenia", Klub Polskiej Partji Socjalistycznej (P. P. S.), Lewica Polskiego Stronnictwa Ludowego (Stapińszczycy), a nadto istnieje parę pomniejszych.

G) Zgromadzenie Narodowe

Idąc za wzorem konstytucji francuskiej, wprowadza nasza konstytucja jeszcze jedną instytucję o charakterze prawodawczym, to jest tak zwane „Zgromadzenie Narodowe". Instytucja ta powstaje przez złączenie się obu izb naszego parlamentu tj. Sejmu i Senatu w jednolite ciało obradujące wspólnie. Organ ten zbiera się tylko wyjątkowo, co pewien okres czasu, jeśli zaistnieje jedna z dwóch przyczyn, które wypełniają treść działalności tego ciała. Jedną z nich jest opróżnienie się urzędu prezydenta Rzeczypospolitej, względnie nadejście czasu normalnego do wyboru nowego prezydenta, drugą zaś jest upływ oznaczonego przez konstytucję 25-letniego okresu czasu, po którym przepisy konstytucji mają być poddane zbadaniu, czy nie należy do nich wprowadzić pewnych zmian, podyktowanych przez zmienione warunki rozwoju państwowego względnie życia społeczeństwa. W obu tych wypadkach łączą się Sejm i Senat bądź na wezwanie prezydenta Rzeczypospolitej, bądź też na wezwanie marszałka Sejmu (o ile prezydent zaniedbałby zwołania w czasie przepisanym lub gdyby urząd prezydenta wakował), dla dokonania zleconego im konstytucją zadania.

W obu tych wypadkach Zgromadzenie Narodowe obraduje przy każdym komplecie. Uchwała zaś Zgromadzenia jest ważna (prawomocna), o ile chodzi o wybór prezydenta Rzeczypospolitej, jeśli zapadnie absolutną większością głosów (tj. jeden ponad połowę obecnych), w sprawie zaś rewizji konstytucji zwykłą większością głosów (tj. przechodzi ten wniosek, który uzyskał więcej głosów, niż którykolwiek inny, choćby — przy kilku odmiennych wnioskach — żaden nie dostał wię-

cej niż połowę głosów obecnych). To odstąpienie konstytucji w tych najważniejszych dla państwa sprawach od żądania czy kwalifikowanego kompletu czy jakiejś wyższej ilości głosów jest zupełnie zrozumiałe. Konstytucja stara się możliwie ułatwić decyzję Zgromadzenia Narodowego w tych najważniejszych a niecierpiących zwłoki sprawach państwowych. Chodzi jej więc o to, by przez stawianie jakiegoś oznaczonego kompletu obecnych nie opóźnić obsadzenia kierowniczej władzy w państwie, gdyby jakieś przeszkody uniemożliwiały zjechanie się wielkiej ilości posłów i senatorów. O ile zaś chodzi o rewizję konstytucji, to terminy tej rewizji są na lat szeregi oznaczone zgóry trwale w konstytucji (co lat 25 od ostatniej rewizji). Sprawy zaś obie są tak doniosłe, że słusznie przewiduje ustawodawca, iż nikt z członków Zgromadzenia Narodowego — bez nieusuwalnej przeszkody — nie zaniedba wzięcia udziału w Zgromadzeniu. Ta dążność uproszczenia sprawy przebija się już w samej konstrukcji Zgromadzenia Narodowego, łączącego oba ciała ustawodawcze w jedno tak, że uchwała Zgromadzenia ma odrazu prawomocność i musi być — o ile chodzi o rewizję konstytucji — zaraz ogłoszona jako obowiązująca ustawa. Celem bowiem Zgromadzenia Narodowego jest, by niepewność co do 2 spraw podstawowych państwa, tj. co do osoby kierownika państwa i co do podstaw konstytucyjnych, nie trwała długo.

Zadaniami zatem Zgromadzenia Narodowego są: 1) dokonanie wyboru prezydenta Rzeczypospolitej i 2) przeprowadzenie rewizji konstytucji (z wyjątkiem pierwszej rewizji) w oznaczonych przez konstytucję okresach czasu; oba te zadania mają być spełnione rychło, a więc bez niepotrzebnych formalności utrudniających. Pierwsze Zgromadzenie Narodowe dla wyboru prezydenta odbyć się ma zaraz po ukonstytuowaniu się Sejmu i Senatu, i to najdalej do 7 dni od ukonstytuowania, a zwoła je marszałek Sejmu.

Sejm, Senat i Zgromadzenie Narodowe oto organa naszej władzy ustawodawczej. Natomiast nie uznaje nasza konstytucja innego odwoływania się do woli suwerena czyli ogółu ludności, jak tylko w formie wyborów do Sejmu i Senatu. Żadne plebiscyty czy referenda czy elekcje prezydenta Rzeczypospolitej przez ogół ludności nie weszły do postanowień konstytucji, nie mogą więc mieć zastosowania, o ile chodzi o sprawy państwa (natomiast dopuszczalne jest referendum w województwie śląskiem). Tylko legalnie wybrani reprezentanci narodu w Sejmie ub w Senacie, względnie połączeni w Zgromadzeniu Narodowem, są powołani do decydowania o dobru państwa. Od ich sprawnego działania zależy dobroć ustaw i urządzeń naszego państwa.

ROZDZIAŁ VII
AUTONOMJA

Władza ustawodawcza w państwie koncentruje się z reguły w jego parlamencie. Bardzo często jednak — zwłaszcza w państwach większych, mających prowincje różniące się silnie co do stosunków etnograficznych (składu narodowościowego), kulturalnych, gospodarczych czy społecznych — następuje przekazanie pewnej części władzy ustawodawczej innym organizacjom, poza parlamentem państwa. Najczęściej dotyczy to ustawodawstwa w tych wszystkich dziedzinach życia, które wymagają różnorodnego unormowania, zależnie od odmiennych warunków lokalnych (tj. potrzeb czysto miejscowych, nie mających większego znaczenia dla całego państwa, a doniosłych tylko dla ludności danego kawałka kraju). Zatrzymywanie ustawodawstwa w tego rodzaju sprawach przez centralną państwową władzę ustawodawczą, tj. parlament, miałoby ten skutek, że albo ustawy odnośne, chcąc pogodzić sprzeczne potrzeby i odmienne warunki, miałyby brzmienie zbyt ogólnikowe tak, by w nich można było pomieścić wszelkie odmiany stosunków, albo też, że utworzone przez parlament przepisy odpowiadałyby jedynie pewnej części dzielnic państwowych, ze szkodą dla dzielnic innych. W dodatku przekazywanie parlamentom ustawodawstwa w sprawach mających znaczenie tylko dla ludności pewnych miejscowości, stanowi przeciążenie parlamentu wielką ilością spraw, które nie mogą budzić zainteresowania u większości posłów, wybranych z okolic o odmiennych stosunkach, gdy natomiast byłyby te sprawy lepiej i z należytem zrozumieniem załatwiane przez jakąś reprezentację ludności interesowanej części państwa. Podobnie jak sprawy o znaczeniu miejscowem, mogą być też sprawy, dotyczące czy to tylko pewnej narodowości w państwie, czy też tylko pewnego wyznania, wyłączane z zakresu parlamentu w pewnych granicach i przekazywane do normowania reprezentacjom odnośnych narodowości czy wyznań.

To prawo pewnych reprezentacyj czy to ludności miejscowej jakiejś części terytorjum państwa, czy pewnej narodowości, czy jakiegoś wyznania, do tworzenia norm o charakterze ustawowym, nazywamy autonomją, ustawy zaś uchwalone przez takie ciała zwą się ustawami lub prawami autonomicznemi.

To prawo autonomiczne różni się zasadniczo od norm ogólnych w państwie obowiązujących. Przedewszystkiem istnieje ono nie z mocy własnej, lecz z mocy danej mu przez ustrój państwowy, tj. przez konstytucję państwa, a zatem z mocy upoważnienia, opierającego się na ustawach całego państwa, uchwalanych przez parlament. Mimo nawet odmiennych postanowień istnieje zawsze zasadnicza możność zmienienia

czy zniesienia tej autonomji przez ustawę, uchwaloną przez centralną władzę ustawodawczą państwa. Z tego wynika, że ustawodawstwo autonomiczne nie może być zasadniczo sprzeczne z duchem i podstawami prawodawstwa państwowego, że musi obracać się w ramach ustaw państwowych. Nadto z natury już tego ustawodawstwa wynika, że nie może ono mieć mocy powszechnie obowiązującej, lecz że ma ono zastosowanie bądź do danych miejscowości, bądź też do członków tylko pewnej narodowości czy wyznania, nie dotyczy zaś obywateli państwa w innych dzielnicach państwa, czy też należących do innych narodowości lub wyznań.

Rozgraniczenie między ustawodawstwem państwowem a autonomicznem bywa rozmaite, zależnie od roli, jaką dane państwo przyznaje autonomji. I tak w dawnem państwie niemieckiem (w średniowieczu i w początkach czasów nowożytnych) to dopuszczenie autonomji było tak daleko idące, że prawa autonomiczne miały pierwszeństwo przed prawem państwowem w razie zachodzącej między niemi sprzeczności. Ale i to tak wybitne znaczenie zawdzięczała autonomja podstawom prawnym obowiązującym w państwie. W czasach nowszych stosunek ten ułożony jest w sposób bardziej szczegółowy, a mianowicie że ustawy określają wyczerpująco bądź zakres ustawodawstwa państwowego, bądź zakres ustawodawstwa autonomicznego, a to co nie zostało zamieszczone w odnośnem wyliczeniu zakresów działania, przysługuje temu ustawodawstwu, którego moc uchwalania nie została takiem wyliczeniem ograniczona. Bardzo też często ustawy państwowe wprost zawierają postanowienia, że wszystko, co z zakresu ustawodawstwa nie zostało przyznane wyraźnie związkom autonomicznym, należy z natury swej do ustawodawstwa państwowego.

Niekiedy istnieją i tego rodzaju postanowienia, że ustawodawstwo państwowe określa ogólne zasady także w tych przedmiotach, które należą do autonomji, w granicach zaś tych uchwalają sobie związki autonomiczne normy szczegółowe, dostosowane do ich potrzeb. Te ustawy państwowe, określające ogólne zasady dla całego państwa, które jednak wchodzą w życie czy w pewnych terytorjach czy u pewnych związków narodowych lub wyznaniowych, o ile zostaną wypełnione przez dane ustawodawstwo autonomiczne szczegółami, nazywają się ustawami ramowemi. Ten tryb ustawodawstwa istniał np. częściowo w byłej Austrji przed r. 1918 w stosunku do ustawodawstwa autonomicznego, przyznanego krajom koronnym (np. b. Galicji, gdzie jednak pewne dziedziny ustawodawstwa należały także do wyłącznej kompetencji sejmu). Najczęściej jednak jest obecnie ustawodawstwo autonomiczne urządzone tak, że zakres jego jest samodzielny, odgraniczony na podstawie rze-

czowego podziału od zadań parlamentu, z tem tylko zastrzeżeniem, że jest on określony przez ustawy państwowe i że nie może to ustawodawstwo w niczem być sprzeczne z duchem ustawodawstwa państwowego.

To ustawodawstwo autonomiczne przyznane jest 1) bądź pewnym reprezentacjom ludności w pewnem ściśle określonem terytorjum czyli w pewnej prowincji, kraju i t. p., 2) bądź też bez względu na terytorjum pewnej reprezentacji czy jakiejś narodowości czy wyznaniu. Pierwszą autonomję nazywamy autonomją terytorjalną (a zależnie od nazwy tego terytorjum w stosunku do państwa) występującą pod rozmaitemi nazwami, jak autonomja prowincjonalna (np. w Poznańskiem pod zaborem pruskim), krajowa (b. Galicja), kolonjalna czyli dominjów (Kanada, Australja, Indje, Egipt), wojewódzka etc. Druga autonomja jest bądź autonomją narodową, bądź wyznaniową lub kościelną.

Z autonomją czyli prawem do samodzielnego uchwalania własnych ustaw w ramach norm państwowych łączy się w tych samych związkach terytorjalnych, narodowych czy wyznaniowych niejednokrotnie także i prawo do samorządu, to jest do pełnienia przez te związki pewnej cząstki zadań administracji państwowej pod nadzorem państwa. Choć jednak te 2 zakresy działania schodzą się często a nawet czasami występują w pewnem połączeniu, to jednak różnią się zasadniczo co do istoty. Autonomja jest odstąpieniem przez państwo na rzecz pewnych organizacyj społeczeństwa części swej władzy ustawodawczej, samorząd zaś jest wyręczaniem się przez państwo temi organizacjami społeczeństwa w spełnianiu zadań administracyjnych.

Autonomja terytorjalna miała i ma zastosowanie w rozmaitych państwach. I tak posiadały autonomję t. zw. kraje koronne b. Austrji, a jako ich autonomiczne władze ustawodawcze występowały sejmy krajowe, z których specjalnie Sejm Galicyjski miał znaczny zakres działania, niezawisły od parlamentu austrjackiego. Jeszcze szerszy zakres miała autonomia Kroacji i Slawonji w stosunku do Węgier. Najszerszy zakres autonomji jednak osiągnęły dominja czyli kolonje angielskie, jak Australja, Południowa Afryka, Kanada czy N. Zelandja, które otrzymały nietylko własne parlamenty, ale ministerstwa i sądownictwo; mimo to nie uzyskały własnej państwowości, lecz były i są tylko autonomicznemi częściami imperjum brytyjskiego, gdyż angielski parlament uchwalił ich konstytucje i ma możność je zmienić. Obecnie ta autonomja jest rozszerzana na inne części imperjum brytyjskiego (jak Indje Przedgangesowe, Egipt, obie części Irlandji). Autonomję też posiada dawna Ruś węgierska, w obrębie państwa czechosłowackiego.

U nas w Polsce przyznana została bardzo szeroka autonomja dla Śląska. W szczególności zaś ustawa konstytucyjna z 15 lipca 1920, uchwalona przez nasz Sejm Ustawodawczy, nadała „statut organiczny" dla województwa śląskiego, składającego się i z przyznanej Polsce części Śląska Cieszyńskiego i Śląska Górnego. Ten statut organiczny wraz z uzupełniającą go nowelą (dodatkową ustawą) stwarza autonomiczną władzę ustawodawczą pod nazwą „Sejm Śląski", oraz ustala zasady, na jakich ma przyjść do skutku pierwszy taki sejm. W szczególności zaś postanawia statut, że ten pierwszy sejm ma być wybrany w głosowaniu powszechnem, bezpośredniem, równem, tajnem i stosunkowem, przyczem jeden poseł tego sejmu ma przypadać na każde 25 tysięcy ludności (gdy w polskim Sejmie Ustawodawczym jeden poseł przypada na pięćdziesiąt tysięcy ludności). Przy tych pierwszych wyborach mają obowiązywać z reguły zasady ordynacji wyborczej do Sejmu państwa polskiego z tem, że podział Śląska na okręgi wyborcze oraz pewne modyfikacje w ordynacji wyborczej przeprowadzi Rada Ministrów na wniosek tymczasowej Rady Wojewódzkiej Śląskiej. Wybory Sejmu Śląskiego odbyć się mają najdalej do 80 dni od objęcia przez Polskę przyznanej jej części Śląska Górnego. Prawo wyborcze przysługuje przy pierwszych wyborach każdemu obywatelowi polskiemu, zamieszkałemu na Śląsku w dniu objęcia kraju przez Polskę. Tak wybrany pierwszy Sejm Śląski spełniać będzie niejako (w ograniczonym zakresie) te zadania dla Śląska, jakie miał Sejm Ustawodawczy dla całej Polski, a w szczególności zadanie urządzenia wewnętrznego ustroju województwa śląskiego, rozumie się w granicach — zresztą bardzo obszernych — nakreślonych przez statut organiczny, a to w drodze osobnej ustawy autonomicznej (analogja z konstytucją). Ustawa ta o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego określi skład Sejmu Śląskiego na przyszłość, jego przyszłą ordynację wyborczą, sposób uchwalania i ogłaszania ustaw śląskich, ewentualnie wprowadzenie referendum ludowego (nieistniejącego w całej reszcie Polski), sposób wykonywania kontroli nad funkcjonowaniem władz administracyjnych (czy rządowych, jak wojewody i podległych mu urzędników, czy samorządowej, tj. Rady Wojewódzkiej), wnoszenia interpelacyj itd. Sejm ten ma także uchwalić organizację osobnej Śląskiej Izby Kontroli, tudzież określić okres wyborczy Sejmu Śląskiego z tem ograniczeniem, że nie może on być dłuższy niż lat pięć, wreszcie oznaczyć czas trwania mandatu wybieralnych członków Rady Wojewódzkiej. Ta ustawa o wewnętrznym ustroju woj. śląskiego, po uchwaleniu jej przez Sejm Śląski a po podpisaniu jej przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ma być ogłoszona tak w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej, jak i w Dzienniku Ustaw Śląskich. Prezydent będzie mógł odmówić

jej podpisania (a więc i wejścia w życie), o ileby ona była w sprzeczności ze statutem organizacyjnym. (To prawo odmówienia ustawy różni między innemi ustawę śląską od państwowej).

Ważność wyborów do Sejmu Śląskiego, o ile nie są protestowane, zatwierdza ten sejm sam, zaprotestowanych zaś sąd, wyznaczony przez ten sejm.

Członkowie Sejmu Śląskiego mają prawa analogiczne do praw posłów Sejmu państwa polskiego, a więc i nietykalność i prawo do diet i jazdy bezpłatnej kolejami (ale tylko na Śląsku).

Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje, odracza, zamyka i rozwiązuje Sejm Śląski. Pierwsze posiedzenie sejmu ma się odbywać stale w trzeci wtorek po wyborach. Sejm Śląski musi być zawsze zwołany na sesję zwyczajną we wrześniu i nie może być ani odroczony ani zamknięty przed uchwaleniem budżetu. W razie rozwiązania sejmu nowe wybory muszą się odbyć w ciągu 75 dni. Obradom Sejmu Śląskiego przewodniczy wybrany z jego łona marszałek lub jego zastępcy. Prawo inicjatywy (stawiania wniosków) służy wojewodzie (i jego zastępcy), członkom Rady Wojewódzkiej i posłom sejmowym.

W zakres ustawodawstwa autonomicznego śląskiego wchodzą między innemi sprawy dotyczące określenia języka władz na Śląsku (polskiego i niemieckiego), ustroju władz administracyjnych, organizacji samorządu powiatowego i gminnego, sprawy zdrowotne, budowlane, policja ogniowa, organizacja policji i żandarmerji śląskiej, sprawy ubezpieczeń społecznych i sprawy ubogich. Dalszy zakres ustawodawczy sejmu obejmuje sprawy dróg i kolei lokalnych, sprawy gospodarstwa rolnego i leśnego, meljoracyj rolnych, niektóre sprawy wodne, sprawy urządzeń elektrycznych, zwalczania lichwy i spekulacji, sprawy kooperatyw i spółek. Poważny zakres działania Sejmu Śląskiego stanowi ustawodawstwo szkolne tak w zakresie szkół ogólno-kształcących, jak i zawodowych wszelkich stopni, oraz ustawodawstwo w sprawach wyznaniowych. W sprawach górniczych i przemysłowych ma Sejm Śląski zapewnione współdziałanie z parlamentem polskim. Najważniejszy może jednak zakres działania Sejmu Śląs. polega na regulowaniu własnego gospodarstwa skarbowego. W ten sposób zyskuje bowiem autonomja śląska materjalną niezawisłą podstawę swej działalności. Sejm Śląski ma uchwalić co roku swój budżet, zatwierdzać zamknięcia rachunkowe, zaciągać pożyczki, oraz nakładać własne podatki i opłaty. Sprawa systemu podatkowego śląskiego i administracji skarbowej na Śląsku muszą być ułożone na podstawie porozumienia Rady Ministrów Polski z Radą Wojewódzką Śląską, a następnie ustalone równobrzmiącemi ustawami tj. państwową i śląską. Cały dochód z podatków i opłat uiszczanych na Śląsku

wpływa do skarbu śląskiego, który z tej sumy oddaje pewną część, oznaczoną co roku — według specjalnego klucza ułożonego przez Radę Ministrów w porozumieniu z Radą Wojewódzką Śląską — na ogólne potrzeby państwa (wojsko, polityka zagraniczna itd.). Własność funduszów czy to samorządu prowincjonalnego pruskiego na Śląsku Górnym, czy krajowego na Śląsku Cieszyńskim, przechodzi na rzecz skarbu śląskiego. Wprowadzenie waluty polskiej na Śląsku nastąpi w porozumieniu z Radą Wojewódzką Śląską, przy zabezpieczeniu praw posiadaczy waluty niemieckiej.

Widzimy z powyższego, że zakres autonomji śląskiej obejmuje bardzo wielką ilość spraw, które dla reszty państwa należą przeważnie do zakresu prawodawczego Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Jedynie sprawy polityki zagranicznej, wojskowe i ustawodawstwa cywilnego i karnego oraz pocztowo-telegraficzne i kolei państwowych (a nie lokalnych) wyjęte są z pod wpływu prawodawczego Sejmu Śląskiego; wszelkie inne działy życia społeczeństwa bądź w całości bądź w znacznej mierze są normowane na Śląsku przez własny sejm autonomiczny. Ze względu jednak na te pewne sprawy wspólne ma Śląsk wysyłać swoich reprezentantów do obu izb polskiej władzy ustawodawczej.

W parze z tą tak rozległą autonomją idzie przyznany Śląskowi samorząd, oraz wpływ na administrację województwa wogóle. Na czele tej administracji stoi mianowany i usuwalny przez prezydenta Rzeczypolitej (na wniosek ministerstwa) wojewoda i jego zastępca. Władzę swą jednak sprawuje wojewoda wspólnie z Radą Wojewódzką. W skład tej Rady Wojewódzkiej — prócz wojewody jako przewodniczącego i jego zastępcy — wchodzi 5 członków, wybranych przez Sejm Śląski głosowaniem proporcjonalnem. Rada ta rozstrzyga wszelkie sprawy większością głosów, przy obecności przynajmniej 3 członków, wybranych przez sejm. Jeśliby uchwały Rady przekraczały obowiązujące ustawy względnie zakres autonomiczny, wojewoda ma zawiesić uchwałę Rady i oddać sprawę do rozstrzygnięcia Najwyższemu Sądowi w Warszawie. Rada reprezentuje Sejm Śląski i z jego ramienia czuwa nad wykonaniem uchwał tego sejmu, oraz decyduje o wszelkich sprawach należących do zakresu autonomicznego, wreszcie przygotowuje materjały i wnioski dla prac ustawodawczych Sejmu Śląskiego. Do czasu wyboru pierwszego Sejmu Śląskiego mają być stosunki przejściowe. I tak narazie wprowadzono na Śląsku Cieszyńskim Komisję Tymczasową, w skład której wchodzi komisarz rządowy i jego zastępca, mianowani przez prezydenta Rzeczypospolitej, oraz 5 członków z ludności miejscowej, mianowanych przez ministerstwo. Z chwilą objęcia Śląska Górnego przez Polskę ustanie Komisja Tymczasowa w Cieszyńskiem, a natomiast dla całego Śląska mianuje prezydent Rzeczypospolitej wojewodę i jego zastępcę, zaś Rada Mini-

strów tymczasową Radę Wojewódzką z 20 członków, z czego 15 z Górnego a 5 z Cieszyńskiego Śląska. Ta rada będzie istniała do wyboru normalnej Rady Wojewódzkiej przez Sejm Śląski. — Urzędników niższych na Śląsku mianuje wojewoda, zaś wyższych mianuje prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek wojewody, poparty przez ministerstwo.

Urzędnicy śląscy mają być brani przedewszystkiem z miejscowej ludności, a przeniesienie ich poza Śląsk jest bardzo ograniczone. Sądownictwo na Śląsku jest unormowane, jak w reszcie państwa; jedynie statut gwarantuje utworzenie osobnego Sądu Apelacyjnego na Śląsku. Natomiast ma być w drodze autonomicznej zorganizowane sądownictwo administracyjne na czas aż do uregulowania tej sprawy jednolicie dla całej Polski.

Prócz autonomji śląskiej ma być — w pewnej, ale znacznie mniejszej mierze — przyznana w drodze osobnych ustaw autonomja kulturalna i gospodarcza reprezentacjom terytorjalnych samorządów, a mianowicie projektowanym Sejmikom Wojewódzkim w całej Polsce. Zakres tej autonomji i rozgraniczenie jej rzeczowe z dziedziną ustawodawstwa państwowego będą ustalone w zapowiedzianych przez konstytucję ustawach państwowych.

Jeśli autonomja terytorjalna jest już w praktyce państw oddawna utrwalona i ma dość znaczne zastosowanie, to natomiast sprawa autonomji narodowościowej nie znalazła dotąd szerszego zastosowania. Raczej obraca się ona w sferze teorji, która zwłaszcza w czasie ostatniej „wielkiej wojny“ była często głoszona ze względu na zasadę „samostanowienia narodów“. Jakkolwiek to hasło obecnie zmieniło nieco znaczenie praktyczne, to jednakowoż konstytucja nasza, chcąc zapewnić istotnie pełnię praw wolnościowych nietylko każdemu obywatelowi państwa, ale także etnicznym zbiorowiskom na ziemiach polskich, liczy się poważnie z mniejszościami narodowemi, zamieszkującemi Polskę. Licząc się zaś z niemi postanawia konstytucja, że pełny i swobodny rozwój mniejszości narodowych na polu ich właściwości i potrzeb kulturalnych winien znaleźć ustawowe zabezpieczenie. To zabezpieczenie zostanie dokonane w ten sposób, że w poszczególnych organach samorządu terytorjalnego — gdzie będą po temu istniały warunki zaludnienia, tj. gdzie będzie ludność mieszana pod względem narodowym — będą potworzone na podstawach ustawowych osobne autonomiczne związki mniejszości narodowych, uprawnione do uchwalania własnych norm prawnych w zakresie potrzeb swych kulturalnej natury, do decydowania o funduszach na ten cel i do administrowania temi funduszami na te swoje potrzeby, rozumie się w granicach obowiązujących ustaw państwowych. Szczegółowe pod

tym względem przepisy będą zawarte w osobnych ustawach ogólnopaństwowych.

O ile chodzi o autonomję wyznaniową, to od szeregu wieków kościół katolicki posiadał szeroką autonomję w znacznej ilości państw. Zwłaszcza w wiekach średnich to ustawodawstwo autonomiczne kościoła górowało nawet nad prawodawstwem państwowem i było bardzo obfite i wszechstronne. Dość wspomnieć polskie prawodawstwo synodalne, by zrozumieć żywotność autonomji kościelnej w czasach dawniejszych. Rozumie się, że z chwilą wzmocnienia się idei państwowej w czasach nowszych, z chwilą rozszerzenia się prawodawstwa państwowego i ogarnięcia przez nie wszelkich dziedzin życia ludzkiego to autonomiczne ustawodawstwo kościelne straciło częściowo na znaczeniu. Mimo to o w znacznej ilości państw autonomja wyznaniowa utrzymała się w całej pełni, naturalnie z tem zastrzeżeniem, że czerpie ona swe uprawnienie z mocy upoważnienia ustawodawstwa państwowego.

Konstytucja polska — gwarantując obywatelom polskim pełną swobodę wyznaniową — zgodnie z polską tradycją państwową, utrzymuje też w mocy i autonomję kościelną. W szczególności zaś postanawia konstytucja wyraźnie, że kościół rzymsko-katolicki w Polsce ma się rządzić swojemi własnemi prawami. Stosunek państwa do kościoła zostanie prawnie określony na podstawie specjalnego układu ze Stolicą Apostolską (na podstawie tzw. konkordatu), który podlega zatwierdzeniu (ratyfikacji) Sejmu. Kościół zatem — na podstawie upoważnienia ustawodawstwa państwowego — będzie miał w Polsce możność i nadal wydawania własnych ustaw autonomicznych z mocą obowiązującą dla swoich wyznawców (np. w zakresie prawa małżeńskiego, w zakresie swej organizacji i t. p.). Z prawem autonomji kościoła łączy się także i kwestja samorządu kościelnego, która będzie przedmiotem osobnego omówienia.

Nietylko jednak kościołowi rzymsko-katolickiemu, zajmującemu w państwie naczelne stanowisko, pragnie konstytucja zapewnić należne prawa w zakresie autonomji czy samorządu. Chcąc w całej pełni wprowadzić w życie zasadę wolności i równouprawnienia wyznań, postanawia konstytucja, że kościoły mniejszości religijnych rządzą się same własnemi prawami, a zatem mają posiadać pewien zakres autonomji względnie i samorządu, a stosunek państwa do nich będzie ustalony w drodze ustawy państwowej, na podstawie porozumienia się z reprezentacjami tych wyznań.

Gwarantując ustawowo autonomję wyznaniową w Polsce, przyznaje ponadto państwo poszczególnym wyznaniom prawo swobodnego wyboru swoich reprezentacyj czy organów wykonawczych.

ROZDZIAŁ VIII

WŁADZA ADMINISTRACYJNA

A) Uwagi ogólne

Władza prawodawcza stwarza normy, określające i regulujące życie społeczeństwa, daje podstawy prawne, na których ma się opierać rozwój państwa i układanie się wzajemnych stosunków między państwem a ludnością, oraz między poszczególnymi mieszkańcami państwa. Lecz nawet w najbardziej demokratycznych państwach nie jest władza prawodawcza powołana do stosowania w codziennem życiu wydanych przez siebie norm prawnych. Do tego istnieją w każdem państwie osobne organa, których zadaniem jest stosowanie przepisów prawnych do przejawów życia społeczeństwa czyli wykonywanie ustaw. Organa te mają — w granicach ustaw — wydawać potrzebne rozporządzenia, w jaki sposób społeczeństwo ma zastosowywać się do obowiązujących ustaw, jak należy rozumieć zwykle ogólnie stylizowane przepisy ustawy, które urzędy, w jakich wypadkach i w jakiej mierze mają czuwać nad wykonaniem danej ustawy. Nadto mają te organa czynić zarządzenia na wszelkich polach, by państwo nie poniosło jakiejś szkody, by społeczeństwu nie groziło — z zewnątrz czy z wewnątrz — zakłócenie ładu i porządku, by odwracać możliwe niebezpieczeństwa czy przesilenia w zakresie życia gospodarczego itp. Wreszcie zdarzają się i takie wypadki, że pewne przejawy życia — wskutek jego różnorodności i nieustannego postępu — nie są przewidziane w ustawach; a jednak załatwienie tych spraw, uregulowanie ich, względnie wydanie co do nich niezbędnych zarządzeń może niecierpieć zwłoki. Władza zaś prawodawcza nie może na poczekaniu stworzyć normy prawnej, a zresztą nie jest nawet nieraz pożądaną rzeczą, by przejawy życia całkiem nowe przed ich należytem rozważeniem co do wszelkich następstw były natychmiast ujmowane w formę prawną ogólnie obowiązującą. Wobec tego te osobne organa państwa, powołane do stosowania ustaw, muszą w tego rodzaju wypadkach przez ustawy nieprzewidzianych występować samodzielnie i regulować je według własnych poglądów ku najwyższemu pożytkowi dla państwa. Te rozmaite rodzaje działalności, streszczające się w wykonywaniu istniejących ustaw oraz w twórczem działaniu — na podstawie znajomości życia i interesu państwowego — poza istniejącemi ustawami, oto zadania władzy administracyjnej państwowej. Władza ta więc ma obowiązek wykonywać ustawy i rządzić czyli dbać o dobro całości państwa, choćby w danym wypadku nic ustawy nie postanawiały. Te zadania władzy administracyjnej są bardzo liczne, jak liczne są przejawy zbiorowego życia ludzkiego, jak wielka jest ilość dziedzin, na

które rozciąga się działalność nowożytnego państwa. Zadania te pierwotnie były niewielkie, bo cele dawnych państw były ograniczone; z biegiem wieków jednak rosły one nieustannie, aż doszły w obecnej chwili do wszechstronnego ogarnięcia życia w państwie. W stosunku zaś do rozciągłości zadań administracji zmieniała się i budowa organizacji władzy administracyjnej, która miała tym zadaniom sprostać. Więc w nieskomplikowanem życiu pierwotnych społeczeństw aparat państwowy był bardzo mały. Władza niemal cała łączyła się w ręku naczelnika państwa, który przy pomocy bardzo niewielkiej liczby ludzi czuwał nad spokojem w państwie i organizował siły zbrojne dla odporu czy podboju. W łączności z tem stały i niezmiernie nikłe koszta administracji, pokrywane z danin ludności, z łupu wojennego czy z wyników pracy niewolników. Więc tak w starożytności jak i w znacznej części średniowiecza nie potrzeba było ani większej ilości pomocników kierownika państwa, ani jakiegoś ich fachowego wyszkolenia. Siła zbrojna z jednej strony, a praca niewolników i daniny z drugiej strony, oto podstawy władzy państwowej, wystarczające i do spełnienia zadań państwowych i dostateczne dla pokrycia ich kosztów. Jeśli weźmiemy nawet takie państwo rzymskie, ogarniające większość ówczesnego znanego świata, to widzimy, jak proste i nieliczne były jego organa. Lecz zczasem zmieniało się życie gospodarcze, rosły zadania państwa na polu politycznem i kulturalnem, administracyjne czynności mnożyły się nieustannie, rosła potrzeba coraz to nowych funkcjonarjuszów, by sprostać coraz to bardziej skomplikowanym wymogom życia. Pierwsze państewka włoskie, od XIII w. począwszy, zaczynają tworzyć nowoczesny organizm państwowy, ogarniać liczne dziedziny życia, troszczyć się o zdobycie środków finansowych, stale wpływających do skarbca państwowego, by móc rywalizować z innemi państwami a nawet utrzymać wogóle swój byt państwowy. Administracja ich czy na polu spełniania zadań politycznych, czy regulowania stosunków kulturalnych i gospodarczych ludności, czy na polu zdobywania środków finansowych, staje się rzeczą trudną, wymagającą i zróżniczkowanego a licznego aparatu państwowego z tem, że odnośni funkcjonarjusze muszą posiadać duże zawodowe wiadomości. Za wzorem włoskim śpieszą i inne państwa, które wychodzą już ze słabych, luźnych organizacyj średniowiecznych o systemie feudalnym, a przemieniają się na nowoczesne twory państwowe z silną, wielostronną władzą. A choć niemal w każdem państwie — zależnie od jego właściwości i warunków rozwojowych — kształtują się odmiennie urządzenia administracyjne, to jednak w każdem z nich powstaje już liczna, wyszkolona, hierarchicznie zorganizowana sieć urzędów, która pokrywa całe państwo, by móc sprawnie podołać ciążącym

na państwie obowiązkom, zapewnić mu bezpieczeństwo i porządek, zaspokoić rozliczne potrzeby społeczeństwa na każdem niemal polu, zabezpieczyć dochody państwowe dla pokrycia rozlicznych wydatków. Zdobycie przez państwo coraz to bardziej rosnących sum na cele państwowe wzbudza we władzach państwowych poczucie konieczności popierania wszechstronnego dobrobytu ludności, zapewnienia warunków rozwoju tego dobrobytu, tworzenia urządzeń i instytucyj, ułatwiających poddanym rozwój wszelkich działów życia gospodarczego. W miarę zaś rozwoju gospodarczego życia rosną i różnice między poszczególnemi klasami społeczeństwa, a państwo musi — w interesie swej siły i rozwoju — troszczyć się o łagodzenie tych różnic, opiekować się klasami gospodarczo słabszemi. Rosną też potrzeby kulturalne społeczeństwa, którym państwo musi zaradzić i zaspokajać je w możliwie najwyższej mierze, zdając sobie sprawę, że wysoka kultura społeczeństwa zapewnia państwu większą możność rozwoju. Przychodzą rozliczne potrzeby natury komunikacyjnej (drogi, koleje, poczty, kanały spławne) oraz niezbędne roboty publiczne, które podnoszą i dobrobyt publiczny i ułatwiają państwu spełnianie jego zadań. To zaś wszystko pociąga za sobą konieczność stwarzania i coraz nowych źródeł dochodu i coraz lepszej maszyny urzędowej, zdolnej podołać wymogom życia. Powstaje więc i nowoczesna gospodarka skarbowa państwa i budowa urzędów celowo zorganizowanych, opartych na gruntownej wiedzy i znajomości potrzeb danego działu życia.

Ten proces tworzenia władz administracyjnych idzie w jednych państwach w tym kierunku, by wszystkie nici agend państwowych zbiegały się w rękach nieznacznej ilości najwyższych funkcjonarjuszy, którzyby mieli rozstrzygać zdala, ze stolicy państwa, o każdej niemal sprawie w całem państwie, gdy podległe im organa, rozrzucone po całem państwie, powołane są jedynie do spełnienia szczegółowych poleceń z góry; w drugich natomiast państwach organy kierownicze mają tylko zastrzeżone sobie sprawy najważniejsze, dotyczące istotnie całości państwa, rozstrzygnięcia zaś w sprawach czy to mniejszej wagi czy mających znaczenie tylko dla części państwa, pozostawione są do swobodnego uznania władz niższych, pełniących czynności administracyjne w odnośnych okręgach czy prowincjach państwowych. W pierwszym wypadku mamy do czynienia z systemem centralistycznym, panującym we Francji, oraz w dawnej Rosji, w drugim zaś z systemem decentralizacji, istniejącym zwłaszcza w Anglji.

Przejmowanie przez państwo coraz to nowych agend pociąga za sobą konieczność tworzenia bardzo licznych urzędów, zatrudniania sprawami państwa licznej rzeszy ludzi. Niektóre z tych zadań państwowych

wymagają istotnie gruntownej wiedzy zawodowej, oraz trwającego długi czas wyszkolenia i praktycznego wprawiania się (rutyny) w swe czynności. Inne natomiast zadania mogą być spełnione przez ludzi niezbyt fachowych, ale posiadających zato dokładną znajomość stosunków miejscowych. To też do administracji państwowej mogą być użyte albo siły ściśle fachowe, które zrobiły sobie zawód swego życia z pełnienia czynności państwowych, a których zatem i utrzymanie musi być stale pokrywane z funduszów państwowych, albo też używa się do pełnienia tej administracji sił obywatelskich, które w codziennem życiu zajmują się swoją pracą prywatną (np. rolniczą, przemysłową, lekarską itd.), a które poświęcają część wolnego czasu — bez wynagrodzenia lub za pewnym zwrotem kosztów — potrzebom państwa, wnosząc do administracji państwowej znajomość miejscowych potrzeb i stosunków, a w miejsce rutyny urzędowej znajomość życia praktycznego. W pierwszym wypadku mówimy o zawodowych urzędnikach czyli o biurokracji, w drugim zaś o organizacji samorządowej. (Nadmienić trzeba, że wyrazu „biurokracja“ używa się niekiedy także w innem — niewłaściwem — znaczeniu, na oznaczenie wypaczenia systemu rządzenia przez zawodowych urzędników, mianowicie na przedstawienie pogrążenia się zbytniego w formułkach rutyny bez oglądania się na potrzeby życia. Istotny system biurokratyczny, jeśli jest oparty o wyborowy, duchem obywatelskim przejęty materjał urzędniczy, jest w pewnej mierze konieczny dla istnienia i rozwoju państwa). Rzadko w któremś państwie istnieje czy wyłącznie system urządzeń biurokratycznych, czy wyłącznie system urządzeń samorządowych. Zazwyczaj występują oba te systemy łącznie, w rozmaitych kombinacjach i formach, przy pewnej przewadze jednego lub drugiego systemu. Obszerniej omówimy odmiany w łączeniu tych dwóch systemów przy kwestji samorządu.

W odniesieniu do rozlicznych przejawów życia społeczeństwa i wynikających stąd potrzeb ludności może administracja państwa zajmować dwojakie stanowisko tak co do regulowania ich jak i zaspokajania. Państwo może starać się przez swe organa o ujęcie tych przejawów życia w jak najściślej określone przepisy (nakazy i zakazy), wglądać w życie prywatne obywateli i normować drobiazgowo kwestje nawet codziennego życia, bądź też zostawiać daleko idącą samodzielność społeczeństwu w zawiadywaniu swemi sprawami, czuwając jedynie nad tem, by to się nie działo ze szkodą dla ogółu i dla państwa. Pierwszy tryb postępowania państwa oznaczono mianem systemu policyjnego, a odnośne państwa nazywa się państwami policyjnemi; drugi tryb, opierający się na zostawieniu ludności pełnej swobody indywidualnej, nazywa się systemem wolnościowym (liberalnym), a państwo, które opiera się na tym

systemie, państwem wolnościowem. W sprawie zaś zaspokajania potrzeb społeczeństwa albo państwo dąży do skupienia w swych rękach wszelkich urządzeń użyteczności publicznej, a więc np. komunikacyj, warsztatów wytwórstwa artykułów koniecznej potrzeby (monopole produkcyjne) albo handlu wytworami niezbędnemi dla życia ludzkiego (monopole handlowe), bądź też naodwrót zostawia szerokie pole inicjatywie prywatnej, umożliwiając jej tylko spełnienie zadania zaspokojenia potrzeb ludzkich przez rozmaite ułatwienia. Ponadto w tym ostatnim wypadku czuwa zwykle państwo, by ta inicjatywa prywatna nie zeszła na manowce, by nie wyzyskiwała ludności państwa czy co do cen, czy co do gatunku dawanych społeczeństwu świadczeń. System administracji, starającej się ująć i zaspokoić wszelkie potrzeby życia ludzkiego, nazywamy socjalizmem państwowym, a ponieważ łączy się on zwykle z koniecznością mnożenia b. silnie etatu, tj. ilości funkcjonarjuszy państwa dla podołania rozlicznym zadaniom, przeto mówimy — w razie wybujania tego socjalizmu państwowego — o etatyzmie państwowym. Naodwrót zaś, jeśli państwo zostawia szeroki zakres usiłowaniom prywatnym dla zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, mówimy o systemie wolności gospodarczej. Ten ostatni system łączy się często z pewnym nadzorem państwa nad działalnością prywatną w tej mierze, polegającym na tem, że państwo bada, czy ci, którzy podejmują się zaspokojenia potrzeb publicznych, dają gwarancję spełnienia tego dobrze, czy posiadają odpowiednie warunki moralne, materjalne i potrzebną fachowość na danem polu. Zastrzega zwykle państwo w tych wypadkach udzielanie zezwoleń przez władze państwowe na prowadzenie tego rodzaju przedsiębiorstw, na podstawie poprzedniego zbadania posiadanych warunków u podejmujących się przedsiębiorstwa. W razie ustania warunków lub nadużyć — cofa państwo udzielone zezwolenie. Tego rodzaju zezwolenia zowią się koncesjami, system zaś takiego nadzoru państwowego nazywamy systemem koncesyjnym.

Wobec takiej różnorodności systemów administracji państwowej, oraz daleko idących odmian w poglądach na zakres jej działalności a także wobec głębokich różnic warunków życia w poszczególnych państwach, i co za tem idzie także i mniej lub więcej skomplikowanych potrzeb ludności, oraz nierównomiernego stopnia niezbędnej interwencji państwa w urządzaniu stosunków społeczeństwa, muszą także być rozliczne odmiany w organizowaniu ustrojów administracyjnych w poszczególnych państwach. Mimo jednak tego, że każde niemal państwo wyrobiło sobie swój specyficzny system organizacji władz administracyjnych, odpowiadający jego historycznemu rozwojowi, stopniowi kultury i warunkom życia politycznego, gospodarczego i społecznego, to jednak

we wszystkich państwach istnieje potrzeba skupienia większej lub mniejszej ilości agend państwowych w jakimś organie kierowniczym, niezbyt licznym, któryby czuwał na ogółem dobra państwowego, obmyślał wytyczne dla całej reszty organów państwowych, ujmował rozliczne nici spraw państwowych w pewien jednolity system, przewidywał mogące się wytworzyć w przyszłości konflikty czy szkodliwe przejawy i starał się przez celową działalność wcześnie im zapobiegać, któryby to zatem organ prowadził politykę państwową. Organem tym jest w pierwszej linji naczelnik państwa (monarcha czy prezydent rzeczypospolitej), ale on sam nie może prowadzić tak obszernej działalności w czasach nowożytnego państwa. To też naczelnik państwa — zależnie od formy ustroju państwowego — bądź według własnego wyboru bądź w porozumieniu z parlamentem porucza kierownictwo spraw państwowych pewnej, niezbyt licznej grupie ludzi, którzy pod odpowiedzialnością przed naczelnikiem państwa względnie i przed parlamentem sprawują rząd, dzieląc między siebie poszczególne grupy spraw.

Ten organ kierowniczy administracji państwowej składa się więc z pewnej ilości odpowiedzialnych kierowników działów życia państwowego tak, że wszyscy oni łącznie obejmują całokształt władzy administracyjnej. Jakkolwiek noszą oni w rozmaitych państwach odmienne nazwy, utarła się dla tego organu ogólna nazwa ministrów, a wzięci razem stanowią oni gabinet ministrów. Ministrowie w czasach dawnych nie stanowili jednolitej całości, nie reprezentowali pewnego wspólnego kierunku czyli programu działalności, lecz dobierał ich sobie władca państwa według swego zapatrywania indywidualnie przyczem zasięgał rady każdego z nich zosobna. Nie łączyła przytem ministrów zasada odpowiedzialności solidarnej, to znaczy, że każdy z nich był odpowiedzialny przed kierownikiem państwa jedynie za swe czynności, a nie za czynności także i innych ministrów czy też rady ministrów, jako zbiorowej całości. Z czasem jednak a mianowicie w ciągu w. XVIII i to najpierw w Anglji wytworzyła się zasada, że ministrowie stanowią pewną zorganizowaną całość, że ważniejsze sprawy ustalają za wspólnem porozumieniem, że mają pewien program rządu, który każdy zosobna i wszyscy razem starają się przeprowadzić. Od tej pory utrwala się solidarna odpowiedzialność całego gabinetu niezawiśle od odpowiedzialności indywidualnej każdego z ministrów za wydane w swoim dziale zarządzenia. W przeważnej ilości państw są ministrowie powoływani do rządu jako zorganizowana całość, ustępują też również zbiorowo (zbiorowa dymisja gabinetu). Od tego czasu utrwala się także rola przewodniczącego tego ciała kierowniczego (zwanego kanclerzem, premierem, prezydentem ministrów, pierwszym ministrem, w. wezyrem etc.), który reprezentuje to solidarne

ciało wobec naczelnika państwa czy parlamentu, nadaje mu kierunek i czuwa nad jednolitością postępowania tak Rady Ministrów, jak i każdego z nich zosobna. Wytwarza się przeważnie zasada, że naczelnik państwa porozumiewa się nie z każdym z ministrów zosobna, lecz tylko z ich przewodniczącym jako wyobrazicielem zbiorowej opinji gabinetu, oraz że wyznacza on tylko właściwie przewodniczącego ministrów, a ten zkolei dobiera sobie innych ministrów (tworzy gabinet), których następnie naczelnik państwa na wniosek przewodniczącego mianuje. Tak samo następuje też usuwanie (dymisja) poszczególnych ministrów na wniosek ich prezydenta. Tej solidarności ministrów i tej roli przewodniczącego ich grona niema obecnie jedynie w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, nie było jej też w dawnej Rosji (choć był tam prezes Rady Ministrów, jednak bez odnośnych praw).

Dziś w skład gabinetu mogą w przeważnej ilości państw wchodzić ludzie, którzy mają zaufanie większości parlamentu, choć niekoniecznie wszyscy z nich muszą należeć do którejś z izb parlamentu. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej powołuje prezydent państwa ministrów (sekretarzy stanu) z reguły z poza kongresu. Tak samo w Szwajcarji członkowie Rady Związkowej, którzy prócz kierowniczej władzy naczelnej pełnią zarazem i obowiązki ministrów, są wybierani z poza parlamentu. W państwach parlamentarnych prezesem ministrów zostaje z reguły ten z polityków parlamentarnych, który jest przewódcą stronnictwa mającego większość w parlamencie, względnie który reprezentuje szereg stronnictw, łączących się w danej chwili na tle wspólnego programu rządzenia państwem. W skład zaś gabinetu wchodzi szereg polityków, reprezentujących stronnictwo lub stronnictwa większości. W chwilach niebezpieczeństw czy przesileń państwowych powstają gabinety, obejmujące reprezentantów bądź wszystkich stronnictw, bądź znacznej ich większości. Takie gabinety nazywają się gabinetami koncentracyjnemi lub koalicyjnemi. Jednak i w państwach o ustroju parlamentarnym nie jest wykluczone powoływanie na ministrów ludzi z poza parlamentu, czy to wybitnych fachowców z pośród sfer obywatelskich, czy też ze sfer wyższej biurokracji. Wyjątkowo w chwilach przejściowych, kiedy w parlamencie brak odpowiedniej większości lub z pewnych powodów stronnictwa parlamentarne nie mogą pogodzić się w sprawie programu rządu, czy co do osób ministrów, tworzone bywają gabinety z pośród wyższych urzędników (gabinet urzędniczy), jako coś przejściowego; niejednokrotnie w tych wypadkach członkowie tego gabinetu nie obejmują nawet godności ministerjalnej, lecz są kierownikami ministerstwa, chwilowo zastępującymi ministrów właściwych. Gabinet ministrów jako całość zbiorowa ustala program rządu, omawia projekty ustaw, decyduje

we wszystkich sprawach najważniejszych każdego z działów, oraz czuwa nad należytem pełnieniem czynności przez poszczególnych ministrów, względnie rozstrzyga różnice zdań między nimi. Pozatem każdy minister ma swój własny zakres działania. Z reguły kieruje on jakimś działem gospodarki państwowej i stoi na czele odnośnej władzy centralnej, zwanej przeważnie ministerstwem. Za wszelkie sprawy tego działu jest on w pierwszej linji odpowiedzialny tak przed parlamentem, jak i przed naczelnikiem państwa, oraz przed całością gabinetu. Jemu podlegają urzędnicy tego działu, których nominacja (mianowanie) odbywa się bądź przez niego, bądź na jego wniosek (przy wyższych kategorjach). Do pomocy ma on odpowiedni zastęp fachowych referentów w swojem ministerstwie, dzielącem się zwykle — według spraw pokrewnych — na departamenty, sekcje i t. p. z wyższymi urzędnikami (szefami sekcyj, dyrektorami i t. d.) na czele. W niektórych państwach ma nadto minister dodanych do pomocy względnie zastępstwa specjalnych funkcjonarjuszy bądź z grona parlamentu, bądź z najwyższych urzędników, zwanych wiceministrami, podsekretarzami stanu i t. p. W każdem państwie jest rozmaita ilość ministerstw i rozmaity ich zakres działania. Niemal w każdem jednak państwie istnieją osobne ministerstwa dla tego rodzaju spraw, jak sprawy polityki zagranicznej, polityki wewnętrznej, wojny, oświaty, skarbu, sprawiedliwości. Zależnie od ilości ministerstw w gabinecie inne działy bądź mają na czele osobnych ministrów, bądź są łączone po kilka w jedno ministerstwo. Prócz ministrów prowadzących pewien dział gospodarki państwowej (zwanych ministrami resortowymi lub piastującymi „tekę") są także i ministrowie t. zw. „bez teki", którzy nie mają takiego odrębnego działu. Dzieje się to albo dla reprezentowania interesów pewnej autonomji terytorjalnej (np. minister Galicji w Austrji, minister Kroacji na Węgrzech), bądź dla strzeżenia praw pewnej narodowości (ministrowie-rodacy czeski i niemiecki w Austrji), bądź godności te mają znaczenie historyczne (np. w Anglji lord-kanclerz Szkocji, czy Lancaster i inne), bądź wreszcie chodzi o pozyskanie dla gabinetu dorady pewnych wybitnych jednostek (np. współudział kilku wybitnych polityków w gabinecie francuskim Ribot'a w czasie wojny), lub poparcia gabinetu przez pewne stronnictwa, których przewódcy w tej formie wchodzą do gabinetu.

W każdem z ministerstw resortowych zbiegają się bądź wszystkie bądź przynajmniej ważniejsze nici spraw danego działu. Jednak w każdem niemal państwie muszą ministerstwa mieć organa podwładne, które są rozsiedlone w rozmaitych częściach państwa, mają większą możność stykania się z ludnością, rozstrzygania spraw na miejscu. W państwach większych istnieją nawet różne stopnie tych władz, ujęte w pe-

wien hierarchiczny porządek. I tak bezpośrednio od ministerstwa są zawisłe władze w pewnych większych jednostkach terytorjalnych (prowincje, okręgi, gubernje, kraje), te znów ostatnie mają do rozporządzenia władze w mniejszych jeszcze okręgach, przyczem może być bądź jeden, bądź dwa stopnie tych niższych podziałów, np. w Prusach a więc i w Poznańskiem były prowincje, regencje i powiaty; w Austrji więc i w Galicji namiestnictwa w każdym kraju koronnym, następnie bądź okręgi i powiaty, bądź tylko powiaty; w Rosji carskiej gubernje — czasami łączone w generał-gubernatorstwa — gubernje zaś dzieliły się na powiaty i t. d.

Te organa podległe ministerstwom są zorganizowane przeważnie tak, że im niższy ich stopień, tem bardziej czynności należące do poszczególnych ministerstw zlewają się z sobą w rękach jednego organu. Wyjątkowo tylko — i to dla działów najważniejszych — także i w najniższych jednostkach administracyjnych istnieją osobne władze dla poszczególnych działów spraw (np. osobne dla administracji w ścisłem tego słowa znaczeniu, osobne dla skarbowości, osobne dla szkolnictwa).

To przeprowadzenie podziału rzeczowego władz, począwszy od ministerstwa aż do najniższej jednostki administracyjnej, przedstawia wprawdzie tę zaletę, że każde ministerstwo rozporządza fachowemi organami aż do dołu, powoduje jednak utrzymywanie nadmiernej ilości urzędników, osłabia sprężystość władz niższej kategorji przez zacieranie się zakresu ich działania i powoduje dla ludności pewne trudności trafienia ze sprawą do właściwej władzy. To też przeprowadzanie podziału władz według zakresu fachowego od ministerstwa aż do powiatu czy nawet gminy, jest jako kosztowne i mało praktyczne rzadko stosowane. Za regułę można więc uważać, że całkowity rozdział według działów przeprowadzony jest tylko w ministerstwach, już mniej ściśle jest on przestrzegany w jednostkach terytorjalnych wyższego rzędu, a w władzach najniższych typów jeden i ten sam organ załatwia sprawy najróżnorodniejszego typu. O ile chodzi o wykonywanie funkcyj administracyjnych, to do ich spełniania posługuje się państwo — prócz organizacyj samorządowych — bądź stałymi urzędnikami płatnymi, którzy nie zmieniają się mimo zmian rządu (gabinetu) i kierunku polityki rządowej, bądź też urzędnikami płatnymi, jednak zmieniającymi się wraz ze zmianą rządu centralnego (np. w Rumunji, Norwegji, częściowo w Anglji i w poszczególnych stanach Ameryki Półn. itd.). Ten drugi system — mimo pozornej zalety, że rząd centralny rozporządza aparatem, podzielającym jego dążenia i program — okazał się w praktyce mniej odpowiednim, gdyż powoduje brak ciągłości w administracji i inne niekorzystne skutki.

A teraz zajmiemy się organizacją władz administracyjnych w Polsce.

B) Władze centralne.

Organem zwierzchnim administracji państwowej w Polsce jest prezydent Rzeczypospolitej. Ale — podobnie jak w innych wielkich państwach nowożytnych — prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje swoją władzę przez odpowiedzialnych przed sobą i przed Sejmem ministrów. Ministrowie stanowią kolegjum (grono) zorganizowane i solidarne, pod przewodnictwem prezesa Rady Ministrów. Grono to tworzy razem osobną instytucję pod nazwą Rady Ministrów. Powoływanie Rady Ministrów (gabinetu) następuje w ten sposób, że prezydent Rzeczypospolitej mianuje prezesa Rady Ministrów bezpośrednio, wszystkich zaś innych ministrów, czy też wyjątkowo kierowników ministerstw, powołuje prezydent Rzeczypospolitej na wniosek prezesa Rady Ministrów. To samo odnosi się do odwoływania Rady Ministrów czy też poszczególnych ministrów. Prezydent Rzeczypospolitej odwołuje, bądź z własnej woli bądź na wręczoną sobie prośbę, prezesa Rady Ministrów, wszystkich zaś innych członków Rady Ministrów (gabinetu) odwołuje na wniosek prezesa Rady Ministrów. Wniosek ten prezesa Rady Ministrów w sprawie odwołania (dymisjonowania) poszczególnych ministrów spowodowany być może bądź prośbą ministra o uwolnienie go z urzędu, bądź uchwałą Sejmu, bądź też wynika z własnej inicjatywy prez. Rady Ministrów. Zwolniony z urzędu minister czy też cała Rada Ministrów pełnią zwykle funkcje aż do objęcia ich przez następców. To mianowanie i odwoływanie czy całej Rady Ministrów czy też poszczególnych jej członków musi w państwie polskiem następować przy odczuciu opinji większości Sejmu. Sejm bowiem może zwykłą uchwałą obalić rząd, tj. zażądać ustąpienia czy poszczególnych ministrów czy całego gabinetu. Prezydent Rzeczypospolitej może zatem powoływać na ministrów tylko takie osobistości, które cieszą się zaufaniem i poparciem większości Sejmu. Ma to zwłaszcza zastosowanie do wyboru osoby prez. Rady Ministrów, jako reprezentanta całości gabinetu wobec władzy ustawodawczej. Prezydent więc Rzeczypospolitej przed powołaniem nowego prezesa Rady Ministrów zasięga opinji Sejmu bądź to przez zaproszenie do siebie przewódców klubów sejmowych, bądź przez wysłuchanie opinji marszałka Sejmu jako wyobraziciela woli Sejmu, bądź wreszcie porucza utworzenie gabinetu widocznemu przewódcy większości sejmowej. Co do innych ministrów, to propozycja prezesa Rady Ministrów na ich powołanie daje prezydentowi Rzeczypospolitej dostateczną gwarancję, że będą oni przez większość Sejmu przyjęci bez sprzeciwu. Tak samo z chwilą utraty zaufania i poparcia większości Sejmu musi ustąpić czy cały gabinet, czy którykolwiek z ministrów. Może to nastąpić także i wtedy, gdy nastąpiła zmiana w większości sejmowej,

jeśli np. popierająca gabinet większość przez przejście pewnej jej części do t. zw. opozycji (obozu przeciwnego rządowi) zostanie w mniejszości. Ta odpowiedzialność ministrów przed Sejmem, każdoczesna możność Sejmu zażądania ustąpienia ich w drodze uchwały powziętej zwykłą większością głosów, a więc w następstwie tego niemożność istnienia rządu nie będącego wyrazem woli większości sejmowej powoduje, że w państwie polskiem niema możności rządzenia wbrew woli Sejmu i że regułą musi być istnienie rządu wyłącznie lub w znacznej części składającego się z polityków (najczęściej posłów) parlamentarnych. To właśnie nadaje państwu polskiemu cechę ustroju rzeczypospolitej parlamentarnej.

Odpowiedzialność ministrów może mieć rozmaite cechy, zależnie od przedmiotu tej odpowiedzialności. Jest to albo odpowiedzialność jedynie za kierunek polityki, za prowadzenie czynności rządowych przez ministrów czy podwładne im urzędy w sposób nieodpowiadający woli czy programowi Sejmu lub jego większości, albo też istnieje ta odpowiedzialność za naruszenie w urzędowaniu ustaw a zwłaszcza konstytucji państwa, czyli łączy się ona już nietylko z kierunkiem polityki, ale zawiera też obok tego i znamiona wystąpienia przeciw prawnemu porządkowi państwa, albo wreszcie może być ta odpowiedzialność za całkiem zwykłe zbrodnie czy przestępstwa, bez względu na stosunek tych karygodnych czynów do spełnianych przez ministrów czynności urzędowych (np. morderstwo). Zależnie od rodzaju tej odpowiedzialności, względnie jej przyczyny, przewidziane są przez konstytucję odmienne skutki.

Odpowiedzialność za kierunek ogólny rządu, oraz za ewentualne przekroczenie — w wykonywaniu władzy — postanowień konstytucji, ponosi Rada Ministrów solidarnie, jeśli chodzi o całość polityki rządu, bądź o akty władzy, które wynikły z uchwały całej Rady. Tak samo ponosi Rada solidarną odpowiedzialność za akty rządowe prezydenta Rzeczypospolitej, bądź to podpisane przez całą Radę, bądź dotyczące ogólnego kierunku polityki. Natomiast o ile chodzi o zarządzenia poszczególnego ministra czy działalność organu podległego temu ministrowi, to odpowiedzialność wszelkiego rodzaju za takie czynności czy akty urzędowe ponosi jedynie odnośny minister. W przeciwstawieniu zatem do odpowiedzialności solidarnej gabinetu mamy tu do czynienia z odpowiedzialnością indywidualną (jednostki).

To istnienie odpowiedzialności solidarnej i indywidualnej jest następstwem podziału pracy ministrów na działalność zbiorową, gdzie wymagane są zarządzenia czy postanowienia Rady Ministrów jako całości, oraz na działalność każdego z ministrów we własnym zakresie czyli samodzielną. Osobne ustawy zapowiedziane konstytucją określą szczegó-

łowo ten rozdział zakresu działania między Radę Ministrów a każdego z ministrów zosobna. W każdym razie akty pierwszorzędnego znaczenia dla państwa, jak przedstawianie wniosków co do wojny i pokoju, co do rozwiązywania ciał prawodawczych, zawieszenia czasowego praw obywatelskich, jak wszelkie ważniejsze projekty ustawodawcze, sprawy budżetu itp., oraz wszelkie sprawy, gdzie zachodzą różnice zdań między pojedynczemi ministerstwami, muszą być rozstrzygane przez Radę Ministrów i za nie ponosi pełny gabinet odpowiedzialność. Poza tą kompetencją (zakresem działania) Rady Ministrów mogą być poszczególne sprawy wyjęte z pod rozstrzygnięcia pojedynczego ministra i oddane paru ministrom do rozważenia i powzięcia postanowień. Mianowicie mogą być uchwałą Rady Ministrów stworzone komitety (czy komisje) ministerjalne dla załatwienia pewnych grup spraw jakiegoś rodzaju, np. istnieje komitet dla spraw ekonomicznych (gospodarczych), do którego wchodzą ministrowie stojący na czele ministerstw gospodarczej natury (np. minister skarbu, handlu i przemysłu, rolnictwa i kolei, ewentualnie inni) dla rozstrzygania spraw połączonych z wydatkami państwa na cele gospodarcze itd.

Poza sprawami zastrzeżonemi czy to dla Rady Ministrów czy dla komitetu ministerjalnego wszelkie inne sprawy z każdego działu należą do zarządu odpowiedniego ministra. Jeżeli sprawy dotyczą ubocznie także innego ministerstwa, musi nastąpić porozumienie i z tem innem ministerstwem. Wszelkie sprawy każdego z ministerstw, połączone z wydatkami, muszą prócz woli odnośnego ministra uzyskać także zatwierdzenie ministra skarbu. W razie różnicy zdania sprawa przychodzi pod rozstrzygnięcie Rady Ministrów (lub wyłonionego specjalnie komitetu ministerjalnego). Ministrowie dzielą między siebie poszczególne działy administracji państwowej. Liczba ministrów w Polsce nie jest ściśle określona, lecz konstytucja zapowiada, że nastąpi to w drodze osobnej ustawy. Prezes Rady Ministrów bądź sprawuje jedynie kierownictwo spraw rządowych, przewodniczy Radzie Ministrów i pełni czynności związane z ogólnemi sprawami politycznemi (jak stosunek do klubów parlamentarnych, sprawy narodowościowe, nadzór nad działalnością ministerstw i pewnych centralnych urzędów wspólnych dla wszystkich ministerstw itd.) bądź też prócz przewodnictwa prowadzi jeszcze i pewien dział administracji, to jest kieruje jakiemś ministerstwem (np. spraw zewnętrznych, wewnętrznych czy skarbu itd.). Mieliśmy i taki wypadek, gdzie w chwilach przełomowych, gdy czynności kierownicze wymagały niezwykłego wysiłku, gabinet ministrów miał prez. i wiceprez. ministrów, z których żaden nie miał osobnej „teki". Prez. ministrów ma do pomocy biuro, zwane: Prezydjum Rady Ministrów,

składające się z 2 departamentów: prezydjalnego i legislatywnego, oraz z Wydziału Polityczno-prasowego. Prezesa ministrów zastępuje w razie potrzeby wyznaczony przez niego minister. W gabinecie ministrów naszego państwa mamy ministerstwa, jakie istnieją z reguły we wszystkich niemal państwach stale, mamy i takie ministerstwa, których utworzenie było narazie konieczne czy to ze względu na stosunki wojenne, czy ze względu na nadmiar czynności, spowodowanych budową państwa, czy wogóle ze względu na przejściowy okres tworzenia się organizacji państwowej. W obecnej chwili istnieją w państwie polskiem następujące ministerstwa prócz Prezydjum Rady Ministrów: 1. Ministerstwo Spraw Zewnętrznych, którego zadaniem jest utrzymywanie stosunków z innemi państwami, zawieranie z niemi umów i traktatów natury politycznej, prawnej, gospodarczej itd., czuwanie nad losem i prawami obywateli polskich zagranicą względnie nad ich interesami, zawieranemi z czynnikami zagranicznemi, a przedewszystkiem troska o bezpieczeństwo państwa polskiego i jego interesów w odniesieniu do zagranicy; ministerstwo to ma 3 departamenty: dyplomatyczny, administracyjny i konsularny, a nadto t. zw. Biuro Ministra, Biuro Prasowe i Biuro Ekonomiczne; 2. Ministerstwo Spraw Wojskowych, którego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa na wypadek wojny, organizacja naszej armji i marynarki, zapewnienie dla nich środków wojennych, technicznych i pomocniczych, przygotowanie obrony kraju (budowa twierdz itd.) a w razie wojny stworzenie naczelnego dowództwa przez przygotowanie odpowiednich w tym względzie wniosków, które rząd przedstawia prezydentowi Rzeczypospolitej do rozstrzygnięcia; 3. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które czuwa nad ładem i porządkiem nawewnątrz państwa, rozporządza w tym celu policją państwową, organizuje władze administracyjne w państwie i czuwa nad biegiem tej administracji, nadzoruje i organizuje władze samorządowe, wydaje rozporządzenia w zakresie administracji wewnętrznej, czuwa nad wprowadzaniem ustaw administracyjnych, a dla wymuszenia dla nich posłuszeństwa względnie dla zabezpieczenia porządku i spokoju w państwie może posługiwać się — obok policji państwowej — także i siłą zbrojną; dzieli się ono na departamenty: prezydjalny, administracyjny, samorządu, oraz bezpieczeństwa publicznego i pracy; 4. Ministerstwo Skarbu ma troszczyć się o zapewnienie państwu potrzebnych źródeł dochodu na pokrycie potrzeb państwowych, przygotowuje projekty budżetu państwowego, nowych podatków i opłat, czuwa nad stanem naszego pieniądza, nadzoruje wydatki władz państwowych i samorządowych, zestawia co roku zamknięcia rachunków państwowych i przedstawia je do zbadania Najwyższej Izbie Kontroli, zaciąga kredyta państwowe, admi-

nistruje monopolami (tytoniowy, solny, alkoholowy) i przedsiębiorstwami państwowemi (państw. odbenzyniarnia), tworzy potrzebne państwowe instytucje bankowe (Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa, Polski Bank Krajowy) o charakterze ogólno-finansowym; dzieli się ono na 6 departamentów; 5. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego zakłada szkoły wszelkich typów od najniższych (szkół powszechnych) do najwyższych uczelni (uniwersytety, akademje, politechniki) tak ogólnie kształcące, jak i fachowe, dba o rozszerzanie oświaty pozaszkolnej, tworzy instytucje naukowe (Instytut Pedagogiczny etc.), popiera badania naukowe, organizuje i popiera wydawnictwa oświatowe wszelkiego typu, urządza i reguluje stosunki wyznaniowe w państwie i popiera zaspokojenie potrzeb wszelkich uznanych wyznań; nadto wobec postanowionego zniesienia Ministerstwa Kultury i Sztuki ma przyjąć opiekę nad rozwojem wszelkiej sztuki w Polsce, nad ochroną zabytków kultury, sztuki i przyrody oraz troskę o rozwój kultury naszej na wszelkich polach; natomiast istnieje zamiar wydzielenia w przyszłości spraw wyznaniowych z tego ministerstwa i przyłączenia ich do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Ministerstwo W. R. i O. P. składa się z 5 departamentów; 6. Ministerstwo Sprawiedliwości organizuje sądy, wygotowuje projekty ustaw w zakresie prawa prywatnego, karnego i procesowego, czuwa nad należytym tokiem wymiaru sprawiedliwości i ścigania przestępstw, zarządza więzieniami, wydaje Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej; 7. Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych dba o podniesienie naszej kultury rolnej, popiera rolnictwo, leśnictwo, hodowlę bydła, troszczy się o zwalczanie zaraz bydlęcych, o meljorowanie (odwadnianie i nawadnianie) gruntów, o zalesienie lub uprawę nieużytków, ma dbać o pszczelnictwo, myślistwo, rybołówstwo, ogrodnictwo, sadownictwo, mleczarstwo itp., o zabezpieczenie nawozów sztucznych, maszyn rolniczych a ewentualnie i o zboże na zasiew, popiera wiedzę w tych zakresach, administruje majątkami rolnemi i lasami państwowemi a nadto — za pośrednictwem osobnego urzędu (Głównego Urzędu Ziemskiego) — przeprowadza ustawę o reformie rolnej, zmierzającej do obdzielenia ziemią bez- lub małorolnych, w celu zapewnienia im warsztatów pracy rolniczej we własnym kraju, by nie potrzebowali jej szukać zagranicą; 8. Ministerstwo Handlu i Przemysłu ma zadanie troszczyć się o nasz handel, przemysł, rękodzieło i górnictwo, wygotowywać projekty ustaw, regulujących te dziedziny naszego życia gospodarczego, ułatwiać sprowadzanie dla nich potrzebnych surowców i maszyn, dbać o zapewnienie jak najlepszych warunków rozwoju tych działów, chronić je przed obcą konkurencją, ułatwiać poznawanie najnowszych zdobyczy naukowych na tych polach, organizować wystawy i instytuty (np. Instytut Geologiczny,

itd.); 9. Ministerstwo Kolei Żelaznych zarządza kolejami państwowemi, buduje nowe koleje, troszczy się o odpowiednią ilość środków przewozowych (parowozów, wagonów osobowych i towarowych), zakłada warsztaty dla ich wyrobu czy naprawy, reguluje należytości za przewóz ludzi i towarów (taryfy kolejowe), nadzoruje prywatne lub należące do ciał samorządowych kolejki, tramwaje itd., wydaje przepisy w zakresie kolejnictwa; 10. Ministerstwo Robót Publicznych sprawuje zarząd i budowę nowych dróg kołowych i mostów, dróg wodnych (kanałów i uspławnionych rzek), portów, przeprowadza regulacje rzek i przeciwdziała wylewom, zarządza budynkami państwowemi (gmachy urzędowe i inne), reguluje sprawy budowy domostw, dróg, robót, normuje sprawy uprawnień wodnych, prowadzi sprawy żeglugi dla przewozu osób i towarów, odbudowuje zniszczone osiedla ludzkie, organizuje wyrób materjałów do odbudowy (cegła, wapno, cement itp.), urządza przewozy na rzekach itd.; 11. Ministerstwo Poczt i Telegrafów zarządza pocztami państwowemi, organizuje budowę i utrzymanie telegrafów (zwykłych i bez drutu) i telefonów, układa przepisy w tych sprawach i projekty umów w tym względzie z zagranicą, organizuje sprawę pocztowego rachunku czekowego (przekazywania pieniędzy) oraz Pocztowe Kasy Oszczędności; 12. Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej opiekuje się warunkami pracy robotniczej, chroni ją od nadużyć czy wyzysku, troszczy się o ubezpieczenie (asekurację) warstw gospodarczo słabszych na wypadek choroby, niezawinionego braku pracy, uszkodzeń poniesionych przy pracy czy na starość, stara się o pracę dla bezrobotnych, organizując pośrednictwo pracy, czuwa nad emigracją zarobkową (idącymi za pracą poza granice), opiekuje się inwalidami i ubogimi, zawiaduje urządzeniami dobroczynnemi itd.; 13. Ministerstwo Zdrowia, którego celem jest zwalczanie chorób i zapobieganie im przez odpowiednie zarządzenia i szczepienia ochronne, zarządzanie szpitalami, normowanie spraw higjeny środków spożywczych, szkolnej, mieszkaniowej, nadzorowanie wyrobu i sprzedaży środków leczniczych, regulowanie spraw aptekarskich, zarząd lub popieranie krajowych zdrojowisk i uzdrowisk itp.; 14. Ministerstwo Aprowizacji ma w obecnych stosunkach trudności powojennych regulować sprawy spożycia artykułów koniecznej potrzeby, dostarczanie ich społeczeństwu czy to drogą zajęcia produktów od rolników i wytwórców w państwie, względnie drogą zakupna brakującej części zagranicą a następnie rozdzielenia ich między ludność w sprawiedliwy sposób; dotyczy to tak jedzenia (mąki, chleba, cukru, tłuszczów) jak i opału (drzewa, węgla), nafty, spirytusu oraz obuwia, odzieży itp.; ministerstwo to ma być wkrótce zniesione; 15. Ministerstwo Kultury i Sztuki, które ma być zwinięte względnie włączone do Ministerstwa Oświecenia Publicznego; 16. Ministerstwo dla

Spraw byłego Zaboru Pruskiego ma również znaczenie przejściowe; mianowicie do chwili ujednostajnienia zarządu wszelkich spraw w tej dzielnicy i przejścia ich pod zarząd właściwych ministerstw całego państwa sprawuje ono zarząd pewnych działów administracji państwowej, które ze względu na odmienne ustawodawstwo obowiązujące jeszcze w b. zaborze pruskim, oraz na zupełnie inny charakter stosunków gospodarczych muszą być inaczej regulowane i administrowane niż w reszcie Polski; w miarę układania się stosunków przechodzą miarowo poszczególne działy z pod władzy tego ministerstwa pod zarząd centralnego rządu i są organizowane według zasad obowiązujących w całem państwie (np. przeszły już pod zarząd centralny poczty i telegrafy, całe szkolnictwo, organizacja wojskowa itp.). Pozostałe działy prowadzone są przez osobnych podsekretarzy stanu pod przewodnictwem i zwierzchnim kierunkiem ministra tak, że ministerstwo przedstawia się jak rodzaj małego gabinetu ministrów; ministerstwo to ma swą siedzibę w Poznaniu a z całym gabinetem ministrów Rzeczypospolitej utrzymuje kontakt przez osobę ministra, a częściej przez osobnego podsekretarza stanu, bawiącego stale w Warszawie. W sprawach, które nie zostały dotąd przejęte przez rząd centralny (np. sprawy wewnętrzne, skarbowe, rolnicze, sprawiedliwości, opieki społecznej, aprowizacyjne itp.) ministerstwo ma odnośnie do województw i innych władz podległych, istniejących w tej dzielnicy, ten zakres działania, jaki dla całej Polski mają odnośne ministerstwa resortowe.

Wszystkie ministerstwa — z wyjątkiem na końcu wymienionego — rezydują w Warszawie i mają mniej więcej jednakową organizację. Na czele każdego z nich stoi minister jako przełożony, powołany do rozstrzygania wszelkich spraw tego działu, wydawania potrzebnych wskazówek i zarządzeń, a zarazem obowiązany do odpowiedzialności za wszelkie czynności ministerstwa, tj. za zarządzenia tak swoje jak i wszystkich podległych mu urzędników czy w samem ministerstwie, czy innych władzach zawisłych od ministerstwa. Zdanie podległych mu urzędników nie krępuje ministra i może on dowolnie zmieniać ich projekty, referaty i zarządzenia. Organizację tego rodzaju, opierającą się na rozstrzyganiu spraw przez przełożonego władzy, przy równoczesnem wzajemnem ustosunkowaniu się funkcjonarjuszy władzy w ten sposób, że niżsi podporządkowani są bezwzględnie decyzji bezpośrednio wyższych urzędników, a najwyżsi z nich w ten sam sposób przełożonemu urzędu (w tym wypadku ministrowi), nazywa się ustrojem władzy hierarchicznym lub jednostkowym, w przeciwstawieniu do ustroju kolegjalnego, gdzie przełożony decyduje w ważnych sprawach wspólnie z pewnem gronem wyższych urzędników i jest ich zdaniem związany. Stwierdzić zatem należy, że Rada Ministrów ma ustrój kolegjalny, natomiast każde ministerstwo

zosobna ma ustrój hierarchiczny. Minister ma zwykle jednego, dwu lub wyjątkowo więcej zastępców, noszących nazwy wiceministrów lub podsekretarzy stanu, wziętych przeważnie z grona wyższych urzędników lub także z pośród posłów. Wszystkie ministerstwa podzielone są według działów spraw na szereg departamentów z dyrektorami departamentów na czele, którzy prowadzą dany dział, wydają zarządzenia pod odpowiedzialnością przed ministrem czy jego zastępcą, rozstrzygają pewne mniej zasadnicze sprawy w zakresie im wyznaczonym. Departamenty dzielą się znów na wydziały, których naczelnicy podlegają bezpośrednio dyrektorom departamentu a pośrednio ministrowi. Naczelnicy wydziałów mają sobie przydzieloną odpowiednią ilość referentów oraz sił pomocniczych. W razie nieobecności kierownika wyższego lub niższego działu (a więc ministra, wiceministra, podsekretarza stanu, dyrektora departamentu czy naczelnika wydziału) zastępuje go zwykle — o ile zastępca nie jest stale wyznaczony — najwyższy zkolei funkcjonarjusz tego działu.

Wszyscy urzędnicy danego ministerstwa podlegają — jak wyżej zaznaczono — bezpośrednio lub pośrednio ministrowi, który decyduje o zakresie czynności urzędnika i może go każdocześnie przenieść do innych czynności w ministerstwie. Minister mianuje i usuwa niższych urzędników ministerstwa i podległych mu działów i urzędów, nominacje zaś i usuwania urzędników wyższych odbywają się na wniosek ministra przez prezydenta Rzeczypospolitej.

Prócz właściwego urzędu ministerstwa podlegają ministrom nadto bezpośrednio lub pośrednio pewne instytucje czy urzędy osobne, pełniące pewne samodzielne funkcje, związane do pewnego stopnia z działami administracji państwowej, kierowanej przez danego ministra. Niekiedy takie instytucje czy urzędy mają bardzo ważny zakres samodzielny czynności i odpowiednio do tego bardzo liczny personal. Kierownicy niektórych takich urzędów — stosownie do ich ważności — mają stanowisko równorzędne z ministrami, a mimo to muszą one podlegać ministrowi, gdyż — zgodnie z zasadami ustroju parlamentarnego — nakazuje konstytucja, że każdy choćby najwyższy urzędnik państwa musi podlegać któremuś z ministrów, który za jego działalność odpowiada przed Sejmem.

Z tego rodzaju władz i instytucyj centralnych, które mają i doniosły zakres działania i dużą samodzielność i naczelników równorzędnych co do stanowiska lub prawie równorzędnych z ministrami, a jednak nie będących osobnemi ministerstwami, wymienimy tu niektóre. I tak prezesowi ministrów podlega Główny Urząd Statystyczny (z dyrektorem osobnym na czele), którego zadaniem jest zbieranie, opracowywanie i ogłaszanie wszelkich danych co do ilości ludności, ich wieku,

zatrudnienia, ilości i rodzaju chorób i zgonów, co do ilości i rodzaju zwierząt, ilości i rodzaju przedsiębiorstw, wydatności ich pracy, ilości i jakości robotników, co do ilości uprawnych gruntów i wyników urodzajów, co do cen artykułów, ilości opłacanych podatków każdego rodzaju, ilości przewożonego towaru środkami przewozowemi i wogóle wszelkich dat, jakie mogą być potrzebne czy dla celów ustawodawczych, czy administracyjnych, gospodarczych lub naukowych. Również prezesowi ministrów podlega Prokuratorja Generalna (pod kierunkiem swojego prezesa) spełniająca funkcje zastępcy i doradcy prawnego rządu państwa; zastępuje ona — jak adwokat — państwo we wszystkich sporach przed sądami, gdzie albo państwo (czy samo, czy jego zakłady) zostało przez kogoś uszczuplone w swych prawach majątkowych czy innych i występuje przeciw danej osobie ze skargą (państwo występuje w roli powoda), albo też naodwrót, gdzie ktoś rości sobie pewne pretensje do skarbu państwa czy do jakiejś instytucji zarządzanej przez państwo i wnosi skargę przeciw państwu (państwo w roli pozwanego). Zastępuje też ona w ten sam sposób pewne fundusze czy instytucje, któremi się państwo opiekuje lub niemi zarządza, np. fundacje stypendyjne, zarządzane przez państwo, sprawy majątkowe kościoła itp. Nadto Prokuratorja Generalna ma udzielać — na żądanie poszczególnych ministerstw — swej opinji prawnej co do projektów ustaw itd. Prokuratorji Generalnej podlegają osobne oddziały dla pewnych okręgów, istniejące dotąd we Lwowie, w Krakowie i Poznaniu, sama zaś Gener. Prokuratorja spełnia funkcje takiego oddziału dla terytorjum b. Kongresówki. Dalszym takim urzędem centralnym jest Główny Urząd Likwidacyjny (z prezesem, o stanowisku równem ministrowi), podległy Ministerstwu Skarbu, którego zadaniem jest rozliczenie się z b. państwami zaborczemi, wywalczenie pretensyj obywateli polskich do tych państw, zestawienie szkód poniesionych przez państwo czy obywateli od b. zaborców lub nieprzyjaciół. Urząd ten ma liczne ekspozytury, rozmieszczone po kraju dla zbierania i sprawdzania pretensyj, zestawiania ich itd. W związku znów z Ministerstwem Rolnictwa i Dóbr Państwowych działa Główny Urząd Ziemski (z prezesem o stanowisku ministra na czele, mianowanym przez prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek prezesa ministrów), który ma uzyskiwać ziemię potrzebną do parcelacji między mało- i bezrolnych, w myśl ustawy o reformie rolnej, przeprowadzać uwalnianie tej ziemi od ciężarów (służebności) i wspólnej własności, dokonywać jej rozdziału przy równoczesnem zorganizowaniu zdrowych gospodarstw, a więc z wybudowaniem budynków mieszkalnych i gospodarczych, zaopatrzeniem ich w inwentarz żywy (konie, woły etc.) i martwy (narzędzia rolnicze). Jako organa wykonawcze ma ten Główny Urząd podległe mu

Urzędy Okręgowe Rolne, tym zaś podlegają Urzędy Powiatowe Ziemskie; przy każdym z tych urzędów są osobne komisje ziemskie ze sfer obywatelskich i zawodowych (a częściowo i delegowanych urzędników), które wspierają działalność tych urzędów swą opinją i znajomością stosunków miejscowych a nadto orzekają także samodzielnie w przyznanym im zakresie*). Takiemi organami centralnemi są między innemi Sztab Generalny armji — przy Ministerstwie Spr. Wojskowych — ze szefem Sztabu Generalnego na czele, Główna Komenda Policji Państwowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, z organizacją policji rozrzuconą po całem państwie, Główny Urząd Naftowy przy Ministerstwie Handlu i Przemysłu, szereg instytucyj finansowych i gospodarczych bądź o charakterze trwałym (Pocztowa Kasa Oszczędności itd.) bądź przejściowym, wywołanym potrzebami wojennemi (Główny Urząd Węglowy itd.).

Przy niektórych ministerstwach istnieją fachowe rady, których uchwały nie mają mocy obowiązującej, lecz jedynie są one pomocne odnośnym ministrom przy rozstrzyganiu spraw (np. Rada Przemysłowa, Węglowa, Aprowizacyjna, Kolejowa, Odbudowy itd.).

Osobne stanowisko ma Najwyższa Izba Kontroli, o której będzie mowa przy gwarancjach konstytucyjnych.

C) Władze średnie i niższe.

Prócz urzędów centralnych mają ministerstwa do rozporządzenia sieć władz administracyjnych rozrzuconych po całem państwie. Władze te mają wykonywać czynności należące do ich zakresu działania na pewnem ściśle oznaczonem terytorjum. Władze, które mają nieustanny kontakt z ludnością, nie mogą mieć zbyt wielkiego terenu działalności, by ludność nie potrzebowała daleko jeździć dla zetknięcia się z niemi, oraz by mogły one należycie poznać ludność, którą mają rządzić i stosunki wpływające na zakres i rodzaj prac administracyjnych. To stykanie się z ludnością bezpośrednio przypada w udziale władzom niższego typu i dlatego tych władz musi być więcej, a terytorjum, na którem działają, musi być niewielkie. Natomiast władze, do których należy nadzór władz niższych oraz rozpatrywanie ponowne spraw rozstrzygniętych już raz przez władze niższe, mogą mieć terytorja znacznie większe, bo stykanie się ich z ludnością jest rzadsze. Nie wszystkie ministerstwa w Polsce mają swoje organa podwładne we wszystkich stopniach hierarchicznych; niektóre z nich mogą się wyręczać i wyręczają władzami niższemi innego ministerstwa z tem, że co najwyżej istnieje w tych ostatnich bądź osobny oddział, bądź osobny referent dla spraw

*) Są to komisje: Główna Komisja Ziemska, Okręgowe, Powiatowe i Miejscowe Komisje Ziemskie.

innego działu, ale podległy wspólnemu dla kilku działów naczelnikowi urzędu. Powoduje to i znaczną oszczędność i nie wytwarza u ludności wątpliwości, która z niższych władz jest właściwa dla załatwienia danej sprawy. Im wyższy jest stopień władzy, tem większa specjalizacja według poszczególnych działów; im niższy stopień, tem większe skupienie różnych działów w jednym organie władzy. Zależnie od rodzaju agend danego ministerstwa musi ono odmiennie organizować swoje organa podwładne i przydzielać im celowo większy lub mniejszy okrąg działania. Lecz — o ile możności — dostosowuje się podział terytorjalny władz średniej i niższej kategorji do pewnego podziału zasadniczego, jaki istnieje dla władz administracyjnych podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, którego organa tworzą niejako szkielet budowy całej administracji państwowej, do którego przystosowują się względnie biorą go za pewną wytyczną inne ministerstwa przy organizowaniu swych odrębnych organów, a niejednokrotnie te organa ministerstwa spraw wewnętrznych spełniają też czynności, względnie zastępują osobne organa innych ministerstw. To też podobnie jak w innych państwach także i w Polsce podział terytorjalny władz administracyjnych, podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, stanowi podstawę podziału administracyjnego państwa. Ten to zasadniczy podział administracyjny opiera się w Polsce na podstawach rzeczowych, istotnych wymogów sprawności administracji i interesów gospodarczych państwa i ludności, a nie na jakichś innych danych, np. historycznych (jak było w Austrji czy w Niemczech). Całe terytorjum państwa polskiego jest podzielone na pewną ilość (obecnie 15) większych okręgów terytorjalnych zwanych „województwami“. Osobny taki okrąg czyli województwo (tj. szesnaste) stanowi stolica państwa Warszawa. Każde znów z województw rozpada się na większą lub mniejszą ilość okręgów mniejszych (mniej więcej od 15—30), zwanych „powiatami“. W skład każdego powiatu wchodzi znów pewna ilość gmin wiejskich i miejskich z tem, że pewne większe gminy miejskie, jak Lwów, Kraków, Łódź, Lublin i Poznań stanowią same osobny powiat. Państwo zatem podzielone jest na województwa, województwa na powiaty, a powiaty na gminy. Władze średnie ministerstw zwykle obejmują terytorjum jednego a wyjątkowo paru województw, władze niższe obejmują znów przestrzeń jednego, wyjątkowo paru powiatów. (Niektóre tylko organa, jak np. kolejowe, nie trzymają się ściśle tej zasadniczej podstawy podziałowej). Natomiast gminy, nie stanowiące powiatów, nie posiadają z reguły osobnych władz państwowych.

Co do organizacji władz administracji państwowej stawia konstytucja nasza ogólną wytyczną zasadę, że organizacja ta ma być przepro-

wadzona w duchu decentralizacji, tj. na zasadzie przeniesienia szeregu spraw do rozstrzygania we władzach niższych czy średnich, a tylko sprawy ogólne i najważniejsze zastrzeżone są do rozstrzygania przez władze centralne. Przeprowadzenie tej zasady w całej pełni zapewni państwu polskiemu możność szybkiego załatwiania spraw administracyjnych — bez przechodzenia licznego toku instancyj (tj. odsyłania sprawy od władz niższych do wyższych według ich stopni hierarchicznych) — oraz rozstrzyganie ich na podstawie uwzględnienia stosunków miejscowych, co przy systemie centralistycznym jest z reguły niemal nie do pomyślenia. Nadto konstytucja nakazuje, by rozmaite organa administracji państwowej były łączone (zespolone) w jednym urzędzie, pod jednym zwierzchnikiem. I ta zasada ma pierwszorzędne znaczenie, zmierza ona bowiem do tego, by nie mnożyć niepotrzebnie urzędów przez przeprowadzanie w każdem dziale, względnie przez każde ministerstwo, całej organizacji urzędów wykonawczych przez wszelkie stopnie aż do władz najniższych, lecz skupiając je na stopniach niższych w jednym urzędzie i pod jednym naczelnikiem daje możność i sprężystej działalności władz — co na polu administracyjnem jest wprost niezbędne — i znacznego zaoszczędzenia na lokalach biurowych i siłach pomocniczych, a dla ludności jest wygodne, bo może ona w jednej władzy załatwiać wszelkie niemal swoje interesy do władz państwowych. Organizacja inna, tj. różniczkująca wszelkie władze według działów aż do najniższej instancji (tj. do samego dołu), jest kosztowna, a dla ludności bardzo niekorzystna. Rozumie się, że to skupienie władz administracyjnych następuje około organów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z tem, że jednak pewne władze, jak np. szkolne, skarbowe oraz organa kolejowe i pocztowe, ze względu na zupełnie odmienny a samodzielny zakres działania, muszą być różniczkowane i mieć swój aparat aż do dołu, co zresztą — jak zobaczymy z ogólnego przeglądu władz administracyjnych średnich i niższych — istotnie jest przeprowadzone i u nas. Wreszcie wskazuje konstytucja na konieczność udziału wybranych obywateli w wykonywaniu zadań urzędów administracyjnych, czyli na szerokie zastosowanie zasady samorządowej.

A teraz przejdźmy najważniejsze organa administracji państwowej średniej i niższej. Tu naturalnie na pierwszy plan wysuwają się organa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jako te, które jednoczą czynności szeregu ministerstw i których podział terytorjalny jest wytyczny dla innych działów. Tu zgóry należy zaznaczyć, że przeprowadzenie odnośnej organizacji jest w stadjum wprowadzania w życie, w miarę przyłączania do państwa poszczególnych dzielnic (kresy wschodnie, Śląsk), przyczem zaprowadzenie tej organizacji jest rzeczą trudną wobec tego,

że w każdej dzielnicy panowały zupełnie odmienne stosunki administracyjne i różnorodne organizacje władz, stosownie do systemu administracyjnego, jaki panował w danem państwie zaborczem. Trzeba zatem było znosić te podziały administracyjne, jakie wytworzyli zaborcy, a wprowadzić nową organizację, opartą na jednolitym planie przyjętym dla całej Polski. Przytem w pewnych dzielnicach — jak w b. Królestwie Kongresowem i przeważnie w b. zaborze pruskim — cały materjał urzędniczy był pochodzenia nam obcego i wycofał się wraz z władzą zaborczą, i tam trzeba było zaraz wprowadzać nowe urządzenia; natomiast w Małopolsce istniała organizacja administracyjna, złożona niemal wyłącznie z Polaków, która po wskrzeszeniu państwa polskiego w dalszym ciągu funkcjonowała prawidłowo. Nadto przepisy administracyjne, na których miały się oprzeć władze polskie i które jeszcze przez pewien czas — tj. do wydania odpowiednich przepisów polskich — musiały stosować, były najróżnorodniejsze i tylko powolnie mogą być zastępowane przez jednolite ustawy dla całej Polski. Przy tem więc przyzwyczajeniu się ludności do dawnych, odmiennych podziałów administracyjnych i przy różnorodności norm, wprowadzanie jednolitej organizacji nowej wymagało dość znacznego czasu. Przeprowadzono ją już w zupełności w b. Kongresówce i na kresach wschodnich, przeprowadzono ją dalej w b. zaborze pruskim (z wyjątkiem Śląska), z tem jednak, że podlega ona narazie nie Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, lecz Ministerstwu dla b. Zaboru Pruskiego, a w toku znajduje się jej wprowadzenie w Małopolsce wraz z przyłączoną częścią Spisza i Orawy. Sprawa wprowadzenia tej organizacji na Śląsku Cieszyńskim będzie traktowana łącznie z organizacją administracyjną całej do Polski należącej części Śląska. Organizacja administracyjnych władz polskich, opierająca się na terytorjalnym podziale państwa na województwa, powiaty i gminy, posiada osobne państwowe urzędy administracyjne w województwach i powiatach. Na czele województwa stoi jako przełożony wojewódzkiej władzy administracyjnej wyższy funkcjonarjusz państwowy pod nazwą wojewody. Mianuje wojewodę prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, zatwierdzony przez Radę Ministrów. Wojewoda jest reprezentantem rządu centralnego na obręb województwa i sprawuje swą władzę pod odpowiedzialnością przed tym rządem. W tym charakterze ma wojewoda wykonywać nietylko polecenia Ministra Spraw Wewnętrznych, alę także i zlecenia wszelkich innych ministerstw. W osobie jego zbiegają się więc czynności znacznej części ministerstw, do jego zakresu działania należą wszelkie sprawy administracyjne państwowe, z wyjątkiem spraw przekazanych administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej, pocztowo-telegraficznej, górniczej, Urzę-

dom Ziemskim, Probierczym i Miar. Wszelkie zatem inne sprawy, a zatem prócz czynności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych także sprawy wyznaniowe, kultury i sztuki, sprawy rolnicze i lasowe (nieprzekazane Urzędom Ziemskim), sprawy hodowlane itp., sprawy handlowe i przemysłowe, sprawy zdrowotne, robót publicznych (wodne, drogowe, budownicze), sprawy opieki społecznej, sprawy weterynaryjne (zwalczanie zaraz u zwierząt), sprawy aprowizacyjne, część spraw wojskowych nieprzekazanych władzom wojskowym, policji itp., koncentrują się w ręku wojewody, bez względu na to, czy załatwiane są one przez urzędników województwa, czy mają oddzielne swe organa fachowe, które jednak są podporządkowane wojewodzie. Nadto jest wojewoda przewodniczącym organu samorządowego, tj. Rady Wojewódzkiej, oraz przełożonym funkcjonarjuszym tej władzy samorządowej. Czynności zatem wojewody jako reprezentanta władzy państwowej, jako przełożonego Urzędu Wojewódzkiego, zwierzchnika szeregu przydzielonych mu władz innych działów oraz przewodniczącego i wykonawcy samorządu, są bardzo rozległe. Do pomocy ma wojewoda przydzielonych w odpowiedniej ilości urzędników, z których niższych mianuje sam, mianowanie zaś wyższych odbywa się na jego wniosek przez właściwe ministerstwa; jest też wojewoda przełożonym i tych urzędników, którzy służą w poszczególnych urzędach podlegających wojewodzie (np. w Dyrekcjach Okręgowych Robót Publicznych). Urząd Wojewódzki podzielony jest na szereg departamentów z osobnymi kierownikami na czele, więc na Departament Administracji Ogólnej (państwowej), Administracji Samorządowej, Prezydjalny, Wojewódzki Urząd Zdrowia, Departament Aprowizacyjny, Opieki Społecznej, Rolniczy, Przemysłowy i Dyrekcję Robót Publicznych; każdy znów z tych departamentów rozpada się na szereg oddziałów zależnie od rodzaju spraw.

Teren województwa rozpada się na szereg powiatów, któremi administrują władze niższego typu, zwane „Starostwami". Na czele Starostwa stoi starosta podlegający wojewodzie. Starosta mianowany przez ministra Spraw Wewnętrznych reprezentuje znów władzę państwową w powiecie. Do jego zakresu działania należą wszelkie sprawy administracji państwowej, z wyjątkiem spraw wyjętych z pod władzy wojewody (wyżej wyliczonych), dla których istnieją osobne organa. Urzędy szkolne i skarbowe, istniejące osobno w powiecie, mają jednakowoż zasięgać zezwolenia starosty, jeśli wydają jakieś rozporządzenia czy zarządzenia do Magistratów Miast i Urzędów Gminnych, w razie zaś odmowy starosty mają sprawę przedłożyć do decyzji wojewodzie, względnie odnośnemu ministrowi. Za sprawowanie całej administracji jest starosta odpowiedzialny przed wojewodą i spełniać ma jego zle-

cenia. Nadto jest on przewodniczącym a zarazem wykonawcą uchwał samorządu powiatowego. Do pomocy ma starosta przydzielonych urzędników, których jest przełożonym i którzy mają spełniać jego polecenia. Opinja tych urzędników nie wiąże starosty. Zakres działania Starostwa jest więc również bardzo obszerny i różnorodny, bo dotyczy niemal wszelkich działów administracji; jest on odpowiedzialny także za ład i bezpieczeństwo publiczne w powiecie, podobnie jak wojewoda w obrębie województwa. To też wojewodowie i starostowie mają do rozporządzenia policję państwową, a nawet w wypadkach koniecznych daje im konstytucja możność użycia siły zbrojnej tj. wojska czy to do uśmierzania rozruchów, czy też do przymusowego wykonania przepisów prawnych i wydanych zarządzeń. Wojewodowie i starostowie mogą też nakładać kary porządkowe za przekroczenia przepisów administracyjnych, bądź to w formie kar pieniężnych, bądź aresztu, bądź ograniczenia czy cofnięcia koncesyj przemysłowych itp. Władze inne, czy państwowe czy też samorządowe (np. wyznaniowe itp.), chcąc wymusić posłuszeństwo dla swych zarządzeń, muszą odnosić się o wydanie potrzebnych przymusowych zarządzeń (z użyciem środków zniewalających do posłuszeństwa) do Starostw, względnie województw. Starostwa mogą też wydawać potrzebne polecenia i nakazy władzom gminnym (w miastach i wsiach) w obrębie powiatu, z wyjątkiem Magistratów miast, będących powiatami. Władza wojewodów i starostów, o ile chodzi o zakres administracji ściśle państwowej, jest hierarchiczna (jednostkowa), natomiast w sprawach należących do zakresu samorządowego rozstrzygnięcia zapadają kolegjalnie, łącznie z Radą Wojewódzką względnie Wydziałem Powiatowym. Nieco odmienne stanowisko będzie tylko wojewody śląskiego, wobec bardzo szerokiego zakresu autonomji śląskiej, oraz daleko idących uprawnień Rady Wojewódzkiej; tam niemal wszelkie sprawy muszą być rozstrzygane przez Radę Wojewódzką, a wojewoda może się sprzeciwić uchwałom Rady tylko w wypadkach przewidzianych statutem dla Śląska. Rozporządzenia wydawane przez wojewodów ogłaszane są w „Dzienniku Wojewódzkim“, wydawanym w każdem województwie.

Województwa wchodzą jako podstawowe władze administracyjne w miejsce b. władz zaborczych, a więc na terenie b. zaboru rosyjskiego w miejsce generał-gubernatorów i gubernatorów, na terenie b. zaboru pruskiego w miejsce prezesów prowincyj i regencyj, w Małopolsce w miejsce Namiestnictwa, względnie także częściowo w miejsce władzy generalnego delegata rządu (gdy inna część jego władzy przejdzie na ministerstwa) a na Spiszu i Orawie w miejsce władz komitatowych.

Wspomnieliśmy już, że miasta większe a to: Warszawa, Lwów, Kraków, Poznań, Łódź i Lublin, wyjęte są z obrębu powiatów a zatem z pod władzy starostów, a Warszawa nawet z obrębu województwa i władzy wojewody. Dla 3 z tych miast tj.: Warszawy, Lublina i Łodzi, państwową władzę administracyjną zorganizowano w ten sposób, że utworzono tam urzędy komisarzy rządowych, dla Poznania zaś t. zw. Starostwo Grodowe. Komisarz rządowy m. Warszawy podlega bezpośrednio Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, zaś komisarze rządowi Lublina i Łodzi oraz starosta grodowy Poznania odnośnym województwom. Funkcje ich administracyjne są analogiczne do zakresu działania starostów w powiatach (lecz bez nadzoru nad samorządem miasta). Natomiast w miastach Krakowie i Lwowie — według dawnego ustroju tam panującego — zakres działania Starostw wykonywają dotąd w przeważnej części Magistraty miast (jak np. sprawy przemysłowe, wojskowe, policji zdrowotnej, budowlanej itp.), a tylko sprawy utrzymania bezpieczeństwa publicznego należą do osobnych władz tj. Dyrekcyj Policji (oddzielna władza od Komend Policji Państwowej). Te dyrekcje jednak mają również być przeniesione na Starostwa Grodowe.

Władzy wojewody, względnie o ile chodzi o powiaty to starosty, podlegają organa szeregu innych działów, z wyjątkiem władz zupełnie wyodrębnionych, o których poprzednio mówiliśmy. Wykonywanie czynności administracyjnych w zakresie działów niewyodrębnionych odbywa się bądź w ten sposób, że istnieją dla tych spraw osobne władze z osobnymi kierownikami na czele, ale podlegają one zwierzchniemu kierownictwu wojewody (ewent. starosty), bądź też w ten sposób, że w Urzędzie Wojewódzkim, pod bezpośrednią władzą wojewody, są pewne wydziały fachowe, czy fachowi referenci.

Z władz takich wymienić należy między innemi — Wojewódzkie Okręgowe Dyrekcje Robót Publicznych, jako organa II instancji Ministerstwa Robót Publicznych (władzami I instancji są władze powiatowe, jak wogóle najniższe państwowe, II instancji są władze wojewódzkie i wogóle władze średnie, zaś III instancji są ministerstwa). Dyrekcje te wchodzą jako pewnego rodzaju całość w skład województwa (jako jeden z wydziałów województwa), a wojewoda jest odpowiedzialnym wykonawcą zleceń Ministerstwa Robót Publicznych, oraz wydaje zarządzenia i rozstrzygnienia w tych sprawach; wydawanie jednak tych zarządzeń może się odbywać jedynie po zasięgnięciu opinji dyrektora robót publicznych, jako bezpośredniego przełożonego tej dyrekcji. Opinją tą zresztą nie jest wojewoda bezwzględnie wiązany. Dyrektor robót publicznych jest mianowany przez ministra robót publicznych i ma zastrzeżony sobie pewien zakres spraw czysto technicznych (np.

wykonywanie planów i pomiarów itd.) do wyłącznego rozporządzenia niezależnie od wojewody, za który to zakres jest sam odpowiedzialny i to wprost przed Ministerstwem Robót publicznych; mimo to musi i o tych sprawach informować wojewodę. Natomiast wszędzie tam, gdzie chodzi o wykonywanie ustaw wobec ludności i wydawanie orzeczeń przyznających lub odbierających jakieś uprawnienia itp., tam dyrektorowi służy tylko prawo opinji, a rozstrzygnięcie należy do wojewody. Do tych dyrekcyj przydzielony jest potrzebny personal, złożony z sił inżynierskich, rachunkowych i kancelaryjnych, podlegający bezpośrednio dyrektorowi, za którego czynności odpowiedzialny jest dyrektor przed wojewodą. Dyrekcjom Okręgowym podlegają Zarządy Oddziałów Budowlanych, złączone w podobny sposób ze Starostwami, choć zakres ich działalności rozciąga się zwykle na 2 lub więcej powiatów. Do władz takich należy dalej Wojewódzki Urząd Zdrowia, z osobnym dyrektorem mianowanym przez Ministerstwo Zdrowia na czele, którego stosunek do województwa jest analogicznie unormowany, jak Okręgowych Dyrekcyj Robót Publicznych. W każdem zaś Starostwie jest powiatowy referent spraw zdrowotnych. Również kierownictwo spraw weterynaryjnych należy w województwie do wojewody, a w Starostwie do starosty; dla spraw tych istnieje w województwie osobny oddział weterynarji (stanowiący część Wydziału Rolnictwa i Weterynarji) z kierownikiem na czele, podlegający wojewodzie, zaś w Starostwach istnieją państwowi lekarze weterynaryjni podlegli starostom. Zarząd wszelkiemi majątkami rolnemi państwa pełnią w województwach Wydziały Rolnictwa (i Weterynarji), w Starostwach zaś ich referenci rolni. W każdem województwie istnieją Woj. Komendy Policji Państwowej podporządkowane wojewodzie, tym zaś podlegają Powiatowe Komendy Policji Państwowej, pod porządkowane starostom.

Dla spraw wojskowych, wyznaniowych, przemysłowych, konserwacji zabytków sztuki itp., istnieją w województwach bądź osobne oddziały, bądź osobni referenci podlegający bezpośrednio wojewodzie, w Starostwach zaś referują odnośne sprawy urzędnicy Starostwa, którym starosta przydziela te sprawy w miarę swego uznania.

Z pod kierownictwa wojewodów i starostów natomiast jest wyjęty szereg działów, już powyżej wymienionych, dla których istnieją osobne organa średnie czy niższe zawisłe od właściwych ministerstw.

Tu należą między innemi władze wojskowe dla spraw organizacji i kierownictwa wojskowego (do województw i podległych im władz należy tylko część spraw wojskowych, jak sprawy kwaterunków, świadczeń wojskowych, ewidencji powołanych do pełnienia służby wojskowej etc.). Wśród szeregu władz wojskowych należy tu wymienić Dowództwa

Okręgów Generalnych, jako władze obejmujące znaczniejsze okręgi, większe zwykle od terenu województw, podległe bezpośrednio Ministerstwu Spraw Wojskowych, z generałem jako komendantem na czele. Dowództwa te mają bardzo obszerny zakres działania. Organami ich są Powiatowe Komendy Uzupełnień.

Do samodzielnych organizacyj należą dalej władze szkolne, podległe Ministerstwu Wyznań Relig. i Oświecenia Publicznego; ministerstwo to zarządza bezpośrednio szkolnictwem wyższem tj. uniwersyteckiem. Natomiast sprawy szkolnictwa średniego i niższego, tak ogólnie kształcącego jak i zawodowego, wychowania przed- i pozaszkolnego, należą do specjalnych władz administracji szkolnej średniej i niższej. Bezpośrednio od ministerstwa są zawisłe okręgi szkolne, które często pokrywają się z terytorjum województwa, niekiedy jednak — jak w Małopolsce — obejmują terytorjum kilku województw. Na czele okręgu szkolnego stoi kurator, mianowany przez prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek ministra oświecenia poparty przez Radę Ministrów (analogicznie jak wojewoda). Zakres działania kuratora obejmuje ogół spraw szkolnych w okręgu z wyjątkiem szkolnictwa wyższego. Do pomocy w zawiadywaniu sprawami szkolnictwa i wogóle oświaty w okręgu ma kurator przydzielonych wizytatorów jako kierowników działów, a nadto odpowiednich referentów i personal rachunkowy i kancelaryjny. Zczasem mają być przy kuratorach utworzone osobne organa samorządowe, do czasu zaś wyjścia w tej mierze ustawy może minister powoływać do współdziałania z kuratorami Rady Szkolne Okręgowe, złożone z sił zawodowych nauczycielskich, reprezentantów społeczeństwa i wyznań. Kuratorom podlegają inspektorowie szkolni i ich pomocnicy — dla spraw szkół powszechnych i wydziałowych — rozmieszczeni w każdym powiecie i miastach, stanowiących powiaty. Są oni przewodniczącymi Rad Szkolnych Powiatowych (względnie Miejskich), złożonych z reprezentantów nauczycielstwa, delegatów samorządów i wyznań. Inspektorowie są przełożonymi nad szkołami wydziałowemi i powszechnemi w powiecie. Nadmienić tu należy, że w 3 województwach kresowych (wołyńskiem, poleskiem i nowogródzkiem) na czele okręgów szkolnych stoją narazie delegaci Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, którzy mają zakres działania taki sam jak kuratorowie w reszcie państwa; tak samo też mają oni w powiatach podległych sobie inspektorów powiatowych i ich pomocników dla spraw szkół powszechnych, wychowania przedszkolnego i oświaty pozaszkolnej z tą różnicą, że brak tam narazie Rad Szkolnych Powiatowych i Miejskich. W zakresie skarbowości na obszarze każdego województwa są tworzone Izby Skarbowe z dyrektorem mianowanym przez ministra skarbu na czele. Wyjątek od zasady,

że na każde województwo ma przypadać jedna Izba Skarbowa, istnieje o tyle, że Izba Skarbowa w Warszawie obejmuje swą działalnością i miasto Warszawę i województwo warszawskie*). Izby Skarbowe podlegają bezpośrednio Ministerstwu Skarbu. Izby Skarbowe dzielą się na pięć wydziałów a to: 1) ogólny, 2) podatków bezpośrednich, 3) kasowy, 4) akcyz i monopolów oraz 5) opłat skarbowych. Nadzorują one czynności podległych im urzędów i Kas Skarbowych i orzekają w odwołaniach od tych władz. Urzędy im podległe są następujące: 1) Urzędy Skarbowe Akcyz i Monopolów Państwowych, obejmujące z reguły parę powiatów (3—5); kierownicy ich nazywają się naczelnikami Urzędu Akcyz i Mon. Państw. Do urzędów tych należy nadzór nad wyrobem, handlem i składami przedmiotów, podlegających akcyzie względnie stanowiących monopol państwowy, czuwanie nad dochodami państwa z tych źródeł i pociąganie do odpowiedzialności przekraczających odnośne przepisy; 2) Urzędy Skarbowe Podatków i Opłat Skarbowych, istniejące w każdym powiecie; do ich zakresu działania należy wymierzanie podatków bezpośrednich (np. gruntowy, domowy, od zysków wojennych itd.) i opłat skarbowych (stemplowe, spadkowe itp.) — przy współudziale Komisyj Podatkowych — kontrola, czy te podatki zostały wpłacone, a ewentualnie przymusowe ich ściąganie (egzekucja) oraz czuwanie nad przestrzeganiem odnośnych przepisów podatkowych i karanie za ich przekroczenie (o ile nie stanowi to przekroczenie zbrodni oszustwa, karanej przez sądy); 3) Kasy Skarbowe, na czele których stoją skarbnicy; kasy te istnieją w każdym powiecie a przeznaczeniem ich pobierać wszelkie wpłaty czy to z tytułu podatków czy z innych tytułów na rzecz skarbu państwa, dokonywać wszelkich wypłat i prowadzić rachunek wpływów i wypłat funduszów państwowych. Nadto w miarę potrzeby są tworzone osobne urzędy dla spraw cłowych (dla opłat od wywozu lub przywozu towarów przez granicę państwa).

Organami Ministerstwa Koleji Żelaznych są osobne Dyrekcje Kolejowe z prezesami na czele, jako władze skupiające w swych rękach zarząd sprawami kolejowemi dla znaczniejszych przestrzeni państwa. Okręgi ich nie pokrywają się z województwami, zawisłe są bowiem od gęstości linij kolejowych w pewnych częściach państwa. Skupiają one sprawy dotyczące ruchu podległych im linij, utrzymania i naprawy torów i mostów, sprawy maszynowe (parowozów), kontroli dochodów, sprawy prawnicze związane z kolejnictwem itp. Dyrekcjom tym podlegają w ich okręgu Naczelnictwa Stacyj Kolejowych, Warsztatów, Oddziały utrzymania Torów (Sekcje Konserwacji itp.).

*) Nadto czasowo Izba Skarbowa Lwowska obejmie i województwa tarnopolskie i stanisławowskie.

Ministerstwu Poczt i Telegrafów podlegają znów Dyrekcje Poczt, Telegrafów i Telefonów z prezydentami na czele, sprawujące zarząd tych instytucyj w znaczniejszych okręgach państwa. Podlegają im Urzędy Pocztowe i Telegraficzne wyższego i niższego typu, rozrzucone po rozmaitych miejscowościach (niemal w każdej większej gminie) ich terytorjalnego zakresu działania.

Zarząd lasami państwowemi — z ramienia Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych — prowadzą Zarządy Okręgowe Lasów Państwowych, obecnie istniejące w Warszawie, Radomiu, Siedlcach i we Lwowie.

Stosowanie przepisów prawa o ochronie pracy (robotników) we wszystkich działach pracy najemnej poruczone jest inspektorom pracy, podlegającym bezpośrednio Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej. Natomiast sprawy ubezpieczeń społecznych, pośrednictwa pracy i opieki społecznej (spr. ubogich i t. p.) wchodzą w zakres działania Wydziału Pracy i Opieki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego, czyli podlegają zwierzchnictwu wojewody.

Osobne organa państwowe są nadto utworzone dla spraw górniczych, probierczych (oznaczanie ilości kruszcu szlachetnego w wyrobach), kontroli miar i wag, przywozu i wywozu, odbudowy osiedli, budowy kanałów itp.

O Urzędach Ziemskich, Okręgowych i Powiatowych, o Urzędach Likwidacyjnych, oddziałach Prokuratorji Generalnej, o policji państwowej mówiliśmy już poprzednio. Widzimy, że państwo polskie odnośnie do ogromu ciążących na niem zadań ma liczną i różnorodną sieć urzędów administracyjnych. Ta sieć urzędów wymaga licznego, fachowo wyszkolonego personalu funkcjonarjuszy państwowych zwanych urzędnikami. Urzędnicy państwowi są organem stałym, niezmieniającym się w miarę zmiany rządu. Ta stałość organizacji urzędniczej daje rękojmię ciągłości pracy, należytego obznajamiania się ze sprawami, pogłębiania ciągłego zawodowych wiadomości. Sprawność działania maszyny państwowej i pomyślny rozwój Polski zależne są w znacznej mierze od dobrego zespołu fachowo wykształconych a duchem obywatelskim i troską o dobro państwa i społeczeństwa przejętych urzędników wszelkich działów służby państwowej.

ROZDZIAŁ IX

SAMORZĄD

A) Uwagi ogólne

Zadania administracji państwowej, zwłaszcza w skomplikowanych stosunkach nowożytnego państwa, są tak liczne i różnorodne, że niemal żadne państwo nie jest w możności uczynić im zadość wyłącznie swo-

jemi środkami, prowadzić wszelkie sprawy jedynie przez funkcjonarjuszów państwowych. Pomoc całego społeczeństwa na wielu polach życia państwowego jest wprost nieodzowna. Udział społeczeństwa w załatwianiu spraw państwowych wnosi do traktowania ich gruntowną znajomość czy miejscowych stosunków czy potrzeb poszczególnych klas ludności i zawodów, której urzędnik nawet najbardziej wykształcony w swym zawodzie nie jest w możności w całej pełni sobie przyswoić, będąc przenoszony z jednej miejscowości do drugiej, oraz zajmując się raczej całością życia państwowego. Ale ten udział społeczeństwa w administracji publicznej jest zarazem dla samego społeczeństwa pierwszorzędną szkołą wychowawczą, wyrabiającą i znajomość i należyte rozumienie spraw państwowych, przyuczającą do wnikania w dziedziny życia publicznego, oraz wytwarzającą w społeczeństwie trzeźwy, na poznaniu biegu spraw oparty pogląd na interesy państwa i społeczeństwa. Udział więc czynnika obywatelskiego w wykonywaniu administracji publicznej jest zewszechmiar pożądany i korzystny tak dla państwa, jak i dla społeczeństwa. Rozumie się, że to spełnianie czynności urzędowych przez obywateli państwa może się odbywać w granicach ściśle określonych przez ustawy państwowe i pod nadzorem władzy państwowej. Obywatele bowiem, spełniający te funkcje publiczne, muszą mieć dla ich skutecznego załatwiania zapewnione oparcie o powagę państwa i poparcie władzy państwowej dla zabezpieczenia posłuszeństwa wydanym przez nich zarządzeniom. Państwo więc wyposaża samorząd w pewien zakres władzy przymusowej wobec tych kół społeczeństwa, na które działalność organów samorządowych ma się rozciągać.

Samorząd może przybierać rozmaite formy organizacyjne. Może on rozciągać swą działalność na ludzi, spełniających pewien zawód, pewną gałąź życia gospodarczego, a to w celu zapewnienia organizacji danego zawodu należytej obrony zbiorowych interesów. Ten rodzaj samorządu zowie się samorządem zawodowym względnie gospodarczym. Takim samorządem były dawne cechy rzemieślnicze, obecnie np. Izby czy Towarzystwa Rolnicze w szeregu państw, Izby Handlowe i Przemysłowe, Izby Rękodzielnicze, Giełdy, Izby Adwokackie, Lekarskie, Inżynierskie, Notarjalne, Gremja Aptekarskie, Izby Pracy itp. Podstawą tego samorządu jest przymus należenia wszystkich, dany zawód wykonywających z tem, że wybierają oni sami organa powołane do zawiadywania odnośnemi sprawami i strzeżenia interesów tego zawodu, a natomiast organa te mogą wydawać w swoim zakresie potrzebne zarządzenia i nakładać pewne świadczenia (opłaty) na wykonywających zawód i to z mocą przymusową. Zastosowywanie środków przymusowych należy do władz państwowych na żądanie tych organów sa-

morządowych. Organa te załatwiają szereg spraw administracyjnych — wprawdzie tylko w granicach jednej organizacji zawodowej — któreby w ich braku ciążyły na władzach państwowych, oraz udzielają władzom państwowym fachowych opinij w zakresie spraw związanych z ich zawodem. Podobnym rodzajem samorządu, ale opierającym się nie na przynależności do pewnego zawodu czy zatrudnienia gospodarczego, lecz na pewnej narodowości lub wyznaniu, jest samorząd narodowościowy względnie wyznaniowy. O ile pierwszy z nich nie ma właściwie dotąd szerszego zastosowania w praktyce, o tyle samorząd wyznaniowy był i jest często stosowany. Treścią samorządu narodowościowego jest upoważnienie ze strony władzy państwowej pewnych reprezentacyj narodowościowych do regulowania i zastępowania pewnej dziedziny potrzeb danej narodowości — rozumie się najczęściej w zakresie kulturalnym — wydawania dla ich zaspokojenia potrzebnych zarządzeń ze skutkiem przymusowym w granicach wyznaczonych przez ustawy państwowe, nakładania opłat na pokrycie złączonych z tem wydatków, oraz prowadzenia wogóle wszelkich czynności związanych z zarządem danego działu spraw. Rozumie się, że tego rodzaju zarządzenia mogą odnosić się jedynie do tych, którzy się przyznają do danej narodowości, a w tym celu muszą być prowadzone spisy przynależnych, czyli t. zw. kataster narodowościowy. Wciągnięcie kogoś z obywateli do takiego katastru odbywać się może jedynie na podstawie dobrowolnego zgłoszenia ze strony każdej jednostki zosobna swej przynależności do danego narodu. Z chwilą jednak wpisania się do katastru podlega jednostka przymusowo zarządzeniom wybranych reprezentacyj i musi ponosić wszelkie wynikające z tego tytułu świadczenia i ciężary. Wystąpienie z danego katastru (czyli z danego narodu) opiera się wprawdzie na swobodnej decyzji jednostki, jednakowoż nie może być z reguły dokonane ze skutkiem zwalniającym od obowiązków przed upływem czasu, na jaki kataster został sporządzony. Reprezentacja narodowościowa, czy to zarządzając szkolnictwem w języku jakiejś mniejszości narodowej, czy zajmując się zaspokajaniem innych potrzeb kulturalnych i administrując ściąganemi na ten cel funduszami, zastępuje w tym względzie organa państwowe, spełnia pewien dział administracji państwowej. Samorząd wyznaniowy obejmuje znów w przymusowy sposób wyznawców danej religji, administruje posiadanemi przez to wyznanie zakładami i funduszami, np. zapisanemi na cele dobroczynne czy inne danego wyznania (t. zw. fundacjami), utrzymuje domy świątyń i inne budynki potrzebne dla celów czy dobroczynnych czy administracyjnych, tworzy zakłady wychowawcze i instytucje naukowe ważne ze względów religijnych, podejmuje wydawnictwa dzieł, a nadto prowadzi t. zw. Księgi stanu cy-

wilnego czyli urzędowe stwierdzenia narodzin, zgonów, ślubów itp., oraz wydaje na ich podstawie poświadczenia czyli t. zw. metryki. Księgi te i wystawiane na ich podstawie metryki mają niejednokrotnie przyznane przez państwo znaczenie dokumentów urzędowych, tak jakby były wystawiane przez władze państwowe. Czynności wszystkich tych rodzajów są prowadzone przez organizację danego wyznania, która jest powoływana bądź w sposób oznaczony przez przepisy odnośnego kościoła, bądź unormowany przez państwo w porozumieniu z przedstawicielami wyznania. Ta organizacja kościelna ma charakter władzy wobec swoich wyznawców, stosowanie jednak wobec nich przymusu zastrzeżone jest również organom państwowym. I ten samorząd wyznaniowy spełnia szereg zadań administracji państwowej, wszakże w granicach oznaczonych przez ustawy państwowe i na podstawie upoważnienia ze strony państwa.

Najważniejszym jednak rodzajem samorządu i najczęściej spotykanym jest samorząd terytorjalny. Wprost nie da się pomyśleć pełnego rozwoju nowożytnego państwa konstytucyjnego bez szerokiego zastosowania w organizacji państwowej tego rodzaju samorządu, bez dopuszczenia czynnika obywatelskiego do udziału w administracji państwowej. Ten udział czynnika obywatelskiego w administracji może mieć dwie formy. 1) Albo władze państwowe w zakresie spraw administracyjnych przez siebie załatwianych mają sobie przydane ciała, złożone z obywateli państwa, powołane bądź dla wyrażania opinij, które muszą być przez władze brane pod rozwagę przy rozstrzyganiu spraw, bądź też nawet do wspólnego z temi władzami orzekania i rozstrzygania spraw administracyjnych z mocą wiążącą. Tego współdziałania czynnika obywatelskiego wymaga cały szereg spraw tego rodzaju, jak sprawy wymiaru podatków, sprawy administracji szkolnej, sprawy dobroczynne, aprowizacyjne, odbudowy zniszczonych osad itp., gdzie dokładna znajomość miejscowych stosunków, potrzeb ludności oraz położenia majątkowego poszczególnych obywateli jest wprost nieodzowna dla sprawiedliwego, zgodnego z istotnemi stosunkami a pożytecznego dla państwa i ludności rozstrzygnięcia spraw. Nie jest to w ścisłem tego słowa znaczeniu samorząd, choć łączy się on najściślej z ideą samorządową. Jest to ścisłe współdziałanie władz państwowych z czynnikiem obywatelskim, obejmowane jednak często również mianem samorządu. 2) Właściwy samorząd terytorjalny występuje natomiast w osobnych jednostkach terytorjalnych, obejmujących swą władzą przymusowo wszystkich mieszkańców pewnego — większego lub mniejszego obszaru. W tych jednostkach terytorjalnych może się samorząd przejawiać w ten sposób, że administracja państwowa sprawowana jest w nich przez ho-

norowych (a nie zawodowych) urzędników, powołanych do pełnienia czynności administracyjnych przez władzę państwową z pośród obywateli tego terytorjum. Ta forma samorządu terytorjalnego wzięta jest z Anglji, gdzie jest ona podstawą administracyjnego podziału państwa pod nazwą „hrabstw". Ten angielski samorząd hrabstw, z mianowanymi przez państwo obywatelami miejscowymi na czele, znalazł zastosowanie we Węgrzech (komitaty węgierskie), a częściowo także w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, w swoim zaś czasie miał on także pewne zastosowanie we Francji (mianowani przez rząd merowie czyli burmistrze miast; obecnie są oni obieralni). W przeciwstawieniu do samorządu terytorjalnego, opartego na mianowanych przez państwo urzędnikach honorowych, jest druga forma samorządu terytorjalnego oparta na ciałach samorządnych, zbiorowych, noszących także nazwę Związków Komunalnych. Polegają one na tem, że ludność danego terytorjum, w myśl jakiejś ordynacji wyborczej, obiera organa powołane do rozstrzygania a także często i wykonywania spraw administracyjnych, w zakresie oznaczonym przez ustawy państwowe. Organa takie mogą mieć niejednokrotnie przyznane sobie przez państwo prawo stosowania przymusu dla swoich zarządzeń wobec ludności podległego im okręgu, choć najczęściej muszą odwoływać się do władz państwowych o pomoc w wymuszaniu posłuszeństwa. Ten typ samorządu opartego na ciałach samorządowych jest niemal powszechny obecnie w państwach europejskich.

Podobnie jak organizacja władz państwowych ma pewne stopnie hierarchicznie zorganizowane, tak samo i organizacja samorządu terytorjalnego może polegać na kilku stopniach władz samorządowych, zostających do siebie w stosunku pewnej hierarchji. Mówimy więc o jedno, dwu i trzystopniowości samorządu. Im bardziej w danem państwie idea samorządu zdobyła sobie prawo obywatelstwa, tem wyżej idą owe stopnie organów samorządowych. Najniższy ich szczebel istnieje w każdem cywilizowanem społeczeństwie, nie dochodzą zaś one nigdzie aż do stopnia równającego się władzy centralnej państwa. Z reguły tam, gdzie jest więcej stopni władz samorządowych, stosują się one do administracyjnego podziału państwa (np. samorząd gminny, powiatowy i krajowy w Austrji; samorząd gminny, powiatowy i prowincjonalny w Prusach, gdzie natomiast nie było go przy regencjach). W wielu wypadkach z samorządem wyższego stopnia łączy się także pewien zakres autonomji. (W tych wypadkach istnieje osobne ciało uchwalające (ustawodawcze) i osobny organ wykonawczy). Organizacja władz samorządnych w każdym stopniu bywa albo tak pomyślana, że powołane są one i do uchwalania spraw i równocześnie do wykonywania uchwał, bądź też są one po-

dzielone na osobne organa uchwalające i kontrolujące a osobne znów wykonawcze. W tym drugim wypadku rozdzielenia władzy uchwalającej od wykonawczej tym organem wykonawczym mogą być albo wybrani do tego członkowie ciała uchwalającego, np. burmistrze i asesorowie wybrani z pośród członków Rady Miejskiej (jak było dotąd w Małopolsce), albo też organ uchwalający mianuje władzę wykonawczą z poza swego grona i kontroluje jej działalność, z możnością nawet jej usunięcia np. burmistrza w Niemczech, a także obecnie w Polsce w b. zaborze pruskim i rosyjskim; albo wreszcie organa samorządowe mają moc uchwalania i kontroli, a władzą wykonawczą są organa państwowe (Rady Departamentowe we Francji). Ustrój więc ciał samorządowych terytorjalnych bywa w poszczególnych państwach bardzo rozmaity, a także bardzo rozmaity ich zakres działania oraz stosunek do władz państwowych. Biorąc pod uwagę wszystkie te okoliczności, można jednakowoż ustalić pewne typy organizacji samorządu terytorjalnego. I tak: 1) typ angielski, gdzie władze samorządowe zastępują wprost władze rządowe, tak że na niższych stopniach administracji istnieją tylko władze obywatelskiego pochodzenia, a brak biurokratycznych władz państwowych (także na Węgrzech); 2) typ belgijski, oparty na dualizmie władz, to jest na pewnej równorzędności władz państwowych i samorządowych na pewnych szczeblach administracji, przy rzeczowym podziale zadań administracyjnych między oba rodzaje władz; taki system istniał też w Austrji a zwłaszcza w b. Galicji, gdzie był podział spraw w stopniu wyższym władz, tj. w kraju, między Namiestnictwo a Wydział Krajowy, w stopniu niższym zaś, to jest w powiecie, między Starostwo a reprezentację powiatową (tj. Radę Powiatową i Wydział Powiatowy); tu więc samorząd rozporządza i własnym organem uchwalającym i wybranym przez ten ostatni ze swego łona organem wykonawczym, istniejącym obok równorzędnego organu państwowego; 3) typ pruski, polegający na wspólnem załatwianiu wszystkich ważniejszych spraw administracyjnych przez ciała mieszane, łączące urzędników państwowych (zawodowych) z wybieralnymi przedstawicielami ciała samorządowego; i wreszcie 4) typ francuski, gdzie samorząd odgrywał rolę zupełnie podrzędną, bo nawet dawniej w gminie byli mianowani merowie, a w Radach Departamentowych władza reprezentanta rządu tj. prefekta jest decydująca, zakres zaś samorządom przyznany pod względem rzeczowym jest również bardzo mały.

Ta różnorodność typów samorządu istnieje przeważnie w odniesieniu do wyższych stopni władz samorządowych. Natomiast stopień najniższy jest w przeważnej ilości państw bardzo podobnie unormowany, o ile chodzi o jego istotę i zasadniczą treść ciążących na nim zadań. Pochodzi to stąd, że wyższe stopnie samorządu są przeważnie

wytworem późniejszym, wywołanym najczęściej historycznym procesem rozwoju państwowego, w ciągu którego okazywała się potrzeba uwzględniania pewnych właściwości poszczególnych części państwa. Te pewne odrębności niezawsze dawały się nagiąć do jednolitych norm organizacyjnych, na których z reguły musi się opierać ustrój władz państwowych. Rozmaite bywały przyczyny tej odrębności stosunków w poszczególnych częściach państwa. I tak zdarzało się, że państwo czy to w drodze wojennej czy pokojowej rozszerzało swą władzę na jakieś jednostki terytorjalne, które przez dłuższy lub krótszy okres czasu wiodły swój własny żywot państwowy, lub były częściami innego ustroju państwowego, miały swoje własne, zupełnie odmienne urządzenia i stosunki, zrośnięte ściśle i z życiem gospodarczem lub społecznem kraju i z prawnem poczuciem całej jego ludności. Zmienianie więc nagłe tych właściwości kraju, uświęconych niejednokrotnie wielowiekową tradycją, a zrosłych ściśle z historycznym rozwojem stosunków, nie mogło się odbyć bez daleko idących wstrząśnień i przesileń. Dla uniknięcia więc ich trzeba było niejednokrotnie dać wyraz tym odrębnościom, by zaś to uczynić bez naruszenia struktury całego państwa, czyniono to w formie organizacji terytorjalnej samorządowej, w której odrębności tej nowej części państwa mogły znaleść przynajmniej częściowe zaspokojenie. To postępowanie zwłaszcza wtedy miało znaczne zastosowanie, jeśli ludność tej nowej prowincji państwowej była bądź innej narodowości bądź innej religji od ludności państwa, obejmującego władzę nad tą prowincją. Jeśli państwo nie mogło lub nie chciało wykorzenić tej odrębności narodowej lub religijnej, to zaspokajało częściowo przynajmniej potrzeby i żądania ludności nowego kraju przez przyznanie jej pewnego zakresu samorządu a często i autonomji, by tem łatwiej pogodzić ludność danego kraju z nowym stanem rzeczy. Na takich danych opierał się samorząd i autonomja b. Galicji (większa niż innych krajów Austrji) i Finlandji (wobec Rosji) i Kroacji (wobec Węgier). Bywało też i tak, że państwo wogóle powstawało ze złączenia się szeregu mniejszych państewek, a w każdem z nich istniały osobne prawa, inne urządzenia, inny tryb życia ludności pod względem gospodarczym i obyczajowym itp. Wytworzone więc ze zlania się takich odrębnych państewek nowe państwo szanowało te odrębne podstawy życia w każdem z nich, a czyniło to przez nadanie szerokiej autonomji lub przynajmniej daleko idącego ustroju samorządowego, w którym władze samorządowe stosowały odrębne przepisy prawne, obowiązujące zdawna w odnośnych częściach państwa. Zastosowanie tego widzimy np. w Polsce przedrozbiorowej w tej odrębności przepisów oraz w samorządzie, jaki cechował poszczególne części

państwa, tj. Wielkopolskę, Małopolskę, Litwę; to samo było w dawnej Austrji. Ale nawet tam, gdzie państwo nie powstawało ani z rozszerzenia się na jakieś nowe prowincje, ani ze zespolenia się szeregu państw, mogły być pewne żywotne interesy państwa, które nakazywały stosować mu zasadę samorządowej organizacji do pewnych większych jednostek terytorjalnych w państwie. Interesy te wynikały z odmiennych stosunków gospodarczych czy społecznych w poszczególnych dzielnicach państwa, bądź też z panującego w nich rozmaitego stopnia kultury u ludności. Pewne części państwa, leżące w dogodnych warunkach, np. nad morzem, nad wielkiemi spławnemi rzekami czy w okolicy wielkich dróg handlowych, rozwijają się szybcej i na innych podstawach, aniżeli prowincje, nie mające korzystnego położenia gospodarczego a narażone na nieustanne napady dzikich sąsiadów. W pierwszych rozwinie się przemysł, zakwitnie handel, kultura ziemi stanie na wysokim poziomie, powstanie wzorowa sieć dróg wszelkiego rodzaju. W związku z tem małe osady przemienią się w ludne, bogate miasta, w których znajdzie podatny grunt wysoka cywilizacja. W drugich naodwrót dzielnicach państwa ustawiczne napady przemienią w ruinę wsie i miasta, a ludność niszczona najazdami i w ślad za niemi idącemi zarazami bądź odpływa w inne, bezpieczniejsze okolice, bądź o ile pozostanie na gruncie, nie ma możności ani rozbudować w sposób postępowy swych warsztatów pracy rolniczych czy przemysłowych, ani potworzyć wzorowych budowli domostw czy środków komunikacyjnych, ani pracować spokojnie na polu nauk i sztuk, lecz pędzi prymitywny tryb życia, zadowalniając się szczupłemi płodami rolnictwa, myślistwa i rybołówstwa. Im większe jest państwo, im rozleglejsze jego terytorjum, im bardziej leży ono na rozgraniczu odmiennych kultur, tem bardziej będą jaskrawe te różnice między stanem poszczególnych części państwa. A wtedy jednolity tryb administracji dla tej całości, z tak różnych składającej się części, rządzenie niemi w sposób centralistyczny i przy pomocy jedynie zawodowych urzędników, niezawsze zdających sobie sprawę z całej doniosłości różnic, a niekiedy nawet stosowanie jednych i tych samych ustaw dla całego państwa, staje się wręcz niemożliwe. Wtedy również szuka państwo drogi samorządu wyższych stopni (prowincyj czy okręgów, oraz powiatowej), by zaspokoić potrzeby tak odmiennych interesów miejscowych. A także niejednokrotnie organom samorządu wyższego stopnia przyznaje państwo w tych warunkach i pewien zakres autonomji, by mogły one normować drobniejsze sprawy, a jednak bardzo doniosłe dla miejscowej ludności, odmiennie w każdej dzielnicy, zależnie od jej położenia, stopnia rozwoju i wynikających stąd potrzeb.

Samorządy więc wyższych stopni muszą mieć i rozmaity zakres działania i rozmaite formy organizacyjne, zależnie od tego, jaka była przyczyna ich powstania, jakie cele mają być osiągnięte przez ich stworzenie, oraz jakie idee przewodnie panują w danem państwie co do roli państwa i jego ustroju, oraz jakie tradycje ma dany naród co do kwestji stosunku państwa do społeczeństwa. (Centralizm czy decentralizacja, szeroki udział społeczeństwa czy rządy biurokratyczne, wszechwładza parlamentu centralnego czy szeroka autonomja prowincyj). Zupełnie inaczej przedstawia się rzecz, jeśli się weźmie pod rozwagę kwestję najniższej jednostki samorządowej jaką jest gmina.

B) Gmina

Gmina jest wytworem pierwotnym, istniejącym wszędzie i to od czasów najdawniejszych. Początku jej szukać należy w chwilach zmiany życia koczowniczego na życie osiadłe. Jak rodzina była podstawą ustroju społeczeństwa przed stałem osiedleniem się, tak z chwilą trwałego osiedlenia się gromad nomadów na pewnej przestrzeni staje się tą podstawą gmina. Społeczeństwo składa się ze zbiorowiska rodzin, państwo zaś składa się ze zbiorowiska gmin. Jest więc gmina tą najniższą komórką organizmu państwowego, ale komórką najważniejszą, jest pierwiastkiem, z którego buduje się państwo. Zmieniały się formy państw, zmieniała się ich wielkość i istota, ale gmina — czy wielka, miasto-olbrzym, czy mała, osada o paru lepiankach — pozostawała co do istoty swej oraz zasadniczej treści działania niezmieniona. A istota jej ma charakterystyczne cechy. Jest ona najniższą jednostką administracyjną organizmu państwowego, choć z reguły nie ma osobnych państwowych urzędów gminnych. Jest ona zarazem najniższą ale fundamentalną jednostką samorządową, istniejącą w tej właściwości nawet tam, gdzie idea samorządu nie zdobyła sobie większego prawa obywatelstwa. Ale jest ona także jednostką gospodarczą, wiążącą ludność swą węzłem rozlicznych wspólnot i interesów. I w tych trzech stronach jej istoty streszcza się jej racja bytu, w nich leży powód, że istniała ona w zamierzchłej przeszłości i istnieje w nowoczesnym ustroju państwowym, że znana jest powszechnie tak najbardziej cywilizowanym narodom, jak i dzikim plemionom na najniższym szczeblu kultury. Nawet tam, gdzie właściwie nie można jeszcze mówić o istnieniu państwa choćby w najprymitywniejszej formie, istnieje gmina i sama spełnia dla swych mieszkańców zadania państwa; są ludy — choćby w głębinach Afryki czy Azji — o których można powiedzieć, że nie mają pojęcia o państwie, ale ustrój gminny z najważniejszemi jego cechami jest u nich podstawą życia zbiorowego. Tę istotę gminy tłumaczy sposób jej powstania, a wyjaśnia on zarazem istotne jej zada-

nia. Gdzie skupiło się bodaj parę jednostek ludzkich na stałe mieszkanie, gdzie obok siebie powstało bodaj kilka domostw, zaistniały odrazu i wspólne interesy. A więc przedewszystkiem interes wspólnej obrony od niebezpieczeństwa grożącego z zewnątrz, dążność zabezpieczenia życia i mienia mieszkańców. Troska o bezpieczeństwo publiczne to pierwsze zagadnienie, które się nasunęło mieszkańcom gminy, a jest ona dziś tak samo ważna jak przed wiekami. A czy do tego celu palono po nocach ogniska, a mieszkańcy kolejno dzień i noc utrzymywali czaty, by nie dopuścić napadu dzikiego zwierza czy może dzikszego jeszcze wroga-człowieka, czy też obecnie utrzymuje się postępowo zorganizowaną straż policyjną dla chronienia mieszkańców od złoczyńców, to nie zmienia istoty najpierwszego zadania gminy. A pod czujną ochroną powstawała praca wytwórcza, która jednak nie zaspokajała wszelkich gałęzi potrzeb ludzkich, choć z drugiej strony w pewnej gałęzi mogła dawać nadmiar wytworów, za które w drodze zamiany można było nabyć inne. Trzeba więc było utworzyć miejsce (plac targowy), gdzieby sprzedawało się obcym nadmiar swoich produktów a nabywało za nie produkty zbywające. A w celu umożliwienia zbliżenia się z innemi gminami czy przybycia kupca z brakującemi towarami musiało się zrobić ścieżki i drogi, kładki czy mosty. I oto konieczność życiowa dodaje do pierwszego zadania utrzymania bezpieczeństwa dwa nowe: stworzenie targów (nadzór na niemi, urządzenie składów, nadzór nad miarami i wagami), oraz stworzenie i utrzymanie komunikacji w gminie (drogi, mosty, a zczasem chodniki, koleje miejskie, tramwaje itd.). Ale gmina prócz wrogów ludzi i dzikich zwierząt miała i innych niebezpiecznych nieprzyjaciół. To zaraza, która wchodziła do gminy i tępiła jej mieszkańców, i ogień, który niszczył dach nad głową i dorobek ciężkiej pracy a niejednokrotnie i życie mieszkańców. Zbiorowym wysiłkiem trzeba się było przeciw nim bronić i usuwać przyczyny, które mogły zrodzić ich niebezpieczeństwo. Więc spada na gminę troska o czystość, uprzątanie padliny, o odosobnienie chorych w osobnych schroniskach, o leczenie, o miejsca wiecznego spoczynku, jednem słowem zadanie czuwania nad zdrowotnością (i dziś policja zdrowotna, utrzymywanie szpitali, cmentarzy, kontrola środków spożywczych, troska o szczepienie ochronne, zwalczanie zaraz, pawilony zakaźne, stacje ratunkowe, czyszczenie miasta, wywożenie lub palenie nieczystości itd.); a druga troska o zapobieganie klęsce pożaru, odpowiednie zabudowywanie się w pewnych odstępach i z materjałów mniej podatnych na ogień, usuwanie na pewną odległość od innych domostw kuźni itp. oraz troska o ratunek, jeśli pożar powstanie, więc o środki do gaszenia i straż powołaną do tej czynności; to zadanie czuwania nad budownictwem w gminie i nad zwalcza-

niem pożarów. I te zadania pozostały równie żywotne dziś, jak przed wiekami. Do podołania wszystkim tym zadaniom potrzebne były dwa warunki. Jeden to zgoda i harmonja w gminie wśród jej mieszkańców, zapobieganie zwadom i bójkom — a jeśli wybuchły, to łagodzenie ich, godzenie zwaśnionych przeciwników, by znów zapanował w gminie spokój, by zbiorowa praca mogła się nadal rozwijać. Stąd powstał obowiązek gminy jednania sporów, co z początku robili starsi, rozważniejsi mieszkańcy gminy z własnego popędu, a co dziś spełniają w wielu państwach osobne organa gminne. A drugim warunkiem było gromadzenie środków na pokrycie wspólnych wydatków; stało się bowiem zczasem niemożliwą rzeczą, by odrywać całą ludność gminy od pracy codziennej dla odruchowego spełnienia zadań gminnych; musiano się więc odwoływać w każdym dziale do pomocy tych, którzy to zadanie spełnić umieli, tym zaś trzeba było ich pracę wynagrodzić. I coraz rzadziej spełnia cała ludność prace potrzebne dla gminy, a coraz bardziej czynią to najęci ludzie zawodowi. Wydatki połączone z najęciem pracy dla wspólnego dobra, z utrzymywaniem urządzeń wspólnej użyteczności, które zresztą rosły nieustannie wobec rosnących w miarę wzrostu kultury potrzeb mieszkańców, trzeba było pokrywać ze wspólnych funduszów. Musiały być zapewnione jakieś stałe dochody gminy, by w razach koniecznych nie trzeba było chodzić od mieszkańca do mieszkańca po środki finansowe. Powstaje więc troska o dochody gminy, przewidywanie czekających gminę wydatków, potrzeba rozumnej gospodarki wspólnem dobrem. Powstaje nowy dział zadań gminy: zarząd finansami. Wydatki pokrywane były z różnych źródeł. Pierwszym z nich były dochody ze wspólnego majątku gminy. Bo każda z nich miała to jakiś wspólny las, to wspólne pastwisko, to dom, a czasem i jakąś gotówkę, złożoną z oszczędności zarządu, bądź zapisaną gminie przez któregoś z mieszkańców. Dochody więc z majątku gminy to pierwsze źródło budżetu gminnego. A gdy one nie wystarczały, to sięgało się do świadczeń finansowych mieszkańców. Więc jakieś podatki gminne (np. od domów, gruntów itp.) lub dodatki do podatków składanych na rzecz państwa, więc różne opłaty czy to za czynności i świadczenia ze strony gminy na rzecz poszczególnych mieszkańców, czy opłata myta (także t. zw. kopytkowe) za przejazd drogi, czy mostu lub za użycie promu, czy opłata za miejsce na cmentarzu, czy za prawo sprzedaży na targowicy miejskiej, czy opłaty przy wwozie i wywozie towarów, czy opłaty od wyszynku alkoholów w gminie itp. Powstała więc powoli prawidłowa gospodarka finansowa gminy, oparta o pewien plan dochodów i rozchodów, o uchwalany budżet gminy.

A te tak liczne zadania nie mogły być spełniane, rozstrzygane ustawicznie, kierowane i nadzorowane przez wszystkich mieszkańców

gminy. Więc w miarę rozwoju zadań gminy okazuje się konieczność przeniesienia trwałej i nieustannej troski o sprawy gminne na jakąś jednostkę, lub na kilku co najwyżej mieszkańców gminy. Powstaje więc zarząd gminy, wybierany na pewien okres czasu. Reszta mieszkańców gminy zbiera się tylko co pewien czas, by uchwalić potrzeby gminy, zabezpieczyć środki na administrację gminną, skontrolować działalność zarządu. Lecz w miarę rozwoju gmin i wzrostu ilości ich mieszkańców, coraz trudniejszem się staje radzenie w wielkiej gromadzie, a zwłaszcza czy przeprowadzanie przez wszystkich kontroli zarządu, czy ustalanie budżetu gminnego. Więc ludność prócz zarządu wybiera zwyczajnie pewną ilość swoich zastępców, którzy wspólnie z zarządem radzą nad dobrem gminy, uchwalają budżet, podnoszą jakie są potrzeby czy ogółu, czy poszczególnych mieszkańców gminy, nadzorują wykonywanie powziętych uchwał, kontrolują gospodarkę zarządu. Powstaje zatem — obok zarządu, tj. wójta, sołtysa, burmistrza i ich zastępców oraz pomocników (asesorów, przysiężnych, ławników), jako organu wykonawczego — jeszcze osobny organ uchwalający i kontrolujący, nazywany najczęściej Radą Gminną (ewentualnie Miejską), ustanawiany zwykle także w formie wyboru na pewien okres czasu. Gdzie niegdzie utrzymuje się także obok Rady i zgromadzenie ogółu mieszkańców (zgromadzenie gminne), zwoływane jednak bardzo rzadko, najczęściej w celach informacyjnych lub uchwalania w wyjątkowych jakichś wypadkach. Istnieje ono zresztą tylko w małej ilości państw i to z reguły w gminach wiejskich. Zarząd gminy bywa bądź wybierany z pośród członków Rady, bądź z poza Rady ale z pośród mieszkańców gminy, bądź wreszcie bywa mianowany z osób nawet i do gminy nienależących.

Tak kształtowała się istota gminy i jej zakres działania. Przeszły wieki, zmieniły się stosunki, lecz pozostały niezmienione podstawy gminy. Nawet stosunki pańszczyźniane *) nie oddziałały zasadniczo na zmianę istoty gminy. Prawda, jedne gminy pozostały małe — jak przed wiekami — ubogie, złożone z nielicznej ilości chałup i mieszkańców; inne natomiast urosły w miljonowe miasta o wspaniałych budowlach, nowoczesnych urządzeniach; jeszcze inne rozszerzyły swą władzę na całe kraje i zamorskie kolonje, przemieniły się w historycznym rozwoju na państwa (Ateny, Rzym w starożytności, Wenecja, Genua, Florencja i inne we Włoszech, Hamburg, Brema, Lubeka w Niemczech, Psków i Nowogród na wscho-

*) Pańszczyzną nazywano obowiązek włościan odrabiania pewnych robót na roli i innych świadczeń na rzecz właściciela wsi. Z obowiązkami temi łączyło się przywiązanie włościan do gruntu, t. j. niemożność opuszczenia go, a nadto zależność osobista i sądownictwo w ręku właściciela wsi, czyli t. zw. sądownictwo patrymonjalne. Były to stosunki t. zw. poddańcze.

dzie w średniowieczu i czasach nowożytnych, obecnie np. Gdańsk). Lecz istota gminy została ta sama. Może jedno lub drugie zadanie przeszło w niektórych państwach na władzę państwową; może przybyło trochę zadań nowych, wywołanych nowemi warunkami życia; treść rzeczy pozostała niezmieniona. Zmieniła się natomiast forma. Nowożytne państwo, rozciągając na całość życia ludzkiego swą wszechwładzę i ujmując każdą stronę życia w ścisłe normy, ustala też osobnem prawem ustrój i zadania gminy, nadaje jej najrozmaitsze formy co do organizacji jej władzy, a zarazem ustala ustawowe granice, poza które nie wolno sięgać władzy gminnej, gdyż zaczyna się już tam władza państwowa i prawo państwa do rozporządzania źródłami dochodowemi. Również określa państwo swe prawo kontroli nad gminą i wtłacza ją na najniższy szczebel administracji ogólnej. Powstaje państwowe (lub z upoważnienia państwa jakieś autonomiczne) prawo gminne i to właściwie jedyna różnica między gminą dawną a obecną.

To prawo państwowe gminne nie może najczęściej objąć ustroju i uprawnień wszystkich gmin jednakowym przepisem. W szczególności uwzględniają wszelkie prawodawstwa tę różnicę, jaka wytworzyła się między wsią a miastem, więc między gminą wiejską a gminą miejską. Nie odgrywa tu roli decydującej wzgląd na liczbę mieszkańców wsi w stosunku do mieszkańców miasta — bo są wsie bardzo wielkie a naodwrót malutkie miasteczka — lecz raczej podstawa tej różnicy spoczywa na odmiennym gospodarczym charakterze wsi i miasta, na odmiennej w nich społecznej budowie ludności, ale zwłaszcza na historycznie wytworzonej zupełnie odmiennej funkcji, jaką w życiu narodów i państw odgrywają wsie a miasta. W miastach skoncentrowało się zdawna życie handlowe i przemysłowe, a wślad za niem poszła nauka i sztuka. Już w średniowieczu, a jeszcze bardziej w czasach nowożytnych miasta zdobyły sobie poważny głos w życiu państwowem, tworząc już w monarchjach stanowych element o wielkich wpływach politycznych. Wślad za temi wpływami poszły liczne uprawnienia i przywileje, które umiały sobie wywalczyć gminy miejskie w stosunku do wsi. Przywileje te dały — zwłaszcza na zachodzie — rolę dominującą miastom, przyniosły im znakomitą możność rozwoju i rozrostu. Specjalne prawa dały miastom możność rozwinięcia szerokiego samorządu (a w dawnych czasach i bardzo znacznej autonomji z bogatem prawodawstwem, np. znane i zastosowywane w Polsce prawo magdeburskie itd.), na podstawie którego inaczej ukształtował się z biegiem czasu ustrój organizacyjny miast, niż gminy wiejskiej. Ten inny charakter gospodarczy, społeczny i kulturalny miast, historycznie wytworzona inna ich organizacja musiały znaleźć też wyraz w prawodawstwach państwowych już od pierwszej chwili,

w której nowożytne państwa zdecydowały się na unormowanie ustawami państwowemi ustroju gminnego.

Nadto państwo, zużytkowując gminy jako organa także swej organizacji administracyjnej, zdawało sobie dokładnie sprawę, że chociażby te same działy spraw były przekazane do załatwienia tak gminom wiejskim, jak i miejskim w zastępstwie państwa, doniosłość tych załatwień dla państwa będzie przecież inna w odniesieniu do miast a inna w odniesieniu do wsi. Administracja w miastach, zwłasza większych, nadających poniekąd ton w życiu państwa, może mieć dla państwa bardzo doniosłe znaczenie. Przy niewielkiej zaś stosunkowo ilości miast istnieje dla państwa możność — bez zbytnich kosztów — posiadania własnych organów kontrolujących bliżej tok tej administracji, a nawet obejmowania specjalnie ważnych dla państwa działów czy to z tego zakresu, który z natury swej stanowił istotną dziedzinę działalności gminnej, czy też z tego, który normalnie przez państwo był gminom odstępowany do załatwienia oraz poruczania tych działów organom państwowym. Jedne z państw — jak Niemcy i Austrja — odbierały większym miastom dział czuwania nad bezpieczeństwem publicznem i poruczały go własnym organom policyjnym, inne natomiast, jak Francja, szły jeszcze dalej, bo łamały wprost zasadę samorządu, stawiając np. na czele takiego Paryża prefekta, urzędnika odpowiedzialnego przed rządem (przez przemianę miasta na osobny departament czyli okręg administracyjny, poniekąd odpowiadający naszemu województwu). Widzimy z powyższego, że ustawodawstwa państwowe utrwaliły różnicę między gminą wiejską a gminą miejską, stwarzając osobne normy dla ustroju miast a osobne dla ustroju wsi. Ale szereg państw poszedł jeszcze dalej w tem różniczkowaniu i wyróżnił małe miasta od większych, normując je osobnemi przepisami przy uwzględnieniu niejednokrotnie kilku stopni wśród miast (np. krajowe ustawy galicyjskie osobno normowały ustrój Lwowa i Krakowa, osobno 31 większych miast a osobno 131 mniejszych miast i miasteczek).

Te względy państwowe, które były powodem wyjęcia pewnego zakresu działalności gminnej z pod władz miejskich i przeniesienia go na władze państwowe, spowodowały niektóre państwa, że także i w gminach wiejskich chciały mieć podatniejsze narzędzie dla celów państwowych, niż to zapewniał im pełny ustrój samorządowy. Starały się więc o takie unormowanie ustroju tych gmin, któryby im gwarantował, że administracja gmin wiejskich spełni potrzeby państwowe w myśl intencyj rządu. I tak w Niemczech oddzielano niejednokrotnie policję gminną nawet we wsiach od czynności zwierzchności gminnej a przenoszono ją na mianowanych przez rząd funkcjonarjuszy (Amtsvorsteher), Francja zaś w dawniejszych czasach zastrzegała, że naczelnicy wszystkich gmin

(merowie) mają być mianowani przez rząd a nie pochodzić z wyboru (to obecnie już nie obowiązuje — z wyjątkiem miasta Paryża).

To zainteresowanie się państwa w czasach nowszych działalnością gmin, a to tak ich zakresem działania, jak też i sprawnością ich funkcjonowania, miało szereg następstw. I tak niektóre państwa, dążąc do zapewnienia gminom możności spełnienia ich zadań ze względu na interes państwowy, postanowiły podnieść — przez pewne reformy — gwarancje istotnie dobrego spełniania administracji gminnej nietylko przez gminy miejskie, ale także i przez gminy wiejskie. Przyszły bowiem te państwa do przekonania, że niewielkie gminy wiejskie, rozporządzające i małemi środkami finansowemi i często brakiem odpowiednich sił wykonawczych a niekiedy i znikomą ilością ludzi, stojących na tej wyżynie kulturalnej, by mogli odpowiednio poprowadzić sprawy zarządu gminy, nie będą w możności podołać ciążącym na nich zadaniom. A zadania te są i bardzo liczne i mają niezwykłą doniosłość i miejscową i ogólną. Wobec tego objawiła się dążność niektórych państw, by wytworzyć jakieś silniejsze i większe jednostki, któreby rozporządzały większemi funduszami, niż przeciętne gminy wiejskie, a mając te środki mogły utrzymać odpowiednie organa wykonawcze dla spełniania zadań administracyjnych. Przytem w takich większych jednostkach łatwiejby było o pewną ilość ludzi światlejszych, którzyby mogli dobrą radą wpływać na postanowienia zarządów. Więc przystąpiły te państwa do łączenia kilku lub nawet kilkunastu gmin w jedną administracyjną całość z jednym zarządem na czele. Powstawały w ten sposób t. zw. gminy zbiorowe. Dawna gmina istniejąca od wieków traci swe znaczenie, co najwyżej pozostaje jej ograniczony zarząd majątkiem wspólnym, należącym do mieszkańców tej wsi (np. wspólne pastwisko lub las). Wszystkie natomiast czynności administracyjne przechodzą na organa tej gminy nowej, tj. zbiorowej. Powoduje to wprawdzie i pewne zacieranie stosunków wytworzonych przez historję i może pewne niedogodności dla mieszkańców tej dawnej gminy, ale łączy się natomiast z dużą korzyścią dla administracji państwowej, oraz ze skutecznem spełnianiem przez gminy całego ich zakresu działania. Te gminy zbiorowe wprowadziła przedewszystkiem Francja w dobie wielkiej rewolucji i Napoleona I do zachodniej części Niemiec (Westfalja, prowincja nadreńska) a także i rząd rosyjski — po powstaniu z 1863/4 r. — ukazem z r. 1864 wprowadził te gminy zbiorowe w b. Królestwie Kongresowem.

Ale ta troska państwa o należyte spełnianie przez gminy ich zadań musiała także pociągnąć za sobą dążność do stałej kontroli działalności gmin. Nowoczesne więc ustawodawstwa zawierają cały szereg postano-

wień, umożliwiających tę kontrolę. I tak zapewniają one bądź organom państwowym, bądź wyższym organom samorządowym (bądź jednym i drugim), możność przeprowadzania lustracyj (kontrola na miejscu czynności administracyjnych i gospodarki finansowej gminy) gmin, badania szczegółowego ksiąg i kas gminnych, aktów wydanych przez zarządy, a w razie znalezienia usterek, wydawania potrzebnych zarządzeń czy to natury zapobiegawczej, czy też pociągających do odpowiedzialności organa gminne za złą gospodarkę. Odpowiedzialność ta może przejawiać się w skierowaniu sprawy do sądu dla ukarania sprawców przewinienia, bądź też w zarządzeniach administracyjnych, jak znoszenie obowiązującej mocy wydanych przez burmistrza czy wójta zarządzeń, ukaranie administracyjne Zwierzchności Gminnej grzywną, tj. karą pieniężną lub aresztem, albo wreszcie rozwiązanie Rady Gminnej, zawieszenie w urzędowaniu zarządu gminy i ustanawianie t. zw. komisarzy rządowych, tj. mianowanie aż do wyboru nowej Rady Miejskiej czy zarządu gminy tymczasowych kierowników gminy przez organ kontrolny. To prawo kontroli przejawia się także i w tem, że nowoczesne ustawodawstwa ograniczają prawa gmin do nakładania podatków i opłat na mieszkańców gminy, a w szczególności przyznają władzom gminnym to uprawnienie tylko do pewnej nieznacznej wysokości, w razie zaś konieczności nałożenia wyższych podatków i opłat, mogą władze gminne przedkładać tylko w tym kierunku swe prośby i wnioski, rozstrzygnięcie zaś należy bądź do władz państwowych, bądź do organów wyższego samorządu. Wreszcie objawem tego prawa kontroli jest poniekąd zastrzeżenie, że interesowanym mieszkańcom gminy wolno odwoływać się (wnosić rekursy) od zarządzeń i orzeczeń władz gminnych do władz kontrolnych, względnie do osobnych sądów administracyjnych. Te postanowienia o kontroli odnoszą się tak do gmin wiejskich, jak i gmin miejskich.

Mówiliśmy o tem, że zakres działania gminy jest bardzo obszerny. Obejmuje on bowiem i te działy, które wytworzyły się niejako naturalnie i związane są z istotą gminy, oraz i szereg działów innych, które mogłyby być zasadniczo spełniane przez władze państwowe, a które państwo — by nie mnożyć swej biurokracji — przekazuje gminom do załatwiania. Pomijając zatem zadania gminy jako pewnej jednostki gospodarczej, opartej niejednokrotnie na współwłasności, widzimy dwa główne działy administracji gminnej: jeden obejmujący tego rodzaju sprawy, jak bezpieczeństwo publiczne, sprawy komunikacji, targowe, budowlane, ogniowe, zdrowotne, zarządu funduszami gminy itd., stanowi istotę gminy; drugi zlecony jej przez państwo, obejmuje różne sprawy, zależnie od woli państwa, przeważnie jednak pewną pomoc dla wojska (kwaterunki, podwody, wykazy obowiązanych do służby wojskowej), dla

administracji skarbowej państwa (pomoc w ściąganiu podatków, wykazy opodatkowanych), pewne czynności statystyczne, prowadzenie Ksiąg stanu cywilnego, pomoc w sprawowaniu policji drogowej i wodnej itp. Te 2 działy dadzą się wyróżnić w czynnościach gmin wszystkich państw, a są co do istoty swej zupełnie odmienne. Niektóre więc ustawodawstwa nadają im nawet odmienne nazwy, zowiąc dział pierwszy: zakresem własnym gminy, drugi dział: zakresem poruczonym. Pierwszy musi spełniać gmina z natury swej i w interesie własnych mieszkańców, drugi jest poniekąd ciężarem dla gminy, ponoszonym jedynie dla dobra państwa. Stąd płyną podnoszone gdzie niegdzie żądania gmin, by państwo przyczyniało się ze swych funduszów do pokrywania kosztów administracji zakresu poruczonego. Gmina pierwotnie była pewnym ścisłym związkiem, łączącym jej mieszkańców. Przyczyniały się do tego nietylko zżycie się mieszkańców i bardzo częsta wspólność majątkowa, ale także i pewne zarządzenia, które utrudniały a nawet uniemożliwiały obcym osiedlenie się na stałe w gminie. Potrzeba na to było osobnych zezwoleń władz gminnych, a gdzie niegdzie i ogółu mieszkańców. Chodziło gminom o to, by obcy nie korzystali z dóbr i urządzeń gminnych, oraz by nie wnosili czy rozdźwięku czy niepokoju do gminy. Ale później, zwłaszcza w czasach ostatnich, zapanowały szersze prawa wolnościowe, które pozwalały każdemu obywatelowi państwa a poniekąd i cudzoziemcom przenosić się z miejsca na miejsce, wybierać sobie swobodnie miejsce zamieszkania. Wobec tych praw nie dała się utrzymać ta dawna ekskluzywność gmin, ta możność niedopuszczania obcych do osiedlania się w dowolnie obranej gminie. Ale mimo i tych nowych praw utrzymał się przecież gdzie niegdzie jeszcze do dziś pewien podział mieszkańców gmin: 1) na ściśle z nią związanych i 2) na takich, którzy w pewnej mierze są tylko w gminie cierpiani (tolerowani), o ile nie są dla niej ciężarem. Niektóre ustawodawstwa dzielą nawet wyraźnie mieszkańców gminy na 2 lub 3 grupy. I tak rozróżniają niektóre prawa: 1. przynależnych do gminy, 2. uczestników i 3. obcych, bądź też 1. obywateli gminy i 2. obcych Przynależność do gminy względnie obywatelstwo gminne nabywa się według szeregu prawodawstw bądź przez urodzenie się z rodziców, którzy to prawo posiadali, lub przez pewien dłuższy (np. 10 letni) pobyt w gminie i przyznanie na tej podstawie prawa obywatelstwa lub przynależności przez władze gminne. Według niektórych praw urzędnicy publiczni są przynależni do tej gminy, gdzie pełnią urząd. Za uczestników uważano tych, którzy nie byli przynależni do gminy, lecz mieli w niej domy lub handel wzgl. przemysł. lub wreszcie płacili w niej podatki. I tak w Małopolsce istnieje to odróżnienie mieszkańców gminy na przynależnych, ucze-

stników i obcych. W Niemczech był podział na obywateli i obcych, obecnie już zniesiony. Przynależnym i uczestnikom przyznawano prawo mieszkania i korzystania ze wszelkich urządzeń gminy bez ograniczenia, a pierwszym nawet prawo do wsparcia w razie ubóstwa. Obcy mogli być — w razie złego sprawowania się — wydalonymi do swej gminy przynależności*). Obecnie najczęściej prawa tych różnic nie uwzględniają, choć do pełnego równouprawnienia w gminie żądają przecież pewnego czasu mieszkania w danej wsi lub mieście (rok lub $^1/_2$ roku).

Przypatrzmyż się teraz urządzeniom samorządowym w Polsce.

C) Gmina wiejska

Omawiając sprawę organizacji administracji państwowej, zaczynaliśmy od władz centralnych jako tych, które tworzą ośrodek władzy rządzącej i z których ramienia spełniają wszelkie inne urzędy państwowej administracji przekazane im czynności. Od nich zatem, jako od podstawy władzy administracyjnej, rozpoczynało się omawianie tej władzy, przechodząc następnie kolejno inne organa, których władza jest tylko pochodnej natury. Inaczej się ma rzecz z samorządem. Tu podstawą jest gmina, w niej krystalizuje się idea samorządowa, inne władze samorządowe na niej się wspierają. Więc omawianie władz samorządowych rozpoczyna się od gminy i to od tej części gmin, gdzie istotne cechy gminy przechowały się najmniej zmienione od wieków i która stanowi — ilościowo rzecz biorąc — regułę, a więc od gminy wiejskiej.

Organizacja gmin wiejskich w każdym z trzech zaborów inaczej była unormowana, a odrębne ustawodawstwa nadały gminom w każdej dzielnicy nietylko inne formy organizacyjne, ale i inny wygląd pod względem stosunku zarządu do ludności gminy. Wychodząc ze stanowiska, że dobra organizacja gmin i sprawność ich działania ma pierwszorzędne znaczenie dla całego państwa i jego ludności, rząd odrodzonej Polski jednym z pierwszych swoich aktów, bo dekretem z 27 listopada 1918 r. unormował sprawę gminy wiejskiej, ale uczynił to tylko dla b. Kongresówki, przyczem oparł się przeważnie na istniejących tam w tym względzie przepisach, nadanych przez Rosję, przy wprowadzeniu pewnych tylko reform.

W pierwszych zatem czasach państwa polskiego mamy do czynienia w każdym zaborze z odmiennem ukształtowaniem gminy wiejskiej z tem, że w b. Królestwie Kongresowem opiera się ono częściowo na ukazie rosyjskim z r. 1864 i na dekrecie rządu polskiego (wydanym

*) Odstawianie wydalonych, np. żebraków, włóczęgów, przestępców z gminy obcej do ich gminy przynależności, nazywano „szupasowaniem".

jeszcze przed powstaniem polskiej władzy ustawodawczej), w b. zaborze pruskim normuje te sprawy ustawa pruska z r. 1891, zaś w Małopolsce ramowa ustawa austrjacka i opierająca się na niej ustawa Sejmu Galicyjskiego z r 1866. Wkrótce ma wejść w miejsce tych różnorodnych przepisów ustawa państwowa polska, która ma położyć własne podwaliny prawne pod byt i rozwój gminy wiejskiej, obowiązujące dla całego państwa polskiego.

Organizacja gminy wiejskiej w b. zaborach austrjackim i pruskim opiera się na gminie jednostkowej, to znaczy, że każda wieś (osada) stanowi dla siebie zamkniętą całość pod własnym zarządem. Natomiast organizacja gminna w b. Królestwie kongresowem opiera się na gminie zbiorowej, a w tym samym kierunku idzie i projekt nowego ustroju gminnego dla całego państwa.

W b. zaborze pruskim inaczej są zorganizowane gminy małe, tj. te, gdzie ilość uprawnionych do głosowania członków gminy wynosi czterdziestkę lub mniej, a inaczej gminy większe. W pierwszych na czele gminy stoi sołtys, wybierany przez wszystkich uprawnionych członków czyli t. zw. zebranie gminne (wybór więc sołtysa jest bezpośredni). Sołtys jest organem wykonawczym, zaś zebranie gminne, złożone ze wszystkich opłacających podatki bezpośrednie (gruntowy, domowy, zarobkowy), tj. ze wszystkich wyborców, jest organem uchwalającym i kontrolującym (analogja do ustroju rzeczypospolitej bezpośredniej). Natomiast w gminach większych (powyżej 40 wyborców) organem wykonawczym, prowadzącym zarząd spraw gminnych jest sołtys, który zależnie od wielkości gminy ma dodanych sobie do pomocy od 2 do 6 ławników. Sołtysa i ławników mianuje reprezentacja gminna z poza swego łona. Natomiast organem uchwalającym i kontrolującym jest wybrana przez uprawnionych do wyboru mieszkańców gminy reprezentacja gminna. Istnieje tu zatem zupełne oddzielenie władzy uchwalającej od władzy wykonawczej.

W Małopolsce organizacja gmin wiejskich oparta jest na podziale władz gminnych na organ uchwalający i kontrolujący, zwany Radą Gminną i na organ rządzący i wykonawczy, noszący nazwę Zwierzchności Gminnej, ale oba te organy są ze sobą zespolone. Rada Gminna zależnie od ilości uprawnionych do wyboru mieszkańców gminy składa się od 8—36 radnych, wybranych na przeciąg lat 6. Wybory — podobnie jak w b. zaborze pruskim — odbywają się według kół, na które podzieleni są wyborcy zależnie od kwoty opłacanych podatków; nadto w kole pierwszem głosują urzędnicy, oraz uprawnieni z tytułu cenzus inteligencji. Prócz tego wchodzą do Rady Gminnej bez wyboru: a) ci członkowie gminy, którzy opłacają $^1/_6$ lub

więcej ogólnej sumy podatków bezpośrednich, przypadających do zapłaty w tej gminie, oraz b) posiadacze własności większej, tzw. tabularnej, która dawniej stanowiła tzw. obszar dworski, a została wcielona do gminy. Nadmienić trzeba, że wielka własność rolna w b. Galicji, zapisana do osobnych ksiąg sądowych, zwanych Tabulą krajową (stąd nazywana własnością tabularną, w przeciwstawieniu do własności małej włościańskiej, zwanej własnością rustykalną), stanowiła osobne jednostki administracyjne, nie wchodzące w skład odnośnej gminy, zwane obszarami dworskimi. Na obszarach tych władzy zwierzchniej nie sprawowała Zwierzchność Gminna wsi, lecz tzw. przełożony obszaru dworskiego, którym był albo sam właściciel majątku, albo ktoś przez niego ustanowiony. Gdzie obszary dworskie bądź dobrowolnie bądź obecnie z mocy ustawy zostały poddane władzy gminnej czyli do niej wcielone, tam właściciel majątku wchodził bez wyboru do Rady Gminnej. Obecnie obszary dworskie w Małopolsce zostały zniesione z tem, że na wschód od Sanu jeszcze ten przepis nie wszedł w życie. Tak złożona Rada Gminna (z członków wybranych i bez wyboru wchodzących) wybiera z pośród siebie również na lat sześć Zwierzchność Gminną, złożoną z naczelnika gminy i dodanych mu do pomocy dwóch przysiężnych. Naczelnik gminy (zwany w życiu codziennem wójtem) przewodniczy posiedzeniom Rady, a zarazem zarządza sprawami gminy tak w zakresie własnym jak i poruczonym. Za czynności zakresu własnego odpowiada przed Radą, za czynności zakresu poruczonego przed Starostwem. Nadto podlega gospodarka gminy nadzorowi władz samorządowych wyższych i władz państwowych. W razie spostrzeżonych nadużyć może nastąpić bądź ukaranie bądź zawieszenie w urzędowaniu Zwierzchności Gminnej, bądź też rozwiązanie całej Rady Gminnej W tych wypadkach następuje mianowanie komisarza gminy na okres czasu aż do przeprowadzenia wyborów nowej Rady i Zwierzchności Gminnej. Do pomocy w prowadzeniu czynności urzędowych ma gmina mieć pisarza gminnego, wobec jednak bardzo szczupłych funduszów przeważnej ilości gmin wiejskich w Małopolsce mało która gmina może się zdobyć na koszta utrzymania osobnego pisarza. Wskutek tego łączy się po dwie lub więcej gmin na utrzymanie wspólnego pisarza, bądź funkcję tę sprawują ludzie, mający także inne zatrudnienie. To powoduje, że instytucja pisarzy gminnych nie funkcjonuje sprawnie. Również z powodu braku zasobów nie są wogóle gminy małopolskie w możności spełnienia należycie ciążących na nich rozlicznych zadań własnego i poruczonego zakresu działania.

Organizacja gmin wiejskich w b. Królestwie Kongresowem, wprowadzona ukazem z r. 1864, złączyła szereg wsi, zwanych obecnie osa-

dami, w jedną gminę zbiorową. Pomimo tego złączenia nie zatarły się granice dawnych wsi czyli osad. Uprawnieni do głosowania (tj. mężczyźni z ukończonemi 21 latami życia, posiadacze większych gruntów) wybierali na zgromadzeniach ogólnych w każdej z osad sołtysa, a zgromadzenie gminne, złożone z ogółu uprawnionych do głosowania w gminie zbiorowej, wybierało wójta. Zatem na czele gminy zbiorowej stał wójt, a do pomocy w zarządzie miał sołtysów. Nadto zgromadzenie gminne wybierało paru pełnomocników dla kontroli gospodarki gminnej. Ciałem uchwalającem więc było zgromadzenie gminne, ciałem kontrolującem pełnomocnicy, organem rządzącym i wykonawczym wójt ze sołtysami. Gminy zbiorowe, rozporządzające znaczniejszemi funduszami, mogły utrzymać swą kancelarję, prowadzoną przez pisarza.

Dekret rządu polskiego z r. 1918 zniósł instytucję pełnomocników oraz zreorganizował zarząd gminny. Na czele gminy zbiorowej stawia on Radę Gminną, złożoną z wójta i 12 członków (oraz zastępcy wójta i 6 zastępców członków) wybranych w powszechnem, tajnem, bezpośredniem i równem głosowaniu przez zgromadzenie gminne na przeciąg lat trzech. Udział w zgromadzeniu gminnem, wraz z prawem czynnem wyborczem (prawem głosowania) ma ogół mieszkańców gminy zbiorowej bez różnicy płci (więc mężczyźni i kobiety), którzy ukończyli 21 lat życia a zamieszkali są w gminie od sześciu miesięcy. Prawo bierne wyborcze (prawo być wybranym) na wójta mają ci członkowie zgromadzenia gminnego, którzy ukończyli 25 lat życia, a umieją czytać i pisać po polsku. Zgromadzenie gminne (bardzo liczne) zbiera się co najmniej raz w rok w celu wysłuchania sprawozdania Rady Gminnej, oraz w celu uchwalenia budżetu gminy. Gdyby zgromadzenie nie uchwaliło budżetu w przepisanym terminie jednego miesiąca, to ustala budżet — na wniosek Rady Gminnej — Sejmik Powiatowy. Natomiast nie narusza ten dekret ustanowionej ukazem instytucji sołtysów poszczególnych osad, z tem tylko, że mają oni obecnie jedynie troskę o osadę, ich miejsce bowiem w zarządzie gminy zbiorowej zajmuje Rada Gminna. Obecny zatem ustrój gminny w b. Królestwie Kongresowem przedstawia się tak, że organem wykonawczym w gminie zbiorowej jest wójt z Radą Gminną, którzy jednakowoż równocześnie są i organem uchwalającym w przeważnej mierze. Następuje tu więc częściowe zespolenie zakresu wykonawczego i uchwalającego. Organem kontrolującym a także uchwalającym w najważniejszych sprawach jest zgromadzenie gminne. Nadto w osadach organem wykonawczym — podległym Radzie Gminnej — są sołtysi. Zgromadzenia osad nie są organem uchwalającym a tylko wybierają sołtysa.

Ten nowy ustrój gminny wykazał w praktyce pewne niedogodności a mianowicie tę, że istnieje trudność odbycia zgromadzeń gminnych dla braku odpowiednich pomieszczeń na tak wielkie zbiorowiska ludzkie, jakiemi są obecne zgromadzenia gminne, obejmujące niemal ogół pełnoletniej*) ludności szeregu wsi, wchodzących w skład gminy zbiorowej. Zgromadzenie tak liczne niezawsze też jest w możności spełnienia należycie swych zadań kontrolnych i uchwalających, wskutek czego cała władza w gminie koncentruje się w ręku wójta i Rady Gminnej, czynnika wykonawczego i uchwalającego, a niedostatecznie kontrolowanego przez zgromadzenie gminne.

Tym pewnym niedogodnościom stara się zapobiec nowy projekt ustawy gminnej dla wsi, który ma mieć moc obowiązującą nie w jednej dzielnicy, ale w całej Polsce (prócz Śląska) i zastąpić dotychczasowe ustawy i postanowienia, obowiązujące w poszczególnych dzielnicach.

I ten nowy projekt opiera się na gminie zbiorowej, gdyż dotychczasowa gmina jednostkowa w b. zaborze pruskim a zwłaszcza w Małopolsce okazała się niezdolna do podołania ciążącym na niej zadaniom ze względu na brak odpowiednich środków finansowych i wypływającej stąd niemożności utrzymania dobrych organów wykonawczych. Wprowadzając gminę zbiorową usuwa jednak projekt zgromadzenia gminne, jako trudne do przeprowadzenia przy obecnem rozszerzeniu ilości uprawnionych z małego grona, istniejącego według ukazu, na najszersze koła mieszkańców gminy zbiorowej bez różnicy płci. Utrzymując w całej pełni te szerokie uprawnienia ogółu mieszkańców, wprowadzone dekretem z roku 1918, więc zatrzymując pełnię praw dla wszystkich — mężczyzn i kobiet — mieszkańców gminy zbiorowej, będących obywatelami państwa, mających 21 lat życia, niepozbawionych praw a zamieszkałych w gminie od sześciu miesięcy, projekt przenosi czynności wyborcze i inne — w miejsce zniesionych zgromadzeń gminnych — na zebrania gromad. Zebrania bowiem osad, jako obejmujące znacznie mniejszą ilość ludności, są łatwe do przeprowadzenia. Zarazem projekt nowej ustawy rozdziela władzę wykonawczą od władzy uchwalającej i kontrolującej, przyczem odbiera ją ciałom zbyt licznym — jakiemi są zgromadzenia — a przenosi tę władzę w całej pełni na Radę Gminną, inaczej skonstruowaną od dotychczasowej, a odłączoną od zarządu gminnego.

Organizacja zatem gminy wiejskiej — według nowego projektu — ma być w Polsce następująca: każda dotychczasowa wieś, kolonja, je-

*) Pełnoletność w Polsce nabywa się z ukończonym 21 rokiem życia (o ile nie następuje wcześniejsze upełnoletnienie przez władze sądowe).

dnostkowa osada (np. małe miasteczka w Kongresówce, nieuznane za miasto lecz za osadę), a także każdy obszar dworski stanowią osobną całość, zwaną gromadą. Pewna ilość takich osad (a więc tak wsi, ewent. miasteczek, obszarów dworskich) łączy się w jedną gminę zbiorową. Każda osada ma swoje osobne zebranie gromadzkie (a więc w danej wsi jest osobne zebranie gromadzkie mieszkańców wsi, a osobne tych, którzy mieszkają na obszarze dworskim, więc właściciela majątku, jego domowników i służby folwarcznej). W zebraniu tem biorą udział wszyscy mieszkańcy osady — bez różnicy płci — którzy: a) ukończyli 21 lat życia, b) są obywatelami państwa, c) nie są pozbawieni uprawnień obywatelskich i d) mieszkają od pół roku w tej wsi. Zadania tego zebrania są następujące: 1. wybór na przeciąg lat trzech sołtysa osady i jego zastępcy, który to wybór musi być zatwierdzony przez Wydział Powiatowy; 2. wybór członków do Rady Gminnej; 3. zarząd majątkiem gminnym, leżącym na terenie osady, pod kontrolą i w myśl poleceń zarządu gminy zbiorowej; 4. naradzanie się nad potrzebami osady i przedstawianie odnośnych żądań władzom gminy zbiorowej. Sołtys przewodniczy zebraniu gromadzkiemu, oraz jest wykonawcą tak uchwał tego zebrania, jak poleceń zarządu gminy zbiorowej.

Każda osada (a więc i obszar dworski) wybiera do Rady Gminnej (gminy zbiorowej) zasadniczo po jednym radnym, a nadto, jeśli ma więcej niż stu członków, to jeszcze po jednym radnym za każdych dalszych stu członków (a więc np. osada o tysiącu członków wybierze 10 radnych). Wybór radnych odbywa się na przeciąg trzech lat. Ta Rada Gminna, złożona z radnych, wybranych przez wszystkie osady wchodzące w skład gminy zbiorowej, wybiera na 3 lata zarząd gminy, złożony z wójta i ławników, z pośród członków gminy posiadających prawo wyborcze (a więc z poza swego grona). Wybór ten podlega zatwierdzeniu przez Wydział Powiatowy. Ławników ma być najmniej dwóch, a liczba ich powinna wynosić jedną dziesiątą część członków Rady (więc jeśli Rada będzie miała 20 lub mniej niż 20 członków, to 2 ławników, jeśli np. będzie radnych 40, to 4 ławników). Zarząd gminny wybiera jednego z ławników na zastępcę wójta. Wójt i jego zastępca muszą mieć ukończonych 25 lat życia. Rada Gminna jest organem uchwalającym i kontrolującym, zarząd gminy organem wykonawczym, prowadzącym wszelkie sprawy gminy. Do pomocy ma zarząd gminy sołtysów, pisarza gminnego względnie innych funkcjonarjuszy gminnych. W razach złego funkcjonowania gminy rozwiązuje Radę Gminną względnie składa z urzędu (usuwa) wójta i ławników wojewoda, na podstawie uchwały Rady Wojewódzkiej. W razie rozwiązania czy

Rady Gminnej czy zarządu gminnego mianuje Rada Wojewódzka kierownika gminy na czas do przeprowadzenia nowego wyboru.

Pisarza gminnego mianuje zarząd gminny, ale tylko z pośród listy kandydatów, przedstawionej przez Wydział Powiatowy. Usunięcia pisarza z urzędu dokonać może zarząd gminny jedynie za zgodą Wydziału Powiatowego.

Projekt nowej ustawy gminnej nie uznaje instytucji przynależności do jakiejś specjalnej gminy i płynących stąd pewnych przywilejów; niema też tu tzw. uczestników; istnieje jedynie podział na członków gminy, tj. zamieszkałych w gminie stale od pół roku i obcych, przygodnych. Każdy obywatel polski jest równouprawniony w każdej gminie na terenie państwa polskiego z tem tylko zastrzeżeniem, że musi przebywać 6 miesięcy w gminie, by miał w niej prawo wyborcze; natomiast możność korzystania z wszelkich urządzeń gminy jest zagwarantowana w każdym czasie dla każdego mieszkańca.

Zakres działania gminy naszej dzieli się na zakres własny i poruczony. Do zakresu własnego należą takie sprawy jak zarząd majątkiem gminnym, utrzymanie bezpieczeństwa publicznego, policji polowej (strzeżenia zboża w polu), zakładania dróg, placów, mostów itp., sprawy komunikacji, nadzoru środków spożywczych, targów i używanych na targach miar, przestrzegania zdrowotności i czystości, utrzymywania cmentarzy, rozstrzygania spraw budowlanych, policji ogniowej i moralności, sprawy szkolne, sprawy ubogich i aprowizacyjne. Nadto ma gmina sobie zlecane do wykonania najrozmaitsze sprawy administracji państwowej, objęte nazwą zakresu poruczonego, jak sprawy wojskowe, podatkowe, wykazów statystycznych itp. I w Polsce jest gmina tak podstawą samorządu naszego, jak też najniższym organem zarządu państwowego, wykonywanego zastępczo za władze państwowe.

D) Gmina miejska

Miastami zowiemy te gminy, którym w dawnych czasach zostały nadane specjalne przywileje miejskie, czyli t. zw. prawo miejskie (prawo odbywania targów i jarmarków, t. zw. składowe, szeroki samorząd itp.), bądź też, które za miasta zostały uznane w drodze ustaw. Pierwsze miasta powstają w Polsce bardzo wcześnie, bo już w pierwszych czasach jej istnienia. Rozszerzenie się jednak miast następuje w Polsce po pierwszym napadzie Tatarów w XIII w., kiedy dla zaludnienia opustoszałego kraju zaczęto sprowadzać osadników, głównie z Niemiec, a osiedlając ich, nadawano im niemieckie prawo miejskie, zawierające szereg przywilejów. Dzięki poparciu naszych królów, a szczególnie Kazimierza W., rozwinęły się miasta w Polsce znakomicie, głównie z końcem wieków śre-

dnich. Pozyskały one szeroki samorząd, uprawniający do wyboru Magistratu, złożonego z burmistrza i rajców, a powołanego do zarządzania miastem i jego majątkiem. Miały też własne sądownictwo, tak dla sądzenia sporów między mieszczanami, jak i karania zbrodni popełnionych w mieście; sądy te były złożone z wójta i ławników przysięgłych. Wreszcie miały nasze miasta i autonomję, polegającą na możności uzupełniania przepisów prawa miejskiego (zwanego magdeburskiem) uchwałami ludności miejskiej, noszącemi nazwę „wilkirzy". Miasta nasze dzieliły się na królewskie (podległe tylko królowi, który nadawał im prawo miejskie; miasta te miały przedstawicieli w Sejmie), oraz na prywatne (założone przez duchowieństwo lub właścicieli większych dóbr, gdzie zakładający nadawał miastu prawo). Od XVI w. rozpoczyna się walka między szlachtą a miastami, która doprowadza do ograniczenia i swobód miejskich i uprawnień mieszczańskich, a dalej do upadku naszych miast z końcem w. XVII i w wieku XVIII. Dopiero Sejm Wielki (Czteroletni) zajął się losem miast, odnowił ich prawa i przywileje, uwolnił je z pod władzy wojewodów i starostów, przywrócił im prawo wyboru burmistrza, rajców, wójta i ławników, oraz dopuścił na nowo „plenipotentów" miast do udziału w obradach Sejmu. Upadek państwa polskiego powstrzymał proces odradzania się miast polskich. Odtąd kształtowało się życie naszych miast przeważnie na obcych przepisach, jedynie w b. Galicji normował ustrój ich Sejm Krajowy, złożony przeważnie z Polaków.

Obecna zatem organizacja samorządu miejskiego — podobnie jak wiejskiego — opiera się na szeregu zupełnie odrębnych norm prawnych w każdym z byłych trzech zaborów, a zarazem — jak dla wsi — jest w toku utworzenie ustawy państwowej, któraby unormowała jednolicie dla całego państwa (z wyjątkiem Śląska) ustrój naszych miast. Dotychczas obowiązujące w tej kwestji przepisy w poszczególnych dzielnicach różnią się zasadniczo tak co do podstaw prawa wyborczego, jak i co do sposobu powoływania zarządów miast, jak wreszcie i co do stosunku samorządu miejskiego zarówno w odniesieniu do państwa, jak i do samorządu wyższego stopnia. W szczególności zaś zasadnicze różnice ustrojowe zachodzą między miastami w b. zaborze austrjackim a miastami w obu innych zaborach.

W Małopolsce unormowały ustawy krajowe (uchwalone przez b. Sejm Galicyjski) osobno organizację małych miast i miasteczek (131 miast i miasteczek), osobno organizację trzydziestu jeden miast większych, a nadto specjalne statuty zawierają przepisy w sprawie ustroju m. Lwowa oraz ustroju m. Krakowa. Miejskie gminy mniejsze mają ten sam ustrój, co gminy wiejskie w Małopolsce, a więc tę samą podstawę wyborczą opartą na kołach, złożonych z uprawnionych do wyboru z tytułu „cen-

zus“ podatkowego i inteligencji. Ilość członków Rady Gminnej w tych miasteczkach — podobnie jak we wsiach — zależy od ilości wyborców i wynosi od 8 do 36 radnych z wyboru, oraz ewentualnych radnych bez wyboru obu kategoryj (więc bądź z tytułu opłacanego podatku bądź z tytułu włączonego obszaru dworskiego). Ta Rada Gminna jest organem uchwalającym i kontrolującym, wybieranym na przeciąg lat sześciu z tem, że co 3 lata ustępuje naprzemian jedna jej połowa. Rada wybiera — również na przeciąg lat sześciu — Zwierzchność Gminną, tj. naczelnika gminy i 2—5 assesorów z łona Rady, jako organ zarządzający sprawami miejskiemi i wykonywający uchwały Rady. Naczelnik gminy przewodniczy obradom Rady i ma prawo zawieszania jej uchwał do rozstrzygnięcia przez Wydział Powiatowy, względnie przez Starostwo. W miastach większych (31) Małopolski nosi Rada Gminna nazwę Rady Miejskiej i pochodzi w całości z wyboru. Składa się ona z 36 radnych i 18 zastępców wybranych na lat sześć z tem, że co trzy lata ustępuje połowa. Rada Miejska wybiera z grona radnych burmistrza, jego zastępcę i 3—5 asesorów na przeciąg lat sześciu. Rada Miejska jest — podobnie jak w reszcie gmin — organem uchwalającym i kontrolującym. Organem wykonawczym jest w tych większych miastach Magistrat, złożony z burmistrza, zastępcy i asesorów, który załatwia sprawy kolegjalnie. Burmistrz przewodniczy Radzie Miejskiej, ma możność zawieszania jej uchwał, kieruje Magistratem i jest przełożonym urzędników miejskich. Magistrat jest kontrolowany tak przez Radę Miejską, jak przez organa rządowe i samorządowe wyższego typu. Organizacja miast Lwowa i Krakowa opiera się na statutach, uchwalonych przez Sejm Galicyjski na podstawie wniosków uchwalonych przez Radę Miejską. Organem uchwalającym jest Rada Miejska, która wybiera z pośród siebie na 6 lat prezydenta i wiceprezydentów, ci znów mają tak funkcje burmistrzów, jak i przeważną część funkcyj Starostw i Wydziałów Powiatowych. Prezydjum, wspólnie z gronem wyższych urzędników miejskich, stanowi Magistrat, obradujący kolegjalnie. Prezydenci przewodniczą obradom Rady, kierują Magistratem i administracją miejską.

W b. Królestwie Kongresowem i w b. zaborze pruskim istnieje rozgraniczenie w miastach organu uchwalającego od wykonawczego. Organizacja miejska jest zbliżona do siebie w obu tych dzielnicach.*) Rada Miejska pochodzi z wyborów (np. w Kongresówce na 3 lata) a prze-

*) Ustrój miast w b. zaborze pruskim opiera się na ustawie pruskiej (t. zw. organizacja „steinowska“), w b. Kongresówce zaś na ustawie badeńskiej, nieco zmodyfikowanej.

wodniczy jej obradom prezes Rady (względnie jego zastępcy), który reprezentuje miasto, ale który nie ma żadnego udziału w czynnościach wykonawczych. Magistrat jest organem wykonawczym dla uchwał Rady Miejskiej, prowadzącym całą administrację miejską. Na czele Magistratu stoi burmistrz, w miastach większych, jak Warszawa, Łódź, Lublin i Poznań (oraz w miastach ponad 25.000 mieszkańców w Kongresówce) noszący nazwę prezydenta miasta. Burmistrze czy prezydenci miasta nie są — jak w Małopolsce — członkami Rady, lecz są funkcjonarjuszami mianowanymi bądź na kadencję Rady Miejskiej, bądź na czas dłuższy. W Kongresówce są oni mianowani na lat 3. To samo odnosi się do zastępców burmistrza, względnie wiceprezydentów. Ta nominacja nie jest związana z jakiemś zamieszkaniem w gminie, lecz owszem może ona paść na osoby z poza gminy, jeśli tylko dają one gwarancję uzdolnienia do sprawowania urzędu burmistrzowskiego. Burmistrze względnie prezydenci mają prócz zastępców dodanych sobie do pomocy ławników, których w b. zaborze pruskim mianuje się z poza grona Rady, w b. zaś Kongresówce wybiera się z łona Rady i to w ilości 10% członków Rady, głosowaniem proporcjonalnem. Burmistrze względnie prezydenci, ich zastępcy i ławnicy stanowią łącznie Magistrat, obradujący kolegjalnie a kontrolowany przez Radę Miejską. Widzimy więc z tego, że Rada ze swem przewodnictwem jest organem ściśle obywatelskim, wychodzącym z wyborów, Magistrat zaś jest organem, bądź w zupełności (w Poznańskiem) bądź w przeważnej mierze (jak w b. Kongresówce) biurokratycznym, złożonym z urzędników mianowanych stale lub na pewien okres czasu. Wobec tej różnorodności możliwe są konflikty między temi dwoma czynnikami, skutkiem czego przewidziane jest w b. zaborze pruskim rozstrzyganie takich sporów przez Sąd Administracyjny. W b. Kongresówce inne jest stanowisko miast mniejszych a inne większych w stosunku do organów samorządowych i rządowych. I tak miasta z ludnością mniejszą niż 25.000 podlegają Sejmikom Powiatowym, miasta z ludnością większą podlegają dopiero Radzie Wojewódzkiej. Jedne i drugie z wyjątkiem Warszawy, Łodzi i Lublina mają wykonywać polecenia starostów. Miasta Łódź i Lublin są podległe wojewodzie, natomiast Warszawa stanowi sama województwo i podlega kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Ustrój miast w Kongresówce opiera się na prawie wyborczem powszechnem, równem, tajnem, bezpośredniem, bez różnicy płci i proporcjonalnem.

Zamierzona reforma ustroju gminnego miejskiego dla całego państwa (z wyjątkiem Śląska) opiera się na następujących zasadach. Okres urzędowania Rad Miejskich ma wynosić lat cztery. Czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej mają wszyscy mieszkańcy miasta bez różnicy płci,

którzy są obywatelami polskimi, nie są pozbawieni prawa wyborczego, mają ukończonych 21 lat życia, a mieszkają w danem mieście od roku. Prawo być wybranym do Rady ma każdy mieszkaniec miasta, który posiada czynne prawo wyborcze, ukończył lat 25, a umie czytać i pisać po polsku. Rada ma się składać — zależnie od ilości mieszkańców miasta — z ilości radnych od 12 do 75. Tylko Lwów, Poznań, Łódź i Kraków mają mieć po 100 radnych, zaś Warszawa 120 radnych. Wyborami kieruje jako komisarz wyborczy wyznaczony sędzia wraz z Komisją Wyborczą, przez niego mianowaną, a złożoną z 4 wyborców, mających bierne prawo wyborcze. Głosowanie ma być powszechne, równe, tajne, bezpośrednie i proporcjonalne. Burmistrz, względnie prezydent miasta ma być mianowany z poza członków Rady Miejskiej na okres kadencji Rady Miejskiej, z możnością przedłużania tej nominacji na dalsze okresy. To samo odnosi się do zastępców burmistrza, względnie wiceprezydentów, oraz do ławników. Tych ostatnich powołuje Rada Miejska w drodze głosowania proporcjonalnego. Rada Miejska, obradująca pod przewodnictwem wybranego przez siebie ze swego łona prezesa (i wiceprezesów), jest powołana do uchwalania oraz kontrolowania spraw gospodarki miejskiej. Zarząd miasta spoczywa wyłącznie w rękach Magistratu pod kierunkiem burmistrza względnie prezydenta. Widzimy z powyższego, że Rada Miejska ma być organem obywatelskim (z wyborów), Magistrat organem poniekąd biurokratycznym (urzędniczym). Ma być też przewidziana możność, by okres urzędowania Magistratu mógł być dłuższy, niż kadencja Rad Miejskich. Zakres działania miast jest podzielony na własny (analogicznie jak gminy wiejskiej) i poruczony przez państwo. Ten ustrój gminy miejskiej, opierający się na stosunkach istniejących już przeważnie w Poznańskiem a częściowo i w b. Królestwie Kongresowem, miałby być uchwalony przez Sejm dla całego państwa. Pojawiają się jednak także i dążenia, głównie ze strony miast kresowych, zmierzające do tego, by Sejm uchwalił tylko ogólne zasady organizacji miejskiej, zatem by stworzył ustawę ramową, w granicach której miałyby Rady Miejskie możność tworzenia własnych statutów, normujących szczegóły tej organizacji zależnie od miejscowych warunków. Statuty takie miałyby ulegać zatwierdzeniu ze strony państwa.

Projektowana organizacja miejska — podobnie jak organizacja wsi — nie żąda dla korzystania z uprawnień i urządzeń miejskich przynależności do miasta, czy opłacania podatków w pewnej wysokości. Daje ona pełnię praw w każdem mieście wszystkim obywatelom państwa, żądając jedynie rocznej osiadłości, o ile chodzi o prawa wyborcze do Rad Miejskich.

E) Samorząd powiatowy i wojewódzki

Konstytucja nasza w kilku miejscach kładzie nacisk na doniosłość samorządu dla państwa i podkreśla, że ustrój państwa polskiego oprze się na szerokim samorządzie terytorjalnym z tem, że państwowe ustawy przekażą ciałom uchwalającym tego samorządu także i prawo autonomji czyli pewien zakres ustawodawstwa. Zakres ten ustawodawczy rozciągać się ma na dziedzinę administracji, oświaty i gospodarstwa. Rozumie się, że zakres ten autonomji, przyznanej ciałom samorządowym, nie będzie dorównywał szerokiej autonomji, przyznanej województwu śląskiemu, gdyż prowincja ta ma mieć pewne specjalne ustosunkowanie do państwa, wywołane pewnemi właściwościami kraju.

Samorząd wyższego rzędu kształtował się — podobnie jak samorząd gminny — na zupełnie odmiennych podstawach w każdym z trzech byłych zaborów. Najszerszy samorząd istniał w b. zaborze austrjackim, gdzie w dodatku Sejmom Krajowym (a szczególnie galicyjskiemu) była przyznana daleko idąca autonomja. Samorząd w tym zaborze miał własne organa wykonawcze, istniejące równolegle obok władz państwowych, z szerokim własnym zakresem działania. Znacznie ciaśniejszy zakres miał już samorząd w b. zaborze pruskim. Natomiast b. Królestwo Kongresowe nie posiadało wcale samorządu wyższego stopnia, tu więc wskrzeszone państwo polskie zastało zupełną lukę w tej ważnej dziedzinie, którą musiało się starać — bodaj przejściowo — zapełnić przez wprowadzenie tymczasowych urządzeń, zanim organizacja samorządu wyższego stopnia da się uregulować na jednolitych podstawach dla całości państwa.

Organizacja samorządu w Małopolsce polega w powiatach na Radach Powiatowych, wybieranych na zasadzie reprezentacji interesów, wyrażających się w 4 grupach przedstawicieli, a to wielkiej własności, najwyżej opodatkowanych w przemyśle i handlu, przedstawicieli miast i przedstawicieli małej własności rolnej. Z łona Rady Powiatowej wychodzi Wydział Powiatowy jako organ wykonawczy. Na czele Rady Powiatowej i Wydziału Powiatowego stoi prezes i jego zastępca, wybierani przez Radę Powiatową, którzy zarazem nadzorują czynności funkcjonarjuszy powiatowych, jak sekretarza, inżyniera itd.

Wydział Powiatowy — między innemi sprawami — sprawuje zarząd majątku powiatowego i dochodów z dodatków do podatków państwowych, nadzoruje gospodarkę gmin miejskich i wiejskich w powiecie, zarządzał drogami samorządowemi, do niego też należy popieranie rolnictwa i hodowli, miał pewien wpływ na szkolnictwo przez wysyłanie delegatów do istniejących w powiatach Rad Szkolnych itp.

Ponad tym samorządem powiatowym stał samorząd i autonomja krajowa dla całej Małopolski. Organem jej ustawodawczym był Galicyjski Sejm Krajowy z bardzo obszernym zakresem działania tak na polu ustawodawstwa krajowego, jak też kontroli działalności niższych władz samorządowych. Organem wykonawczym Sejmu był Wydział Krajowy, złożony z wybranych przez Sejm sześciu członków z pośród posłów sejmowych. Sejmowi i Wydziałowi Krajowemu przewodniczył marszałek krajowy (mianowany z pośród posłów sejmowych). Marszałek krajowy z Wydziałem Krajowym urzędowali stale i kierowali biurami Wydziału Krajowego. Instytucja ta została zniesiona ustawą państwa polskiego, a w jej miejsce, aż do czasu utworzenia nowej organizacji samorządu w całem państwie, utworzono przejściowy organ samorządowy dla całej Małopolski pod nazwą „Tymczasowego Wydziału Samorządowego", złożony z generalnego delegata rządu jako przewodniczącego i 6 członków, wybranych przez Sejm Ustawodawczy. W razie zwinięcia Generalnej Delegatury Rządu — wskutek wprowadzenia w Małopolsce województw — przed utworzeniem nowej organizacji samorządu wojewódzkiego, miałby być mianowany osobny przewodniczący Tymcz. Wydziału Samorządowego.

W b. zaborze pruskim nastąpiła reorganizacja samorządu z chwilą wejścia tej dzielnicy w skład państwa polskiego. Przy tej reformie rozszerzono zakres samorządu i przystosowano go do nowego podziału terytorjalnego władz państwowych (tj. województw i starostw) w tej ziemi. W szczególności szeroki zakres działania uzyskały Starostwa Krajowe, których działanie rozciąga się na obręb województwa; mają one organizację kolegjalną, ze starostą krajowym na czele. Zakres ich działania częściowo przypomina zakres samorządu w Małopolsce, z wyjątkiem nadzoru nad samorządem niższym; podlegają te Starostwa nadzorowi Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej.

Podobnie jak b. Wydział Krajowy w Małopolsce mają Starostwa Krajowe swych własnych funkcjonarjuszów, niezawiśle od Urzędów Wojewódzkich. Prowadzą one — między innemi — zarząd swoich finansów, zarząd dróg, kolejek, sprawy dobroczynne, mają własne organizacje bankowe itp. Organizacja samorządu w tej dzielnicy obejmuje dalej Wydziały Powiatowe, ze starostą-urzędnikiem na czele. Organizacja ta samorządowa znajduje się również w stadjum przejściowem i ma być unormowana ustawą państwową w związku z nową organizacją samorządu powiatowego i wojewódzkiego w całej Polsce.

W b. Kongresówce zaraz po wskrzeszeniu państwa polskiego, bo już w grudniu 1918 r., wprowadzono samorząd powiatowy dekretem rządowym. W r. zaś 1919 poszło za tem utworzenie tymczasowych

urządzeń samorządu wojewódzkiego. Samorząd powiatowy składa się z organu uchwalającego zwanego Sejmikiem Powiatowym, oraz organu wykonawczego, tj. zarządzającego sprawami samorządowemi w powiecie, rozstrzygającego poszczególne sprawy i czuwającego nad wykonaniem postanowień Sejmiku; ten wykonawczy organ nazywa się Wydziałem Powiatowym. Sejmik wybiera do Wydziału 6 członków z pośród mieszkańców powiatu, mających bierne prawo wyborcze. Sejmik Powiatowy składa się z delegatów wszystkich bez wyjątku gmin zbiorowych (wiejskich) w powiecie, po 2 od każdej gminy, wybranych przez Rady Gminne, oraz z delegatów tych miast w powiecie, których cyfra mieszkańców jest niższa, niż 25.000. Miasta te w stosunku do ilości mieszkańców wybierają od 2—5 delegatów do Sejmiku w ten sposób, że prawo wyboru wykonywają członkowie Rady Miejskiej i Magistratu. Obradom Sejmiku przewodniczy starosta (a nie jak w Małopolsce wybrany z łona Rady Powiatowej prezes), następuje tu zatem zespolenie czynnika samorządowego z czynnikiem biurokratycznym, podobnie jak w Poznańskiem. To zespolenie istnieje też w Wydziale Powiatowym, któremu również przewodniczy starosta-urzędnik. Czas trwania kadencji Sejmików i Wydziałów Powiatowych wynosi trzy lata. Wprowadzanie w życie tak uchwał Sejmiku, jak rozstrzygnięć, zarządzeń i uchwał Wydziału Powiatowego należy przeważnie do Starostwa (tj. do organu administracji państwowej), które jest biurem owych ciał samorządowych, choć mogą one mieć i pewne własne organy (np. inżynierów), ale pod kierunkiem starosty. Miasta liczące 25.000 mieszkańców lub wyżej nie wchodzą w skład powiatowego związku komunalnego. Zakres działania powiatowych związków komunalnych jest własny i poruczony. Do pierwszego należy zarząd finansów, dróg, ochrona rolnictwa, przemysłu i handlu, sprawy szkolne, zdrowotne, dobroczynne i moralności; do drugiego nadzór nad gminami (z wyjątkiem większych miast).

W samorządzie wojewódzkim jeszcze bardziej przejawia się stan przejściowy. Tam brak dotąd właściwego ciała samorządnego uchwalającego, które odpowiadałoby Sejmikowi Powiatowemu, o ile idzie o powiat. Istnieje tylko organ odpowiadający co do swej istoty Wydziałowi Powiatowemu, zatem organ o charakterze wykonawczym i opinjującym. Jest nim Rada Wojewódzka. Przewodniczy jej wojewoda lub jego zastępca, a składa się ona tak z elementów samorządowych jak i biurokratycznych. Pierwszą kategorję jej członków stanowią delegaci Sejmików Powiatowych, z każdego po jednym delegacie, oraz delegaci miast wyłączonych z powiatów (tj. z ludnością od 25.000 wzwyż), również po jednym delegacie z miasta. Drugą kategorję stanowią przedstawiciele wszelkich działów administracji państwowej w województwie, tak bezpośrednio podlegający wo-

jewodzie, jak też i nienależący do zarządu wojewódzkiego. Nadto w skład Rad Wojewódzkich wchodzą delegowani sędziowie. Rada Wojewódzka załatwia sprawy bądź na pełnych posiedzeniach, bądź też w wyłonionych przez nią sekcjach, do których prócz 3 członków samorządowych również muszą wchodzić jeden urzędnik i jeden sędzia. Wprowadzanie w życie postanowień Rady Wojewódzkiej należy do województwa, tj. do władzy rządowej. I tu więc istnieje najściślejsze zespolenie czynników samorządowych (obywatelskich) z czynnikiem administracyjnym rządowym. Przytem tak w województwach jak i powiatach samorząd posługuje się przeważnie do przeprowadzenia swych uchwał i zarządzeń organami państwowemi.

Przyszłą formę organizacji władz samorządowych wyższego rzędu określa już obecnie w ogólnych rysach konstytucja państwowa: przedewszystkiem stwierdza ona — o czem wyżej wspomniano — że reprezentacjom samorządowym będzie przyznana w pewnej mierze autonomja, a nadto podkreśla konstytucja, że wogóle prawo stanowienia (uchwalania) w sprawach należących do zakresu działania związków samorządu będzie przyznane radom obieralnym. Natomiast czynności wykonawcze w obszerniejszem słowa znaczeniu, tj. postanawianie, jak należy wprowadzać uchwały w życie i rozstrzyganie poszczególnych spraw — o ile chodzi o samorząd wojewódzki i powiatowy — mają należeć do organów opartych (analogicznie do dzisiejszych Rad Wojewódzkich i Wydziałów Powiatowych w Kongresówce) na zespoleniu delegatów ciał samorządowych z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod przewodnictwem tych ostatnich. Przyszła zatem organizacja samorządu powiatowego i wojewódzkiego opierać się będzie na ciałach uchwalających, wybranych na ogólnych zasadach prawa wyborczego przez ludność, a to na Sejmikach Powiatowych i Sejmikach Wojewódzkich, przyczem tym ostatnim będzie przysługiwał pewien zakres ustawodawczy (autonomja). Jedne i drugie sejmiki będą wybierały swoich delegatów (możliwie z poza sejmiku) do ciał czuwających nad wykonaniem uchwał, tj. do Wydziałów Powiatowych i Rad Wojewódzkich, gdzie ci delegaci — pod przewodnictwem starosty, wzgl. wojewody (czy ich zastępców) — będą rozstrzygali sprawy wspólnie z czynnikiem rządowym. Rozstrzygnięcia wprowadzać będą w życie urzędnicy państwowi, bądź specjalni funkcjonarjusze samorządowi pod kierunkiem starosty czy wojewody, a pod nadzorem Wydziału Powiatowego czy Rady Wojewódzkiej. Nadzór nad ciałami samorządu niższego rzędu będą wykonywały ciała samorządowe wyższego stopnia. Konstytucja przewiduje też możność łączenia się jednostek samorządowych dla wspólnego przeprowadzenia pewnych zadań natury gospodarczej

(jak np. budowy kanałów czy dróg przechodzących parę powiatów), bez względu na przynależność swą do wyższej jednostki samorządu terytorjalnego. A więc może się złączyć dla przeprowadzenia wspólnego zadania parę gmin lub parę powiatów lub nawet dwa lub więcej województw*). Wreszcie zapewnia konstytucja samorządowi odpowiednie źródła dochodów, odgraniczone ściśle od źródeł dochodów państwa. Z powyższych uwag o samorządzie terytorjalnym w Polsce wynika, że ustrój naszego państwa oparty będzie w poważnym stopniu na zdrowej, rozporządzającej potrzebnemi funduszami organizacji samorządowej. Państwo zdaje sobie w pełni sprawę z doniosłości tej kwestji; państwo nasze bowiem składa się z bardzo obszernego terytorjum o różnych stosunkach kulturalnych, etnograficznych, gospodarczych i społecznych. W takich stosunkach zastosowanie szerokie samorządu a nawet przyznanie mu, w jego najwyższym stopniu, pewnego zakresu autonomji, jest koniecznością państwową, nie mówiąc już o znaczeniu tej sprawy dla zaprawienia szerokich sfer obywateli do praktycznego zajmowania się administracją państwową. Uwzględniając jednak te potrzeby państwa i społeczeństwa zmierza nasze ustawodawstwo do tego, by zapewnić jak największe zespolenie naszych organów administracyjnych (przez wspólne przewodnictwo) w celu sprawnego ich działania.

O ile chodzi o wzajemny stosunek władz państwowych i samorządowych, to widzimy, że na stopniu najwyższym władzy wykonawczej (czyli ministerstwa i władze centralne) istnieją jedynie władze rządowe. Na dwóch dalszych stopniach, tj. w województwach i powiatach istnieją władze państwowe obok władz samorządowych. Na stopniu najniższym, tj. w gminie istnieje jedynie władza samorządowa tak dla spraw samorządowych, jak i państwowych (z wyjątkiem największych miast będących powiatami).

F) Inne rodzaje samorządu

Prócz samorządu terytorjalnego dopuszcza nasza konstytucja w szerokiej mierze także samorząd wyznaniowy, narodowościowy i gospodarczy, a nadto zapewnia ona udział czynnika obywatelskiego (powołanego w drodze wyborów) w wykonywaniu zadań administracji państwowej. I tak postanawia konstytucja, że nietylko kościół rzymsko-katolicki jako religja przeważnej większości narodu, ale także kościoły mniejszości religijnych, uznane prawnie, rządzą się własnemi prawami (tj. mają autonomję), a z tego uprawnienia wynika możność podejmowania przez władze odno-

*) Upoważnienie do takich połączeń może być jednak udzielone tylko osobną ustawą państwową.

śnych wyznań całego szeregu czynności natury administracyjnej, tj. wykonywania samorządu. W szczególności zaś uprawniony jest każdy związek religijny, uznany przez państwo, prowadzić samodzielnie swe sprawy wewnętrzne, a więc prowadzić spisy swych wyznawców (Księgi stanu cywilnego), wystawiać dokumenty dotyczące urodzin, śmierci, zaślubin itp., potwierdzać stan rodzinny czy zamożności swych członków (świadectwa ubóstwa), utrzymywać własne biura administracyjne, przeprowadzać wybory do swych organizacyj, instytucyj, rad itp., nabywać i utrzymywać realności i wogóle majątki nieruchome i ruchome potrzebne dla swych celów. Do tych władz wyznaniowych należy zarząd majątkiem posiadanym przez dane wyznanie czy jego instytucje; mogą one posiadać własne zakłady dla celów naukowych, dobroczynnych i wyznaniowych, otrzymywać specjalne fundacje stypendyjne i inne, jednem słowem prowadzić własną administrację samorządową w szerokim zakresie, byleby tylko nie przekraczały w niczem ustaw państwowych.

Tak samo zapewnia konstytucja mniejszościom narodowym swobodny rozwój i pieczę nad własnemi sprawami, a to tak przez pewien zakres autonomji, jak też i samorządu. Samorząd ten (a wraz z nim i autonomja) pomyślany jest w ten sposób, że w obrębie samorządu terytorjalnego — gdzie tego będą wymagały stosunki etnograficzne, tj. gdzie będzie mieszana narodowo ludność — będą tworzone osobne związki narodowościowe (t. zw. Kurje Narodowe), dla zawiadywania potrzebami danej narodowości. I tak, czy w Sejmikach Wojewódzkich czy Powiatowych sprawy kulturalne itp., należące do tego ciała samorządowego, nie będą musiały być rozstrzygane przez pełny Sejmik, lecz dla załatwiania tego rodzaju spraw, związanych z rozwojem narodu, może Sejmik dzielić się na Kurje Narodowe (np. polska, ruska, białoruska, niemiecka itp.), do których będą należeli jedynie członkowie Sejmiku danej narodowości. Kurje takie będą decydowały — w zastępstwie pełnego Sejmiku — o sprawach np. potrzeb szkolnych, oświatowych, wyznaniowych itp. dla części ludności tej narodowości, wydatki zaś na te potrzeby będą pokrywały z odpowiedniej części dochodów samorządowych, opłacanych przez podatników tej narodowości. To popieranie rozwoju narodowości idzie jeszcze dalej, bo konstytucja przyrzeka, że państwo w razie potrzeby będzie zasilało ze środków państwowych fundusze takich kuryj. Rozumie się, że organom państwowym będzie zapewniona kontrola działalności takich kuryj samorządu narodowego, by nie przekraczały one przyznanego im zakresu działania i obowiązujących ustaw.

Zarazem zapowiada konstytucja nasza stworzenie szerokiego samorządu gospodarczego dla poszczególnych działów życia gospodarczego

w państwie, a więc Izb Rolniczych, Handlowych, Przemysłowych, Rzemieślniczych, Pracy Najemnej (Robotniczej) itp. Wszystkie tego rodzaju Izby Gospodarcze w państwie będą wybierane przez odnośne koła gospodarcze, same zaś będą znów wybierały swoich delegatów do „Naczelnej Izby Gospodarczej Rzeczypospolitej". Ta Naczelna Izba będzie organem o poważnym wpływie na normowanie życia gospodarczego w państwie. Będzie ona powołana do ścisłego współdziałania z centralnemi władzami państwowemi w zakresie kierowania życiem gospodarczem i w zakresie wypracowywania projektów ustaw w dziedzinie gospodarczej, a to przez dawanie inicjatywy, opinij fachowych itp. Obok tych izb samorządu gospodarczego będą też utrzymane Izby zawodowe, jak: Lekarska, Adwokacka, Notarjalna, Aptekarska itp., nietylko dla obrony interesów zawodowych i dla samorządnego regulowania swoich spraw, ale też dla wspierania władz państwowych w ich działalności na odnośnych polach administracji państwowej.

Wreszcie wprowadza konstytucja, oraz szereg innych już wydanych ustaw, współdziałanie obywatelstwa, w osobach jego wybranych reprezentantów, w pełnieniu zadań administracyjnych przez władze państwowe. Jest to już przeprowadzone na szeregu działów, jak współdziałanie czynnika obywatelskiego w Komisjach Ziemskich (dla przeprowadzenia reformy rolnej) Okręgowych, Grodzkich, Powiatowych i Miejscowych, w Komisjach Rekwizycyjnych (zajęcia dobra prywatnego za odszkodowaniem na rzecz wojska czy innych władz), w Komisjach Odbudowy (zniszczonych osad) Okręgowych i Powiatowych, w Komisjach Aprowizacyjnych, w rozstrzyganiu spraw ochrony lokatorów, w Radach Szkolnych Miejskich i Powiatowych, w sprawach wymiaru podatków itp. W szeregu innych spraw mają zastrzec ten udział czynnika obywatelskiego osobne ustawy, jak np. w sprawie składu Rad Szkolnych Okręgowych (przy kuratorach), w sprawie organizacji sądownictwa administracyjnego itd.

Załatwienie pewnych grup spraw, zwłaszcza natury społecznej, przekazuje państwo wprost organizacjom wychodzącym z łona interesowanych czynników obywatelskich, jak np. Kasy Chorych.

Widzimy więc, że czynnik samorządowy wszelkich kategoryj oraz wogóle czynnik obywatelski dopuszczony jest w Polsce w bardzo wydatnym zakresie do współudziału w administracji państwa, do wpływania na kształtowanie się życia na wszelkich niemal polach. Ten charakter wolnościowy ustroju państwowego idzie w parze za ścisłem unormowaniem wszelkich odnośnych ustosunkowań wzajemnych państwa i społeczeństwa, jak to odpowiada idei nowożytnego państwa opartego na prawie (praworządnego państwa).

ROZDZIAŁ X

ORZECZNICTWO I SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE

Władze administracyjne — tak państwowe, jak i samorządowe — stosując ustawy do poszczególnych przejawów zbiorowego życia, są niejednokrotnie w tem położeniu, że muszą rozstrzygać kwestje sporne między poszczególnymi obywatelami, odmawiać lub przyznawać pewne uprawnienia wbrew interesom jednostek, wydawać zarządzenia wymuszające posłuch dla ustaw, a na przekraczających je nakładać kary (pieniężne, czy aresztu), bądź zniewalać opornych do zaniechania pewnych czynności lub dokonania innych. Wchodzą więc w pewien konflikt z interesami czy materjalnemi czy moralnemi. Ale nietylko bezpośrednio interesowani mogą się czuć dotknięci wydanemi zarządzeniami. Wszak chodzi tu o sprawy publiczne, dotyczące dobra ogółu, więc i osoby niedotknięte wprost zarządzeniem mogą mieć pośredni interes w tem, by dane zarządzenie zostało zniesione lub zmienione. A przytem chodzi tu nietylko o to, by dane zarządzenie władzy było zgodne z ustawą, ale także, by ono było celowe, by odpowiadało interesowi publicznemu. Ta właśnie kwestja celowości zarządzeń administracyjnych odróżnia charakter działania władz administracyjnych od działalności władzy sędziowskiej, której zadaniem strzeżenie tylko przepisu ustawy. Za czasów absolutnych władze administracyjne mogły jednostronnie dążyć do strzeżenia interesu państwa tak, jak one go rozumiały, bez uwzględniania czy interesów prywatnych, czy bez przestrzegania owej celowości zarządzeń w odniesieniu do dobra ogółu, szerzej pojętego. W państwie nowożytnem ogranicza się tę możność samowoli władz administracyjnych i zapewnia się obywatelom pewne nienaruszalne prawa. W tym celu zapewnia się obywatelom możność odwołania się od zarządzeń (wydanych poleceń) i orzeczeń (rozstrzygnięć spraw spornych) władz administracyjnych do wyższych władz administracyjnych przez wnoszenie przedstawień (prośba o zmianę zarządzenia) lub rekursów (prawem przepisany sprzeciw). Ale nadto prawodawstwa nowsze idą także w tym kierunku, by nietylko dopuścić odwołania od jednej władzy administracyjnej do drugiej w toku instancji (tj. od władzy niższej do bezpośrednio wyższej), gdzie może istnieć jeden i ten sam kąt widzenia, a zatem mniejsza pewność bezstronnego rozstrzygnięcia, ale także, w pewnych ważniejszych zwłaszcza sprawach, ustalają prawo obywateli do żądania rozstrzygnięć władz zupełnie bezstronnych, dających tę samą gwarancję, co władze sędziowskie. Dzieje się to przez przekazanie rozstrzygania spraw administracyjnych bądź zwykłym sądom, bądź sądom specjalnym czyli t. zw. sądownictwu administracyjnemu. W ten sposób powstaje podział spraw administracyjnych

na sprawy, w których dopuszczalne są rekursy do wyższej władzy tego samego rodzaju (sprawy rekursowe) i na sprawy sporne administracyjne, gdzie dopuszczalna jest skarga administracyjna do sądu bądź zwykłego bądź administracyjnego. Rozmaite państwa różnie normują tę kwestję. W Anglji można każde zarządzenie władzy administracyjnej zaskarżyć do zwykłego sądu. Podobnie we Włoszech rozstrzygają sądy zwykłe, ale tylko w pewnym zakresie spornych spraw administracyjnych, natomiast inne sprawy są zostawione drodze rekursów do władz wyższych. W Austrji należało sprawę przeprowadzić w drodze rekursów aż do najwyższej instancji administracyjnej, a dopiero potem można było wnieść skargę do sądu administracyjnego, zwanego Trybunałem Administracyjnym, który jednak nie mógł załatwić ostatecznie sprawy, lecz jedynie znieść orzeczenie władz administracyjnych. W Prusach rozstrzygają sprawę w pierwszej instancji władze administracyjne, zaś w drugiej i trzeciej sądy administracyjne. We Francji sądownictwo administracyjne spełniają nie sądy, lecz władze administracyjne, działające jednak wtedy w charakterze sądu.

U nas przewiduje konstytucja zarówno 1. możność drogi rekursowej, tj. odwołania od jednej władzy administracyjnej do takiej samej władzy wyższego stopnia (np. od Gminy do Wydziału Powiatowego, od Starostwa do Województwa), jak też — zależnie od postanowień ustawy — 2. wniesienie skargi i to w niektórych sprawach a) do zwykłego sądu, w innych b) do sądów administracyjnych. Co do odwołania się w drodze rekursu od orzeczeń władz rządowych czy samorządowych to dopuszczone ono będzie z reguły tylko do jednej wyższej instancji (więc nie jak w Austrji, gdzie można było przejść i 7 instancyj). Nadto dopuszczona jest w sprawach administracyjnych skarga do sądu zwykłego — oznaczanego ustawą — o ile chodzi o odwołanie się od orzeczeń karnych (grzywna, areszt), wydanych w pierwszej instancji przez władze administracyjne. Nadto Najwyższy Sąd jest powołany do rozstrzygania protestów wyborczych w sprawach wyboru do Sejmu i Senatu oraz do orzekania w sprawie sporu między wojewodą a Radą Wojewódzką Śląską, w sprawie przekroczenia zakresu jej działania, oznaczonego statutem śląskim. Wreszcie zapowiada konstytucja, że dla orzekania o legalności (prawnym charakterze) aktów administracyjnych władz rządowych i samorządowych będzie powołane specjalne sądownictwo administracyjne, oparte na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego (więc z niezawisłością sędziowską). Jako najwyższy sąd w sprawach administracyjnych będzie powołany osobny „Trybunał Administracyjny".

Nadto ma być jeszcze osobny sąd w sprawach o charakterze publicznym, tj. „Trybunał Stanu", o którym pomówimy przy gwarancjach konstytucyjnych.

ROZDZIAŁ XI

WŁADZA SĄDOWA

Rozstrzyganie sporów między obywatelami, oraz obrona naruszonego prawa i karanie przestępców, oto zadania władzy sędziowskiej. Ma więc ona wymierzać każdemu w państwie sprawiedliwość, utrzymywać powagę prawa i strzec, by nie został zakłócony porządek w społeczeństwie, a karać wszelkie bezprawie w myśl obowiązujących ustaw. Nikt nie może sam wymierzać sobie sprawiedliwości, lecz musi pozostawić to sądom państwowym. W czasach dawnych sam panujący był zarazem sędzią swego ludu. Zczasem — w miarę wzrostu państw — coraz bardziej przechodził wymiar sprawiedliwości na rozmaite władze. Długi czas jednak nie było jednolitego prawa, ani jednych sądów dla ludności państwa. Owszem każdy stan czy warstwa społeczeństwa miała dla siebie osobne prawa, osobne sądy. Zwłaszcza w średniowieczu rozwinęły się osobne sądownictwa dla każdego stanu (osobne dla szlachty, osobne dla mieszczan, osobne dla poddanych-włościan). Były sądy kościelne, były sądy świeckie. I to zróżniczkowanie wymiaru sprawiedliwości przetrwało aż do XIX w. Dopiero w XIX w. zdobywa sobie prawo obywatelstwa zasada, że dla wszystkich w państwie ma być jedna sprawiedliwość, tj. jednakowe prawo i jednakowy sąd. Długi też czas wymiar sprawiedliwości złączony był w ręku tych samych władz, które rządziły państwem, co powodowało liczne usterki w sądownictwie. Obecnie przeprowadzona jest bezwzględnie zasada rozdziału sądownictwa od administracji. Początek do tego daje Francja dekretem o organizacji sądownictwa z r. 1790 a za tym wzorem idzie też nasza konstytucja 3 maja z r. 1791. W innych państwach nastąpiło to przeważnie dopiero w wieku XIX.

Istota nowoczesnego sądownictwa polega na niezawisłości władzy sędziowskiej. W wykonywaniu urzędu sędziowskiego, w orzekaniu i wydawaniu wyroków jest zagwarantowana sędziom w nowożytnych państwach zupełna niezależność czy to od władzy rządowej, czy od ich własnych przełożonych. Mają oni zastosowywać tylko i jedynie obowiązujące ustawy. Ta niezawisłość sędziowska idzie w Stanach Zjednoczonych A. P. tak daleko, że wolno sędziom nawet odmówić zastosowania ustawy, jeśli sądzą, że sprzeciwia się ona konstytucji czy ogólnym zasadom prawa. W Europie natomiast mogą sądy tylko badać legalność rozporządzeń (a nie ustaw).

Do wykonywania sądownictwa posługuje się państwo bądź zawodowymi urzędnikami sędziowskimi, bądź też obywatelami powołanymi

czasowo do pełnienia tych funkcyj a to w drodze losowania, jak u nas sędziowie przysięgli, w drodze wyboru, jak jest w Ameryce, lub wreszcie w formie czasowej nominacji, jak angielscy sędziowie pokoju. Ten udział czynnika obywatelskiego w wymiarze sprawiedliwości przybrał w państwach konstytucyjnych szersze rozmiary. Występuje on w instytucji Sądów Przysięgłych (Francja, Anglja, Austrja), polegających na tem, że istnieje wylosowana z pośród obywateli ława przysięgłych (zwykle z 12 osób), która orzeka, czy oskarżony w procesie karnym jest winny czy niewinny (werdykt przysięgłych). Na podstawie orzeczenia przysięgłych trybunał, złożony z sędziów zawodowych, wydaje wyrok, a to bądź uwalniający, bądź wymierzający karę, stosownie do oznaczonego przez przysięgłych rodzaju winy. Dalej występuje czynnik obywatelski w Sądach Ławniczych (w Niemczech), gdzie element obywatelski jest złączony z elementem zawodowym sędziowskim w jednolitą instytucję orzekającą. Te Sądy Ławnicze — prócz orzecznictwa karnego w Niemczech — znalazły szerokie zastosowanie w szeregu państw w nowszych czasach, w sądach specjalnych, jak Sądy Przemysłowe, Handlowe, Górnicze, Morskie itp., gdzie zasiadają prócz sędziów zawodowych sędziowie obywatelscy, brani z odnośnych kół zawodowych. Także instytucja sędziów pokoju opiera się na czynniku obywatelskim, bez względu na to, czy są oni — jak w Anglji — mianowani z pośród miejscowej ludności, czy też wybierani jak we Francji (w Anglji wprowadzono ich w XIV w., we Francji od r. 1790). Mają oni przekazane sobie rozstrzyganie drobniejszych spraw cywilnych i karnych, pewne czynności przygotowawcze dla sądów (udział przy przesłuchiwaniu podejrzanych o zbrodnie), oraz pewne sprawy administracyjne.

Rozróżniamy normalnie sądy cywilne (dla rozstrzygania sporów między obywatelami w sprawach majątkowych i rodzinnych) i sądy karne (dla karania przestępstw) oraz pewne sądy specjalne (Górnicze, Przemysłowe itp). Organizacja sądownictwa w każdem państwie określa, który sąd w danym wypadku jest właściwy (powołany do osądzenia sprawy), oraz tok instancyj i ich ilość (dla odwołania się od wyroku). Przy sądach karnych istnieją sędziowie śledczy dla wyszukiwania sprawców przestępstw, oraz Urzędy Prokuratorskie, czyli władze państwowe dla wnoszenia oskarżeń przeciw złoczyńcom.

Państwa utrzymują więzienia czyli domy kary, w których skazani złoczyńcy mają odcierpieć karę. Rzeczą sądów cywilnych jest nietylko rozstrzyganie spraw spornych, ale najczęściej także czuwanie nad mieniem i wychowaniem sierot nieletnich, opieka prawna nad obłąkanymi, marnotrawcami i sprawy rozdziału gruntów, sprawy spadkowe itp., które to wszystkie obejmuje się nazwą spraw niespornych. Prowadzą one także

publiczne księgi, w których zapisane są nieruchomości (grunta, domy), kto jest ich właścicielem, oraz uwidocznione są wszelkie długi czy ograniczenia na nich ciążące (Księgi hipoteczne i tabularne).

Konstytucja nasza gwarantuje w pełnej mierze zupełną niezawisłość sędziów w sprawowaniu urzędu sędziowskiego. Orzeczenia sądowe nie mogą być zmieniane ani przez naszą władzę ustawodawczą ani przez rząd. Przeniesienie sędziego czy w stan spoczynku czy na inne miejsce, oraz usunięcie go z urzędu czy zawieszenie w urzędowaniu, może nastąpić jedynie w wypadkach przewidzianych ustawą i tylko w drodze orzeczenia sądu, a nie zarządzeniem jakiejkolwiek władzy administracyjnej. Nie wolno też sędziego pociągać do odpowiedzialności karnej czy aresztować bez zgody właściwego sądu, z wyjątkiem schwytania na gorącym uczynku, a i wtedy na żądanie sądu ma on być uwolniony. W urzędowaniu ma sędzia kierować się jedynie przepisami ustaw (a nie wskazówkami władz), natomiast nie wolno u nas sędziemu badać ważności ustaw. Gwarancją należytego wymiaru sprawiedliwości jest jawność rozpraw sądowych, która też jest zastrzeżona w naszej konstytucji. Mianuje sędziów prezydent Rzeczypospolitej (z wyjątkiem sędziów obywatelskich) z pośród osób mających warunki prawem określone (znajomość prawa itd.). Wyroki sądowe wydaje się w imieniu „Rzeczypospolitej Polskiej".

Najniższą instancją sądową, która orzeka w mniej ważnych sprawach cywilnych i karnych, są w b. zaborach austrjackim i pruskim Sądy Powiatowe (w powiatach sądowych, mniejszych od powiatów administracyjnych), złożone z sędziów zawodowych, orzekających jednostkowo. Przełożonym takiego sądu jest naczelnik Sądu Powiatowego. Natomiast w b. Kongresówce są tą najniższą instancją Sądy Pokoju, złożone wprawdzie z elementu obywatelskiego, lecz kierowane praez sędziego zawodowego (mianowanego); konstytucja nasza postanawia, że Sądy Pokoju mają być wybierane przez ludność. Jest zamiar zaprowadzenie Sądów Pokoju w całem państwie, przy zwinięciu Sądów Powiatowych. Instancją pierwszą w sprawach większej wagi, cywilnych i karnych, oraz odwoławczą od Sądów Powiatowych czy Pokoju, są Sądy Okręgowe z prezesem na czele. Obejmują one terytorjum paru powiatów. Orzekają te sądy w sprawach karnych i procesach cywilnych w senatach (kolegjach), obejmujących paru sędziów zawodowych. Instancją odwoławczą od nich są Sądy Apelacyjne, również z prezesem na czele, obejmujące terytorjum szeregu Sądów Okręgowych. Sądy te orzekają kolegjalnie. Najwyższą instancję stanowi jeden na całe państwo Sąd Najwyższy w Warszawie, na czele którego stoi pierwszy prezes Sądu Najwyższego.

Sąd ten rozstrzyga w ostatniej instancji w sprawach cywilnych i karnych, ma na stałe orzekać w pewnych sprawach administracyjnych określonych poprzednio, a nadto, aż do utworzenia Trybunału Administracyjnego, rozstrzyga wogóle skargi administracyjne. Sąd ten dzieli się na oddziały (izby) orzekające kolegjalnie. Przy Sądzie Najwyższym, Sądach Apelacyjnych i Okręgowych są oddziały Prokuratury Państwowej, których zadaniem jest ściganie przestępstw, wznoszenie oskarżeń, zastępowanie interesu i ducha sprawiedliwości (gdy obrońcy mają strzec interesu oskarżonego). Przy Sądach Okręgowych i Powiatowych są sędziowie śledczy dla wykrywania przestępstw i przestępców. Przy Sądach Okręgowych funkcjonują w b. zaborze austrjackim Sądy Przysięgłych dla orzekania o większych zbrodniach, oraz w sprawach przestępstw prasowych (popełnianych przez artykuły w dziennikach itp.) i w sprawach przestępstw politycznych. Składają się one z obywateli oznaczonych losem. Mają te sądy — w myśl postanowienia konstytucji — być rozszerzone na całe państwo. Nadto są osobne u nas sądy dla spraw specjalnych, jak Sądy Przemysłowe, Handlowe, Górnicze itp., gdzie w skład kolegjum sądowego wchodzą także reprezentanci danych zawodów (z kół fachowych).

Osobno istnieją specjalne Sądy Wojskowe dla osądzania przestępstw, popełnionych przez osoby służące w wojsku. W czasie wojny na terenie operacyjnym (walk) zaprowadza się Sądy Wojenne, złożone z wojskowych dla osądzania zbrodni przeciw sile zbrojnej, choćby były popełnione przez cywilne osoby.

W czasach rozruchów, zamieszek i wogóle w czasie zaprowadzonego stanu wyjątkowego, funkcjonują Sądy Doraźne dla karania oznaczonych ściśle a stojących w związku z wyjątkowem położeniem zbrodni, popełnionych na terytorjum, objętem tym stanem wyjątkowym. Zastępują one wtedy Sądy Przysięgłych. Składają te sądy sędziowie zawodowi, orzekający we wzmocnionych (większych) kolegjach.

Mogą wyjątkowo zdarzyć się wypadki, że w pewnej sprawie zachodzi spór, czy ona podlega władzom administracyjnym czy sądowym. Dla rozsądzenia tego rodzaju sporów ma być utworzony w Polsce osobny Trybunał Kompetencyjny. Zarząd więzień w Polsce, pod kierunkiem Ministerstwa Sprawiedliwości, spełniają Okręgowe Dyrekcje Więzienne, w okręgu każdego Sądu Apelacyjnego.

Widzimy z tego, że organizacja sądownictwa w Polsce jest tak pomyślana, by zabezpieczyć zupełną niezawisłość sędziowską i by postawić nasze sądownictwo na wyżynie, na jakiej powinno się ono znajdować w praworządnem państwie nowożytnem.

ROZDZIAŁ XII

STOSUNEK DO INNYCH PAŃSTW

Każde państwo musi pozostawać w pewnych stosunkach z innemi państwami. Nawet w czasach najdawniejszych nie było możliwe zasklepienie się państwa we własnem życiu wewnętrznem, lecz przeciwnie jest koniecznością dla wszystkich państw zwracać baczną uwagę na życie innych społeczeństw, dążenia, potrzeby i zamiary państw innych. Zmusza do tego już najpierwotniejsze zadanie każdego państwa, tj. obowiązek czuwania, by z zewnątrz nie zagroziło jakieś niebezpieczeństwo, zrodzone z zaborczości któregoś z państw sąsiednich. Ale prócz tej ochrony przed niebezpieczeństwem zewnętrznem istnieje szereg innych doniosłych przyczyn, zmuszających państwa do utrzymywania wzajemnych stosunków. Już sama obawa niebezpieczeństwa grożącego od któregoś z państw każe szukać zapewnienia sobie pomocy ze strony innych czy współzagrożonych, czy wogóle zainteresowanych w utrzymaniu pokoju, lub przynajmniej panującego w danej chwili układu sił i stosunków. A nadto przyłącza się cała sfera stosunków gospodarczych. Niemal żadne państwo nie jest w tem położeniu, by pokrywało samo wszelkie swe potrzeby ze swego wytwórstwa, oraz by naodwrót nie posiadało pewnej ilości swoich produktów w nadmiarze, którychby nie odstępowało do innych państw. Zasada „samowystarczalności“ (żyć tylko ze swoich zasobów, bez potrzeby czy nabywania od innych, czy sprzedawania innym) jest niemożliwa do ziszczenia tak dobrze dla jednostki, jak i dla państwa. Handel więc łączył od najdawniejszych czasów odległe nawet państwa, a wślad za tem szła potrzeba ochrony swojego kupca na obczyźnie, tworzenia dlań w drodze umów między państwami dogodnych warunków i ułatwień dla kupna czy sprzedaży, dla transportu, wypłat, ochrony prawnej itp. Tak było w czasach dawnych, a tem bardziej jest to konieczne w czasach obecnych, gdy telegrafy, telefony, udoskonalenie środków przewozowych zbliżyło do siebie cały świat, wzmocniło wzajemne oddziaływanie. Wielki urodzaj zboża w Ameryce może oddziałać decydująco na stan wyżywienia w Europie; nowy, udoskonalony środek techniczny w jakimś dziale fabrykacji na jednej półkuli, może spowodować katastrofalne przesilenie w danej gałęzi przemysłu na drugiej półkuli. Ta wzajemna zależność w życiu gospodarczem, odbijająca się nieraz bardzo silnie i na stosunkach społecznych (np. w sprawie robotniczej), powoduje konieczność żywego interesowania się także życiem gospodarczem i społecznem państw innych, by chronić swych obywateli przed przesileniami, by ułatwiać im poznawanie naukowych zdobyczy i odkryć obcych i zastosowywanie ich we własnem życiu gospodarczem. A z tem

wzajemnem oddziaływaniem państw i społeczeństw na siebie idzie w parze przejaw, że prądy i idee zrodzone w jednym kraju, rozprzestrzeniają się bardzo szybko — dzięki prasie, udoskonalonym środkom informacyjnym (światowe agencje prasowe, jak np. Biuro Reutera w Anglji, Agencja Havasa we Francji itp.), książkom itd. — po całym świecie. Jeśli dawniej ludzie w jednej gminie byli wzajemnie od siebie zawiśli i musieli utrzymywać bliskie stosunki, to dziś państwa cywilizowanego świata zmuszone są do nieustannego wzajemnego stosunku, do śledzenia rozwoju życia na każdem polu w innych państwach, do zawiązywania między sobą pewnych trwałych węzłów, oraz łączenia się w pewne związki natury politycznej, kulturalnej, gospodarczej czy społecznej.

W celu utrzymywania tych stosunków posiadają wszystkie państwa pewne organa własne w państwach innych, a nadto niejednokrotnie stwarzają wspólne instytucje, dla regulowania spraw ważnych dla wszystkich. Te organa państwowe — stosownie do dzisiejszych skomplikowanych stosunków — bywają różnorodne. I tak przedewszystkiem są organa dla utrzymywania stosunków politycznych, a zatem dla zawierania umów politycznych, badania opinij politycznych w obcem państwie, urabiania sympatyj dla własnego państwa, łagodzenia ewentualnych nieporozumień czy sprzecznych interesów itp., które nazywamy organami dyplomatycznemi. Są to Poselstwa czy Ambasady, przebywające w stolicach państw obcych, utrzymujące stosunki z rządem obcym; organom tym zapewniona jest przez prawo międzynarodowe t. zw. eksterytorjalność, tj. nietykalność osób, budynków urzędowych, swoboda korespondencji z własnym rządem pismem szyfrowem (tajnem, umówionem specjalnie) itp. tak, jakby się one znajdowały we własnem państwie. Przy takich Poselstwach są nadto specjalni urzędnicy (t. zw. attaché) dla spraw wojskowych, a nadto dla pewnych innych kwestyj, jak dla rolnictwa, spraw społecznych, handlowych itp.

Prócz Poselstw utrzymują państwa u siebie wzajemnych osobnych urzędników dla spraw handlowych, dla spraw paszportowych, prawnych i opieki nad swoimi obywatelami bawiącymi zagranicą. Są to tak zwane Konsulaty (generalni konsulowie, konsulowie, agenci konsularni).

Nadto bywają wysyłane pewne delegacje dla specjalnych celów, jak przygotowania czy zawierania pewnych umów (politycznych, gospodarczych, prawnych itp.), dla czynienia państwowych zakupów zagranicą, dla badania stosunków obcych, dla regulowania pewnych stosunków (np. granicznych, dokonywania rozliczeń z pewnych wspólnych instytucyj, dla spraw emigracyjnych, sanitarnych, wodnych itp.).

Wreszcie utrzymują państwa swoje organa przy wspólnych, międzynarodowych instytucjach, wynikających ze stałych połączeń państw

w zakresie gospodarczym, prawnym i administracyjnym czyli z tak zwanych unij międzynarodowych.

Stosunek wzajemny państw pod względem politycznym może być rozmaity, zaczynając od stanu wrogiego — wojny orężnej, wojny gospodarczej, naprężenia stosunków politycznych, odwołania swych przedstawicieli — poprzez stosunek obojętny (np. neutralność rozmaitych odcieni wobec stron walczących), stosunki zwyczajne polityczne i gospodarcze, aż do bliskich i ścisłych połączeń państw. Te polityczne połączenia rozmaitej treści są przejawem bardzo częstym, lecz mają zawsze charakter do pewnego stopnia nietrwały, zależne są bowiem od zmieniających się interesów państw. Może to być stosunek zaprzyjaźnienia politycznego, stosunek uprzywilejowania gospodarczego, mogą to być pewne umowy czyli konwencje natury politycznej, wojskowej i gospodarczej, pewnego wzajemnego popierania się, może to być wreszcie formalne (oparte o wyraźną umowę) przymierze (sojusz) bądź odporne (obrona w razie napadu), bądź zaczepno-odporne (dla obrony i zaatakowania). Przymierza takie wytwarzają czasowo złączenie się dwu lub więcej państw dla przeprowadzenia wspólnych celów tak, że państwa te występują nazewnątrz mniej lub więcej jednolicie, niekiedy nawet tak łącznie, że przedstawiają się wobec innych jak pewna zorganizowana całość (mówi się o blokach państw). Przykładów takiej solidarności mieliśmy dużo w historji a także w ostatniej wojnie (mocarstwa sprzymierzone i skojarzone tzw. „Entente“ i związek państw środkowo-europejskich).

Przymierza — choćby najbardziej ścisłe — są zawsze luźnem złączeniem państw i to natury przemijającej. Trwalsze znaczenie mają połączenia państw natury prawnej, administracyjnej czy gospodarczej, t. zw. unje międzynarodowe, wynikające z potrzeb trwałych, z cywilizacyjnej łączności wiążącej państwa. Połączenia takie wynikają z odnośnych umów czyli konwencyj, obejmujących szereg państw, a niekiedy wszystkie państwa cywilizowanego świata. Należą tu konwencje telegraficzne, kolejowe, pocztowe, monetarne, sanitarne, humanitarne, o ochronie pracy czy wynalazków, w dziedzinie przemysłowej itp. Dla regulowania spraw wynikających z takich konwencyj są zakładane stałe biura, utrzymywane kosztem interesowanych państw. Nadto w ostatnich czasach objawiła się dążność do przeciwdziałania wybuchom wojen, która najpierw znalazła swój wyraz w konferencjach odbytych w Hadze w r. 1899 i 1907 i stworzeniu na ich podstawie Międzynarodowego Trybunału Rozjemczego w Hadze dla rozstrzygania od wypadku do wypadku sporów prawnych między państwami (a nie politycznych), a więc zmniejszenia w ten sposób sposobności do wojen. Ostatnia wojna zrodziła

poważny krok naprzód w tem dążeniu do pokoju przez wprowadzenie traktatem wersalskim z 28 czerwca 1919 Związku (Ligi) Narodów. Celem Związku jest wprowadzenie zobowiązań państw nieuciekania się do wojny przed oddaniem spornej sprawy rozpatrzeniu Związku względnie Stałego Trybunału Międzynarodowego Rozjemczego, w przeciwnym bowiem razie znajdzie się takie państwo w stanie wojennym ze wszystkiemi państwami Związku. Przed upływem 3 miesięcy od wydania wyroku rozjemczego nie wolno państwom będącym w sporze rozpoczynać kroków wojennych. Jeśli któreś z państw, będących w sporze, nie należy do Ligi Narodów, to mimo to Rada Ligi ma to państwo zawezwać, by zastosowało się do powyższych przepisów w sprawie rozpoczęcia wojny pod grozą karnych kroków ze strony wszystkich państw Ligi. Związek ten ma też dążyć do ograniczenia zbrojeń, a w szczególności opracować program co do zmniejszenia zbrojeń, wyrobu amunicji i środków wojennych. Cały Związek ma chronić nietykalność terytorjów i niezawisłość polityczną każdego z państw należących do Związku. Statut Związku nakazuje też opiekę Związku nad losem dzikich ludów w kolonjach, nad unormowaniem warunków pracy robotników, nad rozwojem instytucji „Czerwonego Krzyża“ (dla złagodzenia okropności wojny, pielęgnowania rannych, traktowania jeńców, zwalczania chorób) itp. Prócz państw, które były założycielami Związku (państwa „Ententy“ i sprzymierzone z niemi), może każde państwo i kolonja samodzielna przystąpić do Związku, o ile na przyjęcie zgodzi się $^2/_3$ Zgromadzenia Ligi. Wystąpienie ze Związku jest możliwe po zapowiedzeniu tego zamiaru na 2 lata naprzód. Organami Związku Narodów są: Zgromadzenie i Rada, która ma sobie dodany stały sekretarjat. W Zgromadzeniu ma każde państwo należące do Związku jeden głos, wolno mu jednak wysłać przedstawicieli więcej, bo aż do liczby 3. Decyduje Zgromadzenie w sprawach najważniejszych, względnie przedstawionych mu do rozstrzygnięcia przez Radę. Ta znów składa się z przedstawicieli t. zw. głównych mocarstw, tj. Anglji, Francji, Ameryki Półn. (obecnie nie bierze udziału), Japonji i Włoch, oraz czterech innych państw wybranych przez Zgromadzenie (pierwsi delegaci pochodzili z Belgji, Brazylji, Hiszpanji i Grecji). Rada zbiera się co najmniej raz w rok. Decyduje ona w sprawach bieżących, prowadzi czynności Związku i dąży do wprowadzania w życie idei Ligi. Państwa nie mające zastępców w Radzie mogą wysyłać swych przedstawicieli — bez prawa głosowania — dla obrony swego interesu, jeśli sprawy tego państwa mają być rozstrzygane. Rada mianuje generalnego sekretarza a ten znów personal biurowy. Siedzibą Związku jest narazie Genewa. Każdy traktat zawarty między państwami ma być podany sekretarjatowi do zarejestrowania.

Biura międzynarodowe (jak pocztowe, konwencji genewskiej dla spraw Czerwonego Krzyża itp.) mają przejść pod władzę Związku. Zgromadzenie Ligi uchwałą z dn. 13 grudnia 1920 postanowiło stworzyć wyż wspomniany Stały Trybunał Międzynarodowy, złożony z 11 sędziów i 4 zastępców.

Prócz Związku Narodów utworzyły wielkie państwa zwycięskie w ostatniej wojnie pewne organizacje wspólne dla uregulowania stosunków powojennych i dla wprowadzenia przepisów traktatów pokojowych, które zamknęły okres wojenny (tj. traktatów zawartych w Wersalu, w St. Germain, w Trianon i Sèvres). Organizacje te są dwie: 1. Rada Najwyższa, złożona z prezydentów ministrów względnie ministrów spraw zagranicznych „wielkich mocarstw", tj. Anglji, Francji, Japonji i Włoch (Ameryka Półn. wycofała się), dla spraw najważniejszych i 2. Rada Ambasadorów w Paryżu (tych samych 4 państw) dla spraw mniej ważnych oraz spraw ściśle politycznych, które Liga Narodów przekaże tej Radzie do rozstrzygnięcia, ze względu na ich drażliwy polityczny charakter.

Wszelkie powyższe złączenia państw, czy polityczne, czy gospodarcze, czy prawne, mają charakter i dobrowolny i zasadniczo o przejściowej trwałości. Inaczej poniekąd przedstawiają się połączenia państw we właściwem tego słowa znaczeniu, które wiążą 2 lub więcej państw w celach trwałego współżycia. Są to: 1. unja osobista (personalna), gdzie państwa związane są wspólną osobą monarchy, bez wspólnych urządzeń państwowych (np. Polska i Czechy za Wacławów, Polska i Węgry za Ludwika, Polska i Saksonja za Augustów); 2. unja rzeczowa (realna), gdzie wspólność monarchy polega na przepisach konstytucyjnych względnie trwałych umowach, a z tą wspólnotą łączy się szereg wspólnych urządzeń państwowych (wspólna polityka zagraniczna, budżetowa, handlowo-cłowa itp.) oraz wspólne urzędy. Państwa złączone tą unją występują nazewnątrz, jak jedno państwo (Austro-Węgry do 1918, Szwecja-Norwegja do 1905, Polska i Litwa od 1569); 3. związek państw polega na umowie państw wspólnej obrony i utrzymania pokoju wewnątrz, przyczem każde państwo zatrzymuje swój ustrój i nie ma wspólności organów państwowych dla całego związku (takim związkiem były z początku Stany Zjednoczone Ameryki Półn. do r. 1787, Szwajcarja do r. 1848, Związek Niemiecki do r. 1866) i 4. państwo związkowe, które powstaje ze złączenia się kilku państw tak, że wytwarzają nowe wspólne państwo z oddzielnym rządem i szeregiem wspólnych organów, poszczególne zaś państwa związkowe zatrzymują tylko część swego zakresu działania, natomiast mają zapewniony udział we władzy państwa związkowego, zwyczajnie przez wysyłanie swych reprezentantów do izby wyższej. Dzieje się to w ten sposób, że bądź każde z państw, wchodzących

w skład państwa związkowego, wysyła równą ilość reprezentantów do izby wyższej, jak każdy stan w Ameryce Północnej i każdy kanton szwajcarski, bądź też wysyła swych reprezentantów do izby wyższej w stosunku do siły każdego z członków państwa związkowego, jak w Rzeszy Niemieckiej do r. 1918. Obecnie takiemi państwami związkowemi są prócz 3 wyżej wymienionych także Austja niemiecka, Brazylja, Meksyk i poniekąd Rosja (sowjet wszechrosyjski).

Przechodząc do stosunku Polski do innych państw, to utrzymuje ona stosunki polityczne z innemi państwami przez swe Poselstwa, istniejące niemal we wszystkich państwach. Zależnie od wielkości państwa i doniosłości stosunków łączących to państwo z Polską, są Poselstwa podzielone na 3 klasy. Zaznaczyć należy, że Stolica Apostolska traktowana jest — mimo braku terytorjum — jako państwo i tam jest też osobne polskie Poselstwo I klasy. Posłów posyła oraz przyjmuje posłów państw obcych prezydent Rzeczypospolitej, a nadzoruje działalność naszych Poselstw Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Na osobę posła musi się zgodzić państwo, przy którem on ma być „uwierzytelniony“ (tj. przy którem ma działać; np. Polska nie przyjęła niedawno osoby posła austrjackiego). Poseł nowomianowany wręcza swe „listy uwierzytelniające“ (tj. dokumenty nominacyjne) wśród przepisanego ceremonjału. Do poselstw są przydzieleni oficerowie, oraz urzędnicy dyplomatyczni i często fachowcy gospodarczy. Nadto dla spraw handlowych i innych gospodarczych tudzież dla spraw administracyjnych i prawnych wysyła Polska szereg funkcjonarjuszy konsularnych do różnych ważniejszych centrów handlowych lub gdzie bawi więcej obywateli polskich (np. Kurytyba, Chicago etc.). Naodwrót w Polsce jest szereg Konsulatów obcych państw. Prócz innych czynności udzielają Konsulaty wizy paszportowej na wjazd do obcego państwa, mają chronić obywateli zagranicą, przedkładają sprawozdania o stosunkach gospodarczych, przeprowadzają pobór do wojska obywateli, zagranicą państwa mieszkających.

Wysyła też Polska inne swoje reprezentacje zagranicę. I tak ma specjalnych reprezentantów przy Lidze Narodów dla obrony swych interesów. Wysyła też specjalne misje dla zakupów państwowych (np. w Paryżu, Wiedniu). Ma Polska specjalnych reprezentantów przy t. zw. „Komisji Reparacyjnej“ dla uregulowania stosunków z byłemi państwami zaborczemi a szczególnie z Austrją. Wysyła delegatów na rozmaite konferencje międzynarodowe dla regulowania ważnych spraw gospodarczych i społecznych (np. spraw pracy zarobkowej itp.). Bierze też Polska udział w całym szeregu unij gospodarczych, humanitarnych i administracyjnych przez przystąpienie do międzynarodowych konwencyj, jak „genewskiej“ (dla Czerwonego Krzyża), międzynarodowej organizacji pracy

(dla ochrony pracy), międzynarodowej konwencji telegraficznej, t. zw. „petersburskiej", konwencji radjo-telegraficznej, konwencji pocztowej, konwencyj „berneńskich" w sprawach kolejowych, konwencji sanitarnej, konwencji o zakazie pracy nocnej w przemyśle dla kobiet, konwencji zakazującej używania białego fosforu do zapałek, o ściganiu handlu żywym towarem, konwencji „parysko-waszyngtońskiej" o ochronie własności przemysłowej, konwencji „berneńskiej" o ochronie utworów literackich i artystycznych, porozumienia „madryckiego" o rejestrowaniu znaków fabrycznych itp.

Stosunki Polski do państw innych, tak w zakresie naszych granic, uprawnień, zobowiązań międzynarodowych (np. w sprawie handlu państw „Ententy", w sprawie statków i handlu przybrzeżnego, swobody komunikacji i tranzytu, tj. przewożenia towarów wzdłuż Polski do innego państwa, międzynarodowej żeglugi na Wiśle), w sprawie przejęcia części długu Austrji, w sprawach naszych politycznych, militarnych i gospodarczych, opierają się bądź na traktatach z innemi państwami, na konwencjach, a częściowo nawet na rozstrzygnięciach „Rady Najwyższej" mocarstw. I tak stosunki nasze do Niemiec (wraz ze sprawą części granic) uregulowano traktatem wersalskim, do Czecho-Słowacji i Austrji — traktatem w St. Germain, do Rosji pokojem w Rydze; z Francją zawarła Polska konwencję polityczną, wojskową i gospodarczą w Paryżu, z Rumunią w Bukareszcie, nadto zawarto układ handlowy z Węgrami itp.; sprawa granicy na Śląsku Cieszyńskim załatwiona została rozstrzygnięciem „Rady Najwyższej".

Dodatkowym traktatem w Wersalu zostały nałożone na Polskę pewne zobowiązania, dotyczące praw mniejszości narodowych w Polsce, przystąpienia Polski do szeregu konwencyj międzynarodowych, oraz pewnych uprzywilejowań państw „Ententy" w Polsce pod względem gospodarczym.

Szczególną doniosłość dla Polski posiada sprawa uregulowania kwestji „Wolnego Miasta Gdańska" i stosunku Gdańska do Polski. Sprawa ta jest pierwszorzędnego znaczenia ze względu na port gdański, który rozwiązuje dla Polski i kwestję naszego handlu zamorskiego i możność należytego wyzyskania drogi wodnej Wisłą i wreszcie daje podstawę pod polską marynarkę wojenną i handlową. Traktat wersalski nie włączył m. Gdańska i jego okolicy — wbrew naszym prawom historycznym i potrzebom gospodarczym — do państwa polskiego, lecz stworzył z tego terytorjum osobne „Wolne Miasto Gdańsk", rodzaj państewka pod zwierzchnim protektoratem Związku Narodów. Z tytułu tego protektoratu deleguje Liga Narodów swego reprezentanta, noszącego nazwę „wysokiego (lub naczelnego) komisarza" Związku Narodów,

który ma swą siedzibę urzędową w Gdańsku, reprezentuje tam Ligę Narodów. Gdańsk ma własną konstytucję i swoje osobne władze rządzące. Ustrój jego polega na ciele uchwalającem tj. Sejmie i władzy rządzącej tj. Senacie, z prezydentem Senatu jako reprezentantem wolnego miasta na czele. Dla strzeżenia praw państwa polskiego istnieje w Gdańsku reprezentacja polityczna Polski z „komisarzem Polski“ na czele. Polsce zastrzeżono szereg uprawnień wobec wolnego miasta, które są określone bądź już w traktacie wersalskim, bądź w osobnej konwencji polsko-gdańskiej, zawartej w Paryżu 9 listopada 1920. I tak traktat wersalski zastrzega: 1. włączenie Gdańska do polskiego obszaru celnego; 2. używanie przez Polskę dróg wodnych i portu (wraz z odpowiedniemi urządzeniami portowemi, jak doki, baseny) w Gdańsku; 3. prowadzenie przez Polskę polityki zagranicznej wolnego miasta i ochronę jego obywateli zagranicą; 4. daje Polsce nadzór nad Wisłą i siecią kolejową na terytorjum Gdańska (z wyjątkiem tramwajów i lokalnych kolejek), oraz zarząd poczt, telegrafów i telefonów dla połączenia Polski z portem; 5. zapewnia Polsce prawo rozbudowy środków komunikacyjnych i urządzeń portowych, z możnością nabywania na ten cel gruntów i wszelkiej własności; wreszcie 6. zapewnia Polakom, obywatelom gdańskim pełne równouprawnienie. Zarazem postanawia traktat wersalski, że wszelka własność niemiecka czy pruska w Gdańsku ma być rozdzielona między Polskę a Wolne Miasto.

Ten stosunek Polski do Gdańska został bliżej określony konwencją polsko-gdańską. I tak postanawia ona, że posłowie i konsulowie polscy mają zastępować także interesy Gdańska i opiekować się obywatelami gdańskimi narówni z polskimi. Gdańsk nie może sam zawierać żadnych umów z innemi państwami, lecz czyni to w jego zastępstwie Polska. Rząd polski zawierając jednak traktaty dotyczące Gdańska, musi zasięgnąć zdania władz gdańskich i podać je do wiadomości komisarza Ligi Narodów, któremu przysługuje prawo „veta“. Wizy paszportowe (potwierdzenia dokumentów podróży) daje obywatelom gdańskim komisarz Rzeczypospolitej Polskiej. Polska też udziela t. zw. „exequatur“ (tj. pozwolenia lub odmowy na ustanowienie danej osoby konsulem) dla służby konsularnej państw obcych w Gdańsku. Gdańsk nie może zaciągać pożyczek zagranicznych bez zgody rządu polskiego, lecz w razie odmowy Polski może Gdańsk odwołać się do komisarza Ligi Narodów. Flaga okrętowa polska i gdańska są równouprawnione, lecz Gdańsk musi podawać Polsce do zarejestrowania wszelkie okręty, płynące pod banderą gdańską, z udowodnieniem, że należą one do miasta, jego obywateli lub towarzystw, przez nich założonych. Polska ma prawo utrzymywać w Gdańsku osobne władze dla prowadzenia rejestracji i nad-

zoru okrętów. Dalej postanawia konwencja, że Gdańsk podlega ustawodawstwu cłowemu i taryfom cłowym, ustanowionym przez Polskę. Urząd Cłowy Gdański podlega nadzorowi władz polskich, musi im przedkładać rachunki i jest odpowiedzialny za należyte ściąganie ceł. Opłaty cłowe — do czasu ujednostajnienia waluty polskiej i gdańskiej — mogą być opłacane w obu walutach.

Tworzy się w Gdańsku Radę Portową, złożoną z 5 delegatów Polski i tyluż delegatów Gdańska, której przewodniczącego — o ile nie nastąpi w tej sprawie zgoda Polski z Gdańskiem — mianuje komisarz Ligi Narodów na przeciąg lat 3. Przewodniczącym tym musi być w tym wypadku Szwajcar. Ta Rada Portowa zarządza portem, drogami wodnemi i kolejami, obsługującemi port. Radzie Portowej podlegają: Urząd Budowy Portu, Urząd Portowy, Urząd Pilotów, Urząd Poborów Portowych, Urząd Zarządu Wisłą na Terenie Gdańska itp. Przeciw orzeczeniom Rady służy prawo odwołania tak Polsce jak i Gdańskowi do komisarza Ligi. Rada ma zapewnić w porozumieniu z Polską swobodną emigrację i immigrację, dotyczącą Polski. Przedsiębiorstwa jednak emigracyjne muszą mieć zatwierdzenie rządu polskiego. Rada ma zapewnić Polsce swobodne korzystanie z portu oraz polski przywóz i wywóz towarów. W porcie ma Polska swój urząd pocztowo-telegraficzny dla bezpośredniego porozumiewania się Polski z portem i państwami zagranicznemi. Pozatem inne poczty i telegrafy podlegają w Gdańsku władzom tego miasta. Gdańsk dalej ma się porozumieć z Polską co do jednolitego systemu monetarnego oraz co do aprowizacji miasta przez Polskę. Wszelkie kwestje sporne wynikające z traktatu ma rozstrzygać komisarz Ligi, od którego orzeczenia może się każda ze stron odwołać do Rady Ligi Narodów. Wreszcie ma być Polsce przyznane — prócz trzymania w Gdańsku swej floty — także i trzymanie tam pewnej siły zbrojnej dla obrony portu i terytorjum Wolnego Miasta Gdańska.

W ten sposób został ułożony stosunek między Polską a Gdańskiem, który choć nie włącza Gdańska do Polski, jednak zapewnia naszemu państwu znaczną możność korzystania z jego portu i pewną ilość praw zwierzchniczych w zastępstwie Ligi Narodów.

ROZDZIAŁ XIII

OBYWATELE I CUDZOZIEMCY

Ludność państwa, o ile chodzi o jej stosunek do władzy państwowej, dzieli się na dwie kategorje: na obywateli i na cudzoziemców. Obywatele czyli poddani państwa są to ludzie przynależni do państwa

i podlegający jego władzy bez względu na to, czy bawią na terytorjum państwa, czy poza jego granicami. Przepisy rozmaitych państw rozmaicie normują sposób nabycia i utraty obywatelstwa. Mogą zatem zajść i tego rodzaju wypadki, że ktoś może nabyć obywatelstwo jednego państwa, nie utraciwszy obywatelstwa innego państwa, do którego poprzednio należał. W ten sposób dana jednostka może być zazadniczo obywatelem dwu (lub więcej) państw. Naodwrót może ktoś utracić obywatelstwo dotychczasowe, nie nabywając nowego obywatelstwa w innem państwie, czyli nie być niczyim obywatelem. Tego rodzaju wypadki w nowoczesnych państwach są wyjątkowe; z reguły bowiem postanawiają wszelkie nowsze prawodawstwa, że nadanie nowego obywatelstwa następuje z równoczesnem zwolnieniem się jednostki z obywatelstwa w państwie, do którego ona dotąd należała, oraz że obywatelstwo państwowe traci się przez nabycie obywatelstwa w innem państwie. Jedynie tylko obywatele państwa związkowego są obywatelami i państwa związkowego jako całości i państwa w skład związku wchodzącego (więc np. w Niemczech Bawar będzie obywatelem bawarskim i niemieckim).

W przeważnej ilości państw nabywa się obywatelstwo przez urodzenie z rodziców będących obywatelami tego państwa, oraz przez t. zw. naturalizację, tj. przez przyjęcie obcego obywatela do związku państwowego. Naturalizacja następuje bądź to przez 1) zajście pewnych faktów, które powodują z chwilą samego zaistnienia — zmianę obywatelstwa, jak np. wyjście kobiety cudzoziemki zamąż za obywatela danego państwa, nadanie urzędu publicznego cudzoziemcowi, bądź też 2) przez osobny akt władzy państwowej, nadający obcokrajowcowi prawo obywatelskie, na podstawie jego starań i po dopełnieniu przepisanych formalności.

Niekiedy traktaty międzynarodowe — zwłaszcza przy przejściu jakiegoś terytorjum z pod władzy jednego państwa do państwa innego — zastrzegają obywatelom tego terytorjum możność wybrania sobie w pewnym, oznaczonym okresie czasu jednego z dwu praw obywatelskich, tj. czy chcą zostać obywatelami dotychczasowego państwa, czy też tego, które nabywa to terytorjum. Ten wybór musi być uwzględniony przez dane państwo.

To prawo wybrania sobie obywatelstwa nazywa się prawem „opcji". Znalazło ono zwłaszcza szerokie zastosowanie po ostatniej wielkiej wojnie np. w części Szlezwigu przyznanej Danji, co do obywateli niemieckich w Gdańsku, mieszkańców części Śląska Cieszyńskiego, przyznanej Czecho-Słowacji, co do przynależnych do gmin b. Kongresówki, lub po-

chodzących z rodziców Polaków, według postanowień traktatu pokojowego w Rydze itd.

Cudzoziemcy są z reguły poddanymi jakiegoś innego państwa; podlegają oni władzy państwa tak długo, jak długo bawią na jego terytorjum i mogą być każdocześnie przez państwo wydaleni.

Obywatele mają prawa i obowiązki swoje określone ściśle w konstytucji i ustawach państwa. Prawa cudzoziemców są bądź ułożone w międzynarodowych traktatach, bądź polegają na t. zw. „wzajemności", tj. korzystają z takich praw, jakie ich państwo przyznaje obywatelom tego państwa, na którego terytorjum oni przebywają. Mają też cudzoziemcy obowiązek stosować się do norm prawnych, obowiązujących w państwie, nie naruszać jego porządku prawnego, oraz opłacać ogólnie obowiązujące podatki. Nie można natomiast pociągać cudzoziemców do służby wojskowej.

Pod względem traktowania obywateli i cudzoziemców zaszły w biegu wieków znaczne różnice. Dawniej można było skazać własnego poddanego na banicję, tj. wydalić go z kraju. Dziś jest zasadniczo wykluczone wydalanie obywatela z własnego terytorjum. Dawniej cudzoziemcy byli narażeni w obcem państwie na rozmaite niebezpieczeństwa a przynajmniej uciążliwości. Dziś czuwa nad nimi ich państwo przez swe Poselstwa i Konsulaty, a zresztą nowożytne państwo zapewnia im i opiekę prawną i prawo prywatne niemal narówni z własnymi obywatelami, a żąda tylko od nich poszanowania ustaw i niedziałania na szkodę państwa. Dawniej prawa własnych obywateli państwa mogły być narażone na samowolę absolutnej władzy państwowej, która wdzierała się nawet w życie ich domowe i rodzinne. Dzięki żądaniom uczonych prawników i filozofów nowoczesne konstytucje zapewniają obywatelom szeroki zakres swobód obywatelskich, których nie może naruszać władza państwowa. Ale zapewniając daleko idące prawa swoim obywatelom, żąda też państwo od nich, by spełniali ciążące na nich obowiązki bez względu na to, czy bawią w granicach państwa czy na obczyźnie. Państwo więc karze swego obywatela nietylko za przestępstwa popełnione w kraju, ale i za te, które popełnił zagranicą; natomiast nie wydaje go nigdy do ukarania obcemu państwu. Cudzoziemca karze państwo jedynie za te złe czyny, których się dopuścił na terytorjum państwa. Za czyny gdzie indziej popełnione wydaje państwo cudzoziemca do ukarania bądź temu państwu, którego on jest obywatelem, bądź też temu, na którego terytorjum przestępstwo zostało spełnione. Pod względem wzajemnego wydawania sobie przestępców czyli t. zw. ekstradycji, zawierają ze sobą nowożytne państwa specjalne

umowy, obejmujące też postanowienia co do wzajemnej pomocy w zakresie zbierania dowodów winy itp.

Sprawę nabycia i utraty obywatelstwa w Polsce określa konstytucja oraz osobna ustawa z 20 stycznia 1920. Zastrzegają one, że obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego państwa. Obywatelstwo polskie służy (z chwilą ogłoszenia tych norm) każdej osobie bez różnicy płci, wieku, narodowości i wyznania, która jest osiedlona w państwie, a nie ma innego obywatelstwa, lub która urodziła się w Polsce, lub której to prawo przysługuje z mocy traktatów międzynarodowych. Polacy mający inne obywatelstwo będą uznani za obywateli polskich, skoro po przybyciu do Polski udowodnią przed naszą władzą administracyjną polskie pochodzenie, objawią chęć nabycia obywatelstwa polskiego i zrzekną się obcego obywatelstwa. Na przyszłość zaś może nastąpić nabycie obywatelstwa polskiego przez: 1) urodzenie z rodziców, mających obywatelstwo polskie, 2) przysposobienie (tj. przyjęcie obcego dziecka za swoje czyli t. zw. adoptowanie) dziecka (cudzoziemca) do lat 18 przez obywatela polskiego, 3) przez zamążpójście cudzoziemki za obywatela polskiego, 4) przez przyjęcie urzędu publicznego lub wstąpienie do wojska w państwie polskiem i 5) przez nadanie ze strony władzy na prośbę cudzoziemca, przyczem z reguły wymaga się dziesięcioletniego stałego pobytu w Polsce, choć wyjątki pod tym względem w wypadkach godnych uznania są dopuszczalne. Utrata obywatelstwa polskiego następuje: 1) przez nabycie obcego obywatelstwa, 2) przez wstąpienie do obcej służby wojskowej lub przyjęcie urzędu publicznego w innem państwie bez zgody polskiego rządu, nadto 3) może nastąpić utrata obywatelstwa w razie uchylenia się od służby wojskowej, przez przebywanie poza granicami państwa. Obywatelka polska, która przez zamążpójście za cudzoziemca utraciła obywatelstwo polskie, odzyskuje je napowrót na swe żądanie, po ustaniu tego małżeństwa i osiedleniu się w Polsce.

Konstytucja nasza z 17 marca 1921, idąc za klasycznemi wzorami konstytucyj Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Francji i naszej konstytucji z 3 maja 1791, określa jasno obowiązki i prawa obywatelskie, zapewniając każdemu obywatelowi państwa równość wobec prawa i szeroką sferę wolności działania, którą władza państwowa ma obowiązek uszanować w pełni.

Jako naczelny obowiązek każdego obywatela oznacza konstytucja wierność dla Rzeczypospolitej Polskiej. Tego obowiązku wierności nie określa konstytucja bliżej, wychodząc ze słusznego założenia, że jest on jasny dla każdego dobrego obywatela Polski. Ta wierność nakaże każdemu prawemu obywatelowi robić wszystko to, co może przynieść po-

żytek Polsce, wzmóc jej siłę i rozwój, chronić ją od niebezpieczeństw czy szkód, a naodwrót zaniechać wszelkich takich czynów, czy przeciwdziałać czynom innych ludzi, któreby w czemkolwiek mogły przynieść uszczerbek naszemu państwu. Rozumie się, że obowiązkiem każdego obywatela jest przestrzegać postanowień konstytucji oraz wszelkich ustaw państwowych i rozporządzeń władz rządowych i samorządowych, z czego wynika zarazem obowiązek szanowania powagi naszych własnych władz i ich zarządzeń, tudzież ułatwiania tym władzom spełniania ich zadań. Płynie stąd dalszy obowiązek każdego obywatela, że o ile zostanie on powołany do spełniania czynności publicznych, to ma je spełnić sumiennie, z dbałością o dobro państwa i społeczeństwa. A ten obowiązek ciąży na obywatelu tak wtedy, gdy zostanie on zamianowany urzędnikiem, sędzią czy innym stałym funkcjonarjuszem państwa, jak też w równej mierze i wtedy, gdy zostanie powołany do spełniania honorowych czynności wobec państwa, bądź to działania we władzach samorządowych, do spełniania mandatu poselskiego, do niesienia rady i pomocy władzom państwa w charakterze członka państwowych ciał doradczych itp. Niektóre państwa, przyznając obywatelom prawo oddziaływania na sprawy państwa, wprowadzają też przymus korzystania z tego prawa, w szczególności zaś tzw. przymus wyborczy, czyli kary za niewykonanie prawa wyborczego. Te same obowiązki ciążą na każdym obywatelu nietylko wobec władzy prawodawczej czy wykonawczej — ale także i władzy sądowej, czy to wtedy, gdy spełnia ktoś obowiązki sędziego przysięgłego i pokoju, czy gdy ma jako świadek lub rzeczoznawca składać przed sądem zeznania, czy gdy przez sąd został powołany do sprawowania opieki (nad sierotami) lub kurateli (opieka nad obłąkanymi i marnotrawcami). A zarazem ma każdy obywatel ten naturalny, najbliższy mu obowiązek należytego wychowania swych własnych dzieci na prawych i wykształconych obywateli Ojczyzny. Nadto ma każdy obywatel dwa zasadnicze obowiązki powszechnej natury, obowiązek ofiary dla państwa swojej krwi i obowiązek ofiarowania swego mienia. Pierwsza grupa obowiązków streszcza się w powszechnej powinności służby wojskowej czy w czasie wojny, czy w czasie pokoju, oraz wszelkiej pomocy na rzecz naszej armji (kwaterunki, dostarczanie podwód, pomocy w robotach wojskowych, danin na rzecz wojska itd.). Druga grupa obowiązków obejmuje opłacanie wszelkich podatków, opłat itp., wyznaczonych przez władze państwowe czy samorządowe.

Wszystkie te obowiązki winien obywatel państwa spełniać ochotnie i z całem oddaniem się, zdając sobie z tego sprawę, że tylko przy należytem spełnianiu obowiązków wobec państwa i narodu przez każdego

poszczególnego obywatela może rozwijać się należycie i róść w potęgę Rzeczpospolita Polska, oraz spełniać swe zadania wobec społeczeństwa, polegające na zapewnieniu każdemu bezpieczeństwa i swobód obywatelskich, oraz zaspokojenia potrzeb życia kulturalnego, gospodarczego i społecznego. Domagając się też od obywateli spełnienia obowiązków, zapewnia im równocześnie konstytucja nasza szerokie uprawnienia i swobody.

W szczególności zaś nie uznaje nasza konstytucja żadnych przywilejów czy to z tytułu przynależności do pewnej klasy społecznej, czy do pewnego zawodu. Wszyscy obywatele są równi wobec prawa, wszyscy mają te same prawa polityczne (prawo wyboru i wybieralności, itp.) w granicach obowiązujących ustaw, w równej mierze są wszystkie urzędy dostępne dla każdego obywatela, na warunkach prawem określonych. Ta równość zasadnicza obywateli państwa, to ich pierwsze prawo przez konstytucję zagwarantowane. Równe prawa — równe obowiązki, oto idea wytyczna naszego państwa.

A dalej ma każdy obywatel zagwarantowaną wolność osobistą. To prawo polega na tem, że nie wolno więzić obywatela ani też przeprowadzać rewizji osobistej bez polecenia władzy sądowej. Polecenie sądowe musi być doręczone na piśmie najpóźniej w ciągu 48 godzin z podaniem przyczyn rewizji lub aresztowania, w przeciwnym bowiem razie aresztowany ma być natychmiast uwolniony. Wyjątek od powyższych zasad stanowi aresztowanie przez władze administracyjne, o ile chodzi o przymusowe wprowadzenie ich zarządzeń, ale granice tych zarządzeń administracyjnych będą również ustawowo uregulowane. To prawo wolności osobistej istniało w Polsce już od konstytucji „Neminem captivabimus“ z r. 1425. Z tą gwarancją wolności osobistej łączy się prawo do właściwego, ustawą określonego sądu. Nie może więc nikt być pociągnięty do odpowiedzialności przed jakiś sąd wyjątkowy, wprowadzony już po popełnieniu przestępstwa. Dalej gwarantuje konstytucja — prócz owej wolności osobistej — także nietykalność mieszkania (czyli ochronę prawa domowego). Naruszenie tej nietykalności przez wejście do mieszkania, rewizję domową i zajęcie papierów czy rzeczy może nastąpić jedynie na zarządzenie sądu, lub wyjątkowo w razach koniecznych dla wykonania zarządzeń administracyjnych, opartych na wyraźnem upoważnieniu ustawy. I to prawo nietykalności mieszkania było bardzo wcześnie wprowadzone w dawnem państwie polskiem, bo już przywilejem z r. 1588. Również z wolnością osobistą łączy się tajemnica listów i innej korespondencji, która jedynie w wypadkach nader ważnych, przewidzianych ustawą, może być przez władze naruszona. Wypływem także wolności osobistej jest swoboda wybrania sobie przez

obywatela miejsca zamieszkania i pobytu na obszarze państwa, oraz swoboda przenoszenia się z jednego miejsca na drugie, a wreszcie prawo emigracji (tj. wyjazdu za granicę); to ostatnie może być ograniczone w drodze ustawy w pewnych specjalnych wypadkach, np. co do obowiązanych do służby wojskowej.

Do praw obywatelskich należy dalej wolność zarobkowania i swobodnego wyboru zawodu. Konstytucja gwarantuje też każdemu obywatelowi opiekę nad jego pracą (ustawy o ochronie pracy), oraz prawo do ubezpieczenia społecznego, tj. ubezpieczenia na wypadek bezrobocia niezawinionego, oraz na wypadek choroby, wypadków przy pracy, niedołęstwa czy starości (czyli nieudolności do pracy). Państwo jest obowiązane zapewnić każdemu obywatelowi znajdującemu się w zakładach publicznych opiekę moralną i pociechę religijną, a w szczególności w koszarach, zakładach wychowawczych, szpitalach, przytułkach i więzieniach, utrzymywanych przez państwo.

Państwo nasze stoi na stanowisku własności indywidualnej, uznając prawo własności za podstawę porządku prawnego. Zarazem poręcza państwo wszystkim obywatelom i ciałom zbiorowym (towarzystwa, związki komunalne itd.) ochronę ich mienia. Ograniczenie lub zniesienie prawa własności może nastąpić wyjątkowo ze względów wyższej użyteczności w wypadkach ustawą przewidzianych i to za odszkodowaniem. W szczególności postanawia konstytucja, że ziemia, jako najważniejsze dobro, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu, lecz obrót ten — jak np. w ustawie o reformie rolnej — może być ustawowo (w interesie ogółu) ograniczony. Również tylko w drodze ustawy mogą być oznaczone wypadki, w których może następować wywłaszczenie (np. pod budowę drogi, kolei etc.). Ustawa też tylko może wyjąć pewne dobra, jako zastrzeżone wyłącznie dla państwa ze względu na dobro ogółu (monopole: solny itp.). Z temi tylko zastrzeżeniami istnieje ochrona własności indywidualnej tak co do rolnictwa, górnictwa, jak przemysłu itp. Własność prywatna jest fundamentalnem prawem każdego obywatela, stanowiącem podstawę przedsiębiorczości i twórczej pracy gospodarczej. To prawo nietykalności mienia było gwarantowane w dawnej Polsce już przywilejem czerwińskim z r. 1422.

W równej mierze z tą ochroną dóbr materjalnych idzie ochrona dóbr moralnych każdego obywatela, ochrona swobody myśli i przejawiania ich, pełnej swobody na polu kulturalnego życia. I tak ma każdy obywatel prawo wyrażać swoje przekonania i poglądy (rozumie się bez naruszania obowiązujących praw), wnosić petycje do ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, zakładać związki i stowarzyszenia, urządzać zgromadzenia (przy zastosowaniu się do przepisów ustawowych).

Zarazem poręcza konstytucja wolność prasy, znosząc wszelkie ograniczenia w tej mierze co do dzienników i druków, wydawanych w kraju (więc cenzurę, udzielanie zezwoleń na wydawnictwa, odbieranie debitu pocztowego czyli rozsyłki przez poczty).

W bardzo szerokiej mierze zapewnia ustawa konstytucyjna swobodę i równouprawnienia narodowości w Polsce. Każdy obywatel polski — jakiejkolwiek narodowości — ma prawo pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych, zakładania swoich szkół i zakładów wychowawczych, przy używaniu w nich własnego języka. Nadto obywatele mniejszości narodowych w Polsce mają zagwarantowaną autonomję i samorząd, jak to wyżej określiliśmy. Te postanowienia naszej konstytucji co do mniejszości narodowych (tudzież religijnych) idą nawet dalej, niż to usiłowała im zapewnić opieka państw „Ententy“ (wielkich mocarstw, zwycięskich w ostatniej wojnie) w traktacie dodatkowym wersalskim, zawartym między temi państwami a Polską. Także wzajemne zastrzeżenia w traktacie pokojowym, zawartym 18/3 1921 w Rydze, co do praw narodowego rozwoju i praw własności ludności narodowości rosyjskiej, białoruskiej i ruskiej w Polsce, a polskiej w republice sowietów, mieszczą się — o ile chodzi o Polskę — zupełnie w ramach swobód narodowościowych, gwarantowanych naszą konstytucją.

W równej mierze z gwarancją swobody i równouprawnienia narodowego idzie swoboda i pełne równouprawnienie wyznań i sumienia. Żaden obywatel polski — z powodu swego wyznania — nie może być ograniczony w jakichkolwiek prawach obywatelskich. Wszystkie wyznania, uznane przez państwo, mają możność wykonywać przepisy swej religji, urządzać zbiorowe nabożeństwa publicznie, zawiadywać swemi dobrami, funduszami itd. Prawo autonomji i samorządu wyznaniowego omówiliśmy poprzednio. Wyznania, przez państwo dotąd nieuznane, mogą w każdym czasie uzyskać takie uznanie u władz państwowych, o ile ich religja nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu i moralności.

Wreszcie ustanawia konstytucja wolność nauki i badań naukowych. Każdemu obywatelowi wolno—po dopełnieniu warunków ustawowych—nauczać, zakładać szkoły i zakłady wychowawcze itp. Państwo gwarantuje szeroki samorząd wyższym uczelniom (uniwersytety, akademje i politechniki), oraz wybór ich władz kierowniczych przez grona profesorskie. Państwo ustanawia przymus szkolny w zakresie szkoły powszechnej, ale za to zabezpiecza bezpłatną naukę w publicznych szkołach powszechnych. W szkołach publicznych dla młodzieży zaprowadza państwo naukę obowiązkową religji każdego wyznania, pod nadzorem

duchowieństwa danego wyznania. Wreszcie zapewnia konstytucja opiekę państwa nad dziećmi zaniedbanemi, pozbawionemi należytej opieki rodzicielskiej.

W ten sposób ustala konstytucja zakres praw obywatela polskiego. Jest on niezwykle obszerny, dając każdej jednostce w Polsce pełnię swobód i praw, byle tylko nie przekraczała ona ram porządku i dobra państwa jako zbiorowej całości. Pewne ograniczenie tych praw obywatelskich — zwłaszcza o ile chodzi o prawa tzw. polityczne (np. wyboru, wybieralności itp.) — istnieje tylko dla wojskowych, ze względu na specjalne znaczenie i zadania służby wojskowej. Nie zapomina też konstytucja nasza i o cudzoziemcach, osiadłych w Polsce. I im gwarantuje państwo polskie pełną ochronę życia, wolności i mienia. Mogą oni korzystać — pod warunkiem wzajemności w ich państwach co do obywateli polskich — z równych praw z obywatelami państwa naszego, z wyjątkiem specjalnych praw, do których używania wymaga ustawa wyraźnie obywatelstwa polskiego (np. dla spełniania praw politycznych). Z wyjątkiem też obowiązków służby wojskowej i pełnienia funkcyj publicznych mają oni obowiązki takie same, jak nasi obywatele (a więc opłacania podatków, posłuszeństwa ustawom itd.). Nabywanie nieruchomości w Polsce (gruntów, domów) przez cudzoziemców tak przez jednostki, jak i przez towarzystwa obce, wymaga zezwolenia Rady Ministrów, udzielonego na wniosek ministra skarbu. Z reguły szczegółowe unormowanie praw i obowiązków obcych poddanych następuje w drodze specjalnych umów z odnośnemi państwami. W każdym razie, bez względu na te umowy, zapewnia nasza konstytucja traktowanie obcokrajowców w Polsce pełne sprawiedliwości, humanitarności i nowoczesnego ducha.

ROZDZIAŁ XIV

GWARANCJE KONSTYTUCYJNE

Przeprowadzenie ścisłego podziału władzy państwowej na trzy zasadnicze funkcje: prawodawczą, administracyjną i sądową, przeprowadzone w nowoczesnych konstytucjach i stworzenie dla każdej z nich zupełnie osobnych organów, miało na celu w pierwszej linji zapobieżenie samowoli władzy rządzącej wobec obywateli państwa, zabezpieczenie społeczeństwu nietykalnej sfery swobodnego działania.

Jakkolwiek zatem w obecnych państwach nie może być mowy o wdzieraniu się państwa, jak w czasach przedkonstytucyjnych, w życie prywatne jednostki ponad istotne konieczności państwowe, jakkolwiek sam podział władzy i wytworzony ustrój parlamentarny chronią oby-

watela przed uszczuplaniem przyznanych swobód, to jednak i dziś mogłyby zajść wypadki stosowania przepisów konstytucji czy innych ustaw w duchu ścieśniania praw obywateli, pewnego nadmiernego rozrostu władzy rządowej ponad granice konstytucją zakreślone. By uchronić nietykalny zakres swobód obywatelskich i zabezpieczyć należycie nieprzekraczanie ram działalności rządu, nakreślonych prawodawstwem państwowem, zawierają ustawy ustrojowe nowoczesnych państw pewne przepisy i urządzenia zapobiegawcze, zwane „gwarancjami konstytucyjnemi", gdyż mają one strzec, by duch konstytucji nie został zmieniony, oraz by nie została zwichnięta pewna równowaga we wzajemnem ustosunkowaniu trzech gałęzi władzy państwowej. Do najważniejszych takich gwarancyj należy zasada: 1) odpowiedzialności ministrów, tych kierowników rządu, którzy rozporządzają całą potęgą aparatu rządowego i siły państwowej. Możność więc pociągnięcia do odpowiedzialności tych, którzy nadają kierunek rządowi, daje społeczeństwu pewność, że ta zbiorowa siła państwa nie będzie źle użyta, oraz że wszelkie w tym względzie nadużycia czy ich próby będą na czas powstrzymane. Ta odpowiedzialność ministrów jest trojakiej natury: a) ministrowie są odpowiedzialni za kierunek swej polityki, oraz działalności administracjnej tak własnej, jak i podległego im aparatu urzędniczego, nawet jeśli on jest zgodny z konstytucją i prawami, ale jeśli reprezentacja społeczeństwa uważa go za nieodpowiedni ze względu na dobro państwa i społeczeństwa; do tej odpowiedzialności pociąga u nas ministrów Sejm (bez współudziału Senatu) zwykłą większością głosów, przez żądanie ustąpienia gabinetu czy poszczególnych ministrów, bądź też przez wyrażenie swego braku zaufania (votum nieufności), bądź nawet przez odrzucenie programu czy przedłożenia ministra zasadniczej natury itp.; jest to tak zwana odpowiedzialność parlamentarna (czyli polityczna), objawiająca się przez wymianę osób ministrów; b) drugi rodzaj odpowiedzialności istnieje wtedy, gdy minister w wykonywaniu rządów naruszył konstytucję czy inne ustawy państwowe; wtedy Sejm kwalifikowaną większością głosów może postawić ministra w stan oskarżenia, a z chwilą takiej uchwały ustaje możność dalszego urzędowania ministra; sprawę osądza Trybunał Stanu, a w razie wyroku skazującego prezydent Rzeczypospolitej nie może do skazanego zastosować prawa łaski; jest to odpowiedzialność konstytucyjna; c) wreszcie może być minister — jak każdy obywatel — pociągnięty do odpowiedzialności za przestępstwa czy zobowiązania, nie stojące w związku z jego władzą, a to przed odpowiednie sądy karne czy cywilne; jest to zwykła prawna odpowiedzialność. 2. Drugiem urządzeniem w państwie zabezpieczającem porządek prawny i ducha konstytucji jest instytucja zwana Trybunałem Stanu.

Ten osobny sąd państwowy powołany jest do sądzenia kierowników nawy państwowej za dokonane lub usiłowane złamanie konstytucji. Trybunałowi temu przewodniczy pierwszy prezes Sądu Najwyższego, a w skład jego wchodzi ośmiu członków wybranych przez Sejm i czterech wybranych przez Senat z poza grona obu tych ciał prawodawczych. Do Trybunału nie mogą być wybrane osoby, piastujące jakikolwiek urząd państwowy. Wybór następuje zaraz po ukonstytuowaniu się Sejmu i Senatu na cały okres ich kadencji. Trybunał Stanu sądzi prezydenta Rzeczypospolitej za naruszenie konstytucji, za zdradę stanu i za zbrodnie pospolite, jeśli tego zażąda kwalifikowana większość Sejmu, oraz sądzi ministrów postawionych w stan oskarżenia. 3. Dalszą gwarancją konstytucyjną jest odpowiedzialność zarówno państwa, ciał samorządowych, jak i urzędników za szkody wyrządzone obywatelom przez organy państwowe (cywilne i wojskowe), oraz samorządowe, a to przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Do wniesienia tego rodzaju skargi sądowej uprawniony jest każdy obywatel, a władze administracyjne nie mogą przeszkodzić wniesieniu takiej skargi. Dalszemi gwarancjami konstytucyjnemi są: 4. sądownictwo w sprawach administracyjnych, oddane bądź sądom zwykłym, bądź specjalnym sądom administracyjnym z Trybunałem Administracyjnym na czele — bez wpływu na jego tok urzędów administracyjnych; 5. niezawisłe, obywatelskie Sądy Przysięgłych; oraz 6. zagwarantowana konstytucją niezawisłość sędziowska, wolna od wpływu rządu. 7. Wreszcie gwarancją konstytucyjną jest szczegółowa kontrola funduszów publicznych przez organ niezawisły od rządu, który bada, czy wydatki rządowe odpowiadały uchwałom parlamentu naszego, czy nie szły one na cele sprzeczne z konstytucją i ustawami, czy cała gospodarka rządu była prawidłowa. Organem tym jest „Najwyższa Izba Kontroli", oparta na zasadzie niezawisłości sędziowskiej i kolegjalności. Preześ tej Izby ma stanowisko równe ministrom a mianuje go prezydent Rzeczypospolitej na wniosek pełnej Rady Ministrów. Prezes i wiceprezes oraz wszyscy członkowie tej Izby są usuwalni tylko uchwałą kwalifikowaną Sejmu a więc niezawiśli od władzy rządzącej. Izba Kontroli przedkłada corocznie Sejmowi — prócz zamknięć rachunkowych — także wnioski co do udzielenia lub odmowy rządowi absolutorjum. Izba ta ma — prócz centralnego biura w Warszawie — obecnie swoje oddziały w Poznaniu, Lwowie, Lublinie i Kielcach, dla kontroli wydatków i gospodarki finansowej władz okręgowych.

W ten sposób gwarantuje ustrój państwa nietykalność konstytucji i nieprzekraczanie przez rząd przyznanego mu ustawami zakresu działania.

ROZDZIAŁ XV

STAN WYJĄTKOWY

Konstytucje państw — gwarantując szerokie swobody obywateli państwa — dopuszczają jednak, w uwzględnieniu niezbędnych interesów państwa w chwilach przełomowych, możność czasowego ograniczenia tych praw bądź w całem państwie, bądź w jego częściach. To czasowe ograniczenie praw obywatelskich a nawet i ograniczenie normalnego działania sądownictwa, nazywamy stanem wyjątkowym. Zaistnienie tego stanu wyjątkowego może być spowodowane dwoma przyczynami: 1. wojną i koniecznościami z niej wynikającemi; 2. rozruchami wewnętrznemi lub niebezpiecznemi dla państwa knowaniami o charakterze zdrady stanu.

Także i nasza konstytucja — w interesie bezpieczeństwa państwa — dopuszcza zaprowadzenie stanu wyjątkowego w obu powyższych wypadkach. Bliższe postanowienia w sprawie tej wydadzą dwie ustawy: ustawa o stanie wyjątkowym i ustawa o stanie wojennym. Konstytucja nasza dopuszcza możność w obu wypadkach czasowego zawieszenia praw obywatelskich tego rodzaju, jak wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności prasy, tajemnicy listowej, prawa tworzenia zmowy (koalicji), zgromadzania się i prawa stowarzyszania się, a to bądź dla całego obszaru państwa lub dla pewnych części państwa, gdzie to okaże się rzeczą konieczną ze względów bezpieczeństwa publicznego. To zawieszenie praw w drodze stanu wyjątkowego może być zarządzone przez Radę Ministrów za zezwoleniem prezydenta Rzeczypospolitej. Zarządzenie musi być podane zaraz do wiadomości Sejmu, jeśli on obraduje. Jeśli jest przerwa w obradach sejmowych a zarządzenie stanu wyjątkowego ma objąć więcej niż jedno województwo, to Sejm musi się zebrać do 8 dni. W razie jeśli zajdzie ogłoszenie tego stanu w czasie, gdy Sejm jest rozwiązany, to sprawa ma być przedłożona nowowybranemu Sejmowi na pierwszem posiedzeniu. Sejm może zatwierdzić lub odrzucić zawieszenie stanu wyjątkowego; w tym drugim wypadku stan wyjątkowy ustaje natychmiast. Od tego stanu wyjątkowego czy z powodu wojny czy rozruchów, należy odróżnić stan wyjątkowy specjalny na terenie objętym działaniami wojennemi. Ten stan wojenny może wymagać zarządzeń specjalnych ze strony władz wojskowych, zmian co do zakresu działania tak władz administracyjnych jak i sądowych (np. zniesienie Sądów Przysięgłych, Sądy Doraźne złożone z sędziów, a nawet Sądy Wojenne, złożone z wojskowych także i dla ludności cywilnej). Ten specjalny stan wyjątkowy na terenie wojennym ma być uregulowany drugą z wyż wspomnianych ustaw, tj. ustawą o stanie wojennym.

ZAKOŃCZENIE

W taki sposób jest unormowany cały ustrój państwa polskiego, wskrzeszonego po półtorawiekowej niewoli. Jeszcze w budowie gmachu państwowego są pewne części niewykończone, ale fundament tj. konstytucja rokuje tej budowie najlepsze nadzieje, bo stwarza rodzime, zdrowe podstawy pod dalszą rozbudowę. Twórcy konstytucji naszej podkreślają we wstępie do niej, że celem ich przewodnim: dobro całej zjednoczonej i niepodległej Matki-Ojczyzny, Jej byt niepodległy, potęga i bezpieczeństwo, oraz ład społeczny, utwierdzone na wiekuistych zasadach prawa i wolności. Pragną oni zapewnić rozwój wszystkich sił Ojczyzny, moralnych i materjalnych, oraz zabezpieczyć równe prawa dla wszystkich obywateli Rzeczypospolitej. Idąc za tradycjami wiekopomnej konstytucji 3-maja, daje nasza nowa konstytucja dobrą i silną podstawę pod stworzenie wielkiego, kulturalnego państwa, opartego na swobodach, dobrobycie i zdrowej społecznej organizacji społeczeństwa.

CZĘŚĆ II.

STATYSTYKA I USTRÓJ GOSPODARCZY

NAPISAŁ

WŁADYSŁAW KUCHARSKI

ROZDZIAŁ I

OBSZAR I GRANICE ZIEM POLSKICH

Obszar czyli terytorjum, na którem rozprzestrzenia się władza państwa i mieszka ludność tej władzy podporządkowana, stanowi nieodzowny warunek bytu politycznego.

Polska, powstała w okolicy Kruszwicy, jez. Gopła, Gniezna i Poznania już za Chrobrego, twórcy Polski piastowskiej, oprócz dorzecza Odry i Warty objęła dorzecze Wisły i górnego Dniestru i oparła się o Karpaty i Sudety, sięgając na północ po Bałtyk. Przez skojarzenie się unją z Litwą przesunęła się z Europy środkowej bardziej ku wschodowi i drogą wpływów swojej kultury przy pomocy zwycięskiego rycerstwa ustalała coraz bardziej swoje granice i rozprzestrzeniała swój obszar ku wschodowi.

W wieku XVII, w pokoju w Polanowie (1634) Władysław IV, otrzymawszy ziemie: siewierską, czernichowską, smoleńską, Inflanty, Estonję i Kurlandję za zrzeczenie się tytułu cara, osiągnął najszersze terytorjum, obejmujące około 900.000 km². Ale odtąd obszar ten maleje. W rozejmie andruszowskim (1667) Polska zatrzymując Witebsk i Połock, odstąpić musiała Moskwie Smoleńsk, całą Ukrainę zadnieprzańską i Kijów zrazu na dwa lata, a następnie w pokoju Grzymułtowskiego (1686) na stałe.

Mimo to przed rozbiorami miała Polska około 750.000 km² powierzchni, z czego rozbiory wycinały dla siebie coraz to większe obszary, aż wreszcie zaborcy zagarnęli całe terytorjum, aby w ten sposób pozbawić Polaków politycznego bytu.

W dobie porozbiorowej wszystkie usiłowania Polaków zmierzały do tego, aby utworzyć niezależną, własną władzę przynajmniej na części dawnego obszaru. Ale usiłowaniami temi wytworzone krótkotrwałe Księstwo Warszawskie w epocę napoleońskiej (1807—1815) z zaboru pruskiego lub minjaturowa Rzeczpospolita Krakowska (1815—1846), czy wreszcie Królestwo Kongresowe, po nieudałych powstaniach nazywane przez rząd carski krajem przywiślańskim, nie miały warunków samodzielnego istnienia.

Dopiero wielka wojna światowa, zakończona rozgromieniem trzech zaborczych sąsiadów, Prus, Austrji i Rosji, dozwoliła Polakom na gruzach rozbiorczych potęg budować nowy gmach własnej państwowości. Budowę tę rozpoczęto od tworzenia prawowitej władzy, z woli narodu pochodzącej i wytyczania granic z równoczesnem zajmowaniem obszaru pod budowę państwa.

Ponieważ obszar dawnej historycznej Polski zmieniał się w różnych okresach przedrozbiorowego bytu, raz się rozrastał, kiedy indziej znowu kurczył i ponieważ granice dawnej Polski nie kryły się z terytorjum etnograficznem, a zaborcze rządy na ziemiach polskich w celu osłabienia Polaków wytworzyć umiały różne separatyzmy narodowościowe, ściśle rozgraniczenie obszaru nowej Polski natrafić musiało na trudności, zwłaszcza na t. zw. kresach, gdzie obok Polaków mieszka ludność innych narodowości w rozmaitym procencie.

Z tego powodu Polacy zaraz w zaraniu swego nowego bytu państwowego musieli prowadzić walkę orężną o t. zw. Galicję wschodnią, którą jako Grody Czerwieńskie przyłączył do Polski ostatni z Piastów Kazimierz Wielki (1340), a ściśle związała z Polską aż do pierwszego rozbioru Jadwiga (1387). Z tego samego powodu Polacy musieli krwawe staczać boje o granice wschodnie z rządem bolszewickim, który wyrósł na ziemiach carskiej Rosji, tudzież z separatystami litewskimi, zgrupowanymi koło rządu kowieńskiego. Z tego powodu wkońcu Polacy musieli zgodzić się na podział Śląska Cieszyńskiego *) i odstąpienie Czechom części Spiszu i Orawy, oraz na plebiscyt na Mazurach i Śląsku Górnym.

Wskutek tych trudności ustalenie granic nowej Rzeczypospolitej do obecnej chwili nie jest ostatecznie skrystalizowane.

Najidealniejszemi granicami są granice w stosunku do obszaru najkrótsze. To też każde państwo stale zmierza do zaokrąglenia granic. Względy strategiczne odgrywają tu jednak pierwszorzędną rolę, bo tylko te granice są dobre, które dadzą się jak najłatwiej bronić. Stąd pochodzi dążność państw do granic naturalnych, jakiemi są niebosiężne pasma górskie, morza i szerokie rzeki. Polska, wyjąwszy skrawka wybrzeża morza Bałtyckiego i łańcucha Karpat oraz Sudetów, dopóki Śląska nie odstąpił Kazimierz Wielki Czechom (1335) w pokoju wyszehradzkim, granic obronnych przez naturę nie miała. Na piersiach swego

*) Cieszyńskie liczy 2.282 km² i około 434 821 mieszkańców. Przy podziale Czes otrzymali 1.268 km² (55·6%) i 286.000 mieszkańców (65·8%), w czem 137.043 Polaków, 113.152 Czechów, 30.192 Niemców. Polska zatrzymała 1.013 km² i 148.851 mieszkańców tj. 44·4%, w czem 96.807 Polaków, 43.731 Niemców i 2.445 Czechów. (Statystyka z r. 1910).

rycerstwa i na obronności zamków i zameczków, rozsianych na kresach, spoczywał spokój jej granic. Nowy sposób wojowania wysuwa obecnie nowe postulaty strategiczne, mimo to nie przestają być ideałem granice najkrótsze w stosunku do powierzchni, bo wymagają jak najkrótszej linji bojowej i ułatwiają przerzucanie armji na różne tereny walki.

Z wyjątkiem niekorzystnego wygięcia na północy i korytarza w dolnym biegu Wisły, ogółem ma Polska granice dość zaokrąglone i w stosunku do obszaru dość krótkie (około 4.018 km.).

Brak natomiast Polsce dobrych granic naturalnych. Tylko od południa spiętrzone w łuk obronny Karpaty stanowią zaporę przed zachłannością sąsiadów, zresztą granice są otwarte, uwarunkowane geograficznem położeniem Polski na wschodniej granicy Europy zachodniej i na przejściu do Europy wschodniej. Na zachodzie określi je definitywnie załatwiona sprawa śląska, na wschodzie wiją się one obecnie wzdłuż 27 południka, licząc od Greenwich, mając tylko Zbrucz na Podolu jako naturalne rozgraniczenie od południowego wschodu. Granice te ustalą osobne komisje delimitacyjne.

(Odczytaj na mapie granice dawnej Polski i porównaj z obecnemi!)

ROZDZIAŁ II

PODZIAŁ ADMINISTRACYJNY

Każde nowożytne państwo w celu ułatwienia sprawności własnej administracji tworzy sobie podział administracyjny.

Podział ten może być podyktowany celami wyłącznie administracyjnemi jak np. podział Francji na departamenty w okresie wielkiej rewolucji lub Stanów Zjednoczonych Ameryki Pn., albo też może opierać się na podstawach geograficznych czy historycznych. Może być również mieszaniną tych trzech systemów.

Najstarszym podziałem państwa, powoli rosnącego z osady lub ze złączenia się plemion, jest podział historyczny.

Za Piastów on odróżnił Wielkopolskę od Małopolski, on też dał podstawę testamentowi Bolesława Krzywoustego, rozbijającego Polskę na dzielnice, które ponownie złączyli w jednolitą całość dwaj ostatni Piastowie i Jagiellonowie. Dopiero wtedy ustalił się ostatecznie podział na województwa z zachowaniem składowych części historycznych. Dzielnice książęce czyli ziemie z zupełnym samorządem od pierwszego dostojnika otrzymały wraz z własnym sejmikiem nazwę województw, które jeszcze podzielono na powiaty. Wielkopolska miała województw 12, Małopolska 11 i tyleż Litwa.

Rozbiory Polski podział ten zniszczyły, wtłaczając zabrane części ziem polskich w ramy obcej administracji państw zaborczych.

Rosja, która w r. 1815 zabrała $^5/_6$ obszaru Rzeczypospolitej Polskiej tj. około 630.000 km², podzieliła ostatecznie Królestwo Kongresowe, obejmujące 123.000 km² na 10 gubernij, nie wcielając do niego Litwy z Białorusią (469.000 km²) i hołdowniczego Księstwa Kurlandji (27.000 km²).

Austrja, zabrawszy znaczną część Małopolski z obwodem spiskim (78.000 km²), nadto posiadając Śląsk Cieszyński (2.200 km²), zniwelowała podział na województwa i podzieliła t. zw. Galicję najpierw na cyrkuły, następnie na powiaty z osobnym samorządem gminnym dla Lwowa i Krakowa.

Prusy z części Wielkopolski utworzyły Wielkie Księstwo Poznańskie (29.000 km²), podzielone na regencję poznańską i bydgoską. Osobno oddzieliły Prusy Królewskie (25.500 km²) z regencjami: kwidzyńską i gdańską; Śląsk, zabrany Marji Teresie, podzieliły na regencje: wrocławską, lignicką i opolską; Mazury Pruskie wcieliły do regencji olsztyńskiej (12.000 km²).

Tworząc z tych trzech zaborów w nowych ścieśnionych granicach nową Polskę, rząd polski utworzył ściśle administracyjny podział państwa na okręgi, którym nadał historyczną nazwę województw, jakkolwiek ich istota nie ma nic wspólnego z dawnemi województwami.

Z części zaboru rosyjskiego, która weszła w skład państwa polskiego, utworzono:

1. Województwo warszawskie (bez Warszawy) z 23 powiatami
2. „ łódzkie „ „ z 13 „
3. „ kieleckie „ „ z 16 „
4. „ lubelskie „ „ z 19 „
5. „ białostockie „ „ z 12 „
6. „ nowogrodzkie „ „ z 13 „
7. „ poleskie „ „ z 10 „
8. „ wołyńskie „ „ z 9 „
9. Miasto Warszawa stanowi osobne województwo.

Z byłej Galicji oraz z części Spiszu i Orawy utworzono:

1. Województwo krakowskie z 24 powiatami
2. „ lwowskie z 28 „
3. „ stanisławowskie z 16 „
4. „ tarnopolskie z 17 „

Na obszarze byłego zaboru pruskiego powstały:

1. Województwo poznańskie z 38 powiatami
2. „ pomorskie z 20 „
3. „ śląskie, które obejmie przyznane nam części Śląska Górnego i z austrjackiego zaboru części Śląska Cieszyńskiego.

Ogółem wytworzono prócz Warszawy 15 jednostek administracyjnych z 258 powiatami bez Śląska.

Nazwy województwom i powiatom zazwyczaj nadały ich stolice, chociaż także — jak w Polsce przedrozbiorowej — czasem decydował o nazwie teren historyczny lub geograficzny.

Z podziałem administracyjnym nie musi pokrywać się podział administracji szkolnej na Kuratorja, sądowej na okręgi sądowe, skarbowej na Izby Skarbowe itp.

Skupianie kilku województw lub większego terytorjum, dyktowane potrzebą wzmocnienia jakiejś władzy lub oszczędnością w wydatkach administracyjnych, względami narodowościowymi czy też przyzwyczajeniem się ludności do pewnych form, ustalonych przez czas, ma swoje uzasadnienie.

Polska w stadjum tworzenia się będzie mogła dokonać uzgodnienia administracji rozmaitej w poszczególnych zaborach dopiero po dłuższym okresie przejściowym na podstawie doświadczeń i potrzeb ludności, wymagających odrębnych ustaw administracyjnych dla pewnych obszarów jak np. na Śląsku.

ROZDZIAŁ III
LUDNOŚĆ

Głównem dobrem państwa jest jego pracująca ludność. W czasach normalnych każde państwo dokonywa przynajmniej raz w każdem dziesięcioleciu spisu swojej ludności, aby na podstawie danych statystycznych poznać procent urodzin i śmiertelności, oraz naturalny przyrost roczny, określić stosunki narodowościowe i religijne, gęstość zaludnienia poszczególnych obszarów: górskich, przemysłowych, rolniczych itp. i wedle tych zestawień stosować swoją politykę gospodarczą ku pożytkowi ludności i państwa, jego celów i ideałów.

Z powodu nieustalenia ostatecznego granic, braku organizacji administracyjnej, drożyzny papieru i ciągłej emigracji wewnętrznej ludności, wywołanej niepewnemi jeszcze stosunkami na pograniczach ziem polskich, władze polskie dotychczas spisu ludności nie zarządziły i Państwowe Biuro Statystyczne nie rozporządza wskutek tego dokładnemi cyframi. Ponieważ państwa zaborcze zwłaszcza przy spisach ludności wedle narodowości i wyznań religijnych kierowały się własnemi interesami politycznemi, sprzecznemi z interesami Polaków, przedwojenna statystyka ludności nie może być uważana za ścisłą. Zresztą wojna i jej następstwa, choroby, głód i nędza na obszarze ziem polskich spowodowały znaczne zmiany w stanie faktycznym ludności i dlatego obecnie możemy posługiwać się tylko cyframi przybliżonemi.

Ogółem na terenie ziem Polski historycznej mieszkało przed wojną około 56 milj. mieszkańców, podczas gdy Rosja liczyła swoich mieszkańców na 180 milj., Niemcy na 70 milj. a Austro-Węgry na 53 milj. Zabór rosyjski zamieszkiwało około 38·2 milj. ludności, austrjacki 8·7 milj. a pruski 6·5 milj. Ludność ta jednak nie była jednolita ani pod względem narodowości ani pod względem religijnego wyznania i to osłabiać musiało spoistość etnograficzną Polaków.

Według obecnych niedokładnych obliczeń ludność Polski wynosi około 30,000.000 mieszkańców*).

A) Ludność według narodowości

Wogóle pod względem narodowości można ziemie polskie podzielić na trzy grupy: W pierwszej Polacy mieszkają w zwartej masie i stanowią olbrzymią większość lub przynajmniej odsetek, przewyższający inne narodowości, tworzące wyspy tylko nalotowe wśród ludności polskiej (Polska etnograficzna); w drugiej Polacy są w mniejszości w stosunku do innych narodowości (wschodnia Małopolska); w trzeciej stanowią tylko pierwiastek kolonizacyjny.

W grupie drugiej i trzeciej Polacy, mimo że nie stanowili większości, wywierali wpływ przeważny na miejscowe stosunki i życie wskutek swojej wyższości kulturalnej i zdolności organizacyjnych lub posiadania znacznych obszarów ziemskich, nadawali ziemiom zamieszkiwanym przez siebie piętno polskości i wiązali je kulturalnie i politycznie z ziemiami rdzennie polskiemi.

Najczystszym etnograficznie terenem Polski jest dorzecze Wisły, tj. Królestwo Polskie z częścią Wileńszczyzny i Galicja zachodnia, jak niemniej Księstwo Poznańskie mimo wrogiej działalności niemieckiej Komisji Kolonizacyjnej i Tow. Hakatystów, polskie dzielnice Śląska i Oraw-

*) Województwo warszawskie z Warszawą ma około 3,612.000 mieszkańców
„ łódzkie 2,437.000 „
„ kieleckie 2,623.000 „
„ lubelskie 2,407.000 „
„ białostockie 1,363.000 „
„ nowogrodzkie 1,469.000 „
„ poleskie 722.000 „
„ wołyńskie 1,492.000 „
„ krakowskie 2,058.000 „
„ lwowskie 2,866.000 „
„ stanisławowskie 1,515.000 „
„ tarnopolskie 1,613.000 „
„ poznańskie 2,084.000 „
„ pomorskie 1,085.000 „

skie. Na Litwie w części Wileńszczyzny i w Kowieńskiem ludność przeważającą tworzą Litwini, zamieszkujący także część Prus Wschodnich; w Grodzieńskiem, w Mińszczyźnie, Mohylewskiem i Witebskiem mieszkają Białorusini; w Kurlandji, Inflantach i Witebszczyźnie Łotysze; w Galicji wschodniej i nad średnim Bugiem w Królestwie, na Wołyniu, Podolu i Ukrainie jako tubylcy mieszkają Rusini; na Orawie i Spiszu są Słowacy, a w części Poznańskiego, Prus, Śląska i Kurlandji Niemcy, którzy nadto mają swoje kolonje w Królestwie i b. Galicji. Ludność żydowska od czasów Kazimierza Wielkiego rozsiedliła się przeważnie po miastach, zwłaszcza na obszarze byłego Królestwa i Galicji*).

Ogółem ludność polska na ziemiach historycznie polskich, licząc 38% ogółu zaludnienia, nie stanowiła absolutnej większości; ponieważ jednak granice nowej Polski nie obejmują ziem z przed r. 1772 i część urzędników niemieckich z rodzinami opuściła Poznańskie, a także wielu Rosjan nie wróci na ziemie polskie, stosunek ludności polskiej do niepolskiej okaże się korzystniejszy, tembardziej że i wielu Polaków, którzy w celu uniknięcia prześladowań nie przyznawali się do polskości, obecnie poprawi naszą statystykę narodowościową.

Zresztą i tak, mimo 38% w stosunku do innych narodowości rozsiedlonych na ziemiach polskich, Polacy stanowili przygniatający odsetek, jeśli Rusinów obliczano na 24%, Białorusinów 10—12%, Niemców 11%, Żydów około 10%, Litwinów 3·5%, Rosjan 2·5%, Łotyszów 0·7%, Czechów 0·5%.

Przytem nie można pominąć, że Polacy mieszkają także poza Polską. Obliczenia niedokładne podają cyfrę Polaków w Polsce na 24 milj., a poza Polską na 4 milj., z czego w Rosji europejskiej i azjatyckiej mieszka około 700.000, w Niemczech (w Westfalji i Nadrenji) 600.000, na Bukowinie około 50.000, na Śląsku czeskim, Morawach, w Austrji i na Węgrzech około 100.000, w reszcie Europy 50.000, a w Ameryce 2½ milj. Polacy ci nie zatracili swej łączności z ojczyzną, zarobiony

*) Odsetek ludności polskiej w przybliżeniu przedstawia się według spisów w r. 1911 następująco:

Liczba Polaków	Królestwo Polskie	Litwa, Białoruś Inflanty	Ruś	Kurlandja	Galicja	Śląsk Cieszyński	Ziemie pol. w Czecho-Słowacji	W. Księs. Poznańskie	Prusy Królewskie	Reg. olsztyńska	Reg. opolska	Ogółem
w miljonach	9·1	1·56	0·86	0·022	4·7	0·24	0·15	1·3	0·6	0·26	1·3	20·1
% w stosunku do innej ludn.	74%	12·3%	7%	3%	59	60	50	61·5%	35·5%	50%	57%	38%

grosz często zużytkowują w Polsce, a wracając zwłaszcza z Zachodu przynoszą z sobą ruchliwość i sprawność zarobkowania według nowych metod.

B) Ludność według wyznań

Wskutek unji polsko-litewskiej i wpływów niemieckich na Zachodzie, oraz propagandy szyzmatyckiej na Wschodzie niejednolita pod względem narodowości ludność ziem polskich była także rozbieżna pod względem wyznań religijnych.

Mieszko I, popaliwszy gontyny Światowida, przyjął chrzest ze źródła zachodniego, ale ponieważ wnet potem kijowski Włodzimierz przyjął chrzest z Carogrodu, Słowiańszczyzna rozbiła się na dwie wielkie grupy: zachodnią i wschodnią. Na Polsce, która w Europie zachodniej była ostatniem kresowem państwem obrządku łacińskiego, spoczęła wobec tego dziejowego faktu rola obronicielki Zachodu przed wschodnią falą i rola apostołki wiary rzymsko katolickiej na wielkich obszarach Europy wschodniej. Unje polityczne Polski z sąsiadami a jeszczcze bardziej unje religijne (florencka, brzeska) były tej misji dziejowej Polski widomym wyrazem, jak niemniej liczne wojny wschodnie, niepozbawione tła religijnego.

Ostatecznie jednak Polska, zachowując do końca swego istnienia charakter państwa rzymsko-katolickiego, ale przytem owiana szeroką tolerancją, uwidocznioną w I artykule konstytucji 3-go maja, na swoich obszarach miała ludność pod względem religijnym niejednolitą. Niejednolitość tę rządy zaborcze starały się nietylko podtrzymać, ale uważając osłabienie katolicyzmu za równoznaczne z osłabieniem narodowości polskiej, protegowały obce wyznania nawet na ziemiach rdzennie polskich. Niemcy popierali usilnie protestantyzm (ustawy majowe ks. Bismarka), Rosjanie prawosławie, prześladując równocześnie unitów i przesiedlając masowo ludność żydowską z głębi Rosji do Polski (Litwacy).

Następstwem tej polityki zaborców był malejący odsetek rzymsko-katolików na ziemiach polskich*).

Na 100 mieszkańców było*):	Rzym. katol.	Grecko katol.	Protestantów	Prawosławn.	Wyzn. mojżeszow.	Innych wyznań
w Królestwie Polskiem	76		5·3	3·7	15	
na Litwie, Białorusi i Inflantach	31·1		1·3	52·9	14·1	0·6
na Rusi	7		1·8	78	12·5	0·7
w Kurlandji	10·12		75	?	5—6	?
w Galicji	46·5	42·1	0·46	0·04	10·86	0·03
na Śląsku Cieszyńskim	75·7	0·1	21·5		2·5	0·2
w Wielkiem Księstwie Poznańskiem	67·7		30·8		1·26	0·2
w Prusiech Zachodnich	51·8		46·3		0·8	
w regencji olsztyńskiej	28·3		70·3		0·5	
na Śląsku Górnym	90·6		8·5		0·8	
Razem	44·7	7·0	9·2	27·6	11·1	0·4

Rzymsko-katolikami są przeważnie Polacy (97%), Litwini i część Białorusinów. Prawosławni są Rusini odłączeni od unji z Rzymem na obszarach poza Królestwem i b. Galicją. Grecko-katolicy obejmują Rusinów wschodnio-galicyjskich (42·2% ogółu ludności byłej Galicji). Protestantami są przedewszystkiem Niemcy i drobny odłam Polaków w Królestwie i Cieszyńskiem, Mazurzy polscy i przeważna część ludności Kurlandji. Religję mojżeszową wyznają Żydzi stanowiący 15% ludności Królestwa, 14% na Litwie i Białorusi, 12% na Rusi, 11% w Galicji.

Jak pod względem narodowości tak i pod względem religji stosunki w nowej, obecnej Polsce zmieniły się na korzyść rzymsko-katolików i charakter Polski jako państwa katolickiego utrzyma się siłą przewagi obywateli rzymsko-katolickiego obrządku.

Zresztą ustalona ratyfikowanym obustronnie pokojem ryskim między Polską a bolszewickim rządem granica wschodnia pozostawia w obrębie Rzeczypospolitej Polskiej tylko znaczniejszą cyfrę prawosławnych na terytorjum Polesia, po prawym brzegu średniego Bugu, od Brześcia Litewskiego na wschód, w okolicy Pińska w dorzeczu górnej Prypeci, oraz w części Wołynia w klinie na północ od byłej granicy galicyjskiej. Określając na południowem wschodzie granice Polski na linji Zbrucza, zostawia ona w Polsce unitów galicyjskich grecko-katolickiego obrządku, zresztą daje Polakom, prawie w zupełności rzymsko-katolikom, pełną przewagę, a tem samem organizacji kościoła rzymsko-katolickiego przodujące stanowisko.

Na czele tego kościoła w Polsce stoi nadal, uznany jeszcze przez sobór w Konstancji (1414—18) prymasem Polski, arcybiskup gnieźnieński, a cały obszar obejmuje liczne diecezje z arcybiskupami i biskupami na czele, rozdzielonemi na dziekanaty z podległemi sobie probostwami (parafja). Diecezje starsze od granic państwowych, uświęcone wielowiekowem istnieniem, nietylko nie są zgodne co do swoich granic z podziałem administracyjnym, ale odbiegają nawet od wytyczyć się mających granic państwa*).

Osobna umowa ze Stolicą Apostolską unormuje stosunek kościoła do państwa, a nuncjusz papieski w stolicy państwa i poseł polski przy Watykanie będą łącznikami między Rzymem a władzami państwowemi. Tenor umowy określi prawa nominowania duchowieństwa wyższego i prawa kościoła w stosunku do praw państwowych.

---

*) Diecezje rzym. kat.: metropolje: gnieźnieńsko-poznańska, warszawska, lwowska; biskupstwa: krakowskie (książę biskup), tarnowskie, przemyskie, sandomierskie, kieleckie, łódzkie, płockie, włocławsko-kaliskie, chełmińskie (w Peplinie), podlaskie (w Janowie), łucko-żytomierskie, lubelskie, mińskie, wileńskie, sejneńskie (sufragan w Łomży), kamienieckie i żmudzkie oraz mohylewskie (poza granicami Rzeczypospolitej).

Oprócz rzymsko-katolickiego obrządku obrządek grecko-katolicki ma już gotowe ramy organizacyjne, obejmując diecezje lwowską, przemyską i stanisławowską. Obrządek ormiańsko-katolicki skupia się w archidiecezji lwowskiej.

Zakony męskie i żeńskie mają również własne urządzenia organizacyjne, wybiegające często poza obszar państwowy. Każdy zakon ma własny podział na prowincje lub wikarjaty i podlega jako najwyższej swej władzy generałowi zakonu.

Inne religje, mające swoich wyznawców w Polsce, w myśl zasad konstytucyjnych mają zachowaną swobodę, o ile ich ustawy nie zawierają niczego sprzecznego z obowiązującemi prawami. Ich organizację i stosunek do władz państwowych normować muszą osobne ustawy i rozporządzenia.

C) Rozmieszczenie ludności

Zależnie od warunków naturalnych, gleby, klimatu, bogactwa naturalnego, kopalin, uprzemysłowienia poszczególnych części ziem polskich i sposobu gospodarki, oraz rodzajów zajęć ludności gęstość zaludnienia w różnych dzielnicach jest rozmaita.

Najgęściej zaludniona jest obfita w węgiel i uprzemysłowiona część Polski południowo-zachodnia, najsłabiej północno-wschodnia. Zachód przeważa nad Wschodem tak jak Południe nad Północą. Statystyczne cyfry z końca r. 1910 podają na kilometrze kwadratowym na Śląsku Cieszyńskim 196 mieszkańców (nieco mniej niż w Belgji), na Śląsku Pruskim 167, w Galicji 102, w Królestwie 101, na Rusi 75, w Poznańskiem 72, w Prusach Królewskich 67, na Mazowszu Pruskiem 45, na Litwie, Białorusi i Inflantach 42, w Kurlandji 30, na Spiszu 30.

Rozgrupowanie to w poszczególnych częściach Polski historycznej kształtuje się jednak bardzo rozmaicie zależnie od miejscowych warunków. W Królestwie np. Piotrków i okolica liczy na 1 km² 171 mieszkańców, Warszawskie 151, Kaliskie 113, a Łomżyńskie tylko 64 i Suwalszczyzna 53. Na Litwie ziemia grodzieńska ma 51 mieszkańców na 1 km², błota Prypeci zaledwie 31. Bogate Podole liczy 91 mieszkańców na kilometrze kwadratowym, Wołyń ma ich tylko 55. W byłej Galicji Krakowskie oblicza swą ludność na 116 mieszkańców na kilometrze, żyzna Małopolska wschodnia na 96—99, a powiaty górskie z glebą owsianą na 49 i niżej. W zaborze pruskim Poznańskie ma 76 ludzi na 1 km², Bydgoskie 67, obwód gdański, handlowy 93, Kwidzyńskie tylko 55 tj. tyle co Wołyń.

Ponieważ Polska jest krajem wybitnie rolniczym, ludność wiejska przeważa nad ludnością, skupiającą się po miastach, podczas

gdy w państwach o wysokim przemyśle liczba mieszkańców miast przerasta ludność wiejską. W Anglji np. na 100 mieszkańców 78 skupia się w miastach handlowych i przemysłowych, w Niemczech 58, we Francji i w Stanach Zjednoczonych 42, w Danji i Holandji 38.

W Polsce w różnych dzielnicach stosunek ludności wsi i miast różnie się układa, naogół jednak i u nas w miarę rozwoju przemysłu i przyrostu ludności dokonywa się ciągły proces umiastowiania ludności.

Przeciętnie mieszka w miastach 22·5%—23% ogółu zaludnienia.

Najwięcej ludności miejskiej ma zachodnia część byłego Królestwa Polskiego (44·4%), oraz Śląsk Górny (41·3%) i Cieszyński (38·2%), najmniej Litwa, Białoruś i Ruś (12%—10·4%).

Pierwsze miejsce zajmuje stolica Polski Warszawa, która przed czterdziestu laty liczyła około 200.000 mieszkańców, przed 25 laty około 700.000, a w r. 1914 już 1,100.000 mieszkańców. Obecnie wskutek swojego stołecznego charakteru, koncentracji urzędów i władz państwowych polskich, oraz życia gospodarczego wzrost Warszawy jest na długie lata przewidziany, zwłaszcza po poprawieniu się stosunków budowlanych.

Za Warszawą idzie przemysłowa stolica Polski, miasto fabryczne Łódź, licząca ponad 600.000 mieszkańców. Następnie dążność rozwojową wykazują w b. Królestwie: Sosnowiec (120.000 mieszk.), Będzin (60.000 mieszk.), Dąbrowa Górnicza (70.000 mieszk.), Częstochowa z okolicą fabryczną (120.000 mieszk.), Lublin (80.000 mieszk.), Kalisz (70.000 mieszk.), Radom (60.000 mieszk.), Zawiercie, Żyrardów, Włocławek, Pabjanice, Tomaszów Rawski (po 40.000 mieszk.).

Na Litwie przoduje Wilno z 205.000 mieszkańców w r. 1911. Po niem największy jest Mińsk (113.000 mieszk.); Dźwińsk w Inflantach ma 111.000 mieszkańców, Witebsk 102.000, Białystok 93.000, Kowno 84.000, Grodno 59.000, Mohyłów 56.000, Brześć Litewski 58.000.

Po półmiljonowym Kijowie, zniszczonym licznemi oblężeniami w czasie wojny światowej, na Podolu, Wołyniu i Rusi miast większych niema. Kamieniec Podolski liczył 41.000, tyleż Humań i Czerkasy, Równo 37.000, Proskurów 28.000.

W Kurlandji port Libawa liczy około 100.000 mieszkańców; Ryga, centrum kultury i administracji Inflant, pamiętna pokojem polsko-bolszewickim, ma 40.000 mieszkańców.

W Galicji Lwów, odbudowany przez Kazimierza Wielkiego, od r. 1772 stolica austrjackiego zaboru, ma około 240.000 mieszkańców, Kraków, miasto polskich pamiątek dziejowych, siedziba pierwszego polskiego uniwersytetu, ma około 180.000 mieszkańców, Przemyśl 54.000, Kołomyja 41.000, Tarnopol 34.000, Stanisławów 33.000, Stryj

30.000, Tarnów 37.000, Rzeszów 27.000, Nowy Sącz 24.000. Sambor 20.000, Brody 18.000. Wogóle w Galicji ludność skupiona w miastach wynosi około 18% całego zaludnienia.

Na Śląsku Cieszyńskim Cieszyn ma około 23.000 mieszkańców; tyleż ma Polska Ostrawa, Karwina zaś, bogata w węgiel koksujący, ma 17.000 mieszkańców; przemysłowy Bielsk liczy 20.000. W miastach mieszka 38·2% ludności.

W Poznańskiem wysuwają się na pierwsze miejsce stolice regencyj za rządów pruskich: Poznań, liczący 160.000 mieszkańców i Bydgoszcz nad kanałem (58.000 mieszk.). Po nich idą Inowrocław (26.000 mieszk.), Gniezno, siedziba prymasa (25.000 mieszk.), Leszno (17.000 mieszk.), Krotoszyn (13.000 mieszk.). Wogóle w miastach mieszka 24·4% ludności.

Na Pomorzu najludniejsze są Toruń (46.000 mieszk.), Grudziądz (41.000 mieszk.), Tczew (17.000 mieszk.), Kwidzyń (13.000 mieszk.)

Handlowy Gdańsk liczył przed wojną 160.000 mieszkańców, Elbląg 60.000.

Przemysłowy Śląsk Górny skupia w miastach górniczych 41·3% ogółu ludności, a przedewszystkiem w Hucie Królewskiej (73.000 mieszk.), Bytomiu (68.000 mieszk.), Gliwicach (67.000 mieszk.), Zabrzu (63.000 mieszk.), Katowicach (46.000 mieszk.)

Wskutek wojny cyfry zaludnienia miast i wsi uległy niezawodnie przekształceniom, a spis ludności, który ma być dokonany 30 września 1921 r., zobrazuje gęstość zaludnienia w Polsce.

D) Zajęcie ludności

Potrzeby gospodarcze, ekonomiczne, kulturalne i administracyjne wytwarzają różne zawody i różniczkują ludność według zajęć. Polityka rządu, celowe ustawodawstwo i szkolnictwo rodzaje tych zajęć regulują według potrzeb państwa, chociaż nowożytne prawa obywatelskie każdemu zostawiają zupełną swobodę wyboru zawodu, określając tylko minimum wiedzy i wykształcenia dla każdej kategorji pracy w obrębie państwa.

Na ziemiach polskich 77% ludności, mieszkając na wsi, oddaje się rolnictwu i związanej z niem gospodarce rolnej. B. Galicja wykazywała 766 ludzi na tysiąc, osiedlonych na wsi. Litwa, Białoruś i Ruś 740, Poznańskie 634, Prusy około 600. Najmniej rolniczy jest Śląsk Górny; na roli mieszka tam 408 ludzi na tysiąc.

Przemysł natomiast i górnictwo na Śląsku zatrudniają 419 ludzi na tysiąc, w innych częściach zaboru pruskiego 200—230, w Królestwie 154, w Galicji 88, na Litwie 90. Handel i komunikacja, pozosta-

jąc w związku z przemysłem, również na Śląsku najwięcej zajmują ludzi, bo 102 na tysiąc, w Prusiech 90, w Poznańskiem 79, w b. Galicji zaledwie 54, w b. Królestwie 84. Litwa i Ruś, mało uhandlowione i bez gęstej sieci środków komunikacyjnych, stoją narówni z b. Galicją.

Około 25 ludzi na tysiąc na ziemiach polskich zajmuje różne urzędy i oddaje się tzw. wolnym zawodom, a wyrobnicy dzienni i służba w Królestwie ma 102 ludzi na tysiąc, podczas gdy gdzie indziej 20—14 ludzi na tysiąc zalicza się pod rubrykę tych zajęć.

Wojna i pod tym względem dokonała przewrotów. Przemieniła ona zawody różnych ludzi, całe warstwy ubożąc lub bogacąc i tworząc specjalne zawody wojenne. Normalny tok życia zczasem uporządkuje i te zawiłe kwestje natury społecznej drogą ewolucji rozwojowej.

E) Przyrost ludności

Naród żywotny, nie skazany na wymarcie, potęguje swoją siłę zapomocą naturalnego przyrostu. Przyrost ten zależy od dobrobytu mieszkańców, jak niemniej od stosunków zdrowotnych, regulujących stosunek urodzin do zgonów. Dlatego każde nowożytne państwo dba o jak największe zarobki swoich obywateli i o ich zdrowie, pielęgnuje niemowlęta, leczy po szpitalach i lecznicach chorych, ulepsza warunki pracy, słowem dąży do jak najmniejszej śmiertelności w stosunku do urodzin.

Na ziemiach polskich przyrost, warunkowany naturalnemi czynnikami oraz polityką rządów zaborczych, bardzo rozmaicie się przedstawiał. Najwięcej energji rozrodczej przedstawiało b. Królestwo, gdzie rocznie przybywało ponad 190.000 ludzi. Za Królestwem szła Litwa i Białoruś z przyrostem rocznym 175.000, Ukraina z różnicą urodzin nad zgonami obliczoną na 106.000, Galicja z cyfrą przyrostu 129.000. Przyrost w Poznańskiem i Prusiech wynosił ponad 30.000 ludzi rocznie, a tylko Cieszyńskie wykazywało pewną stagnację, dając tylko 6.000 ludzi rocznego przyrostu.

Ogółem na ziemiach polskich przybywało rocznie około 800.000 mieszkańców, świadcząc o ich wielkiej sile żywotnej, która nietylko nie słabnie, ale wzmaga się z dziesięciolecia na dziesięciolecie, jeśli statystyka oblicza, że w latach 1871—1880 przybyło 397.000 osób, w latach 1881—1890 już 533.000 ludzi, w następnem dziesięcioleciu 682.000, a w latach 1901—1910 aż 778.000. Zapewne wojna i tu zmieniła statystykę. Od kul nieprzyjacielskich, z chorób, głodu i nędzy wyginęło bardzo dużo zwłaszcza mężczyzn, zmniejszyła się liczba domowych ognisk, a zwiększyła śmiertelność źle dożywianych dzieci; mimo to ludność ziem polskich nie przestała stanowić w przyroście swoim bo-

gactwa państwowego, tem bardziej że i stosunek kobiet do mężczyzn jest w Polsce naturalny, wykazując nadmiar kobiet zaledwie w stosunku 105·4 : 100 mężczyzn.

Nieco gorzej przedstawiają się stosunki, gdy chodzi o zestawienie zdolnych do pracy. Za takich uważa się ludzi od 18—60 roku życia, a tych jest u nas 48% ogółu ludności, czyli jeden osobnik zdolny do pracy musi pracować więcej nieco aniżeli za dwóch.

Stosunek ten pogorszała u nas jeszcze emigracja, zwłaszcza stała za morze. W latach 1900—1904 rocznie z samego Królestwa emigrowało do Ameryki po 30.000 Polaków a 47.500 Żydów, w latach 1905—1909 po 48.500 Polaków, w r. 1910 ponad 63 000, a w r. 1913 aż 112.000 Polaków i Żydów około 90.000. W zaborze pruskim emigracja zamorska, najżywsza w latach prześladowań 1880—1884, wynosiła rocznie ponad 30.000, później spadła na 20.000 rocznie, a zmalała zupełnie w latach 1912 i 1913, ograniczając się do 3.000 osób. Z b. Galicji emigracja do Stanów Zjednoczonych układała się następująco:

w roku	1907	1908	1909	1910	1911	1912
Polaków:	60.000	26.000	36.000	61.000	28.000	31.000
Rusinów:	24.000	12.000	15.000	28.000	17.000	21.000
Żydów:	19.000	15.000	8 000	13.000	13.000	11.000

Do Kanady emigrowało ogółem 16.000 osób w r. 1907, 71.000 w r. 1908, 6.000 w r. 1909, 4.500 w r. 1910 i 9.000 w r. 1911.

Do Brazylji i Argentyny ruch wychodźczy z Galicji był mniejszy. W latach 1906—1912 wynosił rocznie około 7.000 ludzi.

Ruch ten, nakazany nędzą w kraju, stanowił wielką stratę pod względem narodowym i gospodarczym, pozbawiał ziemie polskie najenergiczniejszego i najzdrowszego elementu, a chociaż przysparzał krajowi trochę dolarów, przysyłanych przez emigrantów pozostawionym w kraju rodzinom, był na ogół szkodliwy, mimo że Polacy na emigracji nie zatracili swej polskości i łączności z Ojczyzną, jak tego dowiodła wojna światowa. Rozwój przemysłu i rolnictwa zapewne te stosunki z czasem naprawi. Regulatorem emigracji ma być ustanowiona przez Sejm Państwowa Rada Emigracyjna.

ROZDZIAŁ IV

BOGACTWO NATURALNE

A) Krajobraz i położenie geograficzne

Ziemie polskie nie są monotonne jak np. piękna i szczycąca się swojemi górami Szwajcarja lub nizinna Holandja. Rzeźba Polski, wytworzona przez siły budujące i niszczące, przedstawia olbrzymią rozmaitość

form. Nie brak w Polsce przestrzennych równin i płyt, nie brak nizin, bródz, dolin, wyżyn i gór niebotycznych, o kształtach rozmaitych. Na południu piętrzy się łuk Karpat z grupą tatrzańską, pełną form wysokogórskich, z potokami wcinającemi się w głąb gór. Góry te przez podgórza zsuwają się w podkarpackie niziny nad Wisłą i Dniestrem, podobnie jak Sudety obniżają się w niż śląski, a z nizin znów wyrasta na zachodzie wyżyna Małopolska, na wschodzie zaś płyta czarnomorska z wyżyną Lubelską i roztoczem Lwowsko-tomaszowskiem, żyznem Podolem i falistym Wołyniem. Wyżyny ku północy obsuwają się w drugi pas nizin od błot poleskich nad Prypecią przez nizinę Podlasko-mazowiecką ku Wielkopolsce i kończą się szeregiem krain pojeziernych i wybrzeżem Bałtyku, do którego zlewają swe wody rodzime polskie i litewskie rzeki, o charakterze górsko-nizinowym, obfite w wodę o srebrnym połysku.

Ziemie polskie rozsnuwają przed nami taką rozmaitość krajobrazu, że każdy Polak musi kochać swą ojczyznę, bo ta go nęci i upaja czarem swojego piękna. Z tego powodu krajobraz polski, nadbałtycki czy pojezierny, górski, płytowy czy nizinowy, stanowi bogactwo narodu, jego dumę i siłę wewnętrzną, każe bronić ziemi i nawet życie dać dla niej w ofierze.

To piękno krajobrazu może stanowić także źródło dochodu narodowego przy należytem zorganizowaniu ruchu turystycznego, tem bardziej że ziemie polskie mają mnogie pomniki starej kultury narodowej i mogą budzić ciekawość nietylko swoich, ale także obcych.

Niemniej naturalnem bogactwem jest samo położenie ziem polskich na rozstaju dwóch światów: Wschodu i Zachodu i na wielkiej europejskiej linji wododzielnej, odgraniczającej zlewiska Bałtyku i morza Czarnego. Położenie to nadaje Polsce odrębną cechę historyczną i geograficzną, czyni z niej łącznik dwóch kultur i teren transitowy dla surowców ze wschodu i wyrobów przemysłowych z zachodu przy wyzyskaniu dróg wodnych, dla których Polska stanowi bardzo dogodne warunki naturalne. To położenie nadaje również klimatowi ziem polskich swoisty charakter.

B) Gleba ziem polskich, flora, fauna

Pierwszym warunkiem utrzymania życia jest zaspokojenie głodu i wyżywienie ludności, osiadłej na obszarze państwa. Polska, zwana śpichrzem Europy, w XVI i XVII stuleciu nadmiar swoich płodów, zwłaszcza zboża, wywoziła do krajów zachodnich, co świadczy o urodzajności jej gleby, mimo że kultura rolna i rolna gospodarka w dawnych czasach stały o wiele niżej niż obecnie.

Badania geologów polskich uczą nas, że ziemie polskie posiadają bardzo wielką rozmaitość gleby krzemianowej, wapniowcowej i próchnicowej; mają piaski w środkowym pasie nizinnym, na których rośnie żyto; mają obok piasków bielicę pojezierną, podlaską, nadrzeczną, nadającą się zależnie od stanu wilgoci pod uprawę pszenicy, jęczmienia, grochu. Są nadto na Podolu, Wołyniu, Ukrainie, w północnym Śląsku i w południowej części Królestwa żółtoziemy czyli lössy głębokie i płytkie, na których rośnie bujny jęczmień i owies i udają się ziemniaki; są mady czyli namuły, nadające się pod ogrody owocowe, ciężkie i trudniejsze do uprawy gliny i iły, lekkoprzepuszczalne gleby wapniowcowe, zwane u nas rędzinami lub borowinami, są czarnoziemy właściwe czyli stepowe i bagienne, torfiaste.

Na tej rozmaitej co do swego składu chemicznego glebie szumią lasy polskie i bory litewskie, ścielą się resztki starych puszcz. Lasy te obfitują w 24 gatunki drzew zależnie od klimatu i wilgoci terenu; przeważnie są one mieszane, zwłaszcza na nizinach i wyżynach. Na piaskach znajdują się zazwyczaj czerwonopienne lasy sosnowe, przetykane nieraz dębem, brzozą i leszczyną, na glebie gliniastej rośnie grab lub świerk, czasami osika, jesion i lipa, na moczarach brzoza omszona, nad rzekami wierzba i olcha. Na wyżynach buk, grab i świerk tworzą lasy jednogatunkowe, na granicy zaś krainy stepowej dąb tworzy dąbrowy. W górach buk i jodła ustępują miejsca świerkowi i brzozie, a te wreszcie ponad 1.500 m. przechodzą w jałowiec i kosodrzew.

Oprócz drzewa las polski ma obfitość grzybów jadalnych i jagód leśnych: malin, czernic, borówek i poziomek, oraz przeróżnych ziół leczniczych i pastewnych na łąkach halnych.

Drzewo lasów polskich służy przedewszystkiem jako pierwszorzędny materjał opałowy, a następnie jako drzewo budulcowe stanowi podstawę przemysłu drzewnego dla warsztatów ciesielskich i stolarskich, fabryk mebli i sprzętów domowych, dla kołodziejstwa, bednarstwa, fabryk zabawek itp.; w końcu jest drzewo jednym z najważniejszych artykułów wywozowych do zachodnich krajów bezleśnych.

Obok drzewa leśnego, które także reguluje wpływ klimatu, stanowiąc zaporę dla wiatrów i zabezpieczając rolę przed niszczącym wpływem piasków lotnych, mamy jeszcze na ziemiach polskich dużo wikliny i łoziny nad brzegami rzek. Służą one do ogrodzeń chat i umożliwiają rozwój koszykarstwa.

Drzew owocowych: jabłoni, grusz, śliw, wiśni, czereśni i jadalnego orzecha wskutek braku należytej kultury mamy stosunkowo niewiele, tak samo jak agrestu, porzeczek itd.

Natomiast bogaty jest w Polsce świat roślin uprawnych.

Na łanach polskich kołyszą się kłośne zboża: żyto, pszenica, owies, jęczmień. Żyto przeważa na północy od lössów, pszenica rodzi się przeważnie na Podolu, w Lubelskiem w okolicy Hrubieszowa i w Radomskiem koło Sandomierza. Naogół żyta mamy więcej niż pszenicy w b. Królestwie Polskiem cztery razy, w Inflantach, na Litwie i Rusi dwadzieścia razy, na Wołyniu dwa razy, w Galicji cztery razy, w Poznańskiem i Prusiech sześć razy. Tylko Podole ma grunta pszeniczne w większej ilości i tam stosunek pszenicy do żyta wyraża się jak 3 : 2.

Oprócz zbóż na barwnej szachownicy pól rośnie biała hreczka i proso, fasola, groch jadalny i pastewny, kukurydza (zwłaszcza we wschodniej Małopolsce) i na piaskach łubin; rosną okopowizny a przedewszystkiem ziemniaki, jako powszechny artykuł spożywczy dla ludzi i bydła, oraz surowiec dla przemysłu gorzelnianego, jarzyny i rośliny pastewne (buraki pastewne, różne trawy łąkowe, koniczyna czerwona i biała, koński ząb).

Nie brak także na ziemiach polskich roślin przemysłowych. Burak cukrowy zwłaszcza na Podolu i Ukrainie umożliwia cukrowarstwo, chmiel nad Wisłą i w Galicji wschodniej służy do wyrobu piwa, len i konopie dają płótno. Nie mamy natomiast bawełny, tytoniu w wystarczającej ilości, roślin kolonjalnych (kawy, herbaty) i owoców południowych (cytryn, pomarańcz, migdałów itp.) i te musimy sprowadzać od obcych.

W ścisłym związku z lasem polskim, glebą i roślinnością, położeniem geograficznem i krajobrazem pozostaje świat zwierzęcy, który bezpośrednio lub pośrednio przynosi człowiekowi korzyści. Zwierzęta gospodarcze koń i wół jako siła pociągowa pomagają człowiekowi w pracy; inne jadalne, hodowane czy upolowane lub złowione dostarczają mięsa, tłuszczów, mleka, jaj, miodu; inne znowu dają surowce zwierzęce dla przetwórczych celów przemysłowych: mięso na konserwy i przetwory mięsne, mleko na masło i sery, tłuszcze do oświetlenia, na smary i pasty, skórę na wyroby skórzane, wełnę, pierze, pióra, futro, włosie, róg, kość, krew, wosk itp. Niektóre, tępiąc szkodniki, pilnując dobytku, pomagając w polowaniu lub zdobiąc tylko życie ludzkie barwnością swego futra lub pierza i umilając życie śpiewem, przynoszą korzyść pośrednią, nie dającą się ująć w cyfrowe tabele zysku; ale nie brak także szkodników, niszczących zdrowie ludzi i zwierząt (pasorzyty, owady przenoszące zarazki chorobotwórcze), plony na polu i w śpichlerzu (myszy, szczury), kwiaty, owoce, ubrania, sprzęty.

W Polsce, podobnie jak flora, fauna jest również bogata; obejmuje 85 gatunków zwierząt ssących kręgowych, w czem 13 drapieżnych, 323 gatunków ptaków, 15 gatunków gadów, 17 gatunków płazów, 80 gatun-

ków ryb, żyjących w rzekach, stawach i jeziorach, bezkręgowych 225 gatunków mięczaków i olbrzymią ilość gąsienic, chrząszczy, motyli, muchówek, pluskwiaków, wij, pajęczaków itd., oraz tysiące zwierząt o formach niższych. Bałtyk ma kilka gatunków fok, około 50 gatunków ryb morskich i kilkanaście wędrownych, obok wielkiej ilości pierwotniaków.

Wogóle fauna polska obejmuje okręgi: bałtycki, sudecko-karpacki, niziny polskiej i czarnomorskiej płyty i ma charakter mieszany, nie różniąc się zresztą od fauny środkowo-europejskiej.

Bogactwo to nie jest jednak wyzyskane; zwłaszcza hodowla zwierząt leśnych i ryb rzecznych i stawowych wymaga gorliwej opieki.

C) Kopaliny — Źródła mineralne

Polska oprócz ziemi urodzajnej posiada olbrzymie, często niewyzyskane skarby kopalne, a przedewszystkiem obfite pokłady węgla kamiennego, które swoją wartością przewyższają wszystkie inne kopaliny razem wzięte i stanowią podstawę życia ekonomicznego. Pokłady te leżą na pograniczu obu Śląsków, b. Królestwa i Galicji, tj. na rozdrożu trzech zaborczych potęg, które ten największy skarb ziem polskich między siebie zgodnie rozdzieliły. Obszar węglowy zajmuje ogółem około 6000 km², z czego połowa leży na Śląsku Górnym, 555 km² w południowo-zachodniej części Królestwa, znanej pod nazwą zagłębia Dąbrowskiego, 1500 km² w zagłębiu Krakowskiem, a około 1000 km² na Śląsku Cieszyńskim, w przeważnej części zabranym przez Czechów. Na tym terenie pod produkcję węglową nadaje się 4200 km², na których pod pokrywą różnej grubości są warstwy węgla o ogólnej grubości 170 m. Jakość węgla co do składu chemicznego i wartości technicznej jest rozmaita. Śląsk Cieszyński ma węgiel tłusty, koksujący, węgiel chudszy ma Śląsk Górny, a słabszy co do siły cieplikowej jest węgiel z Królestwa i Galicji. Wedle obliczeń geologów ogółem węglowe bogactwo ziem polskich wynosi 88 miljardów tonn, z czego przypada na Śląsk Górny 51 miljardów, na Cieszyńskie 11 miljardów, Krakowskie 21 i na Królestwo 5 miljardów. Ponieważ roczna produkcja przedwojenna wynosiła około 57,000.000 tonn, obliczają, że wystarczy Polsce węgla na 1500 lat *).

Oprócz węgla czarnego ma Polska jeszcze węgiel młodszy, brunatny koło Częstochowy i Kalisza, na Podkarpaciu, na Podolu i w Poznańskiem. Gorszy od czarnego służy on, zwłaszcza w okolicach bezleśnych, jako materjał opałowy.

*) Niemcy (bez Śląska) mają 68 miljardów tonn węgla, Anglja 60.

Rudy żelazne, nieobliczone co do ilości, znajdują się przeważnie w Królestwie, w okolicy zagłębia Dąbrowskiego, tudzież koło Częstochowy w Radomskiem. Zawierają one 35—40% żelaza i tworzą cienkie pokłady w glinie.

Rudy cynkowe i ołowiowe, spotykane w sąsiedztwie terenów węglowych, występują w odmianach galmanu białego i czerwonego, blendy cynkowej i ołowiu, zmieszanego z żelazem lub małą przymieszką srebra. Cynk należycie wyzyskiwany był tylko na Śląsku Górnym.

Miedź znajduje się tylko w okolicy Kielc i Chęcin i to w niewielkich pokładach, nieeksploatowanych zupełnie.

Siarka koło Krakowa i w okolicy nadnidziańskiej (Czarkowy), zmieszana z marglem mioceńskim, podobnie jak miedź, nie została dotąd należycie zbadana i nie stanowi produkcji znaczniejszej — taksamo jak fosforyty na Podolu i w okolicy Tomaszowa Rawskiego.

Po węglu drugie miejsce w szeregu polskich skarbów kopalnianych zajmuje nafta i wosk, oraz gaz ziemny. Żyły naftonośne ciągną się przez całe Podkarpacie, od górnego Dunajca do Bukowiny, na długości około 400 km., często w towarzystwie wosku ziemnego i gazów ziemnych, obecnie w okolicy Jasła i Krosna ujętych dla celów motorycznych, opałowych i świetlnych. Żyły naftonośne od Gorlic i Jasła ciągną się trzema równoległemi pasami przez Krośnieńskie, Sanockie i Brzozowskie (Potok, Białobrzegi, Iwonicz, Klimkówka, Besko) w Małopolsce zachodniej, a we wschodniej w powiatach liskim, ustrzyckim, turczańskim, drohobyckim, doliniańskim, nadwórniańskim i kołomyjskim. (Rozpucie, Wańkowa, Ropienka, Uherce, Rozłucz, Bandrów, Strzelbice, Borysław, Tustanowice, Starunia, Mołotków, Niebyłów, Perehińsko, Bitków, Pasieczna, Słoboda Rungurska, Kosmacz itd.). Przestrzeń naftonośna wynosi około 8000 ha i zawiera około 470,000.000 centn. metr ropy, wydobywanej systemem kanadyjskim. Wosk ziemny, służący do wyrobu cerazyny i jako środek izolacyjny do kabli elektrycznych, najobficiej występuje w Borysławiu, Wolance, Truskawcu, Dźwiniaczu, Staruni i Mołotkowie.

Sól, niezbędna dla życia gospodarczego, zalega w Polsce dwa obszary, tj. pas podkarpacki i nizinną część Polski. Pas podkarpacki ciągnie się od Orłowej i skupia się na zachodzie koło Wieliczki i Bochni, a na wschodzie w Kałuskiem i Kosowskiem. Wieliczka dostarcza, obok soli zielonej, pierwszorzędnej soli szybikowej, Kałusz surowicy solnej dla warzelni. W pasie nizinnym solonośne pokłady występują koło Inowrocławia i Ciechocinka. Obliczeń dokładnych zawartości soli na ziemiach polskich nie mamy; przypuszczalny zapas określony jest na 20,000.000 tonn w samej Wieliczce i Bochni. W formacji solonośnej występują też sole potasowe, zwłaszcza kainit i sylwin (Kałusz, Stebnik, Morszyn), znajdujące zastosowanie przy nawozach sztucznych.

Ponadto ma Polska dobry kamień budowlany, wapienie, dolomity triasowe, piaskowce czerwone i białe, a nawet granit i marmur, oraz porfiry; ma wapienie do wypalania wapna, pokłady kredy koło Chełma i Krzemieńca, w Radomskiem ma glin do wyrobów zduńskich, oraz glinki porcelanowe w Kieleckiem, na Wołyniu, Podolu (porcelana korecka Stanisława Augusta), ma gips na cele zdobnicze itp., wogóle ma obfitość materjałów budowlanych i zdobniczych, które umożliwiają rozwój przemysłu budowlanego i artystycznego zwłaszcza przy obfitości drzewa i dozwalają na odbudowę zniszczonych wojenną pożogą obszarów.

Te skarby naturalne zarówno na powierzchni jak i we wnętrzu ziem polskich uzupełniają źródła mineralne, przywracające zdrowie chorym i mogące ściągnąć do Polski kapitał obcy swoją siłą uzdrawiającą. Źródła te, zależnie od swego składu chemicznego, dzielą się na solanki, szczawy i wody siarczane. Inowrocław, Goczałkowice (na Śląsku Górnym), Ciechocinek, Rabka, Druskieniki (nad Niemnem), Birsztany koło Wilna, Solec i Busk w Kieleckiem, Soboty nad Bałtykiem, Iwonicz itd. stanowią długi szereg solanek. Szczawy alkaliczne i żelaziste są w Głębokiem koło Sącza, w Krościenku nad Dunajcem, w Żytnicy na Podolu, w Szczawnicy, Rymanowie, Iwoniczu w Karpatach zachodnich, w Nałęczowie i Sławinku w Lubelskiem, w Krynicy, Żegiestowie itd. Wody siarczane mają: Morszyn koło Stryja, Truskawiec, Lubień Wielki i Pustomyty koło Lwowa, Niemirów, Szkło, koło Krakowa zaś Swoszowice i Krzeszowice, a pod Włocławkiem Wieniec. Źródła te wymagają nowożytnych urządzeń kąpielowych i nie są należycie wyzyskane, tak samo zresztą jak płody kopalne i rola. Leżąc jednak wyłącznie niemal na bezspornem terytorjum Polski etnograficznej, dają możność rozwoju Polski jako kraju zdrojowisk, posiłkowanych przez liczne letniska, samem powietrzem i krajobrazem uzdrawiające chorych (Zakopane, Kossów, Jaremcze, Worochta, Skole i t. d.).

ROZDZIAŁ V

WYTWÓRCZOŚĆ

Bogactwo naturalne o tyle ma wartość, o ile człowiek potrafi je wyzyskać zapomocą swojej pracy produkcyjnej i środków pomocniczych, pracę tę ułatwiających. Od tej pracy produkcyjnej zależy tętno życia gospodarczego i ekonomiczne bogactwo narodu. Wedle ilości produktów rolnych, wydobywanych z hektara uprawnej roli, ilości fabryk, przetwarzających surowiec na artykuły czy to spożywcze czy inne, niezbędne do utrzymania życia kulturalnego, ilości wydobywanych z wnę-

trza ziemi kopalin, łatwości przewozu surowca i jego przetworów, taniości środków komunikacyjnych, lądowych i wodnych, rozprowadzających po całem państwie produkty rolne i przemysłowe, mierzy się siłę wytwórczą narodu i jego rzeczywiste, materjalne bogactwo.

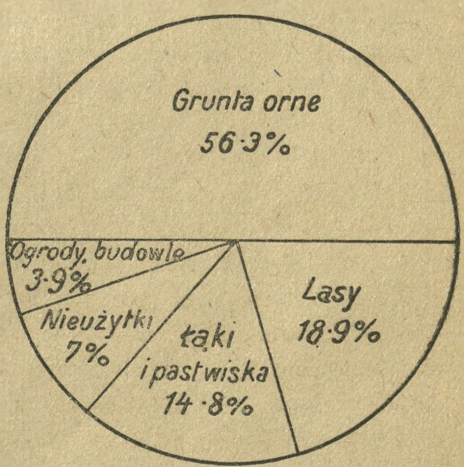
Polska, wybitnie rolnicza, jak widać z rozmieszczenia ludności, przemysł swój opiera przedewszystkiem na bogactwie rolnem, tem bardziej że gospodarcza polityka państw zaborczych utrudniała rozwój fabrycznego przemysłu na ziemiach polskich, gdyż nie chciały one stracić targów zbytu dla swoich wytworów przemysłowych. To też z trudem tylko, zwalczając różne zapory, przemysł polski mógł się rozwijać i dopiero teraz w wolnej Polsce ma pomyślniejsze warunki dla swego rozrostu.

A) Rolnictwo

Różne rodzaje gleby, różne stosunki klimatyczne, różne stosunki społeczne w każdem z państw zaborczych, różna polityka podatkowa i celna, oraz taryfowa, różne prawa administracyjne i rozmaite urządzenia komunikacyjne w różny sposób oddziaływały na rozwój rolnictwa w Polsce.

W b. Królestwie na początku XIX stulecia nieużytki zajmowały niemal jedną trzecią obszaru; prawie tyle było obszaru zalesionego, 77% majątków było dzierżawionych, poziom uprawy niski, gorzelnictwo i chów bydła słabo rozwinięte. Rok 1864 stosunki te zmienia. Wskutek uwłaszczenia chłopów praca pańszczyźniana ustępuje miejsca pracy za pieniądze, głód ziemi powoduje korczowanie lasów i zmniejszanie się nieużytków, podnosi się stopień kultury rolnej i przekształca sposób gospodarki w kierunku przemysłowym. Ale stosunek wywozu do przywozu płodów rolniczych Królestwa zawsze jeszcze był niekorzystny.

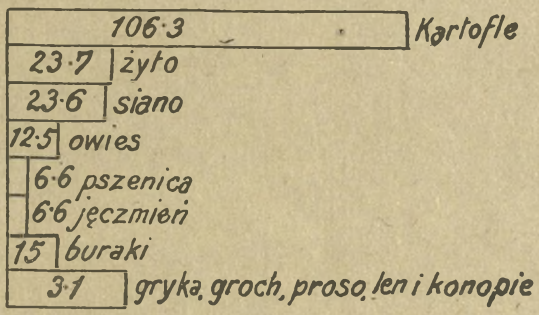
Ogółem pod uprawą było 6,921.000 ha; lasy zajmowały 2,218.000 ha, łąki i pastwiska 1,814.000, nieużytki 855.000 ha. Resztę zajmowały ogrody, budowle, place itp. Jest to (patrz grafikon) stan niezbyt korzystny, zwłaszcza procent nieużytków jest zbyt duży, a zwiększa go w b. Królestwie zniszczenie kraju wskutek działań wojennych, przedewszystkiem na prawym brzegu Wisły i Bugu podczas najazdu bolszewickiego w r. 1920.



Przyrost roli uprawnej w ciągu ostatnich 40 lat wynosił 9%, ubyła 1/3 część nieużytków i około 6% lasów.

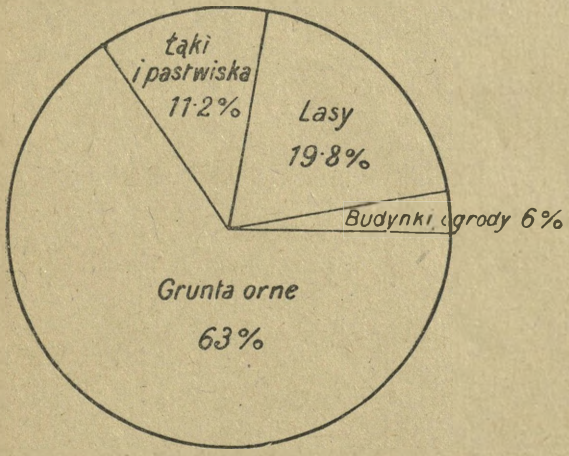
Grunta orne wydają przedewszystkiem żyto, owies i ziemniaki (76%); pszenica i jęczmień zajmują zaledwie 18% roli.

Produkcja ziemiopłodów w r. 1913 przedstawiała się w miljonach centnarów następująco:



Najobficiej rodzi się żyto na Mazowszu, w Kaliskiem i Piotrkowskiem; pszenicy najwięcej daje Hrubieszowskie, Kujawy i ziemia proszowska w Kieleckiem. Warszawskie daje też najwięcej buraków cukrowych (18 cukrowni); po niem zaś idzie Lubelskie z 8 cukrowniami, Płockie z 7 i Kaliskie z 6 cukrowniami.

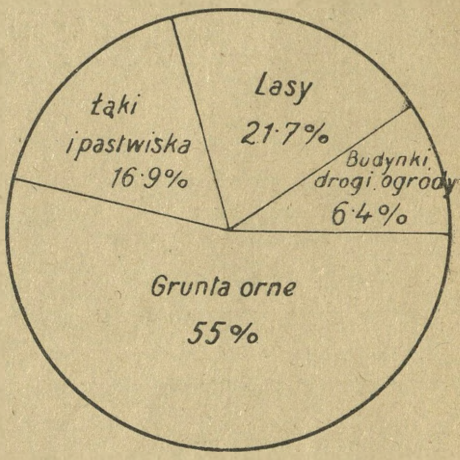
W zaborze pruskim rolnictwo dzięki intensywnej pracy, klimatowi i gęstej sieci dogodnych środków komunikacyjnych stanęło najwyżej w porównaniu z resztą ziem polskich, mimo że gleba Wielkopolski nie należy do pierwszorzędnych. W Poznańskiem niema już wogóle nieużytków, a przeznaczenie obszaru, wynoszącego 2,897.000 ha, w olbrzymim procencie na grunta orne i łąki dowodzi, że kultura rolna stoi tam wysoko. Nawozy sztuczne i maszyny rolnicze dopomagają pracy rolnika, odpowiednio wykształconego w szkołach rolniczych i na rolniczych kursach.



Grunta użyte są przeważnie pod uprawę żyta i ziemniaków. Trzecie miejsce zajmuje owies, czwarte jęczmień, piąte pszenica.

Wydajność gruntów jest bardzo wielka.*)

Ale nie wszystkie majątki są w ręku polskiem. Komisja Kolonizacyjna niemiecka w latach 1886 do 1912 wywłaszczyła Polaków z 291.500 ha, tj. zgórą z tysiąca gospodarstw większych i mniejszych, osadzając tam ponad 20.000 rodzin niemieckich. Proces odniemczania bezprawnie zabranej ziemi polskiej jest w toku.

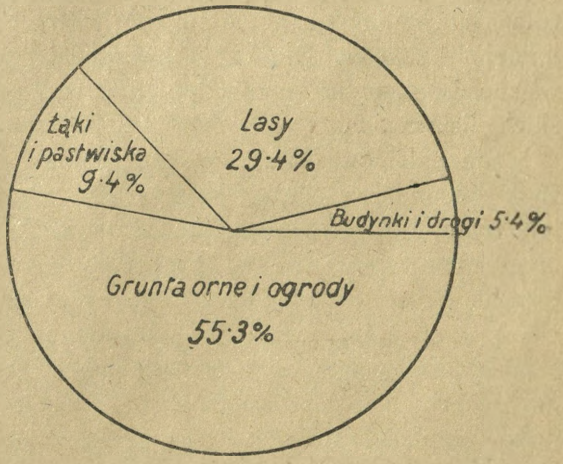


W Prusiech Zachodnich rolnictwo stoi również wysoko. I tam nieużytków jest znikomy procent, a żyto, ziemniaki, owies i buraki wydają plon obfity.

Obszar wynoszący 2,553.000 ha, rozkłada się lepiej niż w Królestwie, chociaż na grunta orne przypada nieco mniejszy procent ziemi. Tu jednak polski stan posiadania przedstawia się gorzej, gdyż Komisja Kolonizacyjna i tu pracowała, zabierając Polakom ponad 300 gospodarstw (128.000 ha ziemi).

Przemysłowy Górny Śląsk z glebą piaszczystą i kamienistą, a nad Odrą bagnistą stoi także wysoko co do wydajności ziemi starannie uprawianej. Z całego obszaru 1,323.000 ha przypada na:

Najwięcej z roli ornej przeznacza się tam na żyto (189.000 ha), owies i ziemniaki (po 136.000 ha). Pszenica zajmuje tylko 61.000 ha, natomiast bardzo duży jest odsetek obszaru przeznaczonego na kulturę leśną.



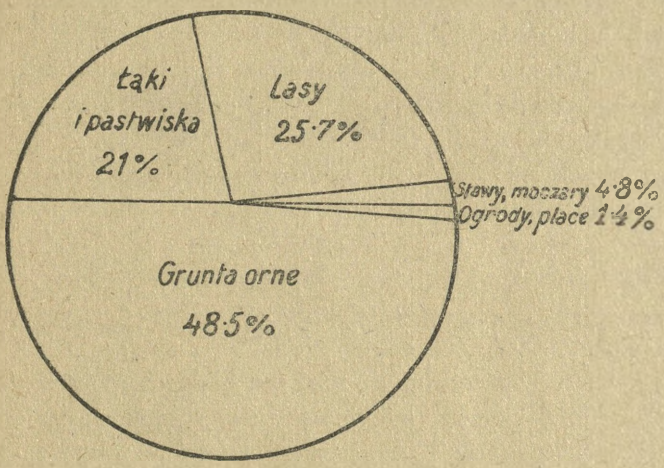
Ogółem ziemie polskie pod zaborem pruskim łącznie nawet z Olsztyńskiem, zajmując o 47.000 km² mniej niż wynosi obszar b. Królestwa

*) Na hektarze rodzi się 22 ctn³ pszenicy (w Królestwie 12·7 ctn³), żyta 18·3 ctn³ (w Królestwie 11 ctn³), buraków 305·6 ctn³ czyli o 100 ctn³ więcej niż w Królestwie na hektarze, a ziemniaków 155·8 ctn³ (w Królestwie zaledwie 78 ctn³).

Polskiego, przeciętnie produkują rocznie 180.8 miljonów ctn³ różnych ziemiopłodów, podczas gdy Królestwo daje tylko 170·7 miljonów ctn³.

Jest to dowodem wielkiej intensywności gospodarki rolnej w zaborze pruskim, a równocześnie złego stanu rolnictwa w Królestwie.

Obszar b. Galicji (7,849.000 ha) i Śląska Cieszyńskiego (228.000 ha) użyty jest w przeważnej części pod uprawę żyta, owsa i ziemniaków, ale produktywność rolnictwa, zwłaszcza co do pszenicy i innego ziarna, w stosunku do zasiewanych obszarów stoi bardzo nisko. Tylko produkcja galicyjskich ziemniaków dorównywa w latach minionych produkcji innych części ziem polskich, wyrażając się w 110 centn. metr. na hektarze.



Za przyczynę tego stanu rzeczy w Galicji, obok nieurodzajności ziemi na Podkarpaciu, podają także zbytnie rozdrobnienie własności rolnej. Na miljon gospodarstw było nawet półmorgowych 69.000, około jednohektarowych było 124.000, dwuhektarowych około 233.000. Wielka własność, skupiona przeważnie we wschodniej Galicji w rękach polskich, liczyła 5.500 gospodarstw i zajmowała 56·6% całego obszaru.

Im dalej od Warszawy na północ i północny wschód, tem stosunki gospodarcze się pogorszają, mnoży się procent nieużytków, maleje wydajność roli. Litwa, Mińszczyzna, Polesie mają 40—23% ziemi ornej i tam wskazane jest gospodarstwo nakładowe i meljoracja; dlatego te tereny tworzą obszar dogodny dla wewnętrznej kolonizacji, chociaż grunta nadają się przeważnie pod uprawę żyta i owsa.

O wiele korzystniej przedstawia się produkcja rolna na południe od bagnistego Polesia na falistym Wołyniu i żyznem Podolu, gdzie są dobre grunta pszeniczne.

Naogół biorąc, mimo że rolnictwo w Polsce zajmuje główny ośrodek życia gospodarczego, wydajność gruntów w porównaniu z innemi państwami nie jest doprowadzona do należytego rozwoju. Najkorzystniej przedstawia się produkcja w Poznańskiem, najgorzej na Litwie i Bia-

łorusi, gdzie intensywność zagospodarowania stoi o 80% gorzej niż w Poznańskiem. Według obliczeń z r. 1912 przypadało przecież na ziemiach polskich na mieszkańca dziennie 0·71 kg. zboża (żyta, pszenicy, jęczmienia) i 0·88 kg. ziemniaków, oprócz roślin strączkowych, hreczki, prosa, warzyw itp., czyli przypadała ilość odpowiednia na wyżywienie całej ludności bez pomocy z poza Polski.

Przyczyny rozmaitej bardzo wydajności gleby upatrywać trzeba nietylko w różnorakich rodzajach naziomu i bardzo różnych stosunkach klimatycznych, ale także w bardzo rozmaitej kulturze rolnej i różnem rozczłonkowaniu ziemi.

Nawozy sztuczne i meljoracja gruntów, polegająca na sztucznem nawadnianiu zbyt suchej gleby, a odwodnianiu zbyt mokrej, umiejętne stosowanie płodozmianów i maszyn rolniczych podnoszą kulturę rolną i zwiększają wydajność plonów, i pod tym względem Poznańskie przoduje całej Polsce, produkując nadmiar ziemniaków i żyta.

Rozdział gruntów, jeśli chodzi o narodowy stan posiadania, jest dla Polaków korzystny nietylko na ziemiach rdzennie polskich. Nawet na Litwie, Białorusi, Wołyniu, Podolu i Ukrainie Polacy są posiadaczami około 40%—70% ziemi, a nadto administratorami lub dzierżawcami wielkich majątków na tych obszarach.

Ale rozdział samego gruntu ornego jest bardzo rozmaity. W Królestwie i w byłej Galicji zbyt wielki procent przypada na gospodarstwa karłowe, uniemożliwiające racjonalną gospodarkę rolną, tem bardziej że grunta włościańskie nie są skomasowane, ale często rozrzucone w różnych częściach wsi.

Komasacja, przeprowadzana drogą zamiany dobrowolnej lub przymusowej, ma na celu uzdrowienie stosunków, wynikłych z rozrzucenia drobnych parceli wskutek testamentów, spadków itp. Skupienia zaś w ręku jednego gospodarza tyle ziemi, aby z niej wydobyć jak najwięcej plonów, ma znów dokonać reforma rolna, uchwalona przez Sejm Ustawodawczy. Ma ona latyfundja, należące do państwa, kościoła, fundacyj lub prywatnych jednostek, rozparcelować między małorolnych i bezrolnych obywateli państwa i uznaje obszar 300 ha za maksimum posiadania, o ile przemysł rolniczy, wymagający większych obszarów pod uprawę ziemniaków, buraków, jęczmienia itp., nie nakaże zwiększenia tego maksimum.

Narodowy stan posiadania i obowiązek wyżywienia wielkich skupień ludności tj. miast i centr przemysłowych, jak niemniej potrzeba kolonizacji wewnętrznej przy parcelacji odgrywają rolę niemałą i ten ciężki obowiązek spoczywa na utworzonych w tym celu Urzędach Ziemskich, jak niemniej na towarzystwach osadniczych i parcelacyjnych.

Zapobiegać one mają bezplanowej parcelacji czyli t. zw. dzikiej i przeprowadzać podział obszarów dworskich w pierwszej linji dobrowolnie oddanych pod parcelację, a następnie tych, które nie są należycie obrobione lub mają znaczny procent ziemi leżącej odłogiem z powodu braku robotnika czy z powodów innych.

Statystyki produkcji ogrodów i sadów na ziemiach polskich nie mamy.

B) Chów bydła

W ścisłym związku z rolnictwem pozostaje hodowla koni jako siły pociągowej, ułatwiającej pracę rolnikowi, bydła rogatego, dostarczającego nawozu naturalnego, mięsa, mleka i jego przetworów, owiec i nierogacizny, oraz drobiu, dającego jaja, mięso i pierze.

Statystyki jednak co do stanu żywego inwentarza są bardzo niedokładne, wskutek czego obliczenia mogą dać tylko przybliżony do rzeczywistości obraz tej doniosłej gałęzi gospodarstwa.

Stan koni w b. Królestwie, najsilniejszy w r. 1900 (1,392.000 sztuk), na tej wyżynie nie utrzymał się. Ale w każdym razie Królestwo, mając ponad miljon koni, nietylko zaspokajało potrzeby własne, ale część koni wywozić mogło zagranicę.

Hodowla bydła rogatego nie wykazuje również postępu od r. 1890, a nawet w cyfrach 3,013.000 sztuk z r. 1890 i 2,210.000 sztuk w r. 1912 wyraża cofanie się produkcji, o ile statystykę bydła w Królestwie możnaby uważać za ścisłą.

Olbrzymi ubytek wykazuje chów owiec wskutek zaprowadzenia dwupolowej gospodarki rolnej zamiast dawnej trójpolowej i konkurencji wełny australskiej. Nierogacizna również ulega stałej redukcji.

Zupełnie przeciwnie przedstawiają się te stosunki w Poznańskiem, Prusiech Zachodnich i na Śląsku, wykazując stały wzrost zarówno koni, jak niemniej bydła rogatego i świń, a tylko pewien ubytek owiec.

Za Poznańskiem szła Galicja, wykazująca w każdem dziesięcioleciu przyrost inwentarza żywego, zwłaszcza nierogacizny, a nawet Litwa i Białoruś wyprzedzały Królestwo pod tym względem.

Liczebność inwentarza żywego w latach 1911, 1912 i 1913 w przybliżeniu przedstawiała się następująco:

	Konie	Bydło rogate	Owce	Nierogacizna
Królestwo Polskie (1912 r.)	1,235.000	2,210.000	838.000	588.000
Dzielnice zachodnie (1913 r.)	821.000	2,455.000	1,090.000	3,213.000
Galicja ze Śląskiem Cieszyńskim (1911 r.)	918 000	2,582.000	389.000	1,925.000
Dzielnice wschodnie (1912 r.)	3,898.000	7,134.000	5,201.000	4,466.000
Razem .	6,872.000	14,381.000	7,518 000	10,192.000

Obliczenie to nie mówi jednak o rasach koni i bydła ani o jego wartości ekonomicznej czy też tucznej, przeliczonej na mięso i tłuszcz, oraz mleko, masło i ser; nie rozwiązuje też pytania, czy inwentarz żywy pokrywa zapotrzebowanie ludności w dostatecznej ilości lub stanowi artykuł wywozu do krajów, pozbawionych koni i bydła, ale poucza nas, że polityka gospodarcza w tym kierunku ma duże pole do działania. Poprawa rasy, dostosowanie jej do warunków naturalnych, powiększenie liczebności bydła może się dokonać przy pomocy ustaw ochronnych, stajni zarodowych, osuszania łąk za wilgotnych itp., jak niemniej odpowiedniej opieki władz weterynaryjnych.

Statystyki drobiu, produkcji jaj i pierza nie posiadamy. Nie mamy również obliczeń produkcji miodu pszczelnego, tem bardziej, że wojna spowodowała upadek bartnictwa w Polsce, tak samo jak zmniejszyła stan koni i bydła rogatego, tudzież nierogacizny, powodując drożyznę tłuszczów i mięsa. Obliczenia niedokładne w Galicji wykazują ubytek koni na 40%, bydła rogatego na 31%, świń na 63%. W Królestwie, które przeżywało te same wojenne wydarzenia, stosunek ubytku bydła będzie podobny.

C) Przemysł rolniczy

Rola daje produkty, zwane ziemiopłodami, które służą do bezpośredniego spożycia w stanie surowym czy gotowanym dla ludzi i zwierząt, albo są przetwarzane w różnych fabrykach i warunkują przemysł spożywczy.

Na pierwszy plan wysuwają się tutaj cukrownie, uzależnione od gruntów buraczanych. W Królestwie przed wojną było 49 cukrowni (najwięcej w okolicy Warszawy, 18 fabr.), w Poznańskiem 26, w Prusiech Zachodnich 18, w Galicji zaledwie 2 (przeworska i chodorowska), w Kijowszczyźnie 74, na Podolu 53, na Wołyniu 127. Produkcja tych cukrowni zależna od ilości buraków, zaspokajała nietylko potrzeby własne, ale dawała przewyżkę własnego zapotrzebowania. Samo Królestwo wywoziło rocznie do Rosji i innych państw cukru za 12 miljonów rubli. Tylko Galicja żywiła się cukrem obcym z Czech i Węgier.

Z cukrowarstwem łączy się rozwój przemysłu cukierniczego, wyrób ciast, pierników, cukierków, czekolady itp.

Gorzelnictwo, zależne od ilości ziemniaków, rozrzucone po wszystkich ziemiach polskich, reprezentuje w Królestwie 491 gorzelni, kilkaset w Poznańskiem i Prusiech Zachodnich oraz w innych dzielnicach Polski. W związku z niem pozostają dystylarnie i rafinerje spirytusu, oraz fabryki wódek i drożdży. Spirytusu produkowano około 50% ponad potrzebę.

Browary, wyrabiające piwo, mniej liczne niż gorzelnie, w Króle-

stwie są przedewszystkiem w Warszawskiem i Piotrkowskiem. Było ich tam przed wojną niespełna 200. W Poznańskiem browarnictwo również rozwijało się dość dobrze, a także Galicja zaspokajała własne potrzeby, mając duże browary w Okocimie, Krasiczynie, Żywcu, Lwowie, Busku itd.

Fabryki tytoniu, stosunkowo nieliczne na ziemiach polskich, nie mając w dostatecznej ilości własnego surowca, nie produkowały tyle wyrobów tytoniowych, ile ich wymagała konsumcja. Samo Królestwo za wyroby tytoniowe z Rosji płaciło rocznie 21 miljonów rubli; tak samo była Galicja i Poznańskie używały wyrobów w znacznej części obcych. Akcyzy i monopole państwowe utrudniały rozwój plantacyj tytoniu i fabryk.

Gorzelnie, browary, fabryki tytoniu, produkując t. zw. używki, szkodzące nieraz zdrowiu, nie stanowią głównej podstawy przemysłu rolniczego. Należą tu bowiem jeszcze młyny wodne, parowe i elektryczne, krochmalnie, fabryki cykorji, musztardy, makaronów, serów, octu itp., które skupiają się zazwyczaj przy większych miastach i rozwijają się równolegle z ich rozwojem. Dokładne obliczenia usuwają się z pod kontroli; w przybliżeniu jednak przemysł rolniczy przedstawia się następująco:

Rok	Dzielnica:	Liczba przedsiębiorstw	Liczba robotników
1910	Królestwo Polskie	3.032	42.458
1907	Poznańskie	8.380	30.690
„	Prusy Zachodnie	5.736	26.237
1902	Galicja ze Śląskiem Cieszyńskim . .	1.501	20 774

Wielkość zakładów spożywczych jest bardzo rozmaita, tak samo jak wartość przetworów, dziś niemożliwa do obliczenia wobec zmienności cen artykułów spożywczych, wywołanej anormalnemi stosunkami wojennemi, upadkiem wielu przedsiębiorstw wskutek wojny i zniszczeniem na wielkich przestrzeniach roli, która stanowi podstawę bytu i rozwoju przemysłu rolniczego.

D) Leśnictwo i przemysł drzewny

Polski las, który ongiś tworzył nieprzebyte puszcze z matecznikami, wskutek braku przepisów ochronnych i gospodarki rabunkowej przez wieki całe niszczał, przerzedzał się lub zupełnie ginął.

W Królestwie przed wojną zajmował on 18·9% obszaru a niewiele więcej w Wielkopolsce i Galicji, ale podczas wojny przetrzebił się i zachwaścił. Mimo to las polski dostarcza w wielkiej ilości drzewa budulcowego i opałowego. Drzewo polskie stanowi obecnie główny artykuł wywozu. Dąb, buk a przedewszystkiem jodła i świerk umożliwiają rów-

nież odbudowę zniszczonych wojną całych połaci kraju i służą do budowy domów, stodół, stajni i warunkują rozwój przemysłu drzewnego, tartaków, fabryk sprzętów, mebli, drzwi i okien, podłóg i parkietów, wozów, naczyń bednarskich, fabryk zapałek, papierni, wyrobów koszykarskich itp.

W Królestwie przemysł drzewny bez papierni liczył w r. 1910 około 850 przedsiębiorstw i zatrudniał ponad 17.000 robotników, w Poznańskiem 3.630 przedsiębiorstw przy 15.000 robotników, tyleż mniej więcej w Prusach Zachodnich, a w b. Galicji 284 przedsiębiorstw, zajmujących 12.000 robotników.

Naogół jednak las nie był należycie wyzyskiwany. Olbrzymie zwały wiatrołomów próchniały bezużytecznie wskutek braku dróg leśnych; nie eksploatowano też należycie nasion leśnych, grzybów jadalnych, zalegających nieraz podłoże lasów szpilkowych, szyszek, owoców dębu i jagód leśnych, oraz leśnych ziół leczniczych.

Myślistwo zarówno w Królestwie jak i w Galicji nie przynosiło również dochodów. Tu i ówdzie tylko hodowano zwierzynę leśną racjonalnie i prowadzono chów rewirowy, naogół jednak polowano dla rozrywki, bezplanowo i dlatego niedźwiedź w Karpatach zwłaszcza lesistych, dzik, wilk, sarna, lis, zając, rzadko spotykany ryś, z ptaków głuszec itp., stanowiąc zdobycz myśliwską, nie przynosiły korzyści przez swoje futro lub mięso w odpowiednim procencie do powierzchni obszaru leśnego na ziemiach polskich, obliczanego na 19,158.000 ha.

E) Górnictwo i hutnictwo

Górnictwo w Polsce, sięgając piastowskich czasów w okolicy Wieliczki, Bochni i Olkusza, rozwijało się coraz bardziej, popierane przez różnych królów, Kazimierza Wielkiego, Kazimierza Jagiellończyka a zwłaszcza Stanisława Augusta. Brak odpowiedniej komunikacji tamował jednak rozwój produkcji górniczej, a brak ustaw górniczych wstrzymywał kapitał od angażowania się w kopalniach. Zresztą prawdziwy przemysł górniczy — jak wszędzie w Europie — rozwijać się zaczął dopiero z końcem XVIII stulecia, najpierw jako przemysł żelazny a następnie węglowy, który zczasem stał się podstawą wogóle każdego przemysłu, posługującego się paliwem do wytworzenia siły motorycznej.

W Polsce przemysł węglowy na skalę europejską skupił się na pograniczu trzech rozbiorczych potęg w zagłębiu Dąbrowskiem w Królestwie, w Wielkiem Księstwie Krakowskiem, tudzież na obu Śląskach, i od 1870 r. stale się podnosił.

W Królestwie Polskiem liczba kopalń wynosiła w r. 1914 około 30; rocznie wydobywały one 6 miljonów tonn przy pomocy 27.700 robotników, tak że na jednego mieszkańca wypadło rocznie ponad pięć

cntn. metr. Węgiel ten obsługiwał przemysł i koleje a tylko 1/4 produkcji szła na opał mieszkań.

Na Śląsku Górnym w okolicy Katowic, Bytomia i Zabrza, gdzie ilość czynnych kopalń oblicza się na 57, roczna produkcja wynosi około 44,400.000 tonn, wydobywanych przy pomocy 123.000 górników polskich, a obliczenia geologiczne każą przypuszczać, że mimo tej produkcji Śląsk Górny posiada jeszcze węgla na 1200—1500 lat.

W b. Galicji w 7 kopalniach przy pomocy 7.000 górników wydobywano rocznie około 2,000.000 tonn węgla chudego, co w znikomym tylko procencie zaspokajało potrzeby kraju.

Natomiast Śląsk Cieszyński w okręgu ostrawsko-karwińskim, posiadający tłusty węgiel koksujący najlepszej jakości, dawał rocznie ponad 8,000.000 tonn; nad jego wydobywaniem pracowało rocznie około 23.000 górników przeważnie polskich, ale ostatnie rozgraniczenie Śląska pozbawiło Polskę tego niezmiernego bogactwa na korzyść Czechosłowacji.

Ogółem rocznie wydobywano na ziemiach polskich przed wojną około 57 miljonów tonn węgla kamiennego przy ogólnym zasobie 88 miljardów tonn. Ujemną stroną tego wytwórstwa było zaangażowanie w przemyśle węglowym przeważnie kapitału obcego, zwłaszcza niemieckiego, który też decydował o taryfach przewozowych węgla i obniżał jego wartość dla własnych korzyści. Zmiany polityczne ułatwiają obecnie państwu polskiemu przekształcenie tych stosunków i ich uzdrowienie, o ile kwestja Śląska w myśl wyników plebiscytowych zostanie rozwiązana dla Polski pomyślnie.

Węgiel brunatny, rozrzucony po ziemiach polskich szczególniej w Galicji wschodniej, w Królestwie koło Zawiercia i Częstochowy, oraz w Poznańskiem i Prusach Zachodnich, gorszy i młodszy od czarnego, ale niemniej cenny dla życia gospodarczego w okolicach bezleśnych, wydobywany w Królestwie na potrzeby fabryk w pięciu kopalniach przy pomocy 500 robotników, daje rocznie około 150.000 tonn, w Galicji w czterech przedsiębiorstwach około 30.000 tonn, w Poznańskiem w czterech kopalniach nieco mniej niż w Galicji, bo około 28.000 tonn rocznie, razem ponad 200.000 tonn.

Najstarszym przemysłem górniczym w Polsce, bo sięgającym jeszcze XIII w., jest wydobywanie rudy żelaznej, przetapianej w licznych hutach. W b. Królestwie było kopalń około 30, które wydobywały rocznie około 250—300.000 tonn rudy. Ruda ta przyczyniła się do rozwoju hutnictwa w Kieleckiem, Piotrkowskiem i Radomskiem, gdzie huty, stalownie i walcownie szyn, rur, drutu (Zakłady Ostrowieckie, Starachowickie, Stąporkowskie, huty Zawiercie, Częstochowa itd.) wytapiają ro-

cznie 419.000 tonn surowca własnego i obcego i przerabiają około 600.000 tonn żelaza i stali, rokując licznym przedsiębiorstwom coraz to większy rozwój.

Na Śląsku Górnym produkcja rudy żelaznej, zmniejszająca się stale ilościowo, nie wystarczała na potrzeby uprzemysłowionego kraju. To też huty śląskie przetapiały rudy obcej około 1,000.000 tonn rocznie, a własnego surowca zaledwie 150.000 tonn. Fabryk, wytwarzających półwyroby (sztaby, płyty itp.) i metalurgicznych było tam ponad 60, a robotników przeważnie Polaków, pracujących w metalurgji około 30.000; każdy z nich przeciętnie potrafił przetworzyć rocznie 122 tonn żelaza i stali, podczas gdy w Królestwie przerabiał tylko około 90 tonn, jako mniej fachowo wykształcony i gorzej odżywiany.

W Galicji rudy żelaznej wydobywa się niewiele. Dwie kopalnie oznaczają swą roczną produkcję na 4.500 tonn, zatrudniając około 100 robotników.

Śląsk Cieszyński zatrudnia w kopalniach żelaza i hutach około 30.000 osób, ale nie dorównywa produkcją Górnemu.

Po żelazie najcenniejszy jest cynk, wydobywany w Polsce około Olkusza i w Tarnowskich Górach już w XVI w. Kopalnie polskie produkują rocznie tego cennego kruszcu około 900.000 tonn, z czego $^{8}/_{9}$ przypada na Śląsk Górny, a najmniej, bo zaledwie $^{1}/_{16}$ część produkcji, na Galicję.

W towarzystwie cynku występujący ołów w większej ilości również tylko na Śląsku Górnym w okręgu górniczym obliczany jest na 52.000 tonn rocznie, tj. nieco ponad 3% produkcji światowej. Tak samo bez większej wartości jest kadm, miedź i srebro, oraz siarka, w Królestwie w Czarkowach wydobywana w znikomej ilości lub uzyskiwana jako kwas siarczany (przy wypalaniu blendy cynkowej) na Śląsku Górnym, niezbędny dla pewnych gałęzi przemysłu chemicznego (250.000 tonn).

Obok tych cennych kopalin wybija się na plan pierwszy sól galicyjska, znana już za piastowskich czasów (św. Kinga). Wieliczka posiada szyby na jeden prawie km. szerokie, a sześć km. długie z ośmioma piętrami. Chodniki ośmiu szybów są 118 km. długie, kolejka zaś podziemna ciągnie się na długości 46 km. Mniejsza kopalnia bocheńska, produkująca czwartą część produkcji wielickiej, zajmuje obszar trzy i pół km. długi, a 200 m. szeroki i ma 13 poziomów, sięgając w głąb na 400 m. (wielicka 245 m.). Jej chodniki są 40 km. długie, a kolejka 8 km. Obie te kopalnie dają sól kamienną pierwszorzędnej jakości, ale oprócz tego są w Ciechocinku w Królestwie i we wschodniej części Małopolski jeszcze liczne warzelnie soli, którą wydobywa się ze solanek, albo przez wyługowanie iłu, piasku itp. ze złóż solnych. Roczna produkcja soli na

ziemiach polskich wynosi niespełna 200.000 tonn, z czego do 33.000 przypada na sól kamienną, około 59.000 na warzonkę czyli t. zw. sól topkową, a reszta na sól fabryczną, bydlęcą i odpadki solne. W Kałuszu produkuje się nadto do 11.000 tonn soli potasowych.

Niemniej doniosłe znaczenie ma nafta. W Podkarpaciu olbrzymia liczba czynnych szybów przy pomocy 6.000 robotników wydobywa rocznie około 2,000.000 tonn ropy, oczyszczanej w rafinerjach, które przetwarzają ropę na lotną benzynę, niezbędną do motorów samochodowych i aeroplanów, naftę świetlną, parafinę, waselinę, smary itp. Ropa galicyjska, podobnie jak drzewo, stanowi główny artykuł wywozu zagranicę. W związku z kopalniami ropy pozostaje wosk ziemny, wydobywany w powiecie drohobyckim i nadwórniańskim w sześciu przedsiębiorstwach. Dostarcza on rocznie około 2.000 tonn.

Oprócz tego mamy w Polsce liczne kamieniołomy, granit, wapień, piaskowiec, dolomity, marmur, gips, glinę kolorową, białą, ogniotrwałą itp. Zaspokoić one mogą potrzeby artystyczne i budowlane w zupełności.

Wogóle wytwórczość kopalniana ziem polskich, skupiona przeważnie w południowo-zachodniej połaci Polski i na Podkarpaciu przedstawia się następująco:

Kopalina:	Liczba zakładów	Roczna ilość tonn produkcji	Liczba robotników
Węgiel kamienny	96	57,000.000	157.000
„ brunatny	11	208.000	1.000
Żelazo	45	160.000	1.500
Cynk	36	900.000	3.200
Ołów i galman	?	52.600	11.000
Sól i kainit	10	200.000	3.043
Nafta	211	2,000.000	6.342
Wosk ziemny	6	2.000	1.108

Cyfry te nie są jednak stałe; produkcja kopalń raz się zmniejsza, to znowu potęguje, zależnie od zasobów w poszczególnych pokładach i stosunków targowych. Wogóle jednak wytwórczość górnicza na ziemiach polskich, zatamowana nieco w czasie wojny, ma przed sobą epokę rozwoju, gdy jej pomoże inżynier-górnik wykształcony w pierwszej polskiej Akademji Górniczej w Krakowie i inżynier maszynowy z Techniki Lwowskiej lub Warszawskiej, oraz liczni fachowo wyszkoleni wiertacze i sztygarzy, jak niemniej armja ukwalifikowanego a pracowitego robotnika polskiego.

F) Inne rodzaje przemysłu

Wytwórczość na ziemiach polskich nie ogranicza się na własnym surowcu ani nie zacieśnia się do ram przemysłu rolniczego, drzewnego, naftowego, węglowego czy metalurgicznego. Coraz wyższa cywilizacja różniczkuje przemysł w miarę rozwoju techniki i potrzeb ludności w myśl sentencji: potrzeba matką wynalazków. Zrazu przemysł rzemieślniczo-rękodzielniczy, oparty o cechy lub też tzw. drobny, domowy wyrasta pomału w przemysł fabryczny, mały, średni i wielki.

Mnożą się warsztaty pracy, rozwijają się garbarnie, białoskórnie, fabryki sukna, płótna, chustek, pasów, powozów, fajansów, lamp itp., z początku obliczone tylko na targi zbytu w najbliższej okolicy, później obejmujące coraz szersze kręgi. W dawnej Polsce okres ostatnich Piastów i Jagiellonów sprzyjał rozwojowi przemysłu. Liczne dokumenty cechowe są tego dowodem. Ale od XVI w., uwidacznia się pewna stagnacja w rozwoju przemysłu rodzimego, którego nie bronią żadne ustawy, a niszczą ciągłe wojny szwedzkie, moskiewskie, kozackie, tatarskie i tureckie, przemarsze wojsk swoich i najazdy obcych.

Dopiero okres stanisławowski rozpoczyna zwrot ku lepszemu. Sam król Stanisław August, jak niemniej szereg obywateli jak np. Tyzenhaus, którzy widzieli ratunek Ojczyzny w podniesieniu ekonomicznem kraju, zakładają liczne fabryki, aby zmniejszyć import wyrobów zagranicznych, ale ich zbawienną działalność, nieopartą zresztą na głębokiem znawstwie stosunków gospodarczych, niweczy klęska rozbiorów.

Przerwane dzieło rozbudowy rodzimego przemysłu podejmuje na nowo Księstwo Warszawskie (Staszic, książę Lubecki, Steinkeller, hr. Łubieński), a po r. 1830 Bank Polski, który pożyczał pieniądze na kupno maszyn i narzędzi, oraz budowę środków komunikacyjnych.

Z tych usiłowań rozwinął się zczasem przemysł włóknisty zarówno bawełniany jakoteż wełniany i płócienny, papiernictwo, garbarstwo i kuśnierstwo, oraz wyroby ze skóry, rogu, łoju, szczeci itp.; przemysł chemiczny, mineralny (cement, gips, ceramika), konfekcyjny itd. Ale przemysł ten, różnemi kierowany rządami zaborców, rozmaitemi szedł drogami, różne mając warunki rozwoju. W Galicji jego postęp hamował centralistyczny rząd wiedeński, sterowany przez Niemców, którzy nie chcieli stracić łatwego targu zbytu w b. Galicji dla swoich wyrobów; tak samo Niemcy berlińscy hamowali ustawami i taryfami rozwój przemysłu w Poznańskiem. Najdogodniejsze warunki rozwojowe miał przemysł w Królestwie, gdyż miał olbrzymie przestrzenie cesarstwa rosyjskiego jako targ zbytu i możliwość otrzymywania stamtąd surowca w znacznej ilości.

Przemysł włóknisty produkował wyroby lniane, jutowe, konopne, wełniane, bawełniane i jedwabne, a nadto watę, plusz, dywany, portjery, firanki, hafty, tasiemki, koronki itp. Głównem jego siedliskiem w Królestwie Polskiem jest Łódź z okolicą, a także Zawiercie, Pabjanice, Będzin, Zgierz, Częstochowa, tudzież okolica Warszawy i Piotrkowa. Na pograniczu Śląska Cieszyńskiego i Galicji w Białej i Bielsku, oraz w Rakszawie koło Rzeszowa, w Krośnie i Korczynie rozwijał się również przemysł włóknisty, który także miał kilka przedsiębiorstw w Witebskiem i na Wołyniu. Fabryk przemysłu włóknistego liczono u nas ponad 1.100, a zatrudniały one więcej niż 150.000 robotników; $^2/_3$ wytwórczości przędzalniczo-tkackiej przypada na fabryczną Łódź.

Niezależnie od tego wytwórstwa na wielką skalę tkano u nas wiele płótna po wsiach na warsztatach domowych, robiono nawet sukno na potrzeby własne (stroje ludowe, zanikające coraz bardziej), a w niektórych okolicach wzorzyste kilimy, poszukiwane jako arcydzieła sztuki ludowej u nas i zagranicą.

Przemysł roślinny w Królestwie liczył ponad $4^1/_2$ tysiąca zakładów i zatrudniał 75.000 robotników, a zwierzęcy obejmujący garbarnie, wyroby ze skóry, łoju itp., skupiał się w 284 zakładach, w których pracowało 7.000 robotników i koncentrował się koło Warszawy. Przemysł chemiczny, obejmujący wyrób gazu, kosmetyków, perfum, cerazyny, parafiny, past, lakieru, laku, zapałek itp., w ziemi Warszawskiej, Piotrkowskiej, Kieleckiej i Lubelskiej przeważnie mający swoje fabryki w liczbie 264 zatrudniał około 9.000 robotników, a metalowy i mechaniczny, który konstruował maszyny przemysłowe, kotły, narzędzia rzemieślnicze, meble żelazne, wagi, okucia itp., liczył aż 1.500 zakładów, posługujących się 62.000 rzemieślników. Przemysł mineralny, wyrabiający cegły, płytki posadzkowe i okładzinowe, kafle, przedmioty z fajansu, porcelany, gliny ogniotrwałej, terrakoty, majoliki, reprezentowało 520 fabryk z 23.000 robotników, a ponadto był silnie rozwinięty przemysł konfekcyjny, bielizny, ubrań, obuwia, krawatów, szelek, pasków, kapeluszy, piór, rękawiczek, parasoli, kwiatów sztucznych itd. Liczył on około 2.000 przedsiębiorstw i 25.000 pracowników.

Ogółem przedwojenny przemysł fabryczny Królestwa Polskiego liczył ponad 10.000 przedsiębiorstw, zatrudniających około 355.000 pracowników, a razem z przemysłem górniczo-hutniczym miał około 11.000 zakładów i 400.000 rzeszę robotniczą. Wartość jego wytwórczą obliczano na 664,000.000 rubli carskich. Z tego najliczniej był reprezentowany przemysł spożywczy (ponad 3.000 zakładów), przemysł konfekcyjny (1.900 przedsiębiorstw), włóknisty (1100 zakładów). Co do ilości fabryk i przedsiębiorstw przodujące miejsce zajmowała Warszawa z oko-

licą, poczem szła ziemia Piotrkowska, Lubelska, Radomska, Płocka i Kaliska. Najsłabiej rozwinięty był przemysł na północy, w Suwalszczyźnie i Łomżyńskiem.

Przemysł w Poznańskiem i Prusach Zachodnich występował przeważnie jako drobny. W 35.000 przedsiębiorstwach drobnych zatrudniał aż 195.000 robotników, podczas gdy przemysł średni i wielki miał niewiele ponad 700 zakładów z 150.000 pracownikami. Na pierwsze miejsce wysuwał się przemysł budowlany, następnie maszynowy, wreszcie spożywczy i konfekcyjny, a ogniskował się w Poznaniu i Bydgoszczy, oraz w Toruniu i Gdańsku. W Poznańskiem pracowało nadto 25 cukrowni, 24 fabryk kafli, liczne cegielnie i fabryki drenów, fajansów, porcelany itp.

Wojna, która swą niszczycielską stopą nie dotknęła zaboru pruskiego, nie zniszczyła tam warsztatów pracy, a zmiana stosunków politycznych wyzwoliła je w znacznej części z rąk Niemców.

Obecnie stan przemysłu w województwie poznańskiem i pomorskiem obejmuje:

Ilość przedsiębiorstw 200 w przemyśle żelaznym,
26 cukrowni,
297 cegielni,
4 wapniarki,
1 cementarnię,
7 hut szklanych,
7 kaflarni,
359 tartaków,
773 gorzelni,
78 fabryk tytoniu,
180 krochmalni i przetworów ziemniaczanych,
14 wyrobów metalowych,
15 kopalni: soli, wapna i gipsu,
4 przędzalnie,
23 fabryk chemicznych,
16 fabryk czekolady i cukrów,
11 fabryk pendzli i szczotkarni,
5 fabryk instrumentów muzycznych,
79 fabryk wyrobów drzewnych,
29 przedsiębiorstw skórniczych,
38 papierni i fabryk papy,
16 fabryk mydła i świec,
42 olejarni.

W fabrykach wre życie wytwórcze na wielką skalę znakomicie zorganizowane, a wysoko postawione rolnictwo żywi nietylko ludność własną.

Niemniej korzystnie przedstawia się rozwój przemysłowy Śląska Górnego. Skupia on się w pobliżu kopalń węgla, a różniczkuje się na przemysł budowlany (ceramiczny, cementowy i wapienny) w celu posiłkowania fabryk, włóknisty, drzewny, spożywczy i chemiczny, zatrudniając około 300.000 rzeszę robotniczą.

Galicja, dawniej na szarym końcu Austrji położona, ma warunki dla rozwoju przemysłu bardzo korzystne, bo ma własne siły techniczne, węgiel, ropę, gaz ziemny i spadki wodne, oraz nienajgorsze środki komunikacyjne, wiążące Polskę z południowym wschodem. Przed wojną liczył przemysł galicyjski 4.000 przedsiębiorstw i zatrudniał około 90.000 robotników. Ponad innemi rodzajami górował przemysł spożywczy (1.500 przedsiębiorstw) i ziemno-ceramiczny. Drzewny liczył 284 przedsiębiorstw, metalowy i mechaniczny około 150.

Wojna rozwój przemysłu podcięła w wysokim stopniu, ale obecnie dąży on do odbudowy, a ruchliwy Bank Przemysłowy i banki inne przy pomocy kapitału prywatnego mimo trudnych warunków starają się o jego intensywność.

Śląsk Cieszyński, wzorując się na Górnym, także pracował wydatnie nad rozwojem swego przemysłu. W $4^1/_2$ tysiąca przedsiębiorstw dawał zatrudnienie 90.000 robotnikom, z czego około 80.000 pracowało w $1^1/_2$ tysiąca większych przedsiębiorstw. Szczególnej wysoko stał tam przemysł tkacki (Bielsk), który liczył ponad 200 przedsiębiorstw, a za nim postępowały stałą drogą rozwojową: metalowy, chemiczny, budowlany i spożywczy.

W dzielnicach północno-wschodnich przodowało Grodzieńskie z $3^1/_2$ tysiącami fabryk i 22.000 robotników. W Wileńskiem przemysł spożywczy (gorzelnie, browary, miodosytnie), zwierzęcy (garbarnie) itp. liczył około 2.000 zakładów. Zresztą ubogi kraj o słabej produktywności rolniczej nie był uprzemysłowiony. Na wschodzie Wołyń stał narówni z Wileńskiem, natomiast bogate w płody Podole liczyło ponad 5.000 przedsiębiorstw, w czem było około 300 większych fabryk.

W porównaniu z zachodem ziemie polskie pod względem przemysłowym nie zajmowały przodującego miejsca, zwłaszcza ich wschodnie połacie, a co gorsza wiele przedsiębiorstw zrujnowała wojna. Dopiero czas i rosnące potrzeby ludności w wolnej ojczyźnie mogą uleczyć te stosunki i spotęgować dobrobyt. Wartość przedwojenna produkcji rocznej, obliczana na 6.500 miljonów rubli, czyli ponad 14.000 miljonów marek niemieckich lub 16.2500 miljonów koron austrjackich, wzmoże

się, a liczba pracowników żyjących z przemysłu wynosząca nieco mniej niż półtora miljona osób wzrośnie, gdy warunki pracy się polepszą.

Przemysł rzemieślniczy drobny statystyk dokładniejszych nie posiadał, chociaż w bilansie wytwórczym odgrywał niemałą rolę. Szwaczki i modniarki, szewcy, krawcy, stolarze, kowale, ślusarze, blacharze, kamieniarze, cieśle, rzeźnicy, wędliniarze, piekarze, kucharze, dalej malarze pokojowi, jubilerzy, zegarmistrze, kuśnierze, czapkarze, fryzjerzy i perukarze, szmuklerze, tokarze, zduni, szklarze, tapicerzy, brukarze, bronzownicy, bednarze, rymarze, siodlarze, lakiernicy, farbiarze, powroźnicy itd. pracują nietylko w fabrykach i zarejestrowanych przedsiębiorstwach, ale uprawiają rzemiosło drobne.

Tak samo w miastach i wsiach istniał przemysł rozdzielczy (chałupniczy) zwłaszcza tkacki. Sporządzano też gonty, sanie, wozy, obręcze, beczki, konewki, sita, miotły, koszyki, laski, rogoże, guziki, gdzieindziej sery i bryndzę, albo koronki, hafty, sieci, powrozy, nożyki, grzebienie, kłódki, siekiery itp. Ten drobny przemysł miejski i włościański wymaga także opieki władz i wyszkolenia fachowego rzemieślników.

ROZDZIAŁ VI

HANDEL

Wytwórczość rolnicza czy przemysłowa wtedy przedstawia należytą wartość, gdy da się rozprowadzić drogami lądowemi i wodnemi po całem państwie wedle zapotrzebowania ludności lub wywieźć zagranicę tam, gdzie za własne towary można uzyskać najwyższą cenę.

Wymianą tych różnych dóbr, prowadzoną sposobem zarobkowania, zajmuje się handel, który opiera się albo na systemie wymiennym, albo wyłącznie pieniężnym albo wreszcie kojarzy oba systemy razem.

Trudniący się handlem kupiec pośredniczy między konsumentem a producentem, ułatwia producentowi zbyt hurtowny, uwalniając go od cząstkowej (detajlicznej) sprzedaży produktów, a konsumentowi ułatwiając nabycie towaru w ilości potrzebnej dla niego. To też im bardziej wzmaga się produkcja przemysłowa „en gros“, tem bardziej rozwija się handel; wtedy też zazwyczaj między producenta a konsumenta wsuwa się większa liczba pośredników-kupców, począwszy od hurtownika, a skończywszy na kupcu drobnym lub kramikarzu. Im większa liczba pośredników, tem towar jest droższy, bo każdy z nich zarabia przy sprzedaży. To też dążeniem społeczeństwa jest obecnie unikanie wielkiej ilości pośredników w drodze towaru z fabryki do domu konsumenta. Na zasadzie tego dążenia opierają się konsumy, kupujące towar wprost u źródła i rozprowadzające go między swoich członków z pominięciem pośredników.

Handel zazwyczaj dzieli się na dwa główne rodzaje: wewnętrzny między krajowym producentem a miejscową ludnością i zewnętrzny, zagraniczny. Ten ostatni trudni się albo importem z zagranicy towarów do państwa (handel importowy, przywozowy) albo też wywozem z granic państwa wyrobów krajowych poza jego obręb (handel wywozowy, eksportowy).

Handel zewnętrzny normują w państwie cła (importowe, ochronne) i umowy handlowe (np. Polski z Francją, Węgrami, Rumunją), zezwalające na wzajemny import i eksport pewnych surowców, półfabrykatów lub gotowych fabrykatów, zależnie od wzajemnych potrzeb. Cło ochronne, utrudniające przywóz pewnych towarów, ma na celu podniesienie produkcji krajowej i zabezpieczenie jej przed konkurencją zagraniczną.

Oprócz handlu wewnętrznego i zewnętrznego istnieje jeszcze handel przewozowy czyli transitowy, pośredniczący między krajami zagranicznemi. Polska wskutek swego położenia geograficznego w środkowej Europie, o ile rozwinie u siebie odpowiednie drogi handlowe, lądowe i wodne, w tym handlu ma zapewnione znaczne korzyści, przewożąc ze wschodu płody surowe na zachód i naodwrót wyroby fabryczne z uprzemysłowionego Zachodu na bogaty w surowiec Wschód europejski, a nawet azjatycki. Taksamo z północy na południe przez Polskę wiodą najkrótsze drogi transitowe.

Do rozwoju handlu przyczyniają się przedewszystkiem należycie wyszkolone siły fachowe, kształcone w Szkołach Handlowych niższych i wyższych, oraz Akademiach Handlowych i Eksportowych. Agencje handlowe przy poselstwach zagranicznych, izby handlowe, banki kupieckie, handlowe spółki, wystawy krajowe i zagraniczne, stałe i ruchome, targi, jarmarki, domy składowe itp., dopomagają również do rozwoju handlu zarówno wewnętrznego jak i zewnętrznego, a państwo, chociaż w normalnych stosunkach stara się nieograniczać handlu zwłaszcza wewnętrznego (wolny handel), czuwa nad eksportem i importem, dążąc do przewyżki wartości własnego eksportu nad importem. Gdy to osiągnie, budżet handlowy państwa ze stanu biernego przechodzi w czynny i wtedy zazwyczaj wartość pieniądza państwowego, poszukiwanego zagranicą, podnosi się i kurs jego zyskuje podwyżkę na giełdzie światowej, prowadzącej handel pieniądzem i innemi równowartościowemi walorami.

Polska wskutek zmiany karty politycznej środkowej Europy w następstwie wojny światowej, złożona z trzech dzielnic, które dotychczas samodzielnego handlu nie mogły prowadzić, zależna w zupełności od konjunktur czyli związków handlowych zaborczych potęg, obecnie jest dopiero w pierwszem stadjum tworzenia handlu własnego.

Anormalne stosunki wewnętrzne i stan wojenny od r. 1918 tamowały wolny handel wewnętrzny, zmuszając państwo do zajmowania czyli przymusowej rekwizycji przedewszystkiem środków żywności, a zanik przemysłu w okresie wojny nie dopuszczał wzrostu eksportu, tak że bilans handlowy, wyrażany w imporcie cyfrą 100, a w eksporcie zaledwie 5, był dotychczas bierny.

ROZDZIAŁ VII

WSPÓŁDZIELCZOŚĆ — BANKI

Wielki przemysł górniczy, rolniczy czy jakikolwiek inny, jak niemniej każde większe przedsiębiorstwo wymagają wkładu wielkiego kapitału i od niego zależą.

Kapitału tego dostarczają jednostki albo też jest on zbiorowy, tj. złożony z udziałów drobnych kapitalistów lub nawet niekapitalistów, lecz ludzi oszczędnych, którzy swoje oszczędności zamiast umieszczać w kasach oszczędności na niski zazwyczaj procent lub w kupnie nieruchomości (rola, budynek), umieszczają w formie udziału w przedsiębiorstwach dających dochód nie w postaci procentu, ale dywidendy, tj. zysku procentowo zależnego od ilości zakupionych udziałów.

Na tej zasadzie powstają zwyczajne spółki handlowe lub wytwórczo-handlowe. Są one zorganizowane w ten sposób, że każdy członek spółki daje albo jeden jednaki udział albo też może być posiadaczem kilku udziałów; — w tym drugim wypadku wielcy kapitaliści mogą uzyskać przewagę. Spółki takie mogą być z ograniczoną lub też nieograniczoną poręką. W spółkach z ograniczoną poręką właściciel udziału zobowiązuje się w razie upadku przedsiębiorstwa do pokrycia strat w wysokości ograniczonej np. do podwójnej wartości udziałów, w spółkach zaś z poręką nieograniczoną odpowiada każdy udziałowiec całym swoim majątkiem.

Zaliczkówki czyli kasy zaliczkowe, kasy Reifeisena (kasy pożyczkowe kmiece) itp. są oparte na zasadzie takich spółek. Zebrany drogą udziałów kapitał pożyczają one potrzebującym gotówki na procent, starając się o zabezpieczenie pożyczki na hipotece (domie, gruncie) wierzyciela lub zapomocą weksla, który musi mieć podpisy dwóch żyrantów, poręczających swoim majątkiem zwrot pożyczonej gotówki w odpowiednim terminie.

Zwyczajnie z kasą zaliczkową łączy się kasa oszczędności, która oszczędnościami jednych operuje, pożyczając je na wyższy procent innym, potrzebującym kredytu.

Na udziałach oparte też są zwyczajnie konsumy, mające na celu dostarczenie swoim członkom środków spożywczych, lub inne tego rodzaju instytucje handlowe czy kupieckie.

Zebranie potrzebnego do jakiegoś przedsiębiorstwa kapitału odbywać się też może za zezwoleniem władz skarbowych przez emisję akcyj. Akcja jej posiadaczowi, który ją nabył po odpowiednim kursie emisyjnym lub handlowym, daje prawo do zysku albo naraża go na stratę, gdy przedsiębiorstwo źle prosperuje i powoduje wtedy spadek wartości akcji.

Sposób ten gromadzenia kapitałów w czasach obecnych, gdy każde przedsiębiorstwo wymaga miljonowych wkładów, jest formą najbardziej przyjętą. Emisję akcji przeprowadzają zwyczajnie banki na podstawie planu zatwierdzonego przez rząd, za pewnym procentem, który służy na pokrycie kosztów administracji. Często sam bank dla siebie zatrzymuje część akcyj, w nich lokując swoje zyski lub obce kapitały, powierzone bankowi na rachunek bieżący lub drogą wkładek, i wtedy bank staje się głównym akcjonarjuszem danego przedsiębiorstwa. Akcjonarjusze — jako współwłaściciele — mają na Walnem Zgromadzeniu prawo głosu proporcjonalne tj. zależne od ilości posiadanych akcyj; oni wybierają Radę Nadzorczą przedsiębiorstwa, która ma czuwać nad jego prowadzeniem i dbać o zyski dla akcjonarjuszy. Z części czystego zysku tworzy się zwykle t. zw. kapitał żelazny, nienaruszalny, przeznaczony na zabezpieczenie przedsiębiorstwu stałego rozwoju w chwilach stagnacji przemysłowej. Czasem jest zastrzeżone, że akcjonarjusz nie może mieć więcej ponad pewną ilość głosów (ochrona przed majoryzacją wielkiego kapitału), czasem znów akcja może być imienna tj. wystawiona na nazwisko posiadacza i wtedy statut określa, w jaki sposób akcja może być przekazana innej osobie. Utrudnia taka klauzula handel akcjami. Wartość akcji nie zależy od nominalnej kwoty, na jaką opiewa, ale od jej kursu na targu akcjami czyli na giełdzie, która jest grą na chwilową zniżkę lub zwyżkę wartości pewnych akcyj. Niekiedy rząd, wspierając niektóre przedsiębiorstwa akcyjne np. kolejowe, fabryk amunicji, wagonów itp. poręcza akcjonarjuszom pewną dywidendę, tak że ona nie może spaść poniżej gwarantowanej wysokości.

Osobnym rodzajem spółki akcyjnej są przedsiębiorstwa, w których obok kapitalistów uczestniczą jako właściciele akcji robotnicy, pracujący albo „na dniówkę“ tj. za pewnem wynagrodzeniem, obliczanem od ilości godzin pracy (ośmiogodzinny dzień pracy) dziennej, albo „na akord“ tj. od sztuki. Akord może też mieć charakter zbiorowy, kiedy cała partja robotników podejmuje się wykonania pewnej roboty, a jej członkowie dzielą wynagrodzenie między siebie wedle umowy (współdzielczość pracy). Wynagrodzenie może być pieniężne albo w naturze np. żniwo za snop, młocka za odsyp itp. Jeżeli wynagrodzenie jest udziałem w zysku, nazywa się tantjemą.

Na tych zasadach w Polsce, taksamo jak wszędzie, kształtuje się obecnie stosunek kapitału do pracy, która chroni się przed majoryzacją kapitału zapomocą ustaw ochronnych, zorganizowanych związków zawodowych lub nawet strejku czyli wstrzymania się robotników od pracy w pewnem przedsiębiorstwie lub całej gałęzi jakiegoś przemysłu celem zdobycia korzystniejszych warunków. Strejkowi przeciwstawia się znów lokaut tj. zamknięcie fabryk przez ich właścicieli, a tem samem pozbawienie robotników zarobku.

Towarzystwa udziałowe lub akcyjne, oparte na współdzielczości kapitału lub kapitału i pracy, ułatwiają rozwój przemysłu i obecnie przy pomocy ruchliwych banków są najczęściej używanym sposobem gromadzenia pieniądza na cele przemysłowe. Nawet prywatni właściciele przedsiębiorstw fabrycznych, chcąc dla rozwoju swej fabryki zdobyć większe kapitały, przekształcają je nieraz na przedsiębiorstwa akcyjne, sobie zabezpieczając pewną ilość akcyj (zwyczajnie 33%), aby nie wyzbyć się pewnego wpływu na przedsiębiorstwo.

Dla narodowego stanu posiadania kryje się w tem to niebezpieczeństwo, że akcjonarjuszami towarzystw akcyjnych łatwo mogą stać się kapitaliści obcy (umiędzynarodowienie kapitału), którzy kosztem pracy robotnika polskiego mogą zdobywać wielkie dywidendy (Niemcy na Śląsku i w Królestwie Polskiem), zużywane następnie poza granicami państwa, niejednokrotnie dla celów państwu wrogich. Z drugiej jednak strony zainteresowanie obcego kapitału i zaangażowanie go w przemyśle rodzimym przedstawia w pewnych warunkach znaczne korzyści.

Tem ustosunkowaniem się kapitału obcego do polskich przedsiębiorstw przemysłowych zajmują się banki i na tem polega ich działalność narodowa. Bez względu na to, czy zajmują się one emisją akcyj własnych, bankowych czy też akcyj handlowych lub przemysłowych, czy wreszcie na podkład swoich operacyj hipotecznych czy pieniężnych wydają długoterminowe listy zastawne z kuponami bieżącemi lub t. zw. obligi czy pożyczki procentowe, wylosowywane wedle pewnego planu, mają one obowiązek baczyć, aby papiery kredytowe, zwłaszcza żyrowe, nie dostały się w obce ręce, a kapitał, który się przez kasy banków przelewa, szedł na inwestycje własnego przemysłu i służył rozwojowi polskiego handlu.

Kurs handlowy akcyj*) notują giełdy urzędowe za pośrednictwem Izb Handlowych i Przemysłowych, które służą interesom czysto kupieckim, jako instytucje wybitnie zawodowe.

*) Np. Sierszy (akcje górnicze), Zieleniewskiego (Tow. akcyjne wagonów), Oikosu (fabryka stolarska), Gafoty (szewska), Parowozów, Pocisku, Rakszawy (fabryka sukna), Polskiej Nafty, Ćmielowa (fabryka porcelany), Olkusza (naczyń żelaznych), Przeworska, Chodorowa (cukrownie) itd.

ROZDZIAŁ VIII

ŚRODKI KOMUNIKACYJNE

Nowożytny przemysł, zależny od surowca czy to roślinnego, czy zwierzęcego, czy wreszcie kopalnego, dla swojego rozwoju musi posiadać jeszcze oprócz pracującego i fachowo wykształconego człowieka szereg sił pomocniczych. Należą tu zwierzęta pociągowe, siła wiatru, siła prądu i spadu wody (statki rzeczne, młyny wodne, tartaki), siła pary, energja elektryczna, gaz ziemny itp. Musi też przemysł mieć odpowiednie środki komunikacyjne celem przewozu ciężkiego surowca i rozwozu, oraz wywozu gotowych produktów fabrycznych.

Siły naturalne nie zostały u nas dotąd należycie zużytkowane. Siła spadu wody potoków górskich w samych Karpatach obliczana na 500.000 koni mechanicznych, nie jest przetwarzana na siłę elektryczną, chociaż jej wytworzenie oszczędzić może zasób węgla i zelektryfikować olbrzymie przestrzenie kraju, ułatwić pracę rolnikowi, górnikowi, rzemieślnikowi czy przemysłowcowi, oświetlić miasta itp., czyli może stać się węglem białym, rywalizującym pod względem taniości z węglem kamiennym. Nie wyzyskano też dotąd gazów ziemnych, ulatniających się bezpowrotnie. Dopiero za rządów polskich gaz ten w Podkarpaciu zachodniem (Jasło, Krosno) ujęto i rurociągami rozprowadzono jako siłę opałową, świetlną i motoryczną, zapewniając w ten sposób rozwój miastom podkarpackim, letniskom i zdrojowiskom, gęsto rozsianym w Beskidzie zachodnim.

Taksamo sieć dróg wodnych i lądowych na ziemiach polskich nie odpowiada dzisiejszym potrzebom.

Najtańszy i najstarszy środek komunikacyjny — rzeka wymaga regulacji i złączeń kanałowych. Ani Rosja ani Austrja nie zbudowały żadnego kanału przez cały okres zaborczych rządów. Tylko Prusy wybudowały kanał Bydgoski między Brdą i Notecią, łącząc 27 km. długą drogą wodną Wisłę i Odrę, oraz w delcie Wisły wykopały gęstą sieć kanałową, 116 km. długą; one też uspławiły Wartę, część Odry i Prosnę, jak niemniej dolny bieg Wisły, nad którą rozsiadły się handlowe miasta: Toruń, Chełmno, Grudziądz, Tczew itd. Ale i te kanały i rzeki, mogąc nosić na sobie tylko 200-tonnowe statki, gdy inne uregulowane rzeki i kanały zachodnie dźwigają 400—600 tonnowe ciężary (Ren), są niewystarczające. Zresztą ma Polska tylko kanały stare. Wisłę z systemem Niemna łączy kanał Augustowski, a z Dnieprem kanał Królewski czyli Muchawiecki. Niemen znów z Dnieprem wiąże przez Szczarę i Jasiołdę kanał Ogińskiego.

Z rzek najlepsza dla żeglugi jest Odra, spławiająca drzewo z Sudetów i produkty górnicze ze Śląska. Uregulowana od miejscowości Koźle, z ważnemi miastami: Opole, Wrocław, Głogów, Frankfurt, Szczecin, Świnoujście, złączona z Łabą kanałami, które pozwalają ominąć okrężną drogę z Bałtyku na morze Północne przez cieśniny duńskie, tworzy ona dogodną drogę handlową. Dla Polski przedstawia jednak znaczenie drugorzędne, o ile nie będzie złączona kanałem przez Koźle z Wisłą lub umiędzynarodowiona tak, aby taryfy przewozowe nie były zależne od Prus. To też większy dla Polski stanowi interes Warta z Prosną. Częstochowę, Sieradz i Poznań, oraz Kalisz nad Prosną łączy ona ze sobą, a jeśli Polska wybuduje krótszy kanał z Poznania do Bydgoszczy z ominięciem terytorjum pruskiego, zbliży te miasta do Bałtyku.

Wisła, wijąc się srebrną wstęgą 140 mil długą, od Beskidu do Gdańska, stanowi główną arterję ruchu komunikacji wodnej w Polsce i jest jakby stosem pacierzowym, którego żebra tworzą liczne dopływy. Ale zaborcze potęgi podzieliły ją na trzy części, obecnie zaś ujście Wisły zamyka nam wolne miasto Gdańsk, o własnym statucie samorządowym. Wisła uregulowana jest w biegu dolnym i częściowo w górnym, zresztą jej poboczne Dunajec, San, Bug z Notecią, Nida i Pilica, oraz sama Wisła w biegu średnim wymagają olbrzymiej pracy regulacyjnej i połączenia kanałowego z Dniestrem i Dunajem, aby odpowiedzieć dzisiejszym wymaganiom komunikacji wodnej.

Niemen, łącząc Białoruś, Polskę i Litwę, ma wielkie znaczenie handlowe, ale wymaga również regulacji, podobnie jak Prypeć i Dniestr, spławny od Halicza, które wskazują handlowi polskiemu kierunek rozwoju ku morzu Czarnemu.

Wogóle w Królestwie Polskiem było dróg wodnych 4.600 km., z czego jednak tylko 30% nadawało się dla małych statków parowozowych. Rzeki spławne galicyjskie miały ponad 2.000 km. długości, ale do żeglugi dla parostatków przydatnych było tylko 637 km.; tylko rzeki polskie na Śląsku, w Poznańskiem i Prusach Zachodnich stały na odpowiednim poziomie.

W takiem samem zaniedbaniu były drogi kołowe.

W Poznańskiem	1 km.	dróg	bitych	przypadał	na	4	km²
w Prusiech Zach.	„	„	„	„	„	3·6	„
na Śląsku Górnym	„	„	„	„	„	2·9	„
w Galicji	„	„	„	„	„	5·2	„
w Królestwie	„	„	„	„	„	14	„
na Wołyniu i Podolu	„	„	„	„	„	71	„
na Litwie i Białorusi	„	„	„	„	„	73·5	„

Najdogodniejsze drogi lądowe wiodą przez doliny górskie i doliny rzeczne. Przełęcz Jabłonkowska w Karpatach zachodnich łączy Śląsk z Czechosłowacją, a Tylicka, Dukielska, Jaśliska, Beskidzka, Użocka wiążą Polskę z niziną Węgierską, odciętą obecnie od Polski wąskim klinem Słowaczyzny, złączonej z Czechami we wspólny organizm polityczny.

Podole staremi szlakami tatarskiemi, ciągnącemi się jarami rzek Dniestru i Bohu oraz ich pobocznych, łączy się znowu z morzem Czarnem, a od Prypeci, Niemen, Dźwina i górny Dniepr tworzą dogodny węzeł dla dróg, łączących Polskę ze Wschodem. Pas nizin ułatwia związek Polski z Zachodem, Wisła i Odra z Bałtykiem.

Temi naturalnemi drogami oddawna szedł handel Polski. Naogół jednak dróg bitych ma Polska za mało. Królestwo ma ich 8.760 km., a cały zabór rosyjski 15.211 km., austrjacki 19.291 km., pruski o najmniejszej powierzchni ma 21.854 km. dróg. Jest to długość niewystarczająca i dlatego czeka Polskę ciężka praca, aby sieć dróg bitych uzgodnić z potrzebami, tem bardziej że i jakość tych dróg naogół była bardzo rozmaita, a wojna, zmuszająca drogi do dźwigania nadmiernych ciężarów, ich stan w wielu okolicach doprowadziła do ruiny. Wsie, miasta, powiaty, województwa i państwo przy pomocy Okręgowych Dyrekcyj Robót Publicznych, mając do rozporządzenia kamień rzeczny tzw. ryniak i brukowiec, tudzież fachowych inżynierów drogowych i mostowych, oraz wyszkolonych drogomistrzów i dróżników, mają przed sobą długi okres twórczy, aby naprawić w b. Królestwie 23.000 km. szos i traktów, w b. Galicji 15.000 km., w zaborze pruskim około 21.000 km., i zagęścić sieć drogową tam, gdzie ona jest zbyt rzadka w stosunku do obszaru.

Rzekę i drogę bitą w czasach nowożytnych uzupełnia kolej żelazna, wobec rozwoju techniki nieuznająca dziś żadnej zapory. Wpływa ona przedewszystkiem na wzmożenie produkcji górniczej i rozwój metalurgji (węgiel, szyny, parowozy, wagony), przewozi szybko i stosunkowo tanio materjały surowe do przetwórni i wyroby fabryczne rozwozi po kraju, zbliża ludzi i dzielnice, rozwija przemysł, ułatwia handel, ujednostajnia ceny przez należyte rozprowadzenie towarów, słowem jest środkiem komunikacyjnym pierwszorzędnej wartości w czasie pokoju, a w czasie wojny nieraz decydującym.

Ale i pod tym względem ziemie polskie były upośledzone i spadek po zaborcach, wyjąwszy zaboru pruskiego, nie przedstawia się korzystnie w porównaniu z państwami o wyższej kulturze przemysłowej.

Na miljon mieszkańców wynosiła długość kolei żelaznych:

w Poznańskiem	1270 km
w Prusach Zachodnich	1320 „
na Śląsku Górnym	870 „
w Galicji	520 „
w Królestwie Polskiem	300 „

podczas gdy Anglja miała 880 km., a nawet Hiszpanja 550 km. długą sieć kolejową na miljon mieszkańców.

Jeszcze niekorzystniej przedstawia się ten stosunek przy uwzględnieniu powierzchni. Gdy w Anglji na 1.000 km² przypadała 120 km. długa sieć kolejowa i tyleż w Szwajcarji, w przemysłowej Belgji aż 220 km., a w Niemczech 100 km., na ziemiach polskich na 1.000 km² obszaru przypadało:

na Górnym Śląsku	111 km
w Poznańskiem	92 „
w Prusach Zachodnich	88 „
w Galicji	53 „
w Królestwie Polskiem	28 „
na Wołyniu, Podolu i Ukrainie	21 „
na Litwie i Białorusi	21 „

To upośledzenie — zwłaszcza b. Królestwa — wymaga znów intensywnej pracy, tem bardziej że i stan torów kolejowych, oraz park lokomotyw i wagonów osobowych i towarowych, odziedziczony po zaborcach, nie odpowiadają zapotrzebowaniu i uniemożliwiają normalny ruch pociągów.

Obok kolei zwyczajnej, normalnotorowej, niemałego znaczenia są kolejki wąskotorowe, służące do wywozu drzewa, kamienia itp.

Środkiem pomocniczym dla celów komunikacyjnych, przemysłowych i handlowych jest sieć telegraficzna i telefoniczna, jak niemniej poczta przewożąca dzienniki, druki, drobne ilości towarów, listy pieniężne i zwyczajne, polecone, ekspresowe, pośpieszne koleją, aeroplanem, statkiem lub kołowo.

Na czas wojny poczta podobnie jak kolej zaanektowana dla celów przedewszystkiem wojskowych i zniszczona, wymaga odbudowy. Dawniej prywatna własność, obecnie jest poczta monopolem państwowym, podlegającym w Polsce Ministerstwu Poczt i Telegrafów, które obok tego prowadzi kasę oszczędności i kasę przekazową zapomocą czeków (P. K. O.).

Od środków komunikacyjnych, ich ilości i jakości, od taniości taryf kolejowych i sprawności poczty, telegrafu i telefonu zależy szybkość i taniość obsługi handlowej. Taryfy dla niektórych artykułów, np.

środków spożywczych lub opałowych, tańsze ułatwiają wyżywienie mas ludności skupionej w większych środowiskach, dla towarów importowanych z zagranicy droższe pomagają rozwojowi własnego wytwórstwa jako taryfy ochronne. Umiejętna polityka taryfowa w życiu gospodarczem ma doniosłą wartość; opiera się ona na umowach handlowych z zaprzyjaźnionemi mocarstwami.

W czasach normalnych kolej i poczta przynoszą też państwu zazwyczaj bezpośredni dochód, obecnie jednak jeszcze nie opłacają się i wykazują w budżecie państwowym deficyt.

ROZDZIAŁ IX

SKARB I WOJSKO

Wewnętrzną siłę i bezpieczeństwo zewnętrzne zapewniają państwu skarb i wojsko.

Państwo bez względu na swoją formę wymaga olbrzymiego aparatu administracyjnego i kosztownych urządzeń w dziedzinie szkolnictwa, wojskowości, komunikacji, służby sanitarnej, gospodarczej, dyplomatycznej itp.

Na te wszystkie cele potrzebuje ono znacznych zasobów materjalnych, które czerpie z własnego majątku, oraz z danin opłacanych przez obywateli państwa.

Majątek państwa tworzą dobra państwowe czyli domeny (lasy, ziemia, kopalnie, budynki państwowe) i zasób złota jako podkład walutowy. Ponadto państwo na własny rachunek prowadzić może koleje, pocztę, telegrafy, telefony, żeglugę rzeczną itp. przedsiębiorstwa. Może również korzystać z monopolów, pozwalających państwu na wyłączną sprzedaż bezkonkurencyjną pewnych artykułów np. soli, tytoniu, spirytusu i może mieć dochód z loterji liczbowej, klasowej itp. Główne jednak źródło dochodu państwa stanowią różnego rodzaju podatki, oraz cła.

Podatki jako danina przymusowa, przez władzę przepisana, składana na cele publiczne, zależnie od źródła z jakiego płyną, otrzymują swoją nazwę. Najpospolitszy jest podatek gruntowy i domowo-czynszowy od nieruchomości, podatek dochodowy, zarobkowy, rentowy, stemplowy. Podatek i jego stopa tj. wysokość w stosunku do dochodu w państwie konstytucyjnem, zależne są od uchwał ciał ustawodawczych, uchwalających budżet roczny, który zmierza do zrównania dochodów i rozchodów państwa jako podstawy zdrowej gospodarki państwowej. Podatki mogą być t. zw. stałe na pewien okres czasu wymierzane lub jednorazowe np. od przyrostu wartości, a niedobory pokryte być muszą

krótko lub długoterminową pożyczką wewnętrzną u własnych obywateli (kredyt publiczny) albo zewnętrzną, zagraniczną na podkład majątku państwa lub nawet zastawu (lasów, kolei, telefonów itp.).

Podatek może być bezpośredni lub pośredni. Do pośrednich należą podatki konsumcyjne od użycia i spożycia podatnika, pobierane przez producenta lub kupca już w cenie towaru, przez co następuje jego podrożenie na rzecz państwa, województwa lub miasta. Najzwyklejszemi podatkami tego rodzaju są podatki od wódki, drożdży, piwa, wina, cukru, nafty, tytoniu, zapałek, mięsa itp., w miastach zaś opłata celna na rogatkach od wprowadzonego do miasta bydła, nabiału itp.

Oddzielną kategorją podatków pośrednich są t. zw. należytości: spadkowe lub przy zmianie własności, składane przy przelewie majątku z jednego właściciela na innego drogą cesji, sprzedaży, spadku itp.

Z bezpośrednich podatek zarobkowy stanowi przychód z pracy i opłaca go każdy obywatel, który prowadzi jakieś przedsiębiorstwo lub trudni się jakiemkolwiek zajęciem dla zysku. Podatek zarobkowy jest zwyczajnie, podobnie jak gruntowy, repartycyjnym czyli kontyngensowym tj. podatkiem o określonej wysokości, rozdzielanym według przepisanego klucza przez specjalne komisje (kontyngensowe). Komisjom tym obowiązane są przedkładać różne przedsiębiorstwa swoje rachunki.

Innego rodzaju podatki bezpośrednie stanowią podatki rentowe od dochodów z papierów wartościowych, procentów od różnych wierzytelności, rent wypłacanych przez zakłady ubezpieczeń itp. Jest to wogóle podatek od rozmaitego rodzaju dochodów bez pracy, podobnie jak podatek od przyrostu wartości.

Wogóle rodzaje podatków bezpośrednich i pośrednich są bardzo rozmaite, a zazwyczaj sama nazwa tłumaczy źródło ich pochodzenia.

Do płacenia podatków obowiązany jest każdy obywatel, naodwrót zaś dążeniem nowożytnego państwa jest sprawiedliwy rozdział podatków między ludność państwa tak, aby one nie obarczały zbytnio jednych kosztem innych obywateli. W demokratycznym ustroju zresztą uprzywilejowanie pewnych warstw, jak to się działo przed wielką rewolucją, jest niedopuszczalne.

Ponieważ część administracji państwo porucza władzom wojewódzkim, powiatowym i gminnym, wiejskim i miejskim, te muszą mieć na własne potrzeby własne fundusze. Dlatego państwo zrzeka się części dochodów na ich rzecz, przyznając im pewien procent własnych podatków, oraz pozwala na pobór dodatków do podatków państwowych lub odrębnych podatków gminnych, powiatowych, wojewódzkich, w postaci bardzo rozmaitej. Grosz czynszowy lub podatek mieszkaniowy, drogowy,

okienne, pogłówne, podymne, podatek oświatowy (szkolny) itp., składają się na te dochody różnych jednostek administracyjnych w państwie.

Dochody te nie są dotychczas uregulowane.

Polska objąwszy w spadku po zaborcach różne systemy gospodarcze i różną politykę skarbową, uwidocznioną w różnych wymiarach podatkowych i rozmaitej administracji skarbowej, dąży do wytworzenia własnego systemu podatkowego, dostrojonego do zmienionych wojną stosunków, a przedewszystkiem zmierza do stworzenia własnego wartościowego pieniądza jako wymiennika w handlu wewnętrznym i zewnętrznym, światowym. Równocześnie popiera odbudowę wszelkich warsztatów pracy, gdyż od wysokości zarobkowej obywateli zależy wysokość zysków podatkowych państwa i poszczególnych jego części, a od siły eksportu własnych produktów siła płatnicza polskiego pieniądza.

Dążenia te tamował dotąd stan wojenny i brak granic ustalonych; wskutek tego równowaga budżetowa utrzymać się nie dała i różnica między dochodem i rozchodem wyrażała się w olbrzymiej kwocie niedoboru, co wpływać musiało ujemnie na stosunek tymczasowego pieniądza polskiego do walut obcych. Odbudowa życia gospodarczego i zmniejszenie wydatków na wojnę, jak niemniej unormowanie granic te anormalne stosunki usuną.

Obok skarbu drugą podwaliną niezależnego bytu państwa jest wojsko, to też za największy podatek, jakiego żąda Ojczyzna od obywatela, jest powszechnie uważany podatek krwi, pobierany w celu obrony granic.

W stosunkach uregulowanych w oznaczonym wieku życia każdy mężczyzna zgłasza się do poboru i jeśli go komisja poborowa uzna za zdolnego do służby wojskowej, odbywa ją przez pewien okres czasu, oznaczony obowiązującemi w państwie przepisami dla każdego rodzaju broni, która różniczkuje się dziś bardzo wskutek rozwoju sztuki wojowania.

Piechota, konnica, artylerja stanowią główne rodzaje broni. Obok nich jest służba saperska, telefoniczna i telegraficzna, lotnicza, w marynarce, w intendanturze itd.

Do wyszkolenia zawodowego żołnierza służą osobne szkoły średnie wojskowe, tudzież niższe i wyższe kursy kształcące podchorążych i oficerów.

Po odbyciu służby wojskowej, każdy wyszkolony żołnierz obowiązany jest do odbywania ćwiczeń, których celem jest utrzymanie sprawności żołnierskiej.

Oprócz tego przysługuje państwu w razie niebezpieczeństwa odwołanie się do patrjotyzmu obywateli i ogłoszenie powszechnego poboru

do pewnej granicy wieku, oraz zmilitaryzowanie niektórych instytucyj jak np. kolei, poczty czy też pewnych przedsiębiorstw jak kopalni, fabryk broni, maszyn itp.

W Polsce tworzącej się armja, złożona z Polaków, którzy służyli w armjach zaborczych i z ochotników, którzy na zew Ojczyzny dobrowolnie stanęli pod broń, nie ma jeszcze ustalonych norm. Konstytucja określa wybór naczelnego dowództwa i organizację naczelnych władz wojskowych, a Sejm uchwali liczebność siły zbrojnej na czas pokoju i wojny, licząc się z potrzebami państwa i doświadczeniem, nabytem w czasie wojny światowej. Stan obecny jest stadjum przejściowem, wytworzonem przez stosunki w okresie tworzenia się Polski nowożytnej.

ROZDZIAŁ X

OŚWIATA I NAUKA — PIŚMIENNICTWO

W państwie konstytucyjnem, w którem każdy obywatel ma rozliczne prawa, a przedewszystkiem czynne i bierne prawo wyborcze i może być wybrany do ciał samorządowych gminnych, powiatowych, wojewódzkich, szkolnych, sądowych itp., oświata ma bardzo doniosłe znaczenie, tem bardziej że obywatel oświecony łatwiej potrafi wykonać każdą pracę, jako lepiej do niej przygotowany.

Spuścizna po zaborcach nie przedstawia się pod tym względem dodatnio. W Królestwie Polskiem oświata stała tak nisko, że liczono około 75% analfabetów. W Poznańskiem, w Prusach Zachodnich i na Śląsku Górnym dziecko polskie uczyło się w szkole niemieckiej. Tylko w Galicji od czasu swobód konstytucyjnych istniała polska i ruska szkoła ludowa, która uczyła czytać, pisać, rachować i dawała zasady nauk moralnych, ucząc religji. Ale i ona źle uposażona nie wystarczała potrzebom, czego dowodem było samo istnienie szkół tzw. uzupełniających (nauka dopełniająca).

To też walka z analfabetyzmem zapomocą gęstej sieci dobrych szkół powszechnych dla dzieci i kursów wieczornych dla dorosłych jest pierwszem dążeniem władz szkolnych i społeczeństwa, skupionego w różnych towarzystwach oświatowych jak T. S. L., Macierz Szkolna itp. Projektowanym typem szkoły ludowej jest siedmio-klasowa szkoła powszechna, do której będzie obowiązane uczęszczać każde dziecko w wieku szkolnym (przymus szkolny).

Drugim etapem nauczania jest szkolnictwo średnie ogólno-kształcące, które ma wychować odpowiedni zastęp inteligencji dla zawodów wolnych i administracji państwowej. I ono w spadku po zaborcach jest bardzo rozmaite, a dzieli się na prywatne i państwowe, klasztorne i świeckie, męskie i żeńskie.

Szkoła prywatna, o ile na to zasługuje, otrzymuje pomoc ze strony państwa w formie rocznej subwencji na częściowe pokrycie kosztów utrzymania, ale obowiązana jest ze zużycia tejże zdawać rachunki przełożonym władzom szkolnym. Może też szkoła prywatna mieć charakter szkoły publicznej, o ile uzyska od Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego prawa szkół publicznych i zezwolenie na odbywanie egzaminów dojrzałości, oraz wydawania świadectw równoważnych ze świadectwami szkół państwowych.

Dążąc do ujednostajnienia szkoły na całym obszarze ziem polskich, a pragnąc pokierować zdolnościami dziecka wedle jego upodobań, władze szkolne opracowały cztery typy dla szkoły średniej ogólno-kształcącej, zachowując w b. Galicji także jako piąty typ gimnazjum klasycznego (z językiem łacińskim od kl. I i greckim od kl. III) w 15 zakładach naukowych. Wszystkie typy są równouprawnione.

Dostateczną ilość szkół średnich męskich wykazuje tylko część Polski, która była pod zaborem austrjackim. Królestwo, gdzie szkoła prywatna przeważa nad państwową, ma szkół średnich za mało, zwłaszcza we wschodniej części kraju, a zabór pruski wymaga odniemczenia szkoły średniej. Upośledzenie w całej Polsce wykazuje w stosunku do szkoły męskiej średnia szkoła żeńska.

Trzecim stopniem jest uniwersytet, któremu przoduje stara wszechnica jagiellońska w Krakowie. Za nią idą uniwersytety kresowe: Jana Kazimierza we Lwowie i Batorego we Wilnie, oraz uniwersytety w Warszawie i Poznaniu i prywatne kursy uniwersyteckie w Lublinie. Pełne uniwersytety z wybieralnym co roku z pośród grona nauczycielskiego rektorem, mają cztery wydziały: teologiczny, filozoficzny, prawniczy i medyczny. Na czele wydziałów stoją z wyboru profesorów pochodzący dziekani. Ustępujący rektor i dziekani pełnią funkcje zastępcze jako prorektor i prodziekani i razem z rektorem i dziekanami, oraz delegatami poszczególnych wydziałów tworzą najwyższą magistraturę uniwersytetu tzw. Senat Akademicki. Grono nauczycielskie uzupełnia się zapomocą powoływania odpowiednich sił naukowych, wybór ich jednak zatwierdza minister wyznań rel. i oświecenia publ. drogą mianowania. Każdy uniwersytet ma prawo wydawania dyplomów doktorskich, które mogą być odebrane właścicielom za czyn niehonorowy. Z profesorów są też utworzone komisje egzaminacyjne dla specjalnych celów zawodowych. Uniwersytety dostarczają państwu urzędników, nauczycieli, księży, lekarzy, adwokatów, ale głównym ich celem jest kultywowanie nauki i wiedzy, oraz jej postęp. Ten główny cel akademij popierają towarzystwa naukowe (historyczne, literackie, przyrodników, heraldyczne, numizmatyczne, krajoznawcze, sztuki itd.), które wydają czaso-

pisma naukowe lub naukowe dzieła (Akademja Umiejętności, Kasa Mianowskiego), oraz wielkie bibljoteki i muzea, tudzież pracownie naukowe państwowe lub fundacyjne (Ossolineum), wreszcie prywatne Gromadzą one księgozbiory, dokumenta, okazy i przyrządy, ułatwiające badania naukowe lub ilustrujące naszą przeszłość pod względem geograficznym, historycznym, kulturalnym.

Zbiory te przez wojnę nieraz bezpowrotnie zniszczały, niektóre jednak wskutek układów pokojowych wrócą do Polski, wywiezione z kraju przez zaborcze rządy.

Niemniej ważne dla państwa są szkoły zawodowe, przygotowujące do pewnych specjalnych gałęzi gospodarstwa państwowego. I te dzielą się na niższe, średnie i wyższe o charakterze akademickim i są bardzo różnorodne: rolnicze czyli agronomiczne,. ogrodnicze, górnicze, przemysłowe, handlowe, męskie i żeńskie. Seminarja nauczycielskie o typie szkoły średniej przygotowują nauczycieli szkół powszechnych, inne szkoły fachowe kształcą zawodowych rzemieślników, ślusarzy, kowali, szewców, krawców, malarzy, murarzy itd. Fachowemi szkołami wyższemi są techniki, akademja lasowa, górnicza, rolnicza, weterynaryjna, wojskowa, eksportowa, handlowa itp. Dostarczają one społeczeństwu samodzielnych kierowników różnych gałęzi przemysłu i handlu, a wspomagają je również specjalne towarzystwa naukowe i fachowe wydawnictwa naukowe. Akademje te zorganizowane są podobnie jak uniwersytety i dzielą się na wydziały np. architektoniczny, maszynowy, chemiczny, inżynierski (drogowy) itp., i mają własne programy nauk.

Statystyk ścisłych ani co do ilości szkół ani co do frekwencji młodzieży nie posiadamy.

Akademje podlegają bezpośrednio ministerstwu; szkoły średnie i niższe, bez względu na typ i rodzaj, kuratorjom okręgów szkolnych, na które podzielono całe państwo. Ustawa o wychowaniu publicznem przewiduje nadto współudział czynnika obywatelskiego. Jako organ współpracujący z ministerstwem ma być utworzona Naczelna Rada Wychowania i Rada Wykształcenia Zawodowego, przy kuratorjach mają działać Rady Szkolne Okręgowe, w powiatach obok inspektorów szkolnych mają istnieć Komitety Szkolne, a przy każdej szkole Dozory Szkolne. Skład tych instytucyj określa szczegółowa ustawa, a ich organizowanie jest w toku.

Władze te mają na celu rozwój szkolnictwa tem bardziej, że analfabetyzm na ziemiach polskich jest znaczny. Galicja wschodnia ma około 50% ludności nieumiejącej czytać i pisać, nawet Warszawa liczy 49% analfabetów. Wogóle ziemie wschodnie pod tym względem stoją niżej niż zachodnie.

Do rozwoju oświaty i nauki w wysokim stopniu przyczynia się sztuka drukarska i papiernie.

Ognisk drukarskich, do których zalicza się drukarnie nakładowe, obliczano przed wojną w Królestwie Polskiem 10, na Litwie i Rusi 2, w zaborze pruskim 9, a w austrjackim 25. Co do ilości druków przodowała Warszawa, drukując 35% ogółu druków polskich. Drugie miejsce zajmował Kraków z 30% druków.

Papierni również było najwięcej w okolicy Warszawy („Jeziorna“ i „Soczewka“), ale słynne też były papiernie częstochowskie i w Pabjanicach. Wystarczały one nietylko na potrzeby Królestwa, ale wywoziły rocznie za 6 milj. rubli papieru do cesarstwa rosyjskiego. W Galicji Sasów, Czerlany i Kamienica nie zaspokajały potrzeb własnych. Obecnie największe papiernie ma Bydgoszcz i Inowrocław.

Ilość druków, świadcząc o produkcji umysłowej i ruchu literackim i naukowym, nie jest dla narodu i jego kultury obojętna. W latach 1903—1907 wynosiła ona przeciętnie w Królestwie Polskiem 1152, w Galicji 1555 rocznie. Wskutek trudności wydawniczych najniżej stał procent druków polskich w zaborze pruskim, najsilniej rozwijał się w Galicji, od r. 1830 stale rosnąc.

Doniosłą rolę cywilizacyjną spełnia też wobec społeczeństwa prasa, która wydaje pisma codzienne lub tygodniki czy miesięczniki i ma nietylko charakter informacyjny, oraz pewne cele polityczne na oku, ale uczy interesowania się rozmaitemi sprawami bieżącego życia państwowego.

Wkońcu pisma fachowe z różnych dziedzin nauki i sztuki w postaci tygodników, miesięczników lub kwartalników informują o stanie różnych gałęzi wiedzy i nauki i przyczyniają się do rozwoju poszczególnych gałęzi wiedzy.

Niedokładne zestawienia obliczają:

	W zaborze			razem rocznie
	austrjackim	pruskim	rosyjskim	
kwartalników	13	—	6	19
miesięczników	128	19	21	168
dwutygodników	116	16	9	141
tygodników	95	38	45	178
pism codziennych	19	26	37	82
w różnych terminach wychodzących	31	38	13	82
Razem	402	137	131	670

Świadczy to o znacznym ruchu umysłowym, chociaż nie daje dokładnego obrazu z powodu braku cyfrowych zestawień co do ilości nakładów.

ROZDZIAŁ XI

OPIEKA SPOŁECZNA

Nowożytne stosunki gospodarcze, wytwarzając bardzo zróżnicowane warstwy społeczne, wymagają dla warstw ekonomicznie słabszych opieki społecznej, która też stanowi w obecnych czasach bardzo doniosły dział administracji.

Opieka ta obejmuje dziecko, człowieka dorosłego i starca. Dla dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej opieka społeczna tworzy odpowiednie instytucje, począwszy od niemowlęctwa dziecka. Są to zakłady dla niemowląt (osesków), karmionych nieraz sztucznie, żłóbki dziecięce, szpitaliki itp. W związku z temi instytucjami dobra publicznego stoi ochrona kobiet, a dalej ochronki i ogródki dziecięce, opiekujące się dziećmi albo stale, albo też tylko w godzinach, gdy rodzice są zajęci zarobkowaniem. Do tego działu należy też t. zw. opieka pozaszkolna nad dzieckiem, której działalność ma na oku nietylko zdrowie fizyczne, ale także moralne młodzieży.

Wszystkie te instytucje nie zamykają działalności opieki społecznej. Głównem jej zadaniem jest t. zw. ubezpieczenie społeczne. Celem jego jest zapewnienie każdemu, podporządkowanemu pod ustawę ubezpieczeniową i jego rodzinie, opieki lekarskiej na czas choroby, dostarczenie środków leczniczych i zasiłku pieniężnego na czas chwilowej niezdolności do pracy lub renty ubezpieczeniowej na wypadek dłuższej lub stałej niezdolności.

Fundusze na te cele płyną z wkładek ubezpieczeniowych, obliczanych procentowo od zarobku, a wpłacanych częścią przez pracodawcę, częścią przez samego ubezpieczonego; wysokość tych opłat normuje osobna ustawa.

Ubezpieczenie społeczne zmierza przedewszystkiem do zabezpieczenia na starość, aby zdjąć z bark społeczeństwa ciężar utrzymania starców niezdolnych z powodu podeszłego wieku do zarobkowania. Ma ono ten sam cel, co wypłata emerytalnych pensyj dla urzędników, wdów po nich i sierót, po wysłużeniu w służbie państwowej przez urzędnika pewnej ilości lat, określonej ustawą pensyjną i emerytalną (35 lat służby).

Niezależnie od tego opieka społeczna ma obowiązek zapobiegać anormalnym zboczeniom społecznym, wychowywać dzieci porzucone przez rodziców, jak niemniej utrzymywać domy poprawcze dla dzieci zdradzających szkodliwe dla społeczeństwa wady charakteru, ma utrzymywać sieroty i starców bezdomnych w odpowiednich przytuliskach, zapobiegać żebractwu, szukać pracy dla tych, którzy jej sami znaleźć nie mogą i bezrobotnym, o ile niedobrowolnie stracili możność zarobkowania, dać utrzymanie na czas przymusowego bezrobocia.

Ogrom tych obowiązków opieki społecznej spoczywa w ręku osobnych instytucyj, jak np. „Kas Chorych“ lub na województwie, powiecie i gminie. Fundusze na te cele t. zw. dobroczynności publicznej czerpią gminy ze specjalnych opłat (np. od widowisk, zabaw itp., doliczając pewien procent do biletów wstępu), z zapisów testamentalnych o przeznaczeniu humanitarnem itp.

Ponieważ jednak te obowiązki przerastają zazwyczaj wytrzymałość funduszów na te cele płynących, na tle uczuć altruistycznych powstają instytucje społeczne z inicjatywy prywatnej społeczeństwa, które wspomagają działalność opieki społecznej przez zakładanie i utrzymywanie burs, internatów, przytułków, tanich kuchni, domów noclegowych, zakładów dla sierót i starców, ochronek itp., utrzymywanych ze zbiórek w różny sposób zdobywanych, celem uzyskania potrzebnych funduszów. Przedewszystkiem różne stowarzyszenia humanitarne służą z pożytkiem tej doniosłej sprawie dobroczynności społecznej, jak np. Tow. św. Wincentego á Paulo, Brata Alberta, Bratnie Pomoce i Kasy, towarzystwa bursowe o różnych nazwach, pomocy naukowej itd.

W dziale ubezpieczeń współdziałają też prywatne tow. asekuracyjne, na których wzorować się zaczęło ubezpieczenie przymusowe jako zdobycz społeczna czasów najnowszych.

Naogół stosunki wytworzone długotrwałą wojną wymagają zdwojenia opieki społecznej, aby przeciwdziałać skutkom wojny, doprowadzającym do zubożenia słabszych ekonomicznie warstw społecznych.

ROZDZIAŁ XII

ZDROWOTNOŚĆ

Najcenniejszym skarbem rozwijającego się narodu jest jego zdrowie fizyczne i moralne. Dlatego państwo bezpośrednio lub pośrednio otacza opieką zdrowie swojej ludności zapomocą ustaw ochronnych i asanacji stosunków w różnych dziedzinach życia, prowadzi statystykę urodzin i śmierci, bada przyczyny śmierci i stara się dać ludności jak najlepsze higjeniczne warunki bytu.

Nieścisłe cyfry, przez wojnę prawdopodobnie zupełnie zmienione, wykazywały na terenie państwa polskiego stały przyrost ludności. Według danych przedwojennych rocznie:

	Przybywało	Umierało	Roczny przyrost wynosił
W Królestwie Polskiem	430	245	185
w Galicji	320	190	130
na Śląsku Cieszyńskim	16	10	6
w zaborze pruskim	80	40	40

Przyrost ten świadczy o sile żywotnej ludności większej, jak statystyka wykazuje, po wsiach niż po miastach i w okolicach fabrycznych, gdzie zbyt wielkie skupienia ludności na małej przestrzeni wytwarzają gorsze warunki zdrowotne. Dlatego miasta starają się zakładać wodociągi, budują sieć kanalizacyjną, brukują ulice, zakładają parki i ogrody miejskie, zwane słusznie płucami miast i popierają fizyczny rozwój ludności, urządzając boiska dla zabaw ruchowych, poradnie lekarskie, instytucje „kropli mleka", ochronki itp. Dlatego też państwo wydaje ustawy ochronne, regulujące czas pracy, normuje rodzaj pracy dla kobiet, zakazuje używania do pracy dzieci nieletnich (do 15 roku życia), organizuje służbę sanitarną, utrzymuje szpitale, popiera rozwój zdrojowisk, letnisk i lecznic ambulatoryjnych, oraz stacyj ratunkowych itp.

W celu utrzymania zdrowotności i jej podniesienia państwo otacza też opieką rozbudowę miast i ustawami budowlanemi reguluje szerokość ulic w stosunku do wysokości domów, rozmiar budynków w stosunku do powierzchni parceli gruntowej itp., a nadto dąży do stworzenia higjenicznych warunków w szkole, fabryce i wszędzie tam, gdzie większa ilość ludności skupia się lub pracuje.

Do utrzymania zdrowotności służy również nietylko ilość, ale także jakość środków spożywczych; to też podlegają one kontroli odpowiednich organów. Jadłodajnie, cukiernie, kawiarnie, wędliniarnie, rzeźnie, piekarnie, sklepy ze spożywczemi artykułami, targowe hale i place muszą się tej kontroli poddać i stosować do przepisów, które normują sprzedaż artykułów spożywczych, a mają na celu przedewszystkiem zdrowie ludności, zmuszając dostawców do dostarczania żywności zdrowej nawet pod grozą utraty koncesji, tj. pozwolenia na sprzedaż.

Wojna nie oszczędziła i tych dziedzin życia. Zniszczyła miasta i wsi, zatamowała budowę nowych domów, zrujnowała dawne, cofnęła czystość ulic i placów, a co ważniejsza zmniejszyła liczbę lekarzy tak, że odczuwa się ich brak dotkliwie przy zwiększeniu się ilości chorych i inwalidów.

Statystyk w dziale sanitarnym nie mamy. Nieznana nam ilość szpitali*), przytułków dla nieuleczalnych itp., ani nawet stan służby lekarskiej po powiatach i gminach, ilość lecznic ambulatoryjnych, stacyj ratunkowych jako pierwszej pomocy w nagłych wypadkach, klinik, baraków epidemicznych i domów zdrowia, oraz ich zaopatrzenia w niezbędne do skutecznego leczenia środki i przyrządy. Wiemy tylko, że stan tych urządzeń z czasu przedwojennego nie zwiększył się, chociaż zwiększyło się ich zapotrzebowanie wobec wzrostu chorób, jako następstwa długoletniej wojny.

---

*) W b. Galicji przed wojną było około 100 szpitali.

Okręgowe Urzędy Zdrowia w każdem województwie nad poprawą tych stosunków będą miały obowiązek pracować, a lekarze szpitalni, szkolni, fabryczni, kolejowi itp. obok lekarzy wolno praktykujących mają przed sobą doniosłe dzieło naprawy stosunków zdrowotnych w państwie do spełnienia.

ZAKOŃCZENIE

Tworzące się z zaborczych dzielnic państwo, przeorane na wielu kilometrach niszczącym pługiem światowej wojny, której ziemie polskie były terenem od r. 1914, zmuszone do budowy całego życia gospodarczego od podstaw na nowych warunkach, jest dopiero w pierwszem stadjum konsolidacji. Brak granic ustalonych i wysiłek wojenny od chwili powstania nowożytnej, niepodległej Polski cichą pracę gospodarczą dotychczas tamowały, chociaż Rzeczpospolita ma wszelkie warunki do samodzielnego, niezależnego bytu państwowego, posiadając w pierwszem rzędzie ludność, przyrastającą stale z roku na rok i olbrzymie bogactwa naturalne w urodzajnej glebie, która tę ludność bez obcej pomocy potrafi wyżywić i w niezgłębionym kopalnianym majątku.

Rozwój przemysłu polskiego i polskiego handlu przy pomocy kapitału polskiego i należycie skonstruowanych środków komunikacyjnych, poczty, telegrafu i telefonu są zdolne uniezależnić Polskę od obcych pod względem ekonomicznym, a bogactwo kultury narodowej i twórczej myśli polskiej, jak niemniej niespożyta siła miłości Ojczyzny stawiają naród polski i jego państwo w rzędzie innych cywilizowanych narodów.

Nawet niedokładne statystyczne daty*), często przez wrogie siły zaborcze fałszywie zestawiane, każą wierzyć, że Polska ma zasób własnych sił żywotnych, aby być niepodległą potęgą, utwierdzoną — jak mówi wstęp do konstytucji — na zasadach prawa i wolności.

*) Ważniejsza literatura: Romer: „Atlas Polski"; Koszutski: „Geografja gospodarcza Polski historycznej i etnograficznej. „Bogactwo i wytwórczość"; Koszutski: „Rozwój przemysłu wielkiego w Królestwie Polskiem"; Krzyżanowski — Kumaniecki: „Statystyka Polski"; Koszutski: „Nasze miasta samorząd"; Mikłaszewski: „Gleby ziem polskich" i „Rozmieszczenie bogactw naturalnych na ziemiach polskich i źródła energji"; Niezabitowski: „Świat zwierzęcy na ziemiach polskich"; Grzybowski — Weigner: „Płody kopalne ziem polskich"; Radziszewski: „Wody i źródła mineralne"; Daszyńska — Golińska: „Rozwój i samodzielność gospodarcza ziem polskich"; Bujak: „Galicja"; Wolski: „Przemysł metalurgiczny na ziemiach polskich"; Kontkiewicz: „Górnictwo na ziemiach polskich"; Grabiec: „Polska w cyfrach"; Kutrzeba: „Galicja i Królestwo"; Roczniki statystyczne itp.

SPIS RZECZY

CZĘŚĆ I

USTRÓJ PAŃSTWA POLSKIEGO

Treść:		Strona
Wstęp.	Początki i rozwój państwa	5
I	Istotne cechy państwa	7
II	Forma ustroju państwowego	9
III	Prawo. Konstytucja	13
IV	Kierunki władzy państwowej	16
V	Prezydent Rzeczypospolitej	19
VI	Władza prawodawcza:	
	A) Uwagi ogólne	23
	B) Jedno i dwu-izbowość	25
	C) Systemy wyborcze	27
	D) Sejm Ustawodawczy	32
	E) Senat	35
	F) Sejm	40
	G) Zgromadzenie Narodowe	48
VII	Autonomja	50
VIII	Władza administracyjna:	
	A) Uwagi ogólne	58
	B) Władze centralne	67
	C) Władze średnie i niższe	76
IX	Samorząd:	
	A) Uwagi ogólne	86
	B) Gmina	94
	C) Gmina wiejska	103
	D) Gmina miejska	109
	E) Samorząd powiatowy i wojewódzki	114
	F) Inne rodzaje samorządu	118
X	Orzecznictwo i sądownictwo administracyjne	121
XI	Władza sądowa	123
XII	Stosunek do innych państw	127
XIII	Obywatele i cudzoziemcy	135
XIV	Gwarancje konstytucyjne	143
XV	Stan wyjątkowy	146
Zakończenie		147

CZĘŚĆ II

STATYSTYKA I USTRÓJ GOSPODARCZY

I	Obszar i granice ziem polskich	151
II	Podział administracyjny	153
III	Ludność	155
	A) Ludność według narodowości	156
	B) Ludność według wyznań	158
	C) Rozmieszczenie ludności	160
	D) Zajęcie ludności	162
	E) Przyrost ludności	163
IV	Bogactwo naturalne	164
	A) Krajobraz i położenie geograficzne	164
	B) Gleba ziem polskich, flora, fauna	165
	C) Kopaliny, źródła mineralne	168
V	Wytwórczość	170
	A) Rolnictwo	171
	B) Chów bydła	176
	C) Przemysł rolniczy	177
	D) Leśnictwo i przemysł drzewny	178
	E) Górnictwo i hutnictwo	179
	F) Inne rodzaje przemysłu	183
VI	Handel	187
VII	Współdzielczość — Banki	189
VIII	Środki komunikacyjne	192
IX	Skarb i wojsko	196
X	Oświata i nauka. Piśmiennictwo	199
XI	Opieka społeczna	203
XII	Zdrowotność	204
Zakończenie		206



OMYŁKI DRUKU

PRZED UŻYCIEM KSIĄŻKI NALEŻY USKUTECZNIĆ NASTĘPUJĄCE POPRAWKI:

str.	12	wiersz	19	od dołu	po słowie Północnej dodać: W obecnych Niemczech w razie braku zgody na ustawę między obu izbami parlamentu, może prezydent państwa w ciągu 3 miesięcy zarządzić głosowanie ludowe nad ustawą.		
„	15	wiersz	11	od dołu	zamiast wreszcie rozdział	ma być	rozdział
„	15	„	15	„	„ 6	„	7
„	16	„	21	od góry	po słowie sejmowych dodać: Wreszcie rozdział siódmy konstytucji zawiera postanowienia przejściowe, uzupełnione następnie ustawą przechodnią z 18/5 1921.		
„	19	wiersz	15	od góry	zamiast nazewnątrz	ma być	nawewnątrz
„	22	„	12	„	„ prezydenta	„	prezesa
„	23	„	4	od góry	„ prezydenta	„	prezesa
„	26	„	4	od dołu	„ Volksvertretung	„	Reichstag
„	28	„	10	od góry	„ danych	„	dawnych
„	30	„	17	od dołu	„ 40	„	45
„	43	„	16	„	„ ukonstytuowania się Sejmu		ukonstytuowania się następnego Sejmu
„	49	„	4	od dołu	„ ub	„	lub
„	52	„	8	od góry	„ wyznaniu	„	wyznania
„	54	„	2	„	„ odmówienia ustawy	„	odmówienia podpisania ustawy
„	69	„	3	od dołu	„ prez.	„	prezesa
„	70	„	7	„	„ pracy	„	prasy
„	72	„	11	od góry	„ robót	„	robót publicznych
„	74	„	1	od dołu	„ ich	„	jej
„	80	„	13	od góry	„ funkcjonarjuszym	„	funkcjonarjuszy
„	80	„	19 i 15	od dołu	„ departamentów	„	wydziałów
„	80	„	18 i 17	„	„ Departament	„	Wydział
„	82	„	18	od góry	„ przeniesione	„	przemienione
„	83	„	16	od dołu	„ Woj.	„	Wojewódzkie
„	85	w dopisku na dole po słowie: stanisławowskie dodać: zaś Izba Poleska i województwo nowogródzkie.					
„	120	wiersz	4	od dołu	zamiast za	ma być	ze
„	128	„	12	od dołu	„ wzajemnych	„	wzajemnie
„	129	„	4	„	„ Trybunału	„	Sądu
„	130	„	5	„	„ Międzynarodowego Rozjemczego		Międzynarodowego
„	136	„	6	od góry	„ zazadniczo	„	zasadniczo
„	139	„	7	od dołu	„ pomocy	„	pomoc
„	139	„	7	„	„ danin	„	daniny
„	141	„	11	od góry	„ nieudolności	„	niezdolności
„	142	„	6	„	„ równouprawnienia	„	równouprawnienie
„	144	„	19 i 20	od góry	„ administracjnej	„	administracyjnej
„	152	„	13	od dołu	„ stałe	„	stale
„	155	„	9	„	„ dotychczas spis ludności nie zarządziły		zarządziły spis dopiero na 30 września 1921

BIBLIOTEKA NAUKOWA WAP

31792/
/2