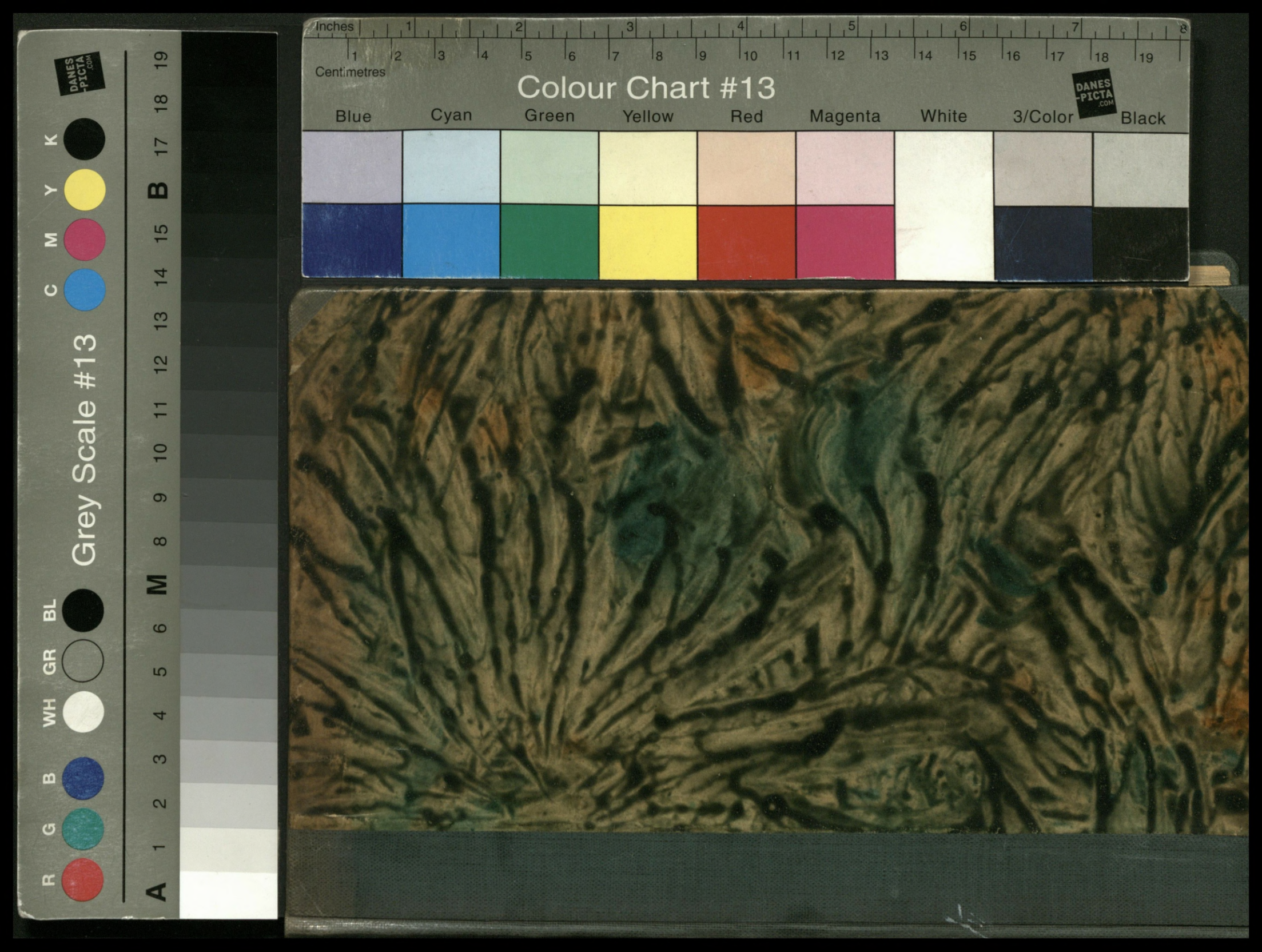

Grey Scale #13
R G B WH GR BL C M Y K
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19
DANES PICTA .COM
Inches
Centimetres
Colour Chart #13
Blue
Cyan
Green
Yellow
Red
Magenta
White
3/Color
Black
DANES PICTA .COM

ZAGADNIENIE SAMORZĄDU

w Rzeczypospolitej Odzyskanej

Bibljoteka Komunalna Wendego

pod redakcją

WŁ. WAKARA, inż. M. W. NESTOROWICZA,

WŁ. KORSAKA, d-ra H. GROTOWSKIEGO i T. HOŁÓWKI.

WŁODZIMIERZ WAKAR

ZAGADNIENIE SAMORZĄDU

w Rzeczypospolitej Odzyskanej.

WŁODZIMIERZ WAKAR

ZAGADNIENIE SAMORZĄDU

w Rzeczypospolitej Odzyskanej

WARSZAWA
Skład główny — Tow. Wyd. „Ignis“ Sp. Akc.
1924.

352

10158/II

B. W.
KRAKÓW

35037/2

PIERWSZA CZĘŚĆ TŁOCZONA W DRUKARNI
STOŁECZNEJ R. BELKE i S-ka, WARSZAWA, WOLSKA № 16.

CZĘŚCI DRUGA i TRZECIA W DRUKARNI
ZRZESZENIA SAMORZĄDÓW, BIAŁYSTOK, WARSZAWSKA 83.

Wytrwałemu Szermierzowi Ewolucji

Prezydentowi Rzeczypospolitej

Stanisławowi Wojciechowskiemu

który z małych rzeczy wielkie tworzyć umie
a na poziomej glebie — pełen wyrozumienia dla niej — wzniosłe

na pamiątkę okresu współpracy swej w samorządzie
z łaskawego przyzwolenia składa

AUTOR.

Do Ciebie potrzebę czuję słów rzec parę, gdy przekazuję tę pracę, którym się zda. Pracowaliśmy ramię w ramię w tem wielkiem pięcioleciu Polski, co mi doświadczenie i pomysł do rzeczy dało, dziś ukończonej. Aczkolwiek zaś różne nas drogi życia powiodły, toć co tu daję jest doprawdy odłamem czegoś szerszego, co nas łączyło w okresie przeżyć wielkich, a w czem uczniem byłem Twoim i światopoglądu wykładnikiem Twojego. Co więc tworzyłem, było rozwinięciem jego, dostosowaniem do jednej kwestji, a nawet w tej kwestji do kroku nieodzownego, pierwszego, który stawiam na rzeczywistości faktów i pojęć środowiska, jakiem jest, rozmyślnie na widnokręgu nawet nie wskazując dalszych, ażeby nie wydał się środkiem tylko, gdy sam przez się ma wartość bezwzględną. A chociaż tak okroiłem zamiary, nie łudzę się, iż wydam się wielu zanadto odbiegłym od aktualizmu i praktyczności bezpośredniej. Lecz się tego nie lękam. Od programu należy zaczynać, i ten wielu przyjmie może, a tem bliższe będą zasady jego urzeczywistnienia, którem w kształtach koniecznych a napewno odmiennych zajmą się do tego powołani.

Chodziło mi o konstrukcję. To też wystrzegałem się uwag krytycznych, których w prasie umieściłem dość, by żądać wolno odemnie było rachunku sumienia, co krytyce dało rozpęd, karm oraz szranki. To też kończę projektem paragrafowanym, nie oglądając się na jego rezultat praktyczny i nie bojąc się, że z chwilą gdy inny w życie wejdzie, rozprawa moja żywotność straci. To też i stronę opisową zaniedbuję tu — wprawdzie z żalem: nie piszę, co było u nas, jak jest gdzieindziej. To bowiem lepiej ode mnie wielu uczynić zdoła. Dawałem z siebie, co jest mojego tylko, przez samą ekonomję wysiłku.

Konieczny w warunkach pracy mojej pośpiech zapewne i w ciasnym zakresie, jaki obrębiłem sobie, sprowadził poważne usterki. Razić może brak cytat, odnośników, literatury i wszelkich pozorów naukowości, tak u nas lubianych. Nie pisałem wszakże

popularyzacji i rzeczy, które znam, a każdy również poznać może, uważałem za znane. Ale i mimo tych braków metody, czy dorównałem w sformułowaniach i w całej pracy poziomie temu, co dać było trzeba? Boję się powiedzieć: wiem tyle, że chciałem dać tyle, co w warunkach pracy mej mogłem.

Wiódł mię szacunek do życia. Potępiać ni bronić nie chciałem, lecz jakby z ubocza szukać raczej odlewu dlań, w którymby się lepiej odbić mogło w całej złożoności swej a prostocie, namiętności i spokoju, wielkości a potoczności zwykłej, w którymby ziarna od plew się same oddzielały, a słuszność, co jej poczucie za przewodnika czynów uznajesz, nad inne wyrastała bodźce.

Nie poruszam też modnej jeszcze do dziś kwestji społecznej. Wydaje mi się, że w kształcie nam znanym jest już minioną i jeno niedopałki jej tlą się, że czas już na układ raczej, niż na walkę, i na odczucie całości, niż części. Myśl moja do zasad średniowiecza trwałych ciągle wraca. Ale cokolwiek mniemam o tej sprawie, abstrahowałem od tego. Chciałem coś dać, co od kwestji społecznej jest niezawisłe i w każdym jej stanie przydatne, a z żadnych obozów mi nie powinno przeciwników czynić, jeśli o sztuczną jeno i chwilową przewagę nie dbają, lecz egzaminowi życia poddać się same sumiennie chcą.

Nie wykraczałem w swem rozważaniu poza krawędzie ziemi, w której Ojczyznę czuję. A to nie znaczy, że nie doceniam znaczenia szerszego tych, co omawiam tu, kwestji. Ale nie czułem w sobie umiejętności ni obowiązku innem czemś być, niźli jestem. I jeśli prawda jakaś z tu wygłoszonych zawiera znaczenie ogólniejsze, niech idzie jako z polskiego wyrosła gruntu, i w polskim stwierdzona języku; a jeśli nie, moją winą, żem z kraju wysnuć nie zdołał, co zeń wyjrzeć powinno.

Badawco krajów odległych, wyda Ci się to może zbyt ciasnem. Tyleś mię wznosił nad wyższe niż Ziemia poziomy. Lecz myśl, co całej tej pracy przyświeca, ma tę własność, iżby zaświtać nie mogła, jak z przywiązania terenowego, z wrośnięcia w glebę, odczucia jej kolorytu i wykwitnięcia z radości jej swojskich, bolów i troski. A ile w sobie krwi ludzkiej ma, nerwu i mózgu, o tyle w życia nawóz wsiąknie.

Jeziorna, sierpień 1924.

SPIS TREŚCI.

I. Samorząd wobec państwa i prawa oraz w podziale władz.

Stosunek społeczeństwa do zagadnień podstawowych organizacji państwowej — 11. Ujmowanie ich personalne. — 11. Brak zainteresowania się niemi — 13. Nieoryginalność naszego ustroju politycznego — 14.

Treść walk politycznych — 15. Państwo naturalne — 16. Szkoła historyczna — 16. Nawrót do prawa naturalnego — 16. Źródła prawa — 16. Zmienność i stałość prawa — 17. Rola przymusu — 17. Przymus w organizacji państwowej — 17. Istota więzi państwowej — 18. Państwo formalne i państwo rzeczywiste — 18. Ustrój i władza — 18. Władza a autorytet — 19. Kompromis grup społecznych — 20. Warstwy rządzące — 20. Absolutyzm i biurokracja — 21. Państwo policyjne — 21. Powstanie państwa policyjnego — 21. Rola aparatu rządzącego w państwie policyjnem — 21. Zaborczość, jako cecha państwa policyjnego. — 22. Czem się różni od zasad państw normalnych — 22. Demokratyzacja społeczna w państwie normalnem — 23. Rozszerzenie za jej pomocą charakteru państwa policyjnego — 24. Autorytet władzy w państwie normalnem a policyjnem — 26.

Wpływ absolutyzmu na organizację państwa nowoczesnego — 27. Rewolucja Francuska jako jego kontynuacja ustrojowa — 28. Racjonalistyczna budowa państwa — 28. Podobieństwa parlamentu a monarchji—29. Podobieństwa w stosunku do obywatela parlamentaryzmu a monarchji absolutnej — 29. Oligarchja parlamentarna — 30. Powrót do pełni rządów władzy wykonawczej. — 31. Nieistotność zagadnienia o formie rządów monarchicznej a republikańskiej — 32. Rola wychowawcza ustroju demokratycznego — 33.

Zwierzchnictwo państwa a wolność obywatela—33. Podmiot zwierzchnictwa państwa teoretyczny a faktyczny — 35. Stosunek bezpośredni państwa a obywatela — 34. Wyradzanie się jego w biurokratyzm — 34. Rozszerzanie się funkcji rządu — 35. Krytyka rządów parlamentarnych — 35. Uboczne czynniki władzy — 36.

Zwierzchnictwo państwa a zależność od państw innych — 36. Nierówność zewnętrznego zwierzchnictwa państwowego — 36. Dobrowolne ograniczenia jego — 37. Władza nadpaństwowa — 37. Czy jest pochodną władzy państwowej — 37. Czy władza państwowa jest pochodną nadpaństwowej — 38.

Podzielność zwierzchnictwa państwowego — 39. Zwierzchnictwo pośrednie obywatela — 39. Wolność obywatelska w ujęciu szkoły liberalnej i policyjnej — 38. Zwierzchnictwo państwowe obywatela — 40. Pionowy podział władz — 42. Gwarancje władzy obywatela — 43. Obywatele czynni i bierni — 43. Aktywność gospodarcza, jako cecha obywatela czynnego — 44. Rola jednostki w demokracji—45. Normy władzy obywatela—45.

Grupy obywateli — 46. Walka ich z niwelacją obywatela i majoryzacją grup poszczególnych—46. Państwo a grupy obywateli w średniowieczu i obecnie — 46. Hipertrofja władzy centralnej — 48. Uznanie władzy grup wyznaniowych — 48. Władza grup klasowych j zawodowych — 49. Władza grup lokalnych — 49. Stosunek rządu centralnego do samorządu — 50. Zwierzchnictwo państwowe samorządu—51. Podział władzy pionowy a poziomy — 52. Normy władzy w pionowym podziale — 53. Różnice istoty władzy centralnej a grupowej — 54. Gwarancje władzy centralnej i obywatelskiej przed samorządem — 55. Gwarancje władzy grupowej w organizacji władz centralnych — 56. Gwarancje władzy grupowej w ustroju sa-

morządu — 57. Samorząd w ustroju demokratycznym — 58. Samorząd a unifikacja — 59. Samorząd a specyfikacja zarządu — 59. Urzędnicy samorządowi — 60. Restytucja samorządu — 60.

Tradycja przedrozbiorowa, jako podstawa przetrwania niewoli — 61. Stosunek ujemny opinji do zasad organizacji przedrozbiorowej — 61. Czy ustrój polski był przyczyną utraty niepodległości — 62. Zasadnicze cechy ustroju przedrozbiorowego — 62. Samorządność społeczna podczas niewoli — 63. Jej dorobek — 64. Trwanie państwa w niewoli — 64.

Przeniesienie walki politycznej na zagadnienia wewnętrzne — 65. Wzrost świadomości narodowej ludu — 65. Niedostateczność organizacji społecznej — 66. Odzyskanie niepodległości — 66.

Nieodrodzenie się zasad organizacyjnych państwa Polskiego — 67. Zastój myśli organizacyjnej — 68. Krytyka urządzeń przedrozbiorowych—69. Naśladownictwo ustroju francuskiego — 69. Niewprowadzenie w życie norm konstytucyjnych — 70. Wpływ sposobu powstania dzisiejszej władzy państwowej — 70. Przejmowanie przez rząd placówek społecznych — 71. Aktywizm — 72. Plany polityki okupacyjnej — 73. Mittel Europa — 74. Dążność do osłabienia Polski — 74. Walka z formami państwowemi pozostawionemi przez okupację — 75. Wpływ na ustrój państwa kadr urzędniczych małopolskich — 76. Obawy stronnictw przed decentralizacją — 76. Stosunek opinji społecznej do samorządu — 77. Stosunek państwa do obywatela mechaniczny — 77. Doktryna egoizmu narodowego — 77. Samorząd a mniejszości narodowe — 78. Samorząd a stronnictwa — 79. Niechęć rządu do samorządu — 80. Samorząd a unifikacja dzielnic — 81. Konserwatyzm samorządu a postęp społeczny — 83. Zastój prac państwowych bez oparcia się o samorząd — 84. Samorząd a duch narodowy państwa — 85. Niedomagania skarbowe a samorząd — 86. Samorząd a oszczędność państwowa — 87. Wolność podatkowa samorządu — 88. Prawa podatkowe samorządu a inne jego prawa decyzji — 89. Samorząd a autorytet władz centralnych — 91. Samorząd a potęga państwa—92. Niewiara w siły narodu podstawą centralizmu — 94.

Rola inteligencji w życiu narodu — 94. Niszczenie jej przez zaborców — 95. Rozwój warstw ludowych — 96. Brak zainteresowań w opinji dla zagadnień postępu gospodarczego — 97.

Bogactwo podstaw do polskiej twórczości kulturalnej — 97. Niewyzyskanie ich przez inteligencję — 98. Zasługi inteligencji w obronie narodowej — 99. Konieczność tworzenia przez nią syntez organizacyjnych—100. Brak czucia z gruntem jako przeszkoda — 101. Żywiołowość życia narodowego jako skutek tego braku — 101. Nieczekanie ludu na inteligencję — 102. Odosabnianie się inteligencji — 103. Nowa inteligencja — 104. Stosunek do starej — 105.

Zespolenie i wydoskonalenie inteligencji, jako główna troska doby— 106. Zrost jej z życiem, jako droga do tego — 107. Ustrój samorządowy państwa jako środek główny — 107. Rola inteligencji w samorządzie— 107

II. Zasady ustroju samorządowego w Polsce.

Samorząd w konstytucji 17 marca — 3. Podmioty władzy samorządowej — 4. Gromada a ustawa konstytucyjna — 5. Gromada w świetle celowości administracyjnej — 6. Gmina jednowioskowa i zbiorowa — 6. Wady wymiaru obecnego gminy — 7. Kompromis — 8. Podstawy w życiu i podziałach terytorjalnych państwa — 9.

Województwa — 12. Jak zostały wprowadzone—13. Opinja w sprawie potrzeby województw — 14. Województwo w konstytucji — 16. Charakter wyjątkowy województwa Śląskiego — 17. Charakter wyjątkowy ustroju województw Wschodniej Małopolski — 17. Charakter tymczasowy województw administracyjnych — 18. Wyjątkowość województwa a unifikacja— 18. Treść prawna ustroju wojewódzkiego jako przywileju — 19. Podział powszechny na województwa w świetle konstytucji i celowości administracyjnej — 19. Czy rzeczowo jest słuszny przywilej śląski — 20. Uzasadnienie przywileju wschodnio-małopolskiego — 21. Niebezpieczeństwa państwo

we i narodowe unifikacji — 22. Województwo Wołyńskie — 23. Wpływ obaw przed kresami na ustrój obszarów polskich — 23. Odłożenie sprawy wołyńskiej — 25. Unifikacja kresów białoruskich — 26. Odrębność ustrojowa stolicy — 27. Ziemia Wileńska — 28. Gdańsk — 29.

Granice województw — 30. Obszar województwa Wileńskiego — 30. Granica obecna województw wschodnio-małopolskich — 31. Uzasadnienie ich polityczne — 32. Wady w zakreśleniu ich granic — 34. Obszar województwa Lwowskiego — 35. Zachodnia jego część — 36. Granice pożądane — 37. Obszar województwa Tarnopolskiego — 38. Konieczność jego uszczuplenia — 39. Obszar województwa Stanisławowskiego — 40. Granice Wołynia — 41. Próba podziału „powszechnego" na województwa — 43. Pomorze, Wielkopolska, Mazowsze, Łódzkie, Krakowskie — 44. Częstochowskie, Sandomierskie, Przemyskie, Lubelskie, Podlasie — 45. Polesie, Nowogródzkie — 46. Tablica (obszar i ludność) — 46. Uzasadnienie zmian w podziale obecnym — 47. Wady zasadnicze podziału powszechnego na województwa — 47.

Historyczna dwustopniowość samorządu — 48. Wyrośnięcie gminy wiejskiej i miejskiej oraz wyższej jednostki z urządzeń stanowych — 48. Pozostałości tego w różności ich kompetencji — 49. Gmina jako związek sąsiedzki — 49. Ziemia jako organ administracji wewnętrznej — 49. Funkcyjne organizacje samorządu — 50. Dwojenie stopni samorządu — 50. Przeciwsamorządowe pobudki tego — 51. Gmina czterostopniowa—52.

Powiat jako „ziemia" — 52 Wielkość powiatu — 52. Ze stanowiska administracji centralnej — 52. Ze stanowiska zarządu instancyjnego — 53. Ze stanowiska praktyki samorządowej — 53. Ze stanowiska doświadczeń obcych — 54. Ze stanowiska programu regjonalistów — 55. Ze stanowiska faktycznych więzi lokalnych — 56. Ośrodki kulturalne prowincji podstawą podziału na powiaty — 57. Podstawy w danych ludoznawczych — 57 Określenie wielkości powiatu — 58.

Krainy naturalne Rzeczypospolitej — 59. Ziemie Pomorskie — 59. Ziemie wielkopolskie — 60. Ziemie środkowe i południowo-zachodnie—60. Ziemie małopolskie — 61. Ziemie mazowieckie — 62. Ziemie podlaskie — 63. Ziemie czerwieńskie — 64. Ziemie kresowe — 65. Tablica powiatów, stolic ich, obszaru, ludności i przewagi narodowościowej — 66.

Wyodrębnianie miast z granic powiatów — 67. Popularność tego wśród ludności miejskiej — 68. Powstające stąd trudności zarządu — 69. Szkodliwość wyodrębnienia administracyjnego miast w stosunkach kulturalnych i gospodarczych — 70. W stosunkach społecznych i politycznych — 71. Przykłady obce — 71. O ile ustawy o gminie wiejskiej i miejskiej mają być różne — 72.

Znaczenie form ustroju samorządowego — 72. Obecne lekceważenie tej kwestji — 73. Wrogowie samorządności — 74. Formy ustroju a konstytucja — 75. Prawa wyborcze w samorządzie — 75. Cenzusy wyborcze a konstytucja — 76. Wady głosowania powszechnego — 77. Wychowawcze jego znaczenie — 77. Proporcjonalność w wyborach samorządowych — 78. Tajność głosowania w wyborach samorządowych — 79. Zasada różnych ordynacyj w wyborach państwowych i samorządowych — 79. Wybory grupowe — 81. Stosunek samorządu terytorjalnego i gospodarczego — 81. Współzależność rzeczowa i organizacyjna — 82. Izby gospodarcze samorządu powszechnego — 83.

Kompetencja samorządu — 84. Brak prawa decyzji—85. Wątpliwości co do rozszerzenia jego — 86. Szkolnictwo w kompetencji samorządu—87. Opozycja nauczycielstwa — 88. Krytyka jej. — 88 Organizacja samorządu w sprawach szkolnictwa — 90. Rady szkolne — 91. Rady drogowe — 91. Rady zdrowia — 91. Rady bezpieczeństwa - 92. Związek ich z sejmikami i wydziałami — 92. Prymitywność obecnej organizacji samorządu — 93. Wszechkompetencja starosty — 93. Organizacja wydziałów powiatowych—94. Zakres specjalizacji ustroju samorządowego — 94.

Postanowienia konstytucji o ustroju samorządowym — 95. Szeroka samodzielność decyzji — 95. Stosunek starosty do sejmiku — 96. Stosunek sejmiku do organów władzy centralnej we Francji — 97. Kto winien być przewodniczącym sejmiku—98. Związek starosty z samorządem — 99. Pre-

zenta samorządowa starostów — 100. Zespolenie władz lokalnych — 191. Wybieralność zarządów lokalnych w konstytucji — 101. Organ zespolenia władz lokalnych—102. Jak rozumieć artykuł 67 konstytucji—102. Kolegja obierane i przedstawiciele państwowych władz — 103. Organizacja wydziału i sejmiku według konstytucji — 104. Uzasadnienie fachowego składu wydziału — 105. Czynnik obywatelski w wydziałach — 106. Rola inteligencji w samorządzie — 107. Stosunek czynników fachowego i obywatelskiego w samorządzie — 108.

Organizacja grupowa samorządu powiatowego — 108. Głosowanie powszechne w grupach zawodowych — 109. Obywatele gospodarczo bierni — 110. Kobiety zamężne w głosowaniu grupowem — 110. Robotnicy rolni a izby rolnicze — 111. Zasada zawodowa i klasowa — 112. Różnica społeczna pomiędzy robotnikiem fabrycznym a rolnym — 113. Podgrupy społeczne w izbie rolniczej — 114. Cenzus majątkowy w izbie rolniczej — 115. Izba pracy — 116. Grupa inteligencji — 117.

Ustrój gminny 117. Obywatelstwo gminne — 118. Podstawy do jego określenia — 119. Kompetencja gminy — 120. Zakres poruczony—121. Przegląd obowiązków gminy — 122. Odgraniczenie od kompetencji powiatu — 123. Kompetencja samorządu a oszczędność państwowa — 124.

Rada gminna — 125. Zgromadzenie gminne — 125. Kompetencja rady — 126. Rola zgromadzeń — 127. Konieczność ich pozostawienia w gminie wiejskiej—128. Wójt — 129. Czy ma przewodniczyć radzie—129. Podwójci i ławnicy — 129. Pisarz gminny — 130. Komu podlega — 131. Pisarz a wójt fachowy — 132. Władze miejskie — 133. Konieczność ich zespolenia 134. Nazwy władz gminnych na wsi i w miastach — 134.

System wyborów w gminie wiejskiej — 135. Czy należy zachować proporcjonalność w wyborach władz miejskich — 136. Okręgi wyborcze— 137. Ordynacja dla miast poszczególnych — 137. Ustrój gminny według konstytucji — 138.

Nadzór nad samorządem gminnym — 139. Nadzór sądowy — 139. Nadzór wydziałów wyższego stopnia — 140. Uchwały podlegające zatwierdzeniu — 140. Inne dziedziny nadzoru — 141. Uchwały mogące być niezatwierdzonemi — 142. Uchwały ważne same przez się — 143.

Nadzór nad samorządem wyższego stopnia — 143. Czy konstytucja go powierza ministerstwom — 144. Co konstytucja powierza zatwierdzeniu ministerstw — 145. Zatwierdzanie zwierzchnich urzędników samorządowych — 146. Kto zatwierdza wójta — 147.

Związki samorządów — 148. Zjazdy sejmików -- 149. Czasopisma samorządowe -- 249. Organizacyjne współdziałanie samorządów -- 150. Konstytucjonalizm a związki samorządowe -- 151. Zadania związków samorządów -- 152. Nadzór dobrowolny -- 152. Spółdzielczość samorządowa -- 153. Potrzeba publiczna związków samorządów -- 155. Potrzeba organizacji publicznej ogólnokrajowej samorządu -- 155. Rada samorządowa -- 155. Stosunek jej do władz centralnych -- 156. Sposób jej wyboru -- 156. Reprezentacja grup sejmikowych -- 157. Reprezentacja instytucji gospodarczych -- 158. Reprezentacja wielkich miast -- 158. Naczelna izba gospodarcza -- 159. Jej kompetencja i skład według konstytucji -- 160.

Wydział wykonawczy Izby -- 161. Nadzór nad samorządem powiatowym, jaka jego funkcja -- 161. Główny Wydział Samorządowy -- 192. Związek jego z rządem -- 162. Skład Wydziału -- 163. Budżet Wydziału -- 164. Znaczenie organizacji jego dla budżetu państwowego -- 164. Stosunek Wydziału do organizacji samorządowych ogólnokrajowych specjalnych -- 164.

Oparcie zaprojektowanej konstrukcji samorządu na ustawie konstytucyjnej i tradycji ustrojowej -- 164.

III. Projekt ustawy samorządowej.

Mapa projektu podziału administracyjnego Rzeczypospolitej Polskiej

Sprostowanie ważniejszych usterek.

CZĘŚĆ I.

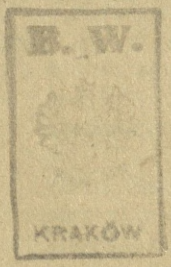
str.	8	w.	7	z d.	czytać: Tyżeś
str.	18	w.	3	z g.	„ Tem
str.	23	w.	10	z g.	„ Ulsterczyków
str.	25	w.	17	z d.	„ jako
str.	36	w.	12	z d.	„ niemi
str.	45	w.	11	z g.	„ pożądań
str.	47	w.	14	z g.	„ państwowym,
str.	59	w.	5	z d.	przesunąć do w. 6: w
str.	76	w.	12	z d.	czytać: wobec samorządu
str.	82	w.	15	z d.	„ byłoby
str.	89	w.	18	z g.	„ poruczonym
str.	97	w.	15	z d.	„ tu,
str.	103	w.	19	z g.	„ poruszeniu
str.	104	w.	8	z g.	„ obrony zawodowej
str.	107	w.	18	z g.	„ któreby dawały

CZĘŚĆ II.

str.	4	w.	23	z g.	czytać: zawinią
str.	11	w.	11	z d.	„ zwęża
str.	15	w.	18	z d.	„ ludności
str.	15	w.	7	z d.	„ Buzka
str.	20	w.	4	z g.	„ traktować
str.	58	w.	23	z d.	skreślić: naogół
str.	60	w.	24	z d.	czytać: Jarociński
str.	61	w.	19	z d.	dopisać: Przylega doń ziemia Krakowska, od której dawna granica polityczna oddziela w całość osobną powiat Miechowski.
str.	77	w.	14	z g.	czytać: dwie
str.	79	w.	14	z d.	skreślić: wogóle
str.	104	w.	23	z d.	czytać: według Reymonta
str.	105	w.	18	z g.	„ ogólnym zwierzchnikiem
str.	111	w.	15	z g.	„ to od jego

CZĘŚĆ III.

str. 2 w. 6 z g. czytać: 3
str. 9 w. 18 z g. „ łaźni
str. 24 w. 11 z d. „ przez Prezesa Rady Ministrów
str. 35 w. 7 z d. „ tytułem pracy
str. 36 w. 12 z g. „ do I a
str. 37 w. 1 z d. „ instytutów
str. 50 w. 22 z g. „ część południowa pow. Lwowskiego
str. 52 w. 18—19 z g. czytać: Instytucje te dokonywują
str. 52 w. 3 z d. „ siedmiu
str. 53 w. 5 z g. skreślić: dyrektor Wyższej Uczelni Samorządowej
str. 57 w. 6 z g. wstawić przed i:, Wejherowskiego
Mapa pow. 2 skreślić granicę od m. Grudziądza
pow. 42 „ w granicy południowej warjant północny
pow. 49 czytać: Duniłowicze
pow. 53 przesunąć granicę północno-zachodnią na wschód od kolei.


B. W.
KRAKÓW

I.

SAMORZĄD
WOBEC PAŃSTWA I PRAWA
ORAZ
W PODZIALE WŁADZ

Chwila, w której podejmujemy pracę niniejszą, nie sprzyja rozstrząsaniom zagadnień organizacyjnych. Myślące społeczeństwo prawie że już przeszło nad niemi do porządku dziennego. Można było je podnosić, jakby się zdawało, w chwili tworzenia naszego systemu rządowego, określania granic państwa, uchwalania konstytucji. Obecnie zaś rzeczy te są tak lub inaczej przez bieg wypadków przesądzone i byłoby napozór zrzędzeniem jedynie absorbowanie uwagi społecznej sprawami, które już nie są aktualne. Przewertowaliśmy przecież podczas okupacji nieomal wszystkie ustroje europejskie i w wyniku tarć wewnętrznych przeszczepiliśmy na cierpliwą glebę polską taki, który z jednej strony zadowolił w zasadzie wszystkie odłamy opinji naszej z wyjątkiem niewchodzących w grę krańcowych, z drugiej stanowi ostatni wyraz zarówno urządzeń, jak myślenia na Zachodzie w zakresie konstytucyjnym. Ustaliliśmy główne wytyczne ustroju państwowego: republikę, demokrację, parlamentaryzm. Uczyniliśmy nawet postęp w stosunku do wielu obcych, ale analogicznych ustaw konstytucyjnych, bo nasza sięga wgłąb stosunków społecznych, przeobrażając ustrój rolny i interwenjując w kwestji robotniczej. W tak utworzonych warunkach prawnych już żyjemy i funkcjonujemy, wprawiając nawet w podziw obcych szybkością zorganizowania się. Jeżeli zaś w tych ramach nie wszystko jeszcze zostało unormowane szczegółowo, a z tych postanowień nie wszystkie wprowadzone w życie, to już wydaje się tylko kwestją czasu, więc sprawą mniej pilną i w każdym razie w zasadzie przesądzoną lub też podrzędną zgoła, najczęściej polegającą jedynie na wyszukaniu odpowiednich wykonawców. Za kwestję główną już uchodzi obecnie raczej, kto na podłożu organizacji istniejącej będzie u nas stanowił o zaspakajaniu bieżących potrzeb kraju, lub będzie go chronił przed zagrażającemi niebezpieczeństwami ekonomicznemi, społecznemi, politycznemi: który wódz, jakie stronnictwo, rząd „prawicy“ czy też „lewicy“?

Jeżeli zaś zagadnienia samego systemu organizacji państwowej powstają u nas i są rozważane, to zwykle dopiero na tle ostatniego pytania. Fakt, że przez pięć lat egzystencji niepodległej to zagadnienie personalne nie zostało jeszcze rozstrzygnięte ostatecznie, smuci ludność, a podnieca obozy. Mało kto wejrzeć chce w istotę rozdwojenia opinji polskiej i wpłynąć na usunięcie

jego przyczyn lub złagodzenie objawów. Przeciwnie, przyzwyczajone do walki z śmiertelnymi wrogami naszej narodowości, stronnictwa u nas niekiedy skłonne są traktować spory partyjne jako kontynuowanie swej walki o Polskę i obóz przeciwległy odsądzać od polskości, której pojęcie nie staje się zresztą przez to bardziej określone. W tej atmosferze niekiedy nawet stosunek do zagadnień organizacji państwowej wyradza się w utylitarny i aktualistyczny, będąc ujmowany ze stanowiska, o ile to lub inne ich postawienie dopomaga danemu obozowi do osiągnięcia w państwie wpływów większych, niż się je ma w rzeczywistości, albo do odsunięcia od władzy przeciwników, mimo że oparcie w kraju posiadają. Ten tryb rozumowania prowadzić może tylko do konstrukcji nienaturalnych i chwilowych, które odbijają się niestety i w naszem ustawodawstwie, nawet w konstytucji i ordynacji wyborczej sejmowej. Konsekwencją ich najdalszą jest koncepcja bezwzględnego panowania tego czy innego obozu (dyktatury, „silnego rządu“ i t. p.), osiągniętego choćby w drodze pozaparlamentarnej. Jest to ułomnością oczywistą, i to nie dla treści swej (w to nie wchodzimy), ale dla braku treści. Albowiem tego typu rozważania wprawdzie są może zdolne wytworzyć stosunek negatywny do form obowiązujących naszego ustroju (jakkolwiek nie zasadniczo), natomiast zupełnie są mgławicowe w sensie pozytywnym, ponieważ nie dają odpowiedzi, przynajmniej dostatecznie jasnej i szczegółowej, jakie na stałe i jakim sposobem prawnym kreowane formy rządzenia w miejsce kwestjonowanych proponują. To też na obu rewolucyjnych krańcach opinji polskiej (posługujących się zresztą międzynarodowemi hasłami), to zn. zarówno u tak zwanych faszystów, jak komunistów, nie umiemy dostrzedz, zwłaszcza po odnośnych doświadczeniach włoskich i rosyjskich, istotnych pierwiastków twórczych, jeno wyżej zaznaczoną personalną żądzę władzy. A więc i ich wszelkie, najczęściej niejasne i nieśmiałe, propozycje konstrukcyjne nie mogą budzić zaufania, czy nie mają na względzie nieprzemyślanego eksperymentu, który również, jeśli danemu ugrupowaniu satysfakcji nie udzieli, przestanie dlań być obowiązującym.

Na szczęście wszakże, jakeśmy wyżej stwierdzali, ułomność zaznaczona nie jest wogóle wziąwszy charakterystyczna ani dla opinji naszej, ani nawet dla poszczególnych jej prądów, ujawniając raczej temperament niektórych przywódców lub grupek. Ogół natomiast nie pragnie zmian w ustalonych zasadach ustroju. Stanowią one nawet zaczątkową ostoję pojęć o praworządności i niewzruszony argument wobec sporów stronnictw. Nie było wprawdzie czasu na to, ażeby zżycie się z ustrojem istniejącym wytworzyło w masach przywiązanie do niego oraz głębokie przekonanie o słuszności jego podstaw. Z tego też względu niepodobna przesądzać, o ile mocno już jesteśmy np. republikanami, bo jesteśmy nimi niedawno, i czy względnie łatwo okoliczności sprzyjające nie wytworzą gruntu dla odmiennych systemów rządzenia, które dziś jeno u poszczególnych osób lub w nieznanych kółeczkach mają uznanie, częstokroć ukrywane i niegłębokie.

Raczej atoli sądzić należy, że dłuższe życie w ramach ustaw republikańskich wytworzy w naszem konserwatywnem społeczeństwie niechęć do eksperymentów z gruntownem ich przeistaczaniem.

Na razie zaś niewątpliwie przeważa poprostu niejaka obojętność w stosunku do kwestji organizacyjnych. A jednak w ramach uznanych powszechnie zasad parlamentarnych, republikańskich i demokratycznych współżyją u nas i ścierają się wzajemnie liczne stronnictwa i ugrupowania polityczne. Powstaje zapytanie naturalne, co czynią one, jakie prądy odzwierciadlają, o co walczą, jakie wartości wyłaniają? Przecież o nic innego, jak o kwestje ustroju państwowego, o poszczególne zagadnienia organizacyjne, dzieliły się społeczeństwa na obozy, zapalały pochodnie rewolucyjne, zawierały sojusze wewnętrzne, prowadziły wojny papierowe i walki wyborcze albo załatwiały sprawy wielkiej wagi, gdy umiały, na podstawie przezornych i ofiarnych kompromisów. Jakże wytłomaczyć, że u nas współistnieje ostre rozczłonkowanie opinji z brakiem zainteresowania dla kwestji ustrojowych? Czy istotnie wszystkie są załatwione czy też, stwierdzając teorje Marxa, kółeczka i grupki dzielnicowe, klasowe i zawodowe, przyzwyczajone za niewoli żyć w odosobnieniu wzajemnem, organizują się nie dla budowy wspólnego domu, ale celem obrony przed nim zaściankowego interesu?

Wszystkich nas przerażał spadek waluty naszej. Poza jednostkami może, niema w kraju ugrupowania, które nie życzyło sobie szczerze w tym względzie możliwie rychłej naprawy. Wszystkie stronnictwa występowały z hasłem uregulowania tej kwestji. Jednocześnie walczyły ze sobą, przypisując sobie wzajemnie winę nieszczęścia. Zdawałoby się więc, że współzawodniczyły ze sobą plany organizacyjne, projekty naprawy skarbu. Przy bliższem wszakże wejrzeniu okazuje się, że nie, że poza luźnemi pomysłami, najczęściej nawet w stosunku do ideologji obozów przygodnemi, żaden z nich nie występuje z planami, a zwykle nie wiąże nawet zagadnienia z potrzebą jakiejś organizacji. Pozory w warunkach tych przemawiają za tem, że stronnictwom nie chodzi o to, jak naprawić skarb lub nawet czy go naprawić, byle—jak to sobie zarzucają wzajemnie—uzyskać do niego dostęp, względnie w imię rzekomej reformy obsadzić stanowiska rządowe viribus unitis. Oczywista, są to tylko pozory, w istocie zaś brak planu zastępuje wiara, że naprawę skarbu zdolny jest przeprowadzić tylko pewien obóz, któremu dany odłam społeczeństwa ufa, a w dalszym ciągu ten lub ów mąż opatrznościowy, w którym ten obóz pokłada nadzieję. Przeocza się zupełnie, że minister nie jest dopiero od myślenia, ale od urzeczywistniania dobrze przetrawionej w społeczeństwie myśli, że trzeba mu dać do pracy wystarczający materjał w postaci dobrze przez ogół postawionych pytań i przemyślanych w obozach jego odpowiedzi, na podstawie których może on dopiero praktyczną robotę rozpocząć.

Pytanie: k t o? zamiast pytania j a k? oto niestety nasz zwykły stosunek do podstawowych zagadnień życia państwowego. Wyrosłe na tle elekcji królów, na schyłku dziejów przedrozbio-

rowych wzmocnione przez zależność od obcych i odpowiednie zróżnicowanie się stronnictw (austryjackie, francuskie), odnowione w „orjentacjach“ nastrojów i walk porozbiorowych do wojny minionej włącznie, przeżytkowo i — co gorsza — potencjonalnie tkwiących jeszcze w stronnictwach dzisiejszych, to jałowe pytanie: k t o? personifikujące najdonioślejsze zagadnienia dziejowe, dzielące wojsko i politykę według nazwisk przywódców, ono jednocześnie ogół wyzuwa z najdonioślejszych zainteresowań i rozważań, a zatem z obywatelskiej odpowiedzialności, owym przywódcom zaś nie daje możności istotnego wyrabiania się ani wysnucia z opinji społecznej programów pracy. Ta prymitywna zaiste metoda polityczna wyjaławia ludzi, w których nadzieję pokładamy, a ogół charakteryzuje nie jako obywateli, nawet nie jako socjalistów, ludowców lub narodowych demokratów, raczej podobnie do karlistów, orleanistów i innych zwolenników zamierzchłych dynastji. Nie przeczymy zresztą wyjątkom, kiedy to istotnie jednostka starczy za program i wyłącza czy też pochłania współmyślenie społeczeństwa. Sądząc jednak z pospolitego u nas trybu rozumowania, wypadłoby wnosić, że takich wyjątków mamy niezliczoną ilość. W istocie u nas właśnie naodwrót pytanie ogółu: j a k? powinno w szczególny sposób zwęzić sferę pytania: k t o? bo nader często to pytanie ostatnie musi w naszych warunkach pozostawać retorycznem. Niedziw to zresztą, że ludzi przygotowanych do pełnienia funkcji władzy mamy wyjątkowy brak, ale wobec tego każdy podejmujący się ich wykonywania musi być otoczony współpracą intelektualną całego społeczeństwa. Zamiast nieuzasadnionej wiary lub przedwczesnej nieufności powinno mu ono służyć zainteresowaniem, namysłem, krytyką i radami, z których labiryntu wysnuć mógł linję właściwą postępowania. Musi on żyć w atmosferze myśli organizacyjnej, ścierania się poglądów, aktywności dotykanych przez działalność jego sfer społecznych. Wówczas dopiero praca jego w zakresie organizacji państwowej posiadać będzie warunek wstępny owocności.

Poza wymienionemi wyżej przyczynami obojętność ogółu w kwestjach ustrojowych ma swe usprawiedliwienie w szczególnym sposobie powstania naszej konstytucji. Nie wyrosła bowiem organicznie z gleby polskiej w wyniku wiekowych doświadczeń narodu, nie była dostosowana, wogóle mówiąc, do miejscowych pojęć prawnych i potrzeb organizacyjnych. Jest kosmopolityczna w każdym calu. Może być z powodzeniem przeszczepiona na grunt obcy, jak z obcego przyszła do nas. W dalszym ciągu zajmiemy się zapytaniem, o ile z naszej strony było koniecznem, a raczej czy nie było nieostrożnem zaniedbanie w pracy konstytucyjnej przeżyć własnych, niewysnucie z rzeczywistości polskiej i ją dręczących bolączek swojskich norm organizacyjnych. W tej chwili wystarczy nam stwierdzenie nieoryginalności naszej ustawy zasadniczej. A przecież wszystkie dzisiejsze światowego rozpowszechnienia formy państwowe nie powstały inaczej, jak w drodze twórczości poszczególnych narodów historycznych na tle miejscowych warunków społecznych i pojęć prawnych wybujałej,

i dopiero analogje w stosunkach politycznych państw innych nadawały tym formom i zasadom użytek międzynarodowy. Ta praca niewątpliwie nie jest jeszcze skończona i nie tylko nie może wyłączyć, lecz raczej służy pobudzaniu narodowej twórczości konstytucyjnej. W szczególności oryginalna tradycja oraz osobliwa sytuacja powinny były nas natchnąć do niejednej syntezy ustrojowej, a z tych zapewne mogłyby niektóre mieć znaczenie szersze, niż polskie. Nietrudno a priori stwierdzić, że w naszej walce o wolność nie mogły się mieścić jedynie wartości ustrojowe negatywne, — zrzucenia jarzma, ale zawarta być w niej musiała nadto jako wartość pozytywna możność urządzenia się narodu po myśli jego odrębności i samoistności duchowej. Zapewne powoli, choćby bez świadomości — co byłoby gorzej — pytań w życiu polskiem zawartych, i nasz ustrój zostanie ową odrębnością nacechowany. Atoli na razie popłaca u nas argument w rozważaniach ustrojowych: „tak jest wszędzie", albo „tego niema nigdzie", który, gdy jest wyłączny lub ostateczny, świadczy o ciasnem pojmowaniu niepodległości państwowej, ta bowiem polega na wejściu narodu do równouprawnionego obcowania kulturalnego z innemi narodami, w tem na udziale w twórczości organizacyjnej światowej i nie może do tak pasożytniczego stosunku do nich się ograniczać. Trzeba pełną piersią wdychać wyniki doświadczeń europejskich w dziedzinie ustroju państwowego, ale tylko przychodzić do gotowego, nie przemyśliwać tych wyników, nie koordynować z osobliwościami swojego życia, nie dawać światu nic z siebie w tym zakresie, lub też procesy te pozostawiać twórczości podświadomej tylko, — nie byłoby to godne narodu niepodległego historycznego, jakim jest polski.

Nie chodzi o wysilanie się na pozorną oryginalność oczywiście, ale o to, by oglądanie się konieczne i obowiązujące za wzorami obcemi uzupełniać umiejętnością snucia syntez organizacyjnych z skarbca doświadczeń własnych. To też zagadnienie: jak Polskę budować? powinno się stać dla całego ogółu naszego pytaniem najdonioślejszem i stale najbardziej aktualnem, z którem zwracać się winni obywatele do jednostek oświeconych i kierujących, stronnictw, instytucji i prasy, ponieważ — jak to na przykładzie skarbu stwierdzaliśmy — pozostawienie go bez odpowiedzi programowej naraża ogół i państwo na dotkliwe a groźne cierpienia.

Zagadnienie organizacji wewnętrznej państwa jest jednem z najdonioślejszych w dziejach. Co ujmujemy dziś w pojęciu „dziejów" jest przedewszystkiem — na tle przemian gospodarczych i kulturalnych,— walką o znalezienie właściwych form władzy. Żadna też walka w dziejach nie była tak nieprzerwana, konsekwentna i burzliwa, jak walka o ustroje. Nic bardziej i jaskrawiej nie poruszało umysłów i namiętności ludzkich jak sprawa monarchji a republiki, przywilejów stanowych a demokracji, podziału władz a parlamentaryzmu, centralizmu a autonomji, przedstawicielstwa grupowego a niwelacji wyborców. W rezultacie uzyskiwano wprawdzie formy tylko, w które treść gospodarczą

i kulturalną wlać można było tę lub inną, wszakże formy te uważano słusznie za warunek, ułatwiający czy też utrudniający rozwój określonej twórczości materjalnej albo duchowej.

W walkach tych poszukiwała ludzkość form organizacyjnych swojego spółżycia, takich, jakie uważała w danych warunkach za słuszne, odpowiednie, *naturalne*. Na tle tem wyrastały w dziejach niejednokrotnie koncepcje pewnych stałych norm konstrukcyjnych, niezależnych poniekąd od danego środowiska ani epoki i składających się przeto na pojęcie *państwa naturalnego*. Czy zaś miało to być teokratyczne królestwo Boże na ziemi, czy patrjarchalna monarchja absolutna, czy poprostu powrót do domniemanych historycznych punktów wyjścia w postaci wyidealizowanych stanów pierwotnych ludzkości, które następnie cywilizacja wykoszlawiła, czy wreszcie nowoczesna demokracja oparta na równości obywateli i formująca władzę w drodze głosowania, czy inne możliwe ustroje polityczne i społeczne w rodzaju rozmaitych „Utopji“, — to już oczywiście zależało od danego środowiska i epoki wbrew założeniom autorów, skłonnych do traktowania natury ludzkiej jako wiecznej tabula rasa.

Wywołała ta przesada teoretyczna reakcję ze strony t. zw. szkoły historycznej, która z łatwością stwierdziła niestałość samego ideału państwa naturalnego oraz zmienność człowieka, podlegającego wychowaniu historycznemu. Nie umiała natomiast wykryć linji rozwojowych społeczeństwa ani dróg mu wskazywać, jeno sankcjonowała ex post fakty dokonane odpowiedniem usprawiedliwieniem historycznem. Będąc więc niewątpliwie reakcją zdrową, koncepcja ta wszakże nie mogła zadowolić wiecznie tworzącej ludzkości, a ta w pracy na przyszłość obliczonej nie miała innych podstaw prócz tych, co jej dawała szkoła naturalna. To też współżyją dotychczas obydwa światopoglądy, ścierają się i kombinują, przyczem jako zwykły paradoks życiowy w pojęciach konserwatystów przeważa teorja apoteozująca zmienność, radykali kultywują normy stałe i wiecznie trwające. Składniki teorji naturalnej łatwo wykryć i w wielu uzasadnieniach rozstrzygnięć wielkiej wojny. Wogóle nawrót do prawa naturalnego cechuje wiele prądów XIX i XX wieku, a winniśmy zaznaczyć, że nikt w teorji tego nawrotu nie podał w bardziej pełnem, bardziej przekonywującem uzasadnieniu, jak Polak, zgodnie z całą tradycją państwa i narodu naszego, zasadą *słuszności* stale się kierującego w dziejach. Gdy więc dla prawnika szkoły historycznej prawo było ostatecznie tylko obowiązującym kodeksem, przymusem państwa, nakazem więc w stosunku do obywatela zewnętrznym, Petrażycki przeniósł źródło jego do duszy obywatela, do sfery jego pojęć, uczuć i czuć, z których prawo istotne, rzeczywiście stosunki ludzkie regulujące, pisane lub niepisane, wyrasta, czyniąc kodeks o tyle autorytatywnym i wykonalnym, o ile się z niem zbiega. Nie przeczy to oczywiście ani różności względnej tej sfery duchowej u poszczególnych ludzi i narodów, ani zmienności jej w dziejach.

Zagadnienie zmienności a stałości budziło dociekania filozofów od zamierzchłych czasów. A choć dziś, wobec zawrotnego tempa przemian dziejowych, zmienność w teorji wysadza stałość, należy raczej sądzić, że są to pierwiastki współżyjące. Zarówno materja, jak duch w organizmie ludzkim przeistaczają się z chwili na chwilę, i człowiek nigdy nie jest tem, czem dopiero był lub natychmiast zostanie. Naród stale jest w pełni procesów rozwoju i rozkładu, przybywają mu nowe cząstki, gdy inne zanikają, nadwyręża się zwartość i wzmacnia, wynaradawiają się osobniki i asymilują, wynosząc lub wnosząc ze sobą jakieś atomy duszy narodowej, zacierają się granice i konsolidują, wchodzą zzewnątrz i zwewnątrz lub zanikają przeżycia i doświadczenia. A mimo tę niepowtarzalność stanów ludzkich lub narodowych niepodobna zaprzeczyć istnieniu zarówno w człowieku, jak w narodzie cech nieuchwytnych stałości, które im nakazują od narodzin do zmierzchu być sobą i modyfikować się według jakichś reguł i w pewnych, ciasnych nawet granicach.

To samo dotyczy prawa. Wiecznie zmienne, o cząstkach naradzających się co chwila i każdej chwili zanikających, zdolne jest jakąś krzywą geometryczną przeżyć i odczuć prawnych ludności zmiennych i różnych życie jej regulować, i stałe jest w cechach tak treści, jak tego wyrastania z czuć ludzkich i do nich wracania, cokolwiek czucia te w danem środowisku i warunkach życia jego powoduje. Kodeks jeno w miarę już to umiejętności wyczucia prawa rzeczywistego przez legislatywę, już to sumienności jej w tym względzie, jest wyrazem pisanym i niezupełnym tej krzywej geometrycznej, a przez utrwalenie jej na pewien okres czasu i zdobycie autorytetu oraz przymusu państwowego staje się sam poniekąd czynnikiem dalszego jej wykresu. Gdy jednak atrybuty kodeksu są przez legislatywę nadużywane, lub też gdy wogóle staje on w sprzeczności z poczuciem prawnem obywateli, wytwarza się albo praktyczna niewykonalność postanowień jego albo ich nietrwałość, a zatem walki o prawo, sięgające niekiedy rozmiaru wielkich burz dziejowych. Przymus wszakże, czy władczy czy rewolucyjny, nie stanowi, jak stąd wynika, bynajmniej istoty prawa. Powstaje, podobnie do innych składników prawa, z czuć ludzkich, mianowicie z odczucia różności i zmienności ich, a więc i potrzeby norm obowiązujących. Innemi słowy, prawo nie opiera się na przymusie, przymus je jedynie upowszechnia i utrwala, skierowuje się tedy przeciw odchyleniom od normy, ale sam przez się wiele nie normuje, wyjąwszy gdy jest do tego nadużywany, ale i wówczas, nie mając sankcji rzeczywistej w duszach obywateli, jest niewykonalny albo nietrwały. O wiele większe znaczenie ma w życiu społeczeństwa jego przymus prawny w stosunku do obywateli, chociaż formalnej egzekutywy pozbawiony, to znaczy przymus t. zw. moralny.

A więc i organizacji prawnej społeczeństwa, zwanej państwem, niepodobna również sprowadzać do organizacji przymusu prawnego, który stanowi nieodłączną wprawdzie, ale wtórną cechę

państwa i władzy. Odróżnianie właściwe rzeczy zasadniczych od podrzędnych stanowi pono sprawdzian inteligencji tak osobnika, jak społeczeństwa, jako też epoki. Ten niemniej na tej podrzędnej cesze państwa zbudowane są liczne teorje prawa państwowego, m. in. sławetne wyprowadzanie powstania państwa z najazdu, pomimo że tyle przecież organizacji analogicznych do państwa, jak rodzina, kościół, gmina, stowarzyszenie, powstawały lub powstają trybem zgoła odmiennym, a tyle wreszcie państw w oczach naszych na innej tworzyło się drodze. Niezależnie wszakże od sposobu, jakim naradza się państwo, istotą jego jest więź obywateli. Trudno mówić o dobrowolności tej więzi, skoro dotyczy ona jeno wypadków naturalizacji, trudno mówić i o przymusowości, ta bowiem stosowana jest tylko w wypadkach najazdu lub stanowi środek ostateczny. Poza temi wyjątkami oraz innemi przykładami związków państwowych sztucznie zbudowanych i tworzących niknące obrazy na mapie, w istocie i zasadzie więź państwowa jest poprostu w szerszem znaczeniu tego słowa *naturalna*. Opiera się jak prawo na poczuciu więzi i choćby podświadomem uznaniu potrzeby jej i słuszności, i jak prawo składa się z licznych pierwiastków stałych.

Ale podobnie jak pomiędzy prawem formalnem a rzeczywistem zachodzą stałe i liczne rozbieżności, tak zbieżność państwa formalnego z rzeczywistem nie jest jak normą, od faktów poszczególnych abstrahowaną. Jakkolwiek szczęśliwie osiągnięte zostało, przez wiekowe zapasy narodów, że przeważna część państw europejskich normy tej jest blizka, w każdem bodaj można wskazać bądź obszary bądź też warstwy o słabem lub obcem poczuciu państwowem. Jeżeli jest tylko niewyrobione tu i ówdzie, ale podstawy narodowe jak we Włoszech lub tradycyjne jak w Szwajcarji więzi państwowej są widoczne, tam mamy do czynienia z przejawami państwa rzeczywistego, jako wyrazem formalnym więzi naturalnej. Oczywiście, że rozbieżność pomiędzy państwem formalnem a rzeczywistem jest zjawiskiem, kryjącem w sobie wielkie niebezpieczeństwa, w tem międzynarodowe.

Więź obywateli, stanowiąca państwo, wyraża się oczywiście w tej lub innej formie czyli ustroju, w którym czynnikiem zewnętrznym wiążącym jest władza, uprawniona między innemi do stosowania przymusu. Są atoli bardzo rozmaite sposoby powstawania władzy, rodzaje przymusu i zakres ich działania: władzę się dziedziczy, uzyskuje w drodze nominacji, takich albo innych systemów wyborczych, kupna lub losowania, zdobywa się gwałtownie i obejmuje się wśród głośnego czy też milczącego uznania, mniej lub więcej powszechnego. A jakimkolwiek sposobem władza powstawała, jakikolwiek miała zakres, jakiekolwiek wreszcie rozgrywały się walki dziejowe, zaiste nieustające, o tryb jej tworzenia i kompetencję, istotą jej i naturą był zawsze pewien naturalny stosunek do obywateli, w którym przymus odgrywał zasadniczo rolę atrybutu drugorzędnego, ale w którym odzwierciadlało się pojęcie obywateli o władzy, oczywiście różne i zmienne. Czy władzę sprawował despota, czy oligarchja, czy demokratyczne

przedstawicielstwo, czy władza sięgała tajników życia rodzinnego, czy ograniczała się do zewnętrznej obrony krajowej,—niezależnie od kształtu ani sposobu kształtowania się, zawsze uznanie władzy lub chociażby tolerowanie przez dostateczną liczbę obywateli stanowiło i stanowi warunek konieczny jej trwałości, a istotą walk o ustroje była zawsze i jest dążność do zapewnienia dla władzy jak największego uznania. Walki te stanowią właśnie najjaskrawszy dowód, że nie przymusem państwo stoi, bo za ich pomocą obywatele obalali najczęściej rządy nadużywające przymusu, a powoływali nowe, chcąc mieć władzę, której się podporządkowują przedewszystkiem z przekonania. Wraz ze zmianami w stosunkach wewnętrznych państwa, stanie kulturalnym ludności, świadomości prawnej obywateli wymagano różnych trybów powstawania władzy jako warunków prawnych tego przekonania do niej i uznania obywateli, — a więc aktu religijnego pomazania lub przysięgi, osobistej popularności zwierzchnika lub prawnego następstwa czy też uznanego za prawny wyniku wyborów, losowania i t. p., przyczem zachowanie konwencjonalnego trybu objęcia władzy właściwie stanowi raczej ułatwienie do jej uznania, mniej lub więcej nieodzowne. Władza zaś najformalniej osiągnięta, lecz oparta na czystym przymusie, ujawnia, iż nie jest to środek wystarczający: przymus potrzebuje wykonawców, a więc i jakiegokolwiek oparcia w społeczeństwie dla władzy poza wymuszonem. I czy chodzi o państwo narodowe, czy też w wypadku panowania obcego nad daną ludnością, będzie ona nieubłaganie dążyć do pozbycia się zewnętrznego przymusu, a jednocześnie wytwarzać czy do organizacji oporu, czy do sprawowania funkcji nieujętych przez rząd niecieszący się uznaniem formalne lub rzeczywiste tylko władze odrębne.

Innemi słowy, podstawą istnienia władzy jest jej autorytet tak zwany potocznie moralny. Tylko władza, posiadająca go w możliwej pełni, może rościć pretensję do nazwy władzy rzeczywistej. Oczywiście, im bardziej zbliżone jest państwo ze względu na stosunek doń obywateli do normy naturalnej, tem większy jest w zasadzie autorytet jego władzy. To znaczy, że w państwie mającem zupełne uznanie i przywiązanie obywateli władza przez sposób powstania, tendencje działalności, skład osobisty i t. p. może nie posiadać autorytetu do sprawowania swych funkcji. Autorytet ten zresztą nigdy nie bywa zupełny i doskonały, lecz zawsze osiąga jedynie jakiś stopień. Z jednej bowiem strony władze państwowe nie są w stanie zapewnić wszystkim swoim aktom poszanowanie powszechne, od wykonywania ich są zawsze odchylenia tak jednostkowe, jak masowe wskutek bądź błędów zawartych w tych aktach (to znaczy niewyczucia przez władze faktycznej ich niewykonalności), bądź indywidualnej niemożliwości zastosowania się do nich (np. wykroczeń, przestępstw). Z drugiej strony nadto stale same władze państwowe na skutek zmienności pojęć prawnych i płynności stosunków wewnętrznych społeczeństwa stanowią objekt walki zarówno co do osób je piastujących, jak sposobu ich tworzenia i zakresu lub kierunków działania, —

walki, która, jak wskazywaliśmy, stanowi dążność do możliwego uzgodnienia na tle danych warunków władzy z autorytetem.

Najbardziej rzucają się w oczy walki o władzę formalną, a w tych walkach momenty pojęć prawnych, z rozmaitych splotów interesów gospodarczych, społecznych i kulturalnych ludności rodzące się. Chodzi mianowicie o to, że władza w państwie nie może powstawać w sposób tak naturalny, jak ojca w rodzinie. Nawet dziedziczenie tronu lub urzędu jest formą w stosunkach nowoczesnych raczej konwencjonalną. Mimo to władza może być bardziej i mniej naturalną, to znaczy zgodną z pojęciami dominującemi w społeczeństwie i odpowiednią do warunków, zwłaszcza uświadamianych, jego egzystencji. Więc z tem zastrzeżeniem, że stan społeczeństwa i warunki bytowania jego nie są i być nie mogą wielkością absolutną i idealną, lecz realną i zmienną, stwierdzamy, że społeczeństwa w rozwoju prawno-państwowym dążą do posiadania władzy możliwie naturalnej, przyczem różne stany społeczeństwa mają odpowiedniki różne państwa, władzy i prawa rzeczywistego, a zatem różne ideały państwa, władzy i prawa formalnego.

Zdawałoby się więc, że każde państwo, każda władza dążyć będą również do możliwie powszechnego uznania celem zapewnienia sobie trwałości i potęgi. Pod tym względem wielce pouczające są dzieje średniowiecza, kiedy to państwa nowoczesne powstawały i organizowały się wewnętrznie. Nie przywiązujemy zbytniej wagi do roli, jaką odgrywali w tem poszczególni panujący lub wędrowne drużyny zdobywcze. Natomiast zwraca na się uwagę wyłanianie się państw z dopiero tworzących się organizmów narodowych lub ich części. Wewnątrz ich na tle zróżnicowania się społecznego następuje sprawowanie poszczególnych funkcji państwowych przez odnośne korporacje ludności stanowe, cechowe, komuny, kościół. Władzę zwierzchnią formuje się na podstawie przedstawicielstwa i federacji, czyli kompromisu owych grup. Tkwi w tem zrozumienie dla podziału funkcji społecznych oraz potrzeby państwowej liczenia się z każdą z nich, jako całość tworzącą. Państwo jest w tym wypadku wyrazem naturalnej wspólności interesów, potrzeb, korzyści związku obywateli, pełnym szacunku dla poszczególnych więzi, społeczeństwo naturalnie różnicujących. Naturalności systemu w zestawieniu z owoczesnym układem społecznym niepodobna zaprzeczyć. To też wiele zasad zarządu przetrwało powszechnie od tamtych czasów, np. autonomja wszechnic.

Oczywiście, wśród grup i korporacji, na które dzieliły się społeczeństwa średniowieczne, niektóre na skutek większej siły, zasobności, aktywności lub przewagi intelektualnej osiągały większe znaczenie i faktycznie naturalnie większą władzę. Zawsze przecie musi istnieć w narodzie grupa szczególnie aktywna i dziejotwórcza, która prócz własnego ujmować jest zdolna interes całości i wytwarzając najwięcej wartości kulturalnych nadawać jej kierunek rozwojowy. We Włoszech było to mieszczaństwo, w Polsce szlachta, w Anglji szlachta wielka, w Niemczech arystokracja

książęca, w Hiszpanji kler, co jednakże nie przeszkadzało systemowi rządów trwać nadal. We Francji natomiast, jak się zdaje, brakowało jakiemuś stanowi poszczególnemu sił do zdobycia odnośnej przewagi w drodze naturalnej, wobec czego na tle recepcji prawa rzymskiego arbitraż królewski zwykły urósł do szczególnej potęgi, i wkrótce pod jego osłoną rządzić faktycznie zaczęła szlachta. Że jednak w dalszym ciągu była za słaba do przewagi w rządach naturalnej, troską jej stało się zcentralizowanie rządu, zniesienie autonomji lokalnych i korporacyjnych i wytworzenie formalnych atrybutów władzy w postaci przedewszystkiem biurokracji. Liczne zalety tego systemu, ułatwiającego zwłaszcza wszelkie przejmowanie i rozpowszechnianie szybkie wzorów obcych (więc rzymskich, następnie w innych krajach francuskich,) stworzyły wiele uznania dlań tak w ojczyźnie, jak i gdzieindziej. Wiele też wartości organizacyjnych, podówczas wytworzonych, zwłaszcza po udoskonaleniu przez wielką rewolucję, stało się nieodzownym składnikiem każdej nowoczesnej konstrukcji państwa, chociaż i kraje, które ominęły okres absolutyzmu królewskiego, umiały analogiczne wartości rozwinąć lub sobie przyswoić. Wadami jego były natomiast z jednej strony rwanie więzi społecznych wewnętrznych celem wytworzenia bezpośredniej władzy rządu centralnego nad obywatelem, z drugiej pogrążanie obywatela w bierności politycznej wskutek rozszerzenia zakresu władzy rządu centralnego i celem ułatwienia mu zadań rządzenia. Oczywiście, aktywność obywateli, przez wieki wyrobiona, nie dała za wygraną, i od następstw absolutyzmu ratować musiał narody europejskie długi szereg rewolucji, przez francuską zapoczątkowany.

Szczególnym, pozornie analogicznym, wypadkiem tegoż systemu jest t. zw. państwo policyjne, — czyste przeciwstawienie państwa naturalnego. Zgoła osobliwem było przedewszystkiem samo powstanie tworów tego typu. Były to bowiem państwa, nietylko niewątpliwie zapoczątkowane przez najazd, który rolę państwotwórczą i gdzieindziej mógł odegrać, ale takie, gdzie najazd nie wsiąknął do organizacji autochtonicznej i utrzymał się przez cały bieg dziejów następnych do chwili bieżącej, nadając tworom owym specyficzne niespotykane pozatem zabarwienie. Najbardziej klasycznym we względzie tym przykładem są Prusy, państwo nie powstałe, lecz utworzone na terytorjum litewsko-słowiańskiem, za pomocą wytępienia antochtonów i sprowadzenia na miejsce ich ludności niemieckiej. Dość podobnie powstała Austrja, owa „marchja wschodnia“ na słowiańskich obszarach. Mniej znane, ale analogiczne jest utworzenie na fińskiej ziemi Rosji przez zruszczonych potomków wikingowych i ich drużyny, które również tym czy innym sposobem usunęły z ziemi tej autochtonów, zastępując ich w znacznym stopniu sztuczną kolonizacją słowiańską z Ukrainy i przedewszystkiem z Białejrusi. W tych trzech wypadkach aparat państwowy na danych obszarach powstał przed ludnością — zjawisko paradoksalne i nienaturalne, które całym dziejom tych państw nadało zgoła szczególny charakter. Aparat państwowy wzniósł się nad ludność, nie

wyrósł z niej, lecz ją dopiero stworzył, a więc i nadal pozostał od niej tworem osobnym, żyjącym niezależnie, oraz zachował całą inicjatywę jej życia wewnętrznego. Godne podkreślenia jest, że jeszcze wówczas nawpół hołdując zasadom marxizmu, słynny historyk rosyjski po specjalnych rozważaniach odmawia przedstawienia układu społecznego Rosji przed zobrazowaniem dziejów jej rządu, który układ społeczny stale tworzył, nie zaś przezeń był tworzony.

Różnicę to stanowi w skomplikowanych ustrojach współczesnych i splotach stosunków i wpływów międzynarodowych tak subtelną, że częstokroć pozory podobieństw formalnych w organizacji różnych państw przesłaniają przed nami różność jej rzeczywistą. Niezawsze więc łatwo jest z częstokroć nieznacznej jakiejś cechy ich organizacyjnej dopatrzeć się różnicy zasadniczego ich rodzaju. Parę przykładów może rzecz wyświetlić.

Niezaprzeczalnym rysem państwa policyjnego jest zaborczość. Każde z nich, po powstaniu na obszarze przywłaszczonym, w dalszym ciągu we wszystkich możliwych kierunkach rozszerzało swoje terytorja, — i to przedewszystkiem kosztem ościennych narodów, równie chrześcijańskich i niemniej kulturalnych. Tu się wytworzyły więc teorje, że tylko wielkie państwa odpowiadają dzisiejszym warunkom gospodarczym, wobec czego — w imię rzekomego postępu tedy — stąd knuto zamachy na wolność pobratymczych państw i narodów. Nieetyczność tego postępowania usprawiedliwiano dwoma względami, po pierwsze tym, że etyka nie obowiązuje w stosunkach między tego typu organizacjami co państwa, po drugie tym, że wszystkie państwa, jeśli tylko mają po temu dość siły, są równie zaborcze.

Istotnie, wiele państw innych politykę napozór podobną prowadziło. Różnica jednak subtelna, tem niemniej zasadnicza, we względzie tym pomiędzy państwem naturalnem a policyjnem polega przedewszystkiem na tem, że tylko państwa policyjne prowadziły politykę zaborczą niezachwianie i nieprzerwanie od dnia powstania do chwili dzisiejszej, i gdy nawet nie zabierały ziem obcych, przygotowywały zabory, potencjonalnie nie przestając być zaborczemi w żadnej dobie swych dziejów. Państwa naturalne naogół nie były zaborczemi, z wyjątkiem najwyżej pewnych momentów dziejów swych, np. rządów absolutnych, poczem wracały do normy. Nawet w tych momentach zaborczość państwowa miała charakter powierzchowny, raczej dynastyczny, nie idący wgłąb stosunków wewnętrznych zdobytej prowincji, gdy przeciwnie państwo policyjne usiłuje narzucić im możliwie zupełną unifikację, w czem narodową i religijną. Gdzie, jak w Wielkiej Brytanji, polityka kolonjalna rozszerzała ustawicznie granice imperjum, zachodzi tem większa różnica typu zaborczości pomiędzy państwem naturalnem a policyjnem. W jednych bowiem wypadkach zaborczość ta kierowana była głównie przeciw narodom kultury dużo niższej i absolutnie obcej, w stosunku do których etyka nie państw, ale ludności europejskiej nie urosła jeszcze do poziomu należytego. W innych wypadkach zaś

zaborczość ta była dziełem w istocie nie państwa, ale — właśnie ludności. W szeroki świat szedł najpierw przedsiębiorczy kolonista angielski, zaludniał i uprawiał kraj obcy, a dopiero za nim przychodziło niekiedy jego państwo. Tem się różni powstanie Stanów Zjednoczonych, Australji lub Kanady od Prus, Austrji i Moskwy, a zaborczość angielska od ich zaborczości. To też zaborczość angielska wytwarza nowe narody, jak Yankesów, Australijczyków i t. d., gdy pruska albo moskiewska niszczy istniejące. Przecież i ucisk Irlandji jest dziełem przedewszystkiem Usterczyków, a za home rule'm w samej Anglji obstawały liczne głosy społeczne, wpływowe stronnictwa i rządy, gdy np. w Prusiech żadne po r. 1848 stronnictwo niemieckie, już nie mówiąc o rządach, nie stawało w obronie wyzwolenia ziem Polsce zabranych. A przecież i to również stanowi typową różnicę — gdy zdobywa Anglja jakieś kolonje, kieruje się w tym zawsze niewątpliwym i aktualnym interesem gospodarczym swojej ludności. Zabory rosyjskie i pruskie wynikały najczęściej przedewszystkiem z interesu państwowego i z inicjatywy państwa, które najwyżej doczepiało do argumentacji zaboru motywy ekonomiczne celem pobudzenia ludności swojej do akcji wojskowej lub kolonizacyjnej. To też o ile chodzi o Europę z przed ostatniej pożogi, żadne granice jej nie budziły obaw wojny lub zaboru — ani włosko-francuska, ani hiszpańsko-portugalska, ani szwedzko-norweska i t. p., — wyjąwszy wszystkie granice północne, południowe, zachodnie i wschodnie trzech państw policyjnych i przez nie burzonego kotła bałkańskiego. Czyż nie łatwiej było Francji zabrać Belgję, opierając się na połowie jej francuskiej ludności? Ale Francja nawet propagandy wśród niej w tym kierunku nie prowadziła. Prusy przeciwnie — kulturalnie i politycznie zgoła dalekie i obce, idą na Belgję i usiłują oprzeć się nie na Francuzach, nie na Flamandach, ale na sztucznie wywoływanym pomiędzy nimi rozbracie, jako tertius gaudens in spe. I czy do pomyślenia byłaby wojna między Francją a Belgją? przyłączenie jej do Francji wbrew woli samej Belgji? A Prusy w rzekomej obronie rzekomych rodaków flamandzkich z nimi wojują i podbijają ich siłą, jak poprzednio tylu rzeczywistych rodaków. I nie tylko do pomyślenia była, ale faktycznie miała miejsce wojna pomiędzy Prusami a Austrją, państwami policyjnemi rządzącemi częściami jednego narodu. Bo Francuz nie mógłby wojować w Belgiem, Austrja i Prusy, państwa nad ludnością wyrosłe, nie hołdują przesądom sentymentu narodowego, którego najwyżej używają jako narzędzia.

Ta sama głęboka i zasadnicza różnica pomiędzy państwem naturalnem a państwem policyjnem ujawnia się we wspólnym i podobnym procesie t. z. demokratyzacji społeczeństwa. Sentyment narodowy nie przeszkadzał państwom naturalnym zależnie od układu społecznego być organizacją panowania jednej klasy ludności ani przeżywać bardzo natężonych i ostrych burz rewolucyjnych. Aparat państwowy odgrywał w tem rolę raczej drugorzędną. Królestwo Ludwików bądź co bądź opierało się na

ludności. Gdy rewolucja zwróciła się przeciw niemu, to o ile chodzi o aparat państwowy, obyła się rzec można bez jednej kropli krwi: aparat, który mówił o sobie, że jest państwem, jak się okazało, używał tylko paradoksalnego zwrotu, bo przed pierwszym wybuchem ludności zrezygnował. Rewolucja krwawa nastąpiła dopiero potem, jako walka wewnętrzna grup społecznych. W państwach policyjnych przeciwnie stosunkowo słabe były grupy społeczne, aparat rządowy zaś bezwzględny i silny. On przed wybuchami ludności nie ustępował, lecz topił je w morzach krwi. Tak było w r. 1848 w Prusiech i Austrji, w r. 1825 i 1905 w Rosji, przyczem daty te w Rosji, a w znacznym stopniu również w Prusiech i Austrji uwypuklały jedynie momenty stuletniego nieprzerywanego gnębienia porywów wolnościowych ludności, częstokroć całej ludności, przez niezależny, nad nią stojący rząd.

To też i rewolucja społeczna w państwach policyjnych dokonywana była częstokroć z góry, przez rząd, w czystem przeciwstawieniu do państw naturalnych. Pod tym względm najosobliwszą jest historja Piotra W. w Rosji, który nie chcąc zależeć od najbardziej wpływowej i kulturalnej warstwy społecznej całkowicie, ostatecznie i nader krwawo zniszczył ją, posługując się motłochem. Już przedtem analogiczna była polityka Iwana Groźnego. W Prusiech po wielu zaiste rewolucyjnych poczynaniach oświeconego absolutyzmu Fryderyka II genjalny sternik, prawdziwie uzmysławiający całą istotę państwa policyjnego, Bismarck, jest inicjatorem i wykonawcą wielkiej politycznej i socjalnej reformy, która gdzieindziej nie mogłaby być narzucona uprzywilejowanym warstwom społeczeństwa bez ciężkiej walki, wprowadzając powszechne głosowanie i ubezpieczenia robotnicze. Bo rząd w państwie naturalnem jest organem politycznie i kulturalnie przodującej warstwy, służącym częstokroć jej egoistycznym interesom społecznym, jeżeli z nich dla dobra całości warstwa ta przez swoich naturalnych przywódców nie umie poczynić ofiary. W państwie policyjnem rząd o tyle nawet krzewi walki społeczne, o ile dają mu od poszczególnych grup ludności niezależność i nad wszystkiemi panowanie. A więc i łatwo czyni ofiary z poszczególnych interesów grupowych w tymże celu. Demokratyzm go nie przeraża, o ile bowiem warstwy dotąd upośledzone są już dość silne, ażeby mu dać oparcie, idzie z własnej inicjatywy na spotkanie ich wymogom. To też demokratyzacja społeczna przeobrażała istotę państw rzeczywistych, zmieniała ich naturalną podstawę, rozszerzała krąg obywateli aktywnych. Zupełnie odmienny charakter posiadał ten sam proces społeczny w państwach policyjnych. Troską ich aparatu rządowego nie była bynajmniej prawdziwa aktywność państwotwórcza obywateli, z ich pojęć, uczuć i interesów naturalnie wypływająca. Nie w każdym wypadku zależało im jednak na tem, żeby cała ludność składała się z biernej masy, bo przecież sam aparat rządzący musiał być ciągle uzupełniany z pośród ludności. Innemi słowy, państwo policyjne pragnęło specyficznego wyrobienia się tej lub innej części obywateli na czynnych współpracowników państwa w tra-

dycyjnym kierunku jego aparatu rządzącego. Czyli zamiast opierania się na aktywności społecznej, państwo policyjne stosowało pewnego rodzaju wychowanie społeczeństwa przez aparat rządzący na swoje usługi, czyli t. z. pruską tresurę, która w ojczyźnie swojej istnych dokonywała cudów*). W tych więc warunkach demokratyzacja społeczeństwa w państwie policyjnem nie zmieniała w istocie kierunku odwiecznego jego ani nadawała mu podstawy społecznej, jeno rozszerzała krąg jego oddziaływań wychowawczych i czynnych sług. W przeciwstawieniu do państw naturalnych, demokratyzacja społeczeństwa w państwach policyjnych zwiększała więc koncentrycznie policyjny charakter państwa. Zjawisko to, wielce łatwe do obserwowania we wszystkich trzech państwach policyjnych, a zwłaszcza w rozwoju patrjotyzmu pruskiego, lecz i maskowane frazeologją patrjotyczną zapożyczoną z państw naturalnych, tak jest osobliwe, iż dla wolnych obywateli państw naturalnych poprostu jest niezrozumiałe. To też, widząc podobieństwa w ustroju pruskim do monarchji absolutnej, a wiedząc, że ta ostatnia zmieciona została gdzieindziej przez rozwój demokracji, sojusznicy w wielkiej wojnie żądali od Niemiec demokratyzacji, wcale nie biorąc pod uwagę, iż demokratyzacja formalna w państwie policyjnem polega nie na wprowadzeniu do aparatu rządzącego nowych wartości z ludu, ale przeciwnie jest utorowaniem drogi do ludu dla cech tradycyjnych aparatu policyjnego. To też i rewolucje powojenne tak niemiecka, jak rosyjska nie odmieniły charakteru państw, które napozór przeobrażały, czyniąc Niemcy ukrytą kontynuacją Prus Wilhelmowskich, a Rosję sowiecką caratem naopak, z temi samemi tu i tam dążnościami zaborczemi i temi samemi metodami rządzenia, narzucającemi obywatelom politykę państwa w poprzednim kierunku zamiast z nich ją syntetyzować. Ta stała asymilacja obywateli przez aparat rządzący tworzyła właściwie z państwa mechanizm, w którym rządziła wszechwładnie jednolita i niezmienna tradycja tego aparatu, który stał zawsze nad obywatelami, jak coś od nich wyodrębnionego, urządzał ich z góry i w istocie unikał szczerej z nimi współpracy, a jeżeli dopuszczał organizację społeczną niezależną, to albo tylko w postaci nieszczerej i w intencji tymczasowej koncesji, jak Austrja i Rosja, albo, jak Prusy, na podstawie dokonanego już przez państwo wytresowania ludności, które dawało mu możność wyzyskiwać dla aparatu w istocie narzuconego współpracę samych obywateli, przekształconych na kółeczka mechanizmu policyjnego, którą to rolę nawet nauka niemiecka wiernie wykonywała. Ideał ten w mniejszym stopniu osiągnięty był w Austrji i w Rosji wobec niższej techniki ich aparatu rządzącego. Mimo to dla nas najlepiej wiadomy jest przykład austryjacki tego mechanizmu policyjnego, czerpiącego z łona obywateli ponad obywatelami stojący aparat rządzący o własnej tradycji i duszy, któremu i my w najlepszej wierze tyle sił i soków dostarczyliśmy, w niczem go przez to nie odmieniając.

*) Znane to jest i naszym rodakom z b. dzielnicy pruskiej.

O ile państwo policyjne, pomimo wcześniejszego pochodzenia, przyswoiło sobie dla celów własnych szereg doświadczeń monarchji absolutnej Zachodu, stanowiąc w wielu względach jej ciąg rozwojowy, o tyle znów z drugiej strony imponujący rozkwit państw policyjnych w w. XIX zwrócił uwagę państw innych na wiele cech ustroju policyjnego i nawet je kazał naśladować. A więc i w niektórych urządzeniach francuskich oraz nawet angielskich ostatniego półwiecza znać ślady wpływów państwa policyjnego. Ono bowiem pierwsze tak dalece rozszerzyło krąg bezpośredniej interwencji państwa w stosunki wewnętrzne ludności gospodarcze i społeczne, że gdy odnośne potrzeby powstawały w państwach innego typu, wzór do naśladownictwa był już gotów.

Bądź co bądź praktyka państwa policyjnego przeświadcza o tem, że aparat państwowy, jakkolwiek powstały, ma w stosunku do obywateli wielką siłę wychowawczą, poniekąd uniezależniającą się od jej bezpośrednich zamierzeń, i że uświadomienie sobie tej siły przez obywateli, a następnie celowe jej wyzyskanie staje się rzeczą ogólnie pożądaną. Żyjemy zanadto w okresie kultury, ażebyśmy mogli nie uwzględnić, że poczucia prawne obywateli podlegać mogą kultywowaniu. Tyle że państwo policyjne siłę tę poruszyło w kierunku nienaturalnym i dla wolnej twórczości obywatelskiej szkodliwym, w czem się mści zbrodnicze pochodzenie i pełna plam na honorze historja państwa policyjnego.

Państwo policyjne osiągnęło więc atrybut główny państwa naturalnego, czyli ten sam autorytet władzy. Trudno go jednak nazwać ze względu na to, iż został urobiony sztucznie, — moralnym. Raczej jest to autorytet policyjny, polegający na niedopuszczeniu do siebie przez obywatela myśli o możliwości niepodporządkowania się władzy. Momentów przekonania i dobrej woli brakuje tu, poprostu są zbędne, niema miejsca dla nich, wyłącza je rygor państwowy. Autorytet więc też i zdobywany jest głównie przez ów rygor, jego bezwzględność, przymus państwowy i nakaz lub zakaz kodeksowy. W państwie naturalnem prawodawca rachuje na to, że obywatel przeciętny jest obywatelem ludzkim, rozsądnym i czynnym. W państwie policyjnem Prawodawca nie rachuje na to. Wydaje mu się, że przeciętny obywatel nie kradnie i nie zabija dlatego, że sprzeczne to jest z przepisem kodeksu. Wydaje mu się, że obywatel przeciętny nie rozumie własnego dobra, o ile nie jest mu wyłożone przez odnośny urząd państwowy. Wydaje mu się, że do aktywności względem państwa obywatel nie porwie się z przywiązania, że należy ją pobudzić specjalnemi zachętami. To też państwo policyjne usiłuje zdobywać przywiązanie obywateli i autorytet, odwcołując się do niższych skłonności ludzkich, a więc wygrywa z naukową precyzją zawiści i próżność ludzką, skłonność do wygód życiowych oraz łatwowierność. „Dziel, byś rządził", bezwartościowe odznaczenia za rozmaite przysługi, zachęcanie orderami, rangami i dodatkami pensyjnemi do posług państwo-

wych moralnie brudnych, wreszcie oszustwo względem obywateli jako metody rządzenia osiągają bardzo wiele, ale o ile chodzi o tworzone przez nie sortowanie wartości ludzkich, należy orzec, że sprzyjają wywyższaniu się elementów niższych: mierniejszych i podlejszych. To też wypadało konstatować Bismarkowi ucieczkę Niemców na łono francuszczyzny, polskości i duńszczyzny, pomimo iż były gnębione. I napewno były to elementy bardziej wartościowe od tych, które z tejże francuszczyzny, polskości lub duńszczyzny udawało się administracji niemieckiej wyławiać i asymilować oraz używać do gnębienia własnych rodaków przez obcy rząd.

To też państwa policyjne wielkich prób dziejowych nie wytrzymywały. Gdy pomiędzy niemi powstało ognisko państwowe naturalne, jakiem była przedrozbiorowa Polska, odpadały im wielkie szmaty zdobytych terytorjów, zawierając z Rzeczpospolitą wolne związki, aż każde z osobna do jądra swojego zostało odrzucone. Zdobyły się jednak wkrótce na wspólny wysiłek i osiągnęły zagładę środowiska odmiennej organizacji. Wkrótce jednak leżały wszystkie u stóp wielkiego syna rewolucji francuskiej. Ale gdy znów zdobyły się na wysiłek wspólny, potrafiły się w Świętem Przymierzu narzucić na hegemonów Europy. Dziś znowu, niezależnie od obozu, w jakim się które znalazło, poniosły zdecydowaną klęskę, gdy światu chciały narzucić zabór państwowy jako zasadę rządzenia. W wyniku wyzwoliły się od nich nawet organizmy, od średniowiecza więzione w niewoli, i mapa Europy — nie przesądzając żadnemi przewidywaniami przyszłości jej bliższej lub dalszej — wróciła mniejwięcej do oblicza, jakie miała przed rozrośnięciem się zbójeckiej potęgi państw policyjnych. Co było sztuczne, pomimo wiekowej systematycznej budowy, okazało się, że może runąć; co było naturalne, pomimo iż drzemało w najgłębszych pokładach Europy pod prasą wiekowej systematycznej destrukcji, okazało się, że może wskrzesnąć. Ale doświadczenia historyczne dla świata zwycięskiego nie powinny przeminąć daremnie. Przecież jeżeli państwom policyjnym rozdzielonym świat cały musiał zapłacić pięcioletnim krwi upustem, to połączonym zapewneby się oprzeć nie zdołał. Pięść pruska panowałaby wszechwładnie nad światem, a naturalne więzi obywatela a państwa konałyby w katordze sybirskiej i na wyspie św. Heleny. Niech tedy dreszcz o poszanowanie prawa trzyma na baczności Europę wolną i ludzką.

Nietylko na organizację państwa policyjnego wpływ potężny wywarła monarchja absolutna typu francuskiego. W wielu bowiem zasadach rządzenia zarówno następne ustroje Francji, jak na nich wzorowane w innych krajach stanowią logiczną jej kontynuację. Gdy Monteskjusz z precyzją francuskiego umysłu zsyntetyzował na użytek świata ustrój angielski, jak go zrozumiał i uporządkował, był już o tyle pod wpływem urządzeń absolutystycznych, że nie dostrzegał ani niektórych podstawowych rysów organizacji państwowej angielskiej ani zasadniczej różności swojej teorji podziału władz od uogólnień Locke'a,

które popularyzował. Monarchja absolutna, o ile zdołała, zunifikowała kraj cały, znosząc życie korporacyjne i samorządowe, jako przeżytek średniowieczny, zawadzający w rządzeniu jedynowładczem króla i królewskiej biurokracji. Była więc na drodze prostej do ustalenia stosunku, rzec można, bezpośredniego pomiędzy poszczególnym obywatelem, jakby wyrwanym ze wszystkich związków rodzinnych, zawodowych, religijnych, lokalnych, a władzą centralną państwa, teoretycznie królem. Do dziś niektórzy zwolennicy monarchji wysuwają tę cechę organizacji absolutystycznej, jako zaletę systemu, rzekomo uwalniającą jednostkę od gwałtu wiążących ją ugrupowań klasowych. Cecha ta rządów monarchicznych też niewątpliwie przygotowała grunt do teorji arytmetycznej równości wszystkich obywateli. Rewolucja francuska była więc w tem ciągiem dalszym królestwa, prostującym niedoskonałość systemu absolutystycznego. To też kontynuowała wiernie politykę niwelacji obywateli, głosząc zasadę równości, nie ustalając wolności stowarzyszeń, jako wprowadzających nierówność pomiędzy obywatelem luźnym a opartym o zrzeszenie, i burząc szczątki autonomizmu lokalnego i korporacyjnego.

Od zasady tej ściśle racjonalistycznej łatwo było dojść i do racjonalistycznej budowy władz centralnych. Sprawować władzę miała więc arytmetyczna większość równych obywateli. Postulat ten coraz był rozwijany w przeciągu wieku XIX. Zrównywanie praw politycznych doprowadziło tedy do powszechnego głosowania i do zniesienia wszelkich cenzusów oraz pluralności, urabianie bezpośredniego związku obywatela z państwem zrodziło zasadę wyborów bezpośrednich oraz krajania okręgów wyborczych niezależnego od związków lokalnych ludności, wreszcie poszukiwanie prawdziwej arytmetycznej większości nasunęło wielce skomplikowane systemy wyborcze.

W systemach tych racjonalistycznem jest traktowanie obywatela, jako pewnej abstrakcji cyfrowej. Obywatel jest jednostką, jednym głosem, jedną—tylu a tylu miljonową cząstką narodu, przyczem jeden obywatel jest matematycznie równy drugiemu. Naród nie jest niczem innem, jak prostą sumą uprawnionych obywateli żyjącego pokolenia. Wola narodu jest to zwyczajne podsumowanie oddanych głosów, obojętne przez jakie i na jakie jednostki. Prawną władzą jest przez tę wolę arytmetyczną wskazana w głosowaniu. Prostota, symetrja i racjonalność systemu upowszechniła go do takich krańcowości, jak w Rosji rewolucyjnej wybory nauczycieli w szkołach przez uczniów, a nadto decydujący głos tych ostatnich w radach pedagogicznych.

Oczywiście, w wyniku otrzymuje się rzeczy, które mogą nie mieć wiele wspólnego z wyrazem istotnej woli dziejowej narodu. Narodowość bowiem nie jest to ani jedno pokolenie ani suma obywateli, jako całości, nadto jednakowych w zasadzie. Narodowość jest to raczej składnik duszy poszczególnych obywateli, w różnym stopniu i kierunku nawet u nich rozwinięty. W głosowaniu biorą oni udział niekoniecznie tym składnikiem duszy, bo mogą inne brać nad nim górę względy, a jeżeli i tym, to z per-

sonalnemi jego brakami i zaletami. Wynik wyborczy być więc musi w znacznych granicach przypadkowy, a nigdy nieścisły. Gdy wreszcie władza wybrana pod jednem hasłem do innych dziedzin pracy jest uprawniona, składając się zaś z realnych ludzi, nie może być wyrazem przeciętnym wyborców, a o ile nawet wczuwać się chce w ich wolę, więcej ogląda się na prasę, zrzeszenia i głosy wybitniejszych ludzi, niż na liczby głosów, a wreszcie i powołana jest w istocie nie do odzwierciadlania i wykonywania woli wyborców, ale do myślenia samodzielnego za nich i w ich rzekomo imieniu,—widocznem się staje, że w systemie naszkicowanym głosowanie jest rzeczą zgoła konwencjonalną. Chodzi już jak gdyby nie o to, ażeby zagwarantować ujawnienie istotnego wyrazu woli narodu, ale poprostu o to, ażeby był jakiś prawny system powstania władzy, cokolwiek będzie ona potem czynić. Jeżeli zaś wypada wybierać między dwoma przypadkowemi rezultatami, jednym z dziedziczenia władzy, a drugim z głosowania, wybiera się ten, który w danych nastrojach społecznych zapewnia jej większy autorytet, czyli wydaje się sprawiedliwszy albo słuszniejszy. Parlament przecież w zasadzie różni się od monarchy absolutnego tylko systemem powołania: monarcha tron dziedziczy, to jest niewygodne, mogą powodować przykre niespodzianki cechy monarchów osobiste, wytwarza się przywilej rodowy, kamarylla dworska, walki pretendentów, drogo kosztuje i jest wszystkim solą w oku bliższa i dalsza rodzina królewska i t. d. Więc z przesłanek racjonalistycznych decyduje się instytucję żywą i osobistą zastąpić bezosobową, abstrakcyjną, powoływaną w drodze zliczenia kartek do głosowania, wzmacniając bezosobowość wielogłowością ciała obieranego. Niewątpliwie dobre jest w tym systemie, że w myśl zasad demokracji przynajmniej teorytycznie każdy obywatel, a więc i każdy obywatel odpowiedni, zostać może cząstką owego zbiorowego króla. Faktycznie jednak system ten nie zapobiega oczywiście tworzeniu się grup, zdobywających technikę opanowywania mandatów i monopolizujących dostęp do parlamentu, a każdy teoretycznie równouprawniony w wybieralności obywatel, zanim osiągnie mandat, przejść musi przez ów osobliwy alembik poświęconych. Oto przywilej, kamarylla i pretendenci, tyle że zdemokratyzowani, z wyjątku uczynieni pospolitem zjawiskiem, regułą. System wyborów proporcjonalnych szczególnie potęguje to zjawisko, i chcąc rozszerzyć w istocie ścieśnia dostęp do parlamentu, bo osobowość już nietylko wyborcy, ale i wybieranego całkowicie przed ogółem zaciera, który faktycznie tylko pomiędzy temi grupami monopolowemi wybierać może, a więc traci więcej jeszcze teoretyczne zwierzchnictwo narodowe.

Obywatel więc pozostaje w systemie parlamentarnym na poziomie dość biernego narzędzia w akcie stanowienia władzy, jak nim był w akcie przysięgi dziedzicznemu władcy, tyle że ma w tym względzie większe złudzenia. Cóż mu bowiem czynić wypada? oddaje kartkę wyborczą na jednego z pretendentów lub na jedną z ich list. Najsampierw z przekonaniem, że w ten sposób

osiąga spełnienie marzeń. Za drugim razem zawiedziony głosuje na innego. Za trzecim widzi, że wszyscy ubiegają się o jego głos, gotowi są niekiedy nawet zań płacić, a zarazem topią go w powodzi frazeologji i demagogji. Więc albo gani w czambuł wszystkich i rezygnuje z roli w państwie, zostając malkontentem, albo waha się pomiędzy wszystkimi jeszcze w dniu wyborów i w końcu oddaje głos najniespodziewańszym dla siebie samego sposobem, — a z tych wahań jego wyrastaja w parlamencie zdecydowanie wrogie, jaskrawie przeciwstawne obozy, tworzą i zwalczają imieniem jego rządy, grożą wzajemnie odwołaniem się do wyborców i między innemi uchwalają prawa, których źródłem czy w tych warunkach zawsze jest poczucie obywateli, czy też niekiedy i Panama, Dojlidy lub koncern Stinnesa? Osobliwym zaś trafem demokratyzacja praw wyborczych sytuację pogorszyła jeszcze, bowiem wzmacnia wszystkie wady wymienione parlamentaryzmu, ponieważ tembardziej oddaje mandaty w ręce stronnictw silnych w technice ich zdobywania ze względu na potrzebę osiągnięcia o wiele większej liczby głosów, a nadto zmniejsza ułamek udziału obywatela poszczególnego w wyniku wyborczym, czyni wynik ten jeszcze bardziej przygodnym, głosowanie bardziej bezosobowem, a odpowiednio też i wybranego posła i wogóle parlament bardziej oddalonym i niezależnym od ogółu wyborców.

Drugą wadą zasadniczą parlamentaryzmu okazało się to, że bynajmniej nie jest on gwarancją dostateczną przeciwko temu, do czego zwalczania został jako organ reprezentacji wolnych obywateli powołany, mianowicie nie strzeże, jak pragnął Monteskjusz, narodu przed despotyzmem monarchy. Podział władz nie utrzymał się. Zbyt wielką stanowił potęgę parlament w porównaniu z rządem, ażeby nie zagarnął nad nim wpływu. Centralna władza wykonawcza z równouprawnionej i niezależnej stała się rychło w zasadzie odpryskiem władzy prawodawczej, właściwie była już nim w Anglji w momencie roztrząsań Monteskjusza. Trybuni ludu więc ze stróżów praw jego przeobrazili się w jego zwierzchników, pozostawiając sobie jednak przywileje, nadane w nieprzewidzeniu tej konsekwencji, jak np. nietykalność i t. d., co po przywłaszczeniu sobie faktycznem władzy wykonawczej stawało się zaiste królewską szatą. Powstał więc organ w równym stopniu jedynowładczy, jak poprzednio monarcha absolutny. Większość parlamentu, dziś ta, jutro inna, sklejona z tych czy innych stronnictw, w każdym wypadku uważała się za absolutnego władcę, — i w tym względzie parlamentarna opozycja jej nie przeczyła, raczej to uważając dla siebie za precedens pomyślny. Byłoby to może i sprawiedliwe, słuszne, roztropne, gdyby istotnie wszyscy obywatele byli sobie absolutnie równi, jednakowi i nadto luźni, to znaczy nie mający grupowych interesów. W życiu realnem atoli pozorna sprawiedliwość absolutnych rządów większości przekształciła się w gwałt, dla którego ustalono nawet termin t. zw. majoryzacji, a że ze względu na sposób faktyczny powstania parlamentów większość ich jest w istocie drobną mniejszością narodu, coraz się uciera i termin względem rządów jej bardziej przykry, zato starszy, — oligarchji.

Należy stwierdzić wszakże, że czysty parlamentaryzm nie utrzymał się, a obecne t. zw. rządy parlamentarne są najczęściej prostą ułudą. Kilka czynników działało na jego zgubę. Przedewszystkiem również demokratyzacja praw wyborczych. Niepodobna zaprzeczyć, jeśli będziemy mówili nie o kierunku, ale o poziomie pracy parlamentarnej, że wpływ rozszerzenia kręgu głosujących przynajmniej na razie okazał się raczej ujemny. Wybory posłów przez masy z życiem politycznem nieobyte sprzyjały wzrostowi czystej demagogji, która nie wszystkim elementom wyrobionym do sprawowania władzy wydawała się drogą do parl mentu godną. Posługiwać się zresztą wypadło ze względu na rozszerzenie ciała wyborczego płatnymi agitatorami, którym częstokroć wypadało płacić mandatami, niekiedy zaś oni z doświadczeń agitacyjnych miarkowali, że i stronnictwa nie święci lepią, a przez parlamenty dostawać się zaczęli i do rządów. Wszystko to obniżyło poziom parlamentów i dyskusje ich uczyniło równie demagogicznemi, przeznaczonemi dla galerji słuchającej lub czytającej, a celować w nich i wziętość osiągać zaczęli w miejsce rzeczowych referentów kunsztmacherzy cyrkowych zwischen-rufów. Gdy zresztą wyniki głosowania najczęściej są przed dyskusją wiadome, ciężar prac parlamentarnych przeniósł się z plenum do komisji. Tam oczywiście poszczególne kluby delegują swoich fachowców. Że jednak fachowcy ci wybrani zostali na posłów nie jako fachowcy raczej, lecz jako wyznawcy tej lub innej doktryny politycznej, więc i prace komisyjne jedynie zachwiały nieco zasadę bezpośrednich wyborów, ale ograniczyły się przeważnie do wyrażania poglądów stronnictw względem przedłożeń rządowych. Inicjatywa zaś prawodawcza posłów w praktyce zamiera.

Jednocześnie z tem władza wykonawcza przywraca dawną potęgę. Na to wpływa właśnie coraz posuwająca się fachowa jej organizacja ze względu na rozszerzanie się i specjalizację funkcji rządowych, z których wiele opiera się dziś na trudno dostępnej komisjom parlamentarnym technice prawdziwie naukowej. Odwrotnie do demokratyzacji parlamentu następuje arystokratyzacja rządu, w którym urzędowanie zależnem się staje od osiągnięcia wysokich cenzusów, odwrotnie do obniżenia jego poziomu fachowego tu następuje specjalizacja. To zaczyna dawać władzy wykonawczej już to znów nie równouprawnienie w podziale władz, ale przewagę nad parlamentem. W aparacie rządowym wytwarzają się odrębne pojęcia i własne tradycje, spoczywa nieomal cała inicjatywa prawodawcza, wręcz gwałcąca samą zasadę podziału władz, oczywiście wraz i z przewidywanemi przez Monteskjusza nadużyciami łączenia w jednem ręku władz różnych, a przeprowadzenie przez parlament projektów rządowych staje się częstokroć kwestją techniki lub poprostu formalnością. Parlament zaś nietylko nie może rządzić, ale i mianować urzędników, związki zaś zawodowe ustaliły faktyczną ich nieusuwalność, a więc i niezależność; najwyżej tedy poszczególni posłowie bocznemi drogami wprowadzają na posady swoich przyjaciół wzorem nepotyzmu z czasów monarchji. Wprawdzie parlament daje rządowi ministrów.

Niegdyś byli oni organizatorami pracy rządowej, dziś ta funkcja jest naogół w ręku stałych fachowców podsekretarzy stanu, minister jest najwyżej kontrolerem pracy rządowej przydanym od parlamentu, a że machiny raz ustalonej, rozbudowanej i pełnej własnej tradycji zmienić nie może, więc coraz częściej staje się raczej jej przedstawicielem w parlamencie, mając nadto za sobą z urzędu większość posłów, i tym zaczyna wreszcie przypadać ta sama rola dekoracyjna, do której nie tak dawno pragnęli ograniczyć zwierzchnika władzy wykonawczej.

A więc dziwną losu koleją system rządów parlamentarnych wrócił do punktu wyjścia: zrodził się ze zburzenia niezależnego aparatu rządowego i obecnie przechodzi przez chorobę, jeśli nie agonję, naskutek jego zmartwychwstania w dawnej potędze i niezależności. Ten sam absolutyzm rządowy, który burzyła rewolucja, znosząc monarchję, odradza się pod zwierzchnictwem faktycznie równie pozornem, innym sposobem ustalanem wielogłowego króla malowanego. Rola wyborcy staje się tembardziej fikcyjną. Rządzi w państwie parlamentarnem, podobnie jak w policyjnem, bezduszna machina, niezależna od społeczeństwa, nad niem stojąca i z góry narzucająca mu wszelkie urządzenia wewnętrzne według własnego planu, a asymilująca ze swoją tradycją tych, co kadry jej przychodzą uzupełniać, dla której obywatel jest po dawnemu biernym objektem rządzenia, numerem w rejestrze podatkowym, księdze ludności, spisie wojskowym i dodatkowo na liście wyborczej, a państwo jest mechanizmem, z siebie samego snującym swą strukturę, własną siłą pędzonym.

Wszystkich powyższych uwag krytycznych względem obecnych form czystego parlamentaryzmu nie poczyniliśmy bynajmniej w obronie monarchji lub przeciw republice, a tem mniej przeciw demokracji. W wywodach pozytywnych nie będzie nam chodziło o przywracanie form przeżytych i w dzisiejszym układzie społecznym zgoła nieaktualnych częstokroć, ale o krok naprzód. A to tembardziej, że w tak ogólnem postawieniu pytania: republika czy monarchja? które w okresach ubiegłych tyle walk wywołało i obecnie gdzieniegdzie siłą bezwładu wywołuje, dziś— niewątpliwie naskutek tych walk—odpowiedź w istocie jest dość obojętna, ponieważ mało co może przesądzać, gdyż w czasach teraźniejszych rubież pomiędzy temi ustrojami, ongiś tak jaskrawa, zatarła się zupełnie (a i przedrozbiorowa Rzeczpospolita umiała obydwa systemy kojarzyć), niepodobna bowiem w stosunkach europejskich spółczesnych wyobrazić sobie monarchji, w którejby przedstawicielstwo ludowe nie odgrywało roli konstytucyjnie pierwszorzędnej, a i ze strony powojennych reformatorów ustroju politycznego (faszystów i komunistów) nie zaproponowano żadnych zmian istotnych w konstrukcji rządu, wyżej scharakteryzowanej, jedynie w organizacji przedstawicielstwa ludowego, którego rola pozostała w zasadzie nienaruszona. To też w republikach, ustalających ustrój swój po wojnie światowej, dwie jeno kwestje konstytucyjne zajęły żywiej uwagę parlamentów: stanowiska prezydenta i izby wyższej, a jakkolwiek zostały

rozstrzygnięte, widać było, że i te zagadnienia straciły już w Europie na ostrości i znaczeniu, okazało się bowiem, że jakimkolwiek sposobem powoływany jest prezydent republiki i jakiekolwiek mu przysługują prerogatywy, czy istnieje izba wyższa i na jakim trybie konstruowania opiera się, wpływ ich faktyczny w stosunkach współczesnych jest, jakbądź formalnie jest zastrzeżony, w rzeczywistości żaden, a raczej personalny, zależny od wartości osób, nie od stanowiska przez nie piastowanego. To też i w Polsce, gdy Sejm Ustawodawczy pytania te rozstrzygał, raczej chodziło o doraźne korzyści poszczególnym stronnictwom. Wygląda, że kwestje te były wzdymane do znaczenia pierwszorzędnego, tylko żeby się nie zdradzić przed opinją z brakiem właściwego programu konstytucyjnego.

Tembardziej wywody powyższe nie zawierały w sobie obrony absolutyzmu królewskiego. Na celu miały one jedynie wskazanie paradoksalnego napozór faktu, jak nikłe zmiany w stosunku doń wprowadził w ustroju faktycznym państw rząd parlamentarny, jak niesłychanie mało odeszła Europa od historycznego przeżytku, jak wiele wad absolutyzmu zachował w tejże lub nieco zmienionej postaci parlamentaryzm, jak mało wprowadził nowych istotnych wartości. Jużcić pomimo te wywody niepodobna nie uznać, że parlamentaryzm, oparty o powszechne głosowanie, stanowi w dziejach ustroju w porównaniu z monarchją wielki postęp. Pomimo całej demoralizacyjnej strony agitacji przedwyborczej stanowi ona do pewnego stopnia szkołę polityczną, wychowując obywateli w aktywności względem państwa, a z drugiej strony — pomijając wszelkie usterki systemu — wolna w zasadzie emulacja obywateli w ramach wprawdzie przez życie ścieśnionych, ale bądź cobądź nieograniczona jaką warstwą czy cenzusem, stanowi również szkołę polityczną zwłaszcza dla kandydujących i wybieranych na posłów. W szczególności demokratyzacja praw wyborczych, zwężając znaczenie ich dla poszczególnych obywateli, lecz zato rozszerzając krąg uprawnionych, osiąga odpowiednio mniejsze wprawdzie wyniki wychowawcze, ale dla wszystkich. Dowodzenie zalet parlamentaryzmu w zestawieniu z absolutyzmem jest przecież dziś poprostu zbędnem i wcale nie jest niebezpiecznem dla siły, jaką stanowi, wytykanie mu, że nie spełnił zawartych w nim nadziei i nie odwiódł społeczeństw zbyt daleko od metod rządzenia, do których powstał w przeciwstawieniu.

Dotyczy to nietylko państw policyjnych, ale i tych szczerze parlamentarnych, które przeżyły poprzednio okres monarchji absolutnej. Absolutna monarchja wytworzyła zasadę bezwzględnego zwierzchnictwa państwa, uosabiając je w królu. Rewolucja poddała zasadę tę rewizji pod dwoma względami. Po — pierwsze deklaracją praw człowieka i obywatela ograniczyła pod niektóremi względami samo zwierzchnictwo państwa, które zatrzymało na progu rozmaitych „wolności". Wolność nabiera tu wyraźnego znaczenia wyzwolenia szeregu funkcji obywatela od regulowania przez państwo, — wolności od państwa, gwarancji przed jego zwierzchnictwem. Wyznanie religijne, piśmiennictwo, zrzeszenia,

zgromadzenia, przemówienia, ruch terytorjalny ludności, a poniekąd i nauczanie etc. zostały poza państwem, jako funkcje obywateli prywatne, nie państwowe, którym państwo postawiło jeno pewne granice. Drugą reformą było przeniesienie podmiotu zwierzchnictwa z osoby króla nominalnie na „naród" w całości jego, w znaczeniu sumy wszystkich obywateli, realnie na t. zw. organy zwierzchnictwa narodowego, to znaczy na władze centralne państwa, a przedewszystkiem na parlament. Poza temi zmianami natomiast istota zwierzchnictwa tak pojętego państwa nie uległa przeistoczeniu. Dzierżyciel zwierzchnictwa państwowego pozostał w istocie — mimo teorji podziału władz — jedynowładczym i wszechwładnym. Do tego nawet stopnia, że wolność obywatela została potraktowana jako dar państwa, który przez parlament może być zasadniczo w jakimś stopniu lub w zupełności cofnięty na czas wyjątkowy w drodze zwykłej, lub na stałe w drodze ustawodawstwa konstytucyjnego, a parlamentowi dane jest prawo w tej ostatniej drodze pozbawić obywatela i gwaranta niezależności jego od państwa — to znaczy niezawisłości sądu, która również wobec tego nie jest niczem innem, jak darem zwierzchnika, — nie zaś składnikiem jego. Wszechwładza parlamentu w porównaniu z absolutyzmem królewskim została nawet rozszerzona o tyle, że królowie faktycznie podlegali odpowiedzialności przed narodem, względnie odpowiadali za nich prawnie i konstytucyjnie ministrowie, gdy parlament jest absolutnie nieodpowiedzialny, co jest przeżytkiem pochodzenia jego nie jako zwierzchnika, lecz jako przedstawicielstwa i obrony ludu wobec zwierzchnika. To też nie znamy wypadków pociągania do odpowiedzialności parlamentów przez naród, a nawet względem poszczególnych posłów ustalono zasadę nietykalności, której ich tylko parlament może pozbawić. Zachowana, a nawet wzmocniona została w parlamentaryzmie i druga cecha absolutyzmu — to znaczy bezpośredni stosunek państwa i obywateli poszczególnych, abstrahowanych od jakichbądź ich więzi grupowych i właściwości indywidualnych, niwelacja. Ten stosunek bezpośredni państwa do obywateli był oczywiście fikcją, bo opierał się o biurokrację czyli o lokalne wieloinstancyjne odgałęzienia centralnego rządu z parlamentu wyłonionego, lecz bardzo od jego wglądu oddalone. Przez to zaś stosunek odwrotny—obywatela do państwa—stawał się szczególnie i paradoksalnie pośrednim, wobec niego bowiem państwo reprezentował urzędnik lokalny, na którego działalność mogła wywrzeć nacisk opinja jego nieinaczej, jak przez wybory do parlamentu, powołanie przez ten ostatni innego rządu, a przez ten — ewentualnie i w pewnych granicach — zmianę danego urzędnika. Ten nienaturalny przedział pomiędzy obywatelem a bezpośrednią jego władzą, stawiający pośrodku ich aż parlament i rząd, wbrew przypuszczeniom Monteskjusza właśnie wprowadził działalność ciał ustawodawczych ad hoc, a w większym jeszcze stopniu obok formalnej zależności od nich władzy wykonawczej centralnej — faktyczną nieodpowiedzialność lokalnej poza drogą sądową, ciasnemi ramami z natury rzeczy ograniczoną. Gdy obecnie zakres reglamentowany funkcji społecznych rozszerzył się znacznie w porównaniu z okresem

monarchji absolutnej i liberalizmu, stało się to rozszerzeniem kompetencji tychże samych organów zwierzchnictwa narodowego, to znaczy parlamentu i rządu. Kwestje, widocznie interesujące tylko pewne grupy społeczne lub też mające w nich tylko miarodajnych znawców, normowane są w dalszym ciągu zwykłą drogą ustawodawczą i regulowane przez aparat rządzący, na ogólnych zasadach rozszerzany przez dodanie nowych urzędów, departamentów i ministerstw, analogicznych do poprzednich, bez zastanawiania się, czy to funkcjom ogarnianym odpowiada. Staje się rzeczą publiczną kwestja społeczna — tworzy się ministerstwo pracy; zaczyna się regulowanie spraw sanitarnych — powstaje ministerstwo zdrowia; przestaje być obojętną kominikacja kołowa lub rzeczna — mamy ministerstwo dróg i mostów lub robót publicznych; zostaje aktualną reforma rolna, kolonizacja wewnętrzna i t. d. — i na to jest ministerstwo; a dalej sztuki nawet, spółdzielczości, wojennej aprowizacji, odbudowy etc., a jednocześnie w ministerstwach poprzednich coraz otwiera się nowe departamenty specjalne. Kierownicy tych ministerstw po dawnemu wychodzą z posłów większości parlamentarnej i na radzie ministrów głosują w sprawach polityki zagranicznej, organizacji poczt lub sądów oraz taryfy celnej. Wytwarza się paradoks wszechwładzy t. zw. państwa, a właściwie formalnej wszechkompetencji parlamentu i rządu, rzeczywistego zaś absolutyzmu urzędów. Dochodzi do tego, że podejmują się one nie regulowania już tylko, ale przeobrażania stosunków społecznych, np. reformy rolnej. Ci socjaliści zaś, co pragną przeprowadzenia całej rewolucji socjalnej za pomocą osiągnięcia większości parlamentarnej, zdają się wyobrażać sobie, że następnie parlament będzie regulował produkcję i podział bogactw zapewne za pomocą nowych specjalnych ministerstw, a referendum wyborcze będzie prowadzone pod hasłami technicznej organizacji warsztatów specjalnej pracy. Doszliśmy innemi słowy do tego stopnia rozwoju stosunków, przy którym czysty parlamentaryzm wyradza się w biurokratyzm i staje się poprostu absurdalnym. Co innego być mogło za pierwocin demokracji, gdy organy formalne zwierzchnictwa narodowego obejmowały nieliczne funkcje ogólnego znaczenia, a demokracja sama świeżo wchodząca na arenę dziejową wydawała się masą zbyt liczną napozór, ażeby mogła inaczej być traktowana niż w czambuł i ryczałtem, a zarazem tak niezróżniczkowaną była jeszcze, że nie przychodziły pomysły— zwłaszcza pod wpływem poprzedniego okresu absolutystycznego — wymagające innego dla kraju zarządu, jak tworzonego dla całej ludności przez powszechne głosowanie.

Wiek XIX przyniósł pod tym względem znaczne zmiany. Liberalizm, wyzwalający szereg funkcji społecznych od ingerencji państwa, przeminął zupełnie. Z drugiej strony rozwój demokracji uczynił ją z bezbarwnej masy szeregiem odrębnych i twórczych indywidualności, lud zarystokratyzował i zróżniczkował. W tych warunkach utrzymanie systemu dotychczasowej wszechwładzy paru organów zwierzchnich i ryczałtowego traktowania obywateli i spraw publicznych stało się niemożliwoscią. Zjawia się krytyka

parlamentaryzmu, świadcząca o tem, iż zaczyna mu braknąć dostatecznego autorytetu, i istotnie ustrojom dzisiejszym typu scharakteryzowanego grozi, iż nie będą wkrótce spełniały powołane przez nie organy funkcji władzy rzeczywistej. Już dziś częstokroć władza ta jest formalną tylko. Skoro bowiem parlament pod wpływem prasy, strejków robotniczych lub wielkich towarzystw akcyjnych decyduje coś, a zwłaszcza powzięte decyzje zmienia, okazuje się, że nie jest już wyrazicielem opinji i nie czuje w niej dostatecznego oparcia. Możliwe, że kombinacja parlamentu z prasą, strejkami i kapitalistami jest tej opinji bliższa, w takim razie mamy ustrój państwowy rzeczywisty lepszy od formalnego. Ale leży to tylko w granicach możliwości, bynajmniej nie dając pewności, nie mogąc bowiem tu charakteryzować owych nowoczesnych czynników państwo-twórczych w każdym razie musimy stwierdzić, że ani prasa nie jest czystym wyrazem czytelników, bo siła jej jest wyzyskiwana częstokroć przez grupy ludzi przeciw opinji, ani strejki nie są czystym wyrazem strejkujących z tegoż chociażby powodu, ani towarzystwa akcyjne nie są zdolne reprezentować czystego interesu chociażby nawet tylko produkcji krajowej i jej postępu. Rząd faktyczny prasy ma wprawdzie cechy bardziej naturalnego od parlamentaryzmu, ale dotyczeć to może tylko krajów o wielce wyrobionej kulturze umysłowej i specjalnie politycznej, a jednak oddaje przewagę niektórym tylko grupom i interesom, lepiej subsydjującym, a więc w tej liczbie interesom aparatu rządzącego, jaki jest. Tembardziej jednostronnym jest z samego założenia wpływ na rządy organizacji kapitału lub pracy najemnej. W każdym razie niewątpliwe istnienie wpływów na parlament i rząd nieformalnych ubocznych, poza głosowaniem wyborców, świadczy o tem, że pomiędzy władzą formalną a rzeczywistą istnieje widoczna rozbieżność i że przeto dzisiejsze zasady organizacji władzy formalnej są wyraźnie niewystarczające.

Wadą podstawową ustroju omawianego i teorji tego ustroju jest błędne określenie zwierzchnictwa państwowego. Przedewszystkiem ulega ono bardzo znacznym restrykcjom nazewnątrz. Minęły czasy względnej samostarczalności organizmu państwowego a pomimo wielu pomyślych starań o jej przywrócenie sploty rozmaitych wspólnych interesów i łączników pomiędzy państwami przesądziły podległość ich wzajemną. Niema w tym względzie pomiędzy niema nawet równości, przyczem nierówność zwierzchnictwa państwowego w stosunkach zewnętrznych może być formalną i tylko rzeczywistą. Formalna nierówność dotyczy więc np. organizacji państwowych, będących w stosunku metropolji a kolonji, państwa protegującego i państwa pod protektoratem lub w „sferze wpływów", państwa związkowego a państw je składających i t. d. W tym względzie istnieje cała gradacja, poczynając od państw mających więcej praw zwierzchniczych od własnego terytorjum i kończąc na państwie zdanem na łaskę i niełaskę innego. Ta nierówność formalna może być naturalną, jak w stosunku państwa związkowego do państwa składowego lub w stosunku państw, gdzie hegemonja polityczna idzie w parze z kul-

turalną i znajduje oparcie w samej opinji kraju podległego, jak to bywa niekiedy pomiędzy metropolją a kolonją, np. Anglją a Kanadą lub Australją. I bywa nienaturalną w razie oparcia jej na podboju, sile i przymusie. Niekiedy nierówność formalna zaznacza się nawet w traktatach przymierza i sojuszów pomiędzy państwami. Nierówność zaś rzeczywista, nieujawniona formalnie, wyraża się w faktycznej zależności jednego państwa od polityki, zbrojeń, eksportu, a choćby i kulturalnej tylko twórczości innego państwa. W dziedzinie tej niema szablonu i sploty są najrozmaitszych stosunków. Ale i poza nierównością zwierzchnictwa zewnętrznego państw istnieją liczne ograniczenia jego w postaci traktatów, konwencji i instytucji międzynarodowych. Wprawdzie oparte są zwykle na dobrowolnem przystąpieniu państw, ale dobrowolne ograniczenie zwierzchnictwa nie przestaje być ograniczeniem, zupełnie analogicznie do dobrowolnego uchwalenia prawa, np. przez referendum, wewnątrz państwa, poczem obowiązuje ono jednak najformalniej, a w stosunkach poszczególnych obywateli analogicznie do ochotniczej służby wojskowej, której dobrowolne rozpoczęcie nie zwalnia od rygorów wojskowych. Nawet gdy konwencje lub uchwały instytucji międzynarodowych przewidują dla ważności swej jednomyślność państw uczestniczących, jest to tylko tryb formalny decyzji, analogiczny do powstawania wielu obowiązków wewnątrz państw (związki drogowe, spółki wodne i t. p.) Obok formalnej i w tej dziedzinie równych ograniczeń zwierzchnictwa państwowego może być podległość wzajemna państw rzeczywista, a nieuformalizowana lub nawet zgoła nie reglamentowana: dotyczy to wielu dziedzin życia gospodarczego i kulturalnego. Innemi słowy, istnieje władza nadpaństwowa.

Oczywiście pożądanem byłoby ścisłe określenie jej kompetencji na zasadzie równości formalnej wszystkich państw. Ale to nie jest tematem naszych rozważań, dla których celu należało jedynie wskazać fakt istnienia tej władzy nadpaństwowej, a jednocześnie podkreślić, że zawiera ona w sobie zwierzchnictwo częściowe, ograniczone silnie od dołu uprawnieniami bezspornemi państw poszczególnych w ich wewnętrznych i nawet zewnętrznych stosunkach, do których ingerencja formalna owej władzy przystępu mieć zasadniczo nie może, oraz udziałem ich w tej władzy, jako składników. Pomimo tego udziału państw poszczególnych we władzy nadpaństwowej niepodobna jednakże uznawać jej zwierzchnictwa w stopniu, w jakim je piastuje, za stanowiące w istocie własność państw w układzie udział biorących i jedynie odstąpione przez nie na rzecz owej władzy nadpaństwowej, takie bowiem traktowanie owej cząstki zwierzchnictwa, przez władzę nadpaństwową posiadanej, jako pochodnej od państwa, darowanej przez nie, byłoby może częstokoć formalnie usprawiedliwione, ale w rzeczywistości stanowiłoby czystą fikcję prawną. Wyobraźmy sobie, że jakieś państwo w Europie nie zechciałoby odstąpić tej cząstki jego rzekomo zwierzchnictwa, a więc zdecydowałoby się nie przystąpić do konwencji pocztowej lub nie przyjąć poselstw lub konsulatów

innych państw: zapewne okazałoby się, że na to znalazłaby się ze strony „społeczeństwa narodów" nawet formalna egzekutywa. Czemże była wojna ostatnia ze strony wielu państw w stosunku do Niemiec, jak nie egzekutywą władzy nadpaństwowej za nieposzanowanie przez nie prawa międzynarodowego? Opiera się ono również na poczuciu obywateli, jak prawo państwowe, i cokolwiek się mówi o gospodarczych pobudkach udziału w wojnie powszechnej ze strony Wielkiej Brytanji lub Stanów Zjednoczonych, byłby on zapewne nie doszedł do skutku, gdyby poczucie prawne ich obywateli nie było poruszone i podrażnione pogwałceniem przez Niemcy neutralności Belgji i zlekceważeniem praw wojny morskiej.

Równie usprawiedliwioną byłaby i fikcja prawna wręcz odwrotna, że mianowicie zwierzchnictwo całkowite należy w stosunkach ludzkich właśnie do owej władzy nadpaństwowej, której państwa poszczególne są zaledwie mandatarjuszami. Fikcja ta miałaby również pewne usprawiedliwienie historyczne, ponieważ państwa obecne europejskie chętnie wywodzą się z światowych monarchji rzymskiej i Karola Wielkiego, a w średniowieczu przecież posiadały nawet zwierzchnictwo nadpaństwowe kościoła katolickiego i liczne urządzenia ogólnie uznane, jak prawo, język międzynarodowy i t. d., żyjąc wogóle w o wiele bliższej styczności duchowej, niż obecnie. Ponieważ świadkami jesteśmy ponownego rozwoju współzależności narodów, fikcja ta mogłaby nawet mieć dziś powodzenie. Istotnie, nawet urządzenia wewnętrzne poszczególnych państw podlegają już do pewnego stopnia reglamentacji międzynarodowej. Trzeba przypuszczać np., że państwo położone na światowych drogach, a nie utrzymujące tu komunikacji, zostałoby do tego skłonione przez obcych. Zasada zaś uznawania państw i ich ustrojów de facto i de jure ma już w sobie wyraźnie zawartą tę fikcję, że właściwie państwa zawdzięczają egzystencję i nawet urządzenia społeczności międzynarodowej. Słynne żądanie Wilsona detronizacji Hohenzollernów, jako warunku pokoju, a również przerwanie stosunków międzynarodowych z Rosją po przewrocie komunistycznym owemu uznaniu państw i ustrojów nadaje już wagę daleką od czczej formalności. Wreszcie traktat Wersalski wyraźnie tworzy z ramienia społeczeństwa narodów nowe państwa jak Polskę, Czechosłowację i t. d., i określa ich granice, a w traktacie o mniejszościach narodowych, niektórym państwom narzuconym, nawet staje na stanowisku, że władzę poszczególne państwa nad częściami obconarodowemi swej ludności sprawują z ramienia i na zlecenie zwierzchnictwa nadpaństwowego, jako jego mandatarjusze. Te wszystkie fakty i przesłanki nie zdolne są wszakże zaprzeczyć faktowi, że pełne zwierzchnictwo władzy nadpaństwowej w stosunku do państw poszczególnych stanowiłoby tylko fikcję prawną, bo oczywiste jest, iż istnieje liczny zakres czynności państwa, w których jego niepodzielna władza w warunkach normalnych nie może być uszczuplona, a uznanie państw, ustrojów ich i granic lub nawet formalne tworzenie ich przez traktaty międzynarodowe w rzeczywistości nie było niczem innem, jak

sankcją*). I np. już traktat o mniejszościach tę granicę przekroczył, wywołując u obywateli odczucie bezprawia, względem odnośnych państw popełnionego.

Innemi słowy, zwierzchnictwo państwowe jest podzielne. Część jego sprawowana jest zzewnątrz, przez formalne i nieformalne organy władzy międzynarodowej nadpaństwowej. I w tych stosunkach oczywiście może być władza naturalną, opartą na prawie i ewentualnie przymusie, jako jego sankcji, i formalną, opartą na przymusie i przemocy bez podstaw w prawie rzeczywistem. A ponieważ władza ta sprawowana jest na terytorjum poszczególnych państw, niema potrzeby wyobrażania dla niej istności pozaterytorjalnej. Możnaby ją określić, jako władzę sprawowaną w danem państwie przez organy realne lub idealne nadpaństwowe, a więc organy objektywnie, w tym lub innym stopniu pośrednim i podmiotowo jego, przez co jednak nie zbliżamy się do wyżej wyłuszczonej fikcji prawnej pełnego bezpośredniego zwierzchnictwa państwa w znaczeniu podmiotowem.

Z drugiej strony zaznaczyliśmy skłonność obecnego ustroju parlamentarnego do traktowania poszczególnego obywatela jako objektu władzy państwowej. Absolutyzm uczynił z tego regułę. Rewolucja nadała mu zwierzchnictwo pośrednie, podobne do udziału państwa we władzy nadpaństwowej, które on zresztą formalnie lub nieformalnie w każdym ustroju posiada w rozmaitych stopniach. Jednocześnie zaś rewolucja wymieniała dziedziny działalności, w których obywatel przestawał być objektem państwa, czynił się wolnym, stawał poza państwem. Dziedzin tych rewolucja bynajmniej jednak nie skodyfikowała, wymieniając te jedynie, które absolutyzm traktował jako podległe ingerencji państwa, a które rewolucja od tej ingerencji wyzwalała. Ale i absolutyzm uznawał przecież wolność od reglamentacji państwowej wielu dziedzin życia; nawet państwo policyjne pomimo pewnych prób eugenistycznych zatrzymywało swą wszechwładzę na progu ogniska rodzinnego; to samo dotyczyło wielu działań obywatela gospodarczych, np. wynikających z prawa własności, a w tym zakresie przecież i socjalizm wywłaszcza tylko środki produkcji i to nie każdej. Innemi słowy istnieje zawsze zakres czynności sprawowanych przez obywatela poza ingerencją władz państwowych, a traktowanie życia, mienia i wolności jego jako daru państwa zarówno historycznie, jak logicznie jest tylko zbędną fikcją prawną państwa policyjnego. Liberalizm ze stanowiska tej fikcji jest jakgdyby wyrazem pewnego niedomagania aparatu rządzącego, który jest za słaby do reglamentowania całego życia obywateli. Ideałem więc jest rzekomo faktyczna wszechwładza i wszechkompetencja jego, nic z działalności ludzkiej nie pozostawiająca poza swojem

*) Nawet w wypadkach, jak plebiscyt szlezwicki, granicę Danji określiła niewątpliwie wola i siła ludności miejscowej, w stosunku do której traktat wersalski był tylko konsekwencją, a ostateczna decyzja Rady Ambasadorów — sankcją; rzeczywiste tworzenie państw zzewnątrz miało miejsce tylko w zamaskowaniu protektoratu innego państwa (np. Albanja).

planowem oddziaływaniem. W tym też kierunku wiek XIX i początek XX poczynił znaczne postępy. Rozwój stosunków gospodarczych zakwestjonował już wiele niedawnych świętych wolności, i np. prawo własności dziś ma już zupełnie inne oblicze w zakresie przedewszystkiem własności przemysłowej; naskutek rozpowszechnienia towarzystw akcyjnych zasadniczo zmienił się jej podmiot, ochrona państwowa produkcji uszczupliła jej zakres, a stanowisko robotników poddało reglamentacji nawet objekt. Liberalizm przecież wychodził z założenia, że liczne czynności obywatela są obojętne dla państwa i dlatego powinny być pozostawione nieskrępowanej twórczości. Nawet państwa policyjne jeszcze kilkadziesiąt lat temu odstępowały organizacjom samorządowym, jako koncesję na rzecz obywateli, konserwację dróg lokalnych, policję sanitarną i t. d., bo to rzekomo tylko ich obchodziło. Dziś ten punkt widzenia nie jest do utrzymania. To też odbierają obywatelom władze centralne z powrotem te czynności wolne lub roztaczają nad niemi ścisły nadzór. W istocie niema już bodaj dziedziny życia obywatela, któraby była dla państwa obojętna: przy dzisiejszej wartości każdego warsztatu pracy, intensywnej wymiany i produkcji, a więc i każdej produkcyjnej jednostki stanowisko państwa jest od nich tak zależne, że już to nie z punktu widzenia kulturalnego lub humanitarnego, ale ze względów czysto państwowych chodzi mu o najmniejszą drożynę i o studnię zdrowej wody przy chałupie wiejskiej. I aparat rządzący zgodnie z tem coraz rozszerza swoją ingerencję i zakres działalności. Fikcja wszechwładzy jego i pozostawania niejakiej wolności obywatela od państwa w coraz mniej licznych dziedzinach życia jedynie z łaski aparatu rządzącego nabiera więc coraz większego uzasadnienia.

Nietrudno atoli dostrzedz, że fikcja ta tylko pozornie rozszerza pojęcie państwa, w istocie zaś znakomicie je zwęża. Jakkolwiek rozlegle określonaby została kompetencja aparatu rządzącego, fikcja wszechwładzy jego w istocie rzeczy sprowadza pojęcie państwa wyłącznie do ram organów zwierzchnictwa narodowego, naród i obywatela stawiając właściwie w pozycji formalnego mocodawcy państwa, rzeczywistego objektu państwa, ale poza państwem. A w rozwinięciu tego wniosku z zasadniczej fikcji nawet słownictwo prawne częstokroć przeciwstawia obywatela a państwo. Ponieważ zaś aparat rządzący przy najdalszem rozszerzeniu swej kompetencji nie jest zdolny objąć lub ująć w swe karby wszystkich dziedzin pracy obywateli, na których państwu nowoczesnemu zależy, tedy wymieniona fikcja prawna i przedmiotowo pojęcie państwa zwęża wbrew szczerej intencji jego najdalej idącego rozszerzenia.

O ile wszakże wejrzeć bliżej w owo pojęcie wolności obywatelskiej, pokaże się, że ma ona w istocie zupełnie inne znaczenie od nadawanego przez liberalizm. Np. wolność druku nie dotyczy bynajmniej działalności osobistej, prywatnej, na której nikomu poza piszącym nie zależy. Wiadomem jest doniosłe znaczenie prasy ściśle państwowe, olbrzyml wpływ na wszystkie dziedziny pracy aparatu rządzącego zarówno we względzie inicjatywy, jak

kontroli. To samo dotyczy wolności słowa, zgromadzeń, stowarzyszeń. Zarówno historycznie, jak logicznie wolności obywatelskie nie stanowią więc wyzwolenia od państwa pewnej dziedziny działań ludności, ale uznanie bezpośredniej władzy państwowej obywatela. Za pomocą prasy, dysput politycznych i zrzeszeń obywatel pracuje niewątpliwie w zakresie kompetencji państwa i właśnie wyraża swój udział w niem współtwórczy. A o ile zgromadzenia, prasa i t. d. dotykają działalności parlamentu, rządu i obywateli lub nawet życia międzynarodowego, stanowią one wypukłą ilustrację tejże władzy obywatela, którą sprawuje on w wyborach i zwykłem kontrolowaniu lub krytykowaniu, inicjatywie i aprobacie wszelkich zjawisk działalności państwowej.

To samo dotyczy działalności gospodarczej i kulturalnej. Niepodobna w czasach dzisiejszych — a pogląd ten cechował i średniowiecze — traktować pracę tę, co laissezfaire'yzm zalecał, jako obcą państwu. Od plonu na poszczególnym zagonie zależny jest byt jego. Obywatel nie istnieje poza państwem. Produkcja i komunikacje, układ społeczny i twórczość mózgowa obywateli, to wszystko są pierwszorzędne czynniki jego egzystencji i rozwoju. To też aparat rządzący nawet w te wszystkie dziedziny życia ingeruje obecnie, organizując statystykę spożycia, normując ceny, urządzając wystawy, dając premja, propagując płodność ludności. Ingerencja ta uwidocznia znaczenie państwowe tych faktów. Ale gdyby jej nie było, nie zmieniałoby to postaci rzeczy. I właśnie to, że stwierdza ona wagę państwową tych zjawisk, a jednocześnie w całości bez wolnego współudziału obywateli ich sprawować nie może, a raczej — reglamentując lub nie — opiera się na wolnem tworzeniu ich przez obywateli, dowodem jest, że i dziedzina życia ich rodzinnego, gospodarczego, duchowego, prawo własności, wolność zawodu i t. d. należą również do zakresu władzy państwowej obywatela.

Nawet w zakresie powinności i obowiązków obywatela dostrzeżemy tęż jego władzę. Po-pierwsze bowiem rzymskie przeciwstawienie prawa i obowiązku jest w nowoczesnem prawie publicznem przestarzałe. Jakże często prawo wyborcze nazywamy obowiązkiem obywatelskim, pojęcie wolności prasy łączymy z obowiązkiem dziennikarskim, a prawa własności czyż nie łączymy z obowiązkami należytego jej wyzyskania? Lud polski wogóle używa wyrazu „prawo“ w znaczeniu obowiązku. Prawo formalne tak często zaiste przeistacza się w obowiązek moralny, choćby dobrowolnie podjęty, iż zamiast o prawie i obowiązku należałoby w prawie publicznem mówić raczej o zakresie działania lub poprostu o obowiązku różnego rodzaju, z sankcją formalną lub tylko rzeczywistą.

Ale i pomijając ten wzgląd, same obowiązki obywatelskie formalne nadają obywatelowi władzę państwową. Powinność sądowa, nadając ławie przysięgłych, na której każdy ma obowiązek zasiadać, władzę sądzenia, a w tem uzgadniania kodeksu z poczuciem prawnem obywateli, — jest tego najwymowniejszym dowodem. Powinność podatkowa zawiera z jednej strony ograni-

czenie władzy aparatu rządzącego, który jak wiadomo faktycznie nie może śruby podatkowej ponad pewne granice nadużywać, a z drugiej jest jednym z największych bodźców tej aktywności państwowej obywatela, która go skłania do kontroli i współtworzenia organów państwa. Nawet powinność wojskowa w dzisiejszych funkcjach żołnierza, wymagających oden wielkiej samodzielności w decyzji bojowej, nadaje mu pewną władzę.

A więc niema zasadniczej różnicy pomiędzy obywatelem, pełniącym funkcje państwowe tu wymienione a powołanym sposobem wyboru lub mianowania do urzędowania w samym aparacie rządzącym, gdyż nie przestaje on i tu być obywatelem, obowiązki i władzę podejmującym z dobrej woli.

Do tego porównania nie przywiązujemy zresztą większej wagi, gdyż pomimo to jasnem jest, że pewien niezależny zakres władzy o charakterze państwowym, w poszczególnych ustrojach różny, lecz nawet w despotjach czy też państwach policyjnych jednakże szanowany, przysługuje bezpośrednio lub pośrednio obywatelowi, jako jego cząstka zwierzchnictwa państwowego. Oczywiście więc zbędną zupełnie staje się fikcja prawna, że ten zakres władzy obywatel zawdzięcza państwu, jak również fikcyjnem jest uważanie obywatela za mocodawcę władzy państwowej. Samo to przeciwstawienie obywatela a państwa nie jest słuszne. Można mówić jedynie o władzy państwowej poszczególnego obywatela z jednej strony, a władzy państwowej centralnej z drugiej. Tu znajduje potwierdzenie porównanie państwa z organizmem. Jak organizm rządzi komórkami za pomocą odnośnych organów, tak komórka rządzi organizmem, dając mu rozkwit lub niemoc. Obywatel jest niewyspecjalizowaną komórką organizmu państwowego. Jakkolwiek formalnie ustalany jest zakres władzy obywatela a centralnej, walka toczy się tylko o granice. W każdych granicach atoli pozostaje pewne zwierzchnictwo obywatela, niezależne od uznania władzy centralnej i odwrotnie, nie może bowiem być ani państwa bez obywateli ani obywateli bez więzi wzajemnej, będącej istotą państwa. A pomimo całej współzależności i tego czy innego rozgraniczenia uprawnień na całość się składa pewien zakres odrębnego niezależnego życia i władzy tak obywatela, jak organów centralnych państwa. Organizm państwowy bowiem w hierarchji organizmów jest stosunkowo pierwotny, i atomy jego mózgu są rozproszone po całem ciele. Uporządkowanie ich nie może być poczynione za pomocą zlekceważenia ich większej części, ale jedynie w drodze ustalenia podziału ich pracy. Tu właśnie godzimy poniekąd szkołę policyjną z liberalną. Pierwsza ma rację o tyle, o ile rozszerza pojęcie władzy i funkcji państwowych, ogarniając niem całe życie obywateli. Niema jednak racji, gdy kusi się o opanowanie jego zupełne przez jednostronną władzę aparatu rządzącego. Druga więc ma rację, gdy przeciw temu protestuje, pozostawiając wiele dziedzin pracy niezależnej twórczości obywatela. Ale obydwie błądzą, uważając iż ta ostatnia znajduje się już poza państwem i sprowadzając państwo w istocie jednakowo do samych władz centralnych jego. To też gdy pozostawienie ja-

kiejkolwiek funkcji obywatela poza ingerencją władz centralnych jest solą w oku szkole policyjnej, liberalizm konsekwentnie brany prowadzi do czystej anarchji. Postulat podziału zwierzchnictwa usuwa paradoksalność teoretyczną obu, sprowadzając spór na tory czysto praktyczne, jak określić kompetencję obywatela a jak władz centralnych w tych dziedzinach pracy państwowej, gdzie może być przesuwana. Normy w danych warunkach naturalne oczywiście istnieją, i poszukiwanie ich stać się winno szczególną troską zarówno teorji, jak praktyki konstytucyjnej. Podział zaś władz, o którym mówił Monteskjusz, dotyczył jedynie podziału kompetencji pomiędzy poszczególnemi organami władzy centralnej, a w tem mógł być o tyle o ile słuszny, chociaż w czystej formie nigdzie utrzymać się nie mógł. O wiele donioślejsze znaczenie ma jednak ustalenie podziału władz pionowego, a w tem trzy stopnie stanowią władza państwowa obywatela, władza centralna państwowa i władza nadpaństwowa. Wyczucie tego podziału nie obce zresztą było Monteskjuszowi, gdy wyodrębniał i uniezależniał władzę sądową, jako źrenicę wolności obywatelskiej, a w istocie dając w ten sposób wśród władz centralnych gwaranta władzy państwowej obywatela. To też jednem z charakterystycznych usiłowań państwa policyjnego była zawsze swoista unifikacja sądownictwa z aparatem administracyjnym i faktyczne podporządkowanie wyroków widokom jego, skąd ten okrzyk pełen zdumienia: il y a des juges à Berlin!

Przed ustaleniem norm władzy w podziale jej pionowym, należy uczynić jasnem samo pojęcie obywatela uprawnionego do władzy. Przecież już rewolucja francuska dzieliła obywateli na czynnych i biernych, a jakiekolwiek wysuwała podstawy do tego rozgraniczenia, zasadniczo myśl była zdrową. Następnie zaniechano tego podziału, proklamując stopniowo równość powszechną. Równość ta ma liczne ograniczenia formalne. Traktowane są one wprawdzie jako wyjątki, nietrudno jednak dostrzedz w tych wyjątkach system. Ze stanowiska równości przecież nawet cenzus wieku niema usprawiedliwienia. To samo dotyczy cenzusu płci, o ile jest stosowany, a charakterystyczne jest, że niekiedy znoszony jest najsamprzód względem kobiet niezamężnych. Z reguły od praw politycznych odsuwa się cywilnie ubezwłasnowolnionych, żebraków, przestępców, chorych umysłowo, wojsko, niekiedy analfabetów. Gdzieniegdzie obdarza się głosem dodatkowym ojców rodzin. Ograniczenia i przywileje są tak różnorodne, iż mimowoli powstaje pytanie, jakiej grupy obywateli szuka prawodawca, ażeby ją uprawnić do władzy państwowej?

Tej oczywiście, którą państwo najbardziej ceni, a wskazuje ją wiedza najbardziej państwowa, jaką stanowi statystyka ludności. W tem, że nauka ta przestała już służyć zaspokojeniu zwykłej ciekawości, a od ogólnych liczb ludności przeszła do szczegółowego ich grupowego badania, uderza szczególnie wyszukiwanie i szacowanie grup produkcyjnych, a pod tym kątem widzenia dopiero nabrała praktycznego znaczenia statystyka wieku, płci, zawodów, kalectw i t. d., w statystyce zawodów zaś odróżnianie

pracowników samodzielnych od osób z ich pracy utrzymujących się. Chodzi o aktywność gospodarczą obywatela. A porównywanie z tem zasad prawa wyborczego nasuwa wniosek, że właśnie ta aktywność gospodarcza jest podstawą do udzielenia obywatelowi władzy państwowej. Wyjątki więc z powszechnego prawa głosowania dotyczą obywateli gospodarczo biernych lub ujemnych. Oczywiście poglądy na aktywność gospodarczą są różne, zależnie od układu społecznego i pojęć prawnych środowiska. Gdy w jednem społeczeństwie ludność nieosiągająca pewnego minimum dobrobytu, robotnicy najemni, kobiety pracujące w gospodarstwie domowem, ludzie nieposiadający pewnego cenzusu wykształcenia, są uznawani za wielkości w gospodarstwie narodowem bierne, a za czynnych tylko obywatele posiadający własność i t. d., komuniści znów zgodnie ze światopoglądem swym sprowadzają aktywność gospodarczą, jako podstawę prawa wyborczego, wyłącznie do pracy bez oparcia dochodu na wyzysku jakiejbądź siły najemnej, w zwykłych warunkach pojęcie aktywności gospodarczej rozpowszechnia się na każdy sposób samodzielnego utrzymania, choćby z wynajmu lub nawet pracy domowej, byle gospodarstwu narodowemu przysparzane były przez danego obywatela nowe wartości, czy podstawą ich jest kapitał wielki lub mały, czy praca ściśle mówiąc gospodarcza, czy intelektualna, aby to było utrzymywanie się o własnych siłach, nie zaś z zarobku głowy rodziny, filantropji i t. p. To właśnie w skrócie stanowi podstawę głosowania powszechnego, zastrzeżonego poszczególnemi wyjątkami. Skrótem wygodą powodowanym jest i granica wieku, uprawniającego do władzy państwowej, wzięta jako przeciętna dochodzenia obywateli do aktywności gospodarczej. Z tego też powodu najtrudniej były uznawane prawa polityczne kobiet zatrudnionych przy ognisku męża z jego dochodów utrzymywanem, bo w tem najpóźniej zaczęto dostrzegać aktywność gospodarczą. Oczywiście lepiejby było w miejsce wielorako zastrzeganego skrótu, zawartego w określeniu powszechnego głosowania, pozytywnie ustalić pojęcie czynnego obywatela, zwłaszcza iż nadawałoby to w poczuciu ogółu większe i słuszniejsze uzasadnienie prawom politycznym obywateli. A póki tego nie czyni praktyka, powinna przynajmniej uwidocznić teorja.

Oczywiście stopień aktywności obywatela jest różny, a stąd uzasadnienie dla pluralizmu, który jednak ze względów chociażby praktycznych, jako zawodzący oczekiwania, nie jest zwykle popierany przez praktyków. Teoretycznie jednak stwierdzenie i zbadanie różnych stopni aktywności obywateli ma znaczenie o tyle zwłaszcza, o ile dotyczy ona dziedziny jej pochodnej, to znaczy władzy ich ściśle politycznej, bo na niej opiera się cała budowa władz centralnych państwa. Na razie zaznaczamy, że w czasach dzisiejszych pojęcie jednostki nie tylko czynnej, ale i uprawnionej powinno być rozciągnięte i na osoby prawne, które stanowią przecież samodzielne i wydajne jednostki gospodarcze. W stosunku do własności ziemskiej to się czyniło niekiedy, przyznając jej, jako objektowi podatkowemu, prawa polityczne podmiotowe,

wyrażane przez właściciela lub prawnego zastępcę, chociażby tych praw z innych tytułów nie posiadał. W dzisiejszych stosunkach należałoby te prawa rozciągnąć na wszelkie osoby prawne, jak spółki, stowarzyszenia, związki, co zwłaszcza ma znaczenie w zarządach lokalnych lub specjalnych państwa. Rola dziejowa jednostki największe to zagadnienie socjologiczne. Jak wyżej było zaznaczone, tylko pierwociny demokracji zaznaczyły się pewnem lekceważeniem roli dziejowej jednostki, która, jakby się zdawało, tonąć musi w zanadto masowym dopływie obywateli czynnych, ażeby stanowić w polityce mogło coś innego, niż abstrakcyjna przeciętna tej masy porządań i nastrojów. Dalszy rozwój demokracji przeciwnie podnosił rolę jednostki w społeczeństwie przez otoczenie jej twórczości opieką i szacunkiem, a nawet samą „wielkość“ zdemokratyzował zarówno przez ułatwienie jej osiągnięcia szerszemu kręgowi obywateli, jak przez nadanie większej wagi w społeczeństwie czynnościom i czynom, w pojęciach poprzednich niehistorycznym i niepaństwowym. Stąd ustalona przez wielką rewolucję niwelacja obywateli straciła rację, jest dla dzisiejszych pojęć antydemokratyczną. Wypływają z tego doniosłe wnioski dla dalszych wywodów pracy niniejszej.

Rozważania powyższe pozostałyby jałowe, gdyby pominąć normy władzy służącej poszczególnym stopniom jej pionowego układu. Uogólnienia teoretyczne, do których doprowadziły one w wyniku krytyki czystego parlamentaryzmu, dotyczą przecież każdego ustroju państwowego. To też stanowić mogą jedynie przygotowanie do postulatów pozytywnych praktycznych. Atoli przystępując do nich spostrzedz nietrudno, iż ustalenie norm władzy nadpaństwowej leży poza granicami możliwości ustawodawstwa jednego państwa, z drugiej zaś strony, jakkolwiek traktując władzę suwerenną jednostki, niepodobna zakreślić jej z natury rzeczy kompetencji zbyt szerokiej, a poleganie na tem, że z nieskrępowanej działalności luźnych obywateli w myśl poszczególnych jej interesów sama przez się wyrośnie harmonja całości, zaprowadziłoby nas do racjonalistycznych założeń liberalizmu, przez doświadczenie niestwierdzonych i z dzisiejszym splotem stosunków między ludzkich niezgodnych. Tedy pozostając w ramach uogólnień poprzednich przecież w niczemby się bodaj praktycznie nie odmieniło nadmiaru władzy organów centralnych państwa i nie usunęło poddanych wyżej krytyce braków czystego parlamentaryzmu.

Główną jego wadą, jak to niejednokrotnie już podkreślane było, jest pochodząca z absolutyzmu, a więc dotycząca i ustrojów pomiędzy niemi pośrednich, tendencja niwelacyjna w stosunku do obywatela. Absolutyzm traktował wszystkich obywateli jako zasadniczo do siebie podobnych. Wobec tego wystarczyło jedynowładztwo dziedzicznego króla i przezeń tworzonego rządu. Rewolucja przeciwnie wytworzyła pojęcie indywidualnej odrębności i wartości obywatela, wyzwoliła więc go, obdarzając wolnościami, które mu dawały możność różnicowania się, a władzę w państwie oddała w ręce arytmetycznej przeciętnej wszystkich obywateli, co

jednak nie przeszkodziło absolutyzmowi władzy centralnej, a nawet wywołało reakcję w kierunku dalszego jej wzmożenia. Innemi słowy wnioski organizacyjne były zasadniczo analogiczne zarówno z pojęcia absolutnego podobieństwa, jak i absolutnej różności obywatela. Hypertrofja władzy w ręku organów centralnych państwa pozostawała.

Temu zaczyna powoli zapobiegać praktyka polityczna parlamentów i rządów w państwach, charakteryzowanych jeszcze siłą tradycji jako kraje czystego parlamentaryzmu. Reakcja, niezawsze jeszcze dość radykalna, niekoniecznie uwidoczniona w ustawach konstytucyjnych i częstokroć w małym jeszcze stopniu odczuta przez ogół zarówno w założeniach, jak skutkach, idzie stale i powszechnie w jednym kierunku. Polega mianowicie na zupełnie zasadniczej rewizji podstawowego określenia obywatela, jako abstrakcji arytmetycznej, wartościowej dla państwa nie sama przez się, lecz dopiero w wynikach masowego podsumowania. Dalszy rozwój demokracji podążył tedy w kierunku uznania poszczególnych podobieństw wewnątrz masy obywateli, cechujących jej części, a więc układu ich grupowego i więzi grupowych. Grupy te oczywiście istniały nieprzerwanie, znikały i powstawały, obywatele mieli zawsze poczucie przynależności grupowej, ale państwo lekceważyło to lub lekceważyć usiłowało, a nawet czynnie zwalczało, dopatrując się w podziale grupowym społeczeństwa źródła przywilejów stanowych lub rodowych, i przeto wraz z niemi znosiło pierwiastki wartościowe, zawarte w więziach grupowych obywateli, a przez długi czas podejrzliwie traktowało nawet zwykłe prywatno-prawne zrzeszanie się ludności w związki celowe. Wynikało stąd tak dalece posunięte rozproszenie obywateli, że aparat rządzący osiągnął nad niemi przewagę tyle znaczną, iż nawet polityczna ich wolność czy właściwie władza została zagrożona, a sąd, jako jej jedyna gwarancja, nie miał oparcia w skupionej sile obywateli i łatwo ulegał naciskowi tegoż aparatu. To musiało wywołać reakcję. Ażeby stworzyć potęgę, któraby się mogła przeciwstawić wszechwładzy jego, obywatele z konieczności szukali sobie podobnych i blizkich i wraz z nimi zgrupowani bronili przed wszechwładzą rządu, co uznawali za swoją kompetencję. A gdy rząd przeciw temu opierał się o swoje prawo przymusu, ugrupowania te jęły się przymusu wobec rządu. Rząd wprawdzie opierał się o t. zw. większość narodu. Ugrupowania poszczególne wszakże, niewątpliwie stanowiące mniejszości, przeciwstawiały tej „majoryzacji“ fakt, iż w całokształcie narodowym są cząstkami nieodzownemi, i przeto żądały, by słuszne ich interesy były przez całokształt uwzględnione, albo też z nim uzgodnione. Wykazywały, że nie są tylko objektem rządzenia, lecz podmiotem państwa, trzymającym w ręku tyle nici związku państwowego, że postawa względem rządu poszczególnych ugrupowań przestała być dlań obojętna. Gdy trwał przy majoryzacji, używały zależnie od grupy rozmaitych represji, które wszystkie dadzą się podciągnąć pod pojęcie strejku, to znaczy pozbawiania całokształtu narodowego tych wartości, które dlań dane ugrupo-

wanie przedstawia, przez co funkcjonowanie całokształtu się nadwyręża. Rząd większości stawał się więc absurdem lub fikcją, a nie załatała tego najskrupulatniejsza reprezentacja mniejszości wszelkich w parlamencie, jak głosowanie proporcjonalne i t. p. Oczywiście, opieranie linji rozwojowej państwa na przypadkowych wynikach walk i zatargów większości z mniejszościami nie jest dlań pomyślne, ażeby rząd trzymał się przymusem t. zw. większości i ustępował znów przed przymusem grup, bo broń strejkowa w powyższem szerokiem rozumieniu wyrazu jest tak dotkliwa zarówno dla funkcjonowania organizmu państwowego jak dla grupy, która po nią sięga, że jest zawsze ostatecznością. Z tego wynika, pomijając szkody bezpośrednie, że dotyczy jedynie wypadków jaskrawszych, a i w tych stanowi tylko swoiste liberum veto, czyli istotną i stałą współtwórczość grupy w całokształcie państwowymi któraby zapobiegała z góry rozdźwiękom, pomija. Z drugiej strony, broń strejkowa, jako zasada współrządzenia grup z organami całości, stawia w sytuacji niekorzystnej warstwy i grupy, nie mogące z niej robić użytku, choćby nie były mniej od innych w układzie społecznym nieodzowne.

Wypadło tedy poddać rewizji samą koncepcję państwa. Już niepodobna go traktować, jako przygodnej sumy jednostek, której część choćby największa może narzucać wolę całości, bo z tego założenia wynikałoby, że właściwie części pozostałe są w tej całości zbędne. Państwo jest organizmem, w którym poszczególne organy układu wewnętrznego historycznie powstały celem zaspokojenia potrzeb i pełnienia tych lub innych funkcji całości. Organizm nie może się z niemi nie liczyć, nie może ich majoryzować, bo wszystkie sa niezbędne dla prawidłowego jego funkcjonowania. Owszem, dla zdrowia całości niezbędnem być może wyjątkowo dokonywanie tych czy innych kosztem poszczególnych organów operacji. Nie przeczy to jednak zasadzie, że państwo w dzisiejszem zróżniczkowanem społeczeństwie opierać się musi w rządzeniu na kompromisie grup, z których się składa. To bowiem dopiero stanowi gwarancję zarówno dla jednostki, że jej poszczególne potrzeby lub interesy, na podstawie których należy do pewnej grupy, nie będą zlekceważone przez system rządzenia, jak dla państwa, że sprawnie funkcjonować będzie organizm jego, gdy poszczególne organy mają wolny oddech. Wraca świat do zapomnianych pojęć średniowiecza, zgodnie z któremi obywatel nie może być całkowicie pochłonięty przez organizację całości państwowej ani w indywidualnej odrębności zamknięty, bo to nie wystarcza na zaspokojenie potrzeb ani jego ani całości, że należy nadto do grupy sobie wewnątrz państwa szczególnie blizkich lub podobnych, która stanowi ogniwo łączące go z całością i jej organami we wszystkiem tem, w czem stosunek bezpośredni tych organów a jednostki nie jest dostateczny.

Ostatnie zastrzeżenie ma na celu wskazać, że wady podstawowej czystego parlamentaryzmu, pomimo podkreślonej wyżej zasady mu właściwej niwelacji obywateli, nie należy szukać w trybie tworzenia władz centralnych. Raczej należałoby za słuszne

i racjonalne uznać istnienie pomiędzy władzami państwa jednej, opartej na równem traktowaniu wszystkich obywateli. Różni w wielu względach, pod niektóremi są podobni, w tem, że są obywatelami, że tworzą całość państwową. A jakkolwiek aktywność ich i w tej dziedzinie ujawnia się w stopniu niejednakowym, zalecają w czasach obecnych nie tylko oportunistyczne, ale i wychowawcze pobudki utrzymanie ich równego wobec władz centralnych prawa i bezpośredniego z niemi stosunku, niepodobna bowiem tracić zawartych w nich wartości w myśl zasady wielkiego rewolucjonisty, ze zmieniać nie należy złego, ażeby nie uronić tkwiącego w niem dobrego, a nadto dlatego, że i samo złe jest dobre przez to, że trwa. A więc i organizacja centralnej władzy wykonawczej i stosunek jej do parlamentu winien być zasadniczo zachowany, a jeśli nawet nasuwają się mniej lub więcej poważne korekty względem nich, dążyć należy raczej do osłabienia ujemnych ich akcesorjów, aniżeli do zasadniczej reorganizacji. Leczyć je należy przedewszystkiem od tego, co stanowi najistotniejszą ich wadę — od nadmiaru kompetencji.

Po tej właśnie drodze poszła praktyka polityczna europejska, najsamprzód w zakresie spraw dotyczących religji. I ta bowiem niegdyś, a w państwach policyjnych, jak świadczy Kulturkampf Bismarcka lub prześladowania religijne w Rosji, do ostatnich czasów wchodziły w zakres ingerencji władz państwowych zgodnie z zasadą: cujus regio ejus religio. Strychulec rządowy nie mógł wszakże ujednostajnić tych rzeczy i ostatecznie zrezygnował. Proklamowano wolność sumienia, jako rzekomo prywatnej rzeczy poszczególnego obywatela. Atoli ani rząd nie ustąpił pod naciskiem luźnych obywateli, lecz organizacji, ani religja nie stała się rzeczą prywatną pozapaństwową, lecz organizacją jednej z najdonioślejszych funkcji współżycia państwowego. Co się nazywa tolerancją religijną nie stanowi wcale indyferentyzmu państwa, lecz jedynie zrzeczenie się przez władze centralne państwa tego, co za swoją kompetencję uważały, na rzecz specjalnych ugrupowań, to znaczy kościołów, które ustalają samodzielnie tak dogmaty, jak zasady zarządu i hierarchji wewnętrznej, fundusze kościelne i opodatkowanie wiernych. Kościół więc jest organizacją wybitnie państwową i publiczno-prawną, w państwie wpływową, aparat rządzący zaś w ramach autonomji kościołów reguluje współżycie ich na podstawie kompromisu, a uznając ich charakter państwowy otacza je opieką rządową, oczywiście równą, i nawet uposaża w środki, poszanowanie swe posuwając względem nich do zwalniania duszpasterzy, a niekiedy wyznawców sekt poszczególnych w uznaniu przekonań ich od powinności państwowych. A to wszystko nie czyni przecież państwa federacją grup wyznaniowych. Władze centralne jeno pozostawiły sobie ustalenie granic zewnętrznych kompetencji ugrupowania i zasad kompromisu ugrupowań jednego rodzaju, w ramach zaś tych granic i zasad pozostawiło im autonomję, to znaczy władzę, uznając iż one są najbardziej kompetentne do jej sprawowania. Tę specjalizację zarządu wprowadza się nawet wówczas, gdy całe państwo stanowi

jedno ugrupowanie tego rodzaju, w danym przykładzie religijne. Inny przykład analogiczny rezygnacji władz centralnych z części zwierzchnictwa stanowi organizacja rozjemstwa w zatargach przedsiębiorców i robotników. Strejki, lokauty i t. d. godzą przecież i w ich interesy, i nadwyrężają spokój oraz dobrobyt państwa, a powodując ingerencję rządu, prowadzą do bolesnych wstrząśnień całego organizmu. Pomimo jednak, że państwu zależy na produkcji, dobrobycie robotników i t. d., uważa ono, że nie jest rząd kompetentnym do regulowania tych spraw, polega więc na organizacji rozjemstwa samorządnej, przypuszczając, iż gdy organizacje przemysłowców z jednej strony, a związki robotnicze z drugiej osiągną zgodę i do analogicznych przyjdą wniosków, to stanowi lepszą stosunkowo gwarancję dla rozwoju społeczno-gospodarczego państwa, aniżeli ingerencja i reglamentacja rządu, z sprawami temi mniej zżytego, mniej więc kompetentnego. W ten sposób i te organizacje mają formalnie uznany charakter państwowy publiczno-prawny, bo umowy pomiędzy przedstawicielstwami odnośnych związków następnie obowiązują wszystkich członków danego ugrupowania społecznego, chociażby do tych związków nie należeli. Stąd jeden krok do wprowadzenia związków przymusowych, obejmujących wszystkich obywateli odnośnego zawodu. I te powstają obecnie, jako izby handlowe, przemysłowe, rolnicze, pracy najemnej, lekarskie, adwokackie i t. d., odnawiając ściśle analogiczną tradycję organizacyjną średniowiecza.

Większe jeszcze znaczenie mają organizacje samorządu terytorjalnego, czyli publiczno-prawne ugrupowania obywateli lokalne. Ze strony nietylko rządów policyjnych, ale i parlamentarnych uznanie ich wymagało najwięcej poświęcenia. Z jednej bowiem strony władza centralna w tym wypadku ustępowała kompetencji na rzecz ugrupowania o analogicznie różnolitym układzie wewnętrznym, jak całe państwo, a więc, jakby się zdawało, niebardziej kompetentnego, a rezygnowała z drugiej strony na rzecz jego najwięcej z głównej zasady swej — unifikacji obywateli, bo tu trzeba było z góry godzić się na to, że kwestje jednakowe różnie przez poszczególne ugrupowania lokalne będą rozwiązywane, a więc że główna zasługa rządów absolutnych—zjednoczenia zarządu — upadnie, osiągnięta zaś przez nie spójnia państwowa rzekomo narażona zostanie na rozluźnienie. Życie atoli dowodziło prawd wprost przeciwnych. Po-pierwsze więc tego, że w szeregu dziedzin pracy państwowej samorząd bez porównania jest bardziej kompetentny od rządu centralnego i jego odgałęzień lokalnych przez to samo, że jest bliższy odnośnych zagadnień i lepiej się z niemi zżył; po-drugie tego, że inny wprawdzie niż w średniowieczu, ale istnieje szereg dziedzin pracy państwowej, który może być rozwiązywany różnie na poszczególnych terytorjach państwa, a nawet zależnie od osobliwości danej grupy lokalnej powinien i na tem zyskuje; wreszcie po-trzecie, że samorząd lokalny nie tylko nie zrywa spójni państwowej, lecz dopiero ustala normalny i naturalny stosunek pomiędzy obywatelem a władzą centralną. Samorząd bowiem jest organizacją, w której udział oby-

watela wcale nie jest tak odległy i niemal abstrakcyjny, jak w państwie; tu więc on zbliża się z pracą publiczną, kształci się w niej, wyrabia aktywność państwową, przez co w ustaleniu władz centralnych i w stosunku do nich jest bardziej świadomym i użytecznym obywatelem. Tu więc właśnie wytwarza się spójnia organiczna i podmiotowa obywatela z państwem, gdy spójnia formalna wyrażona w podległości jednemu aparatowi rządzącemu jest mechaniczną i przedmiotową, a już ten sam charakter spójni samorządowej podwaja siły państwa. Jednocześnie kształtuje się właściwie stosunek odwrotny — władzy centralnej do obywatela. Istotną bowiem rolą rządu w omawianym szeregu dziedzin pracy państwowej nie jest bynajmniej praca bezpośrednia. Gdy rząd bierze ją w ręce, stosunek pomiędzy nim a obywatelem wytwarza się nienormalny i nienaturalny, raczej odwrotny do naturalnego. Rząd w tym razie stawia obywatela w niezwykle dogodnej sytuacji widza i krytyka, który będąc jedynie objektem rządu, patrzy jakby zzewnątrz na wykonywane nad sobą doświadczenia rządowe, i zależnie od sytuacji i temperamentu łaskawie pobłaża, łagodnie krytykuje lub też oburza się i buntuje, a rząd, prasa jego i rzecznicy, posądzani częstokroć o osobistą interesowność i nawet niesumienność, siedzą nieustannie na ławie oskarżonych, tłómaczą się z niedokonanych lub źle dokonanych rzeczy, usterek, braków i niedomagań, prosząc stale obywatela, zwłaszcza w okresie przedwyborczym, o jaką taką względność i cierpliwość. Zwłaszcza gdy chodzi o służbę wykonywaną masowo, przez bardzo licznych urzędników, rząd z natury nie jest w stanie zapewnić jej wysokiego poziomu, np. w zakresie szkolnictwa elementarnego, policji bezpieczeństwa, i w tych dziedzinach z ławy oskarżonych poprostu nie może się podnieść, a posądzenia o tandetność pracy rządowej tem łatwiej znajdują rozpowszechnienie, że powstające obok rządowych odnośne instytucje społeczne, jak szkoły prywatne, policje specjalne, osiągają częstokroć poziom znacznie wyższy. Rozpowszechnia się stąd bolesna opinja, że co robi rząd, to jest robione źle, że rząd „darmo bierze pieniądze". Rząd staje i państwo stawia na cenzurowanem. Stosunek fatalny dla państwa, sztuczna hodowla malkontentów i złych obywateli.

Natomiast naturalnym stosunkiem rządu do obywatela to nie jest praca zań i przepraszanie go za mierne wyniki. Władza centralna powinna raczej występować w charakterze inicjatora, instruktora i kontrolera pracy obywatela. Inicjatywa, instrukcja, kontrola dziś idą z dołu i do nich stosuje się władza centralna, powinny iść z góry, a do nich stosować się obywatel, co dziś dotyczy jeno powinności osobistych. Władza centralna powinna być organizatorem i dyrygentem, ale nie wykonawcą pracy państwowej w całym szeregu jej dziedzin. Do wykonania stawać winny organizacje obywateli, przedewszystkiem samorząd lokalny. I zakresu postanowień tego ostatniego władza centralna bynajmniej nie powinna ograniczać sztucznie, ani wykonywać swojemi siłami urzędniczemi, ani sprowadzać zwłaszcza do jałowej krytyki rządu.

Niech tedy społeczeństwo organizuje i prowadzi np. szkol-

nictwo, a władza centralna (nie minister, lecz parlament) będzie tą, co mu stawia wymagania, ustala kwalifikacje nauczycieli i minima programowe, strzegąc się zabójczych szablonów, a krytykuje wyniki i domaga się poprawy, ewentualnie zakłada lub zaleca wyjątkowe szkoły, zupełnie wzorowe lub nowych, nieznanych społeczeństwu, typów, — niech ona ewentualnie pobłaża społeczeństwu, że to nie jest jeszcze w stanie postawić szkolnictwa na właściwym poziomie, zamiast by siebie rozgrzeszała z tandetnej roboty, a społeczeństwo jej to przyganiało. Przecież władzy centralnej skupiającej w zasadzie najlepsze siły intelektualne, łatwiej jest krytykować, na czem się zna, i stawiać wymagania, czego państwu potrzeba, niż obywatelowi, który tego w tym stopniu odczuwać i wiedzieć nie może. Jest to zatem hierarchja naturalna. W tym systemie stosunek obywatela do władzy centralnej nie może być malkontenckim, przynajmniej w odnośnych dziedzinach pracy, bowiem za usterki administracji nie władza centralna odpowiada przed obywatelem, lecz przed nią obywatel. Nie monopolem rządu, ale obowiązkiem obywatela jest budować państwo, a jeśli pościele sobie źle, to się źle i wyśpi, czyli sam będzie szukał sposobów naprawy, będzie wczuwał się w potrzeby życia, wyciągał z siebie maximum dobrej woli i inteligencji. System rządzenia naturalny prowadzi tedy do czynnego patrjotyzmu.

W ten sposób w podziale władz wyodrębnia się jeszcze jeden szczebel, którym jest samorząd, to znaczy władza państwowa ugrupowań ludności, związanych w zespół wspólnością terytorjalną, zawodową lub interesów specjalnych i t. p., stojąca pomiędzy władzą państwową obywatela a władzą państwową centralną. I ten szczebel władzy nie tylko jest naturalny, ale i nieprzerwanie istniejący. Złe teorje sprowadzały go na podrzędne stanowisko, ale nie mogły go usunąć zupełnie. Nie było w dziejach momentu, w którymby te lub inne więzi obywateli wewnątrz państwa nie miały uznania władz centralnych, charakteru publiczno-prawnego i władzy odrębnej zwierzchniczej. Podział pionowy władz na stopnie wymienione istniał zawsze, był lepszy lub gorszy jeno, bardziej lub mniej naturalny. Jak w stosunku do władzy państwowej obywatela, zbędną jest w tym wypadku również fikcja pochodzenia samorządu od państwa lub od obywatela. Ani „umowa społeczna“ ani pergamin królewski nie stanowi źródła pochodzenia tego, co nieprzerwanie żyje. Teorja przekazania części władzy samorządowi przez państwo jest wprawdzie powszechna i uwidocznia się w ustawach normujących jego funkcjonowanie oraz w podręcznikach. Istotnie po ciosach, zadanych samorządowi przez absolutyzm lub rządy policyjne, ma ona pozorną rację, ale i w tym wypadku w istocie rzeczy ma się do czynienia z restauracyjnym aktem uznania, nie zaś z aktem tworzenia, a gdy w samej rzeczy moment tworzenia ma miejsce lub przeważa, powstają najczęściej nowotwory sztuczne, nie trafiające granicami swemi w naturalne przedziały istniejących więzi.

Ale i obywatel nie jest mocodawcą rzeczywistym samorządu, podobnie jak nie jest nim dla państwa. Nie tworzy on sztucz-

nie więzi społecznych i nie może być poza niemi, rodzi się w nich lub z konieczności życiowych znajduje się w nich w ciasnych granicach dobrowolnego wyboru, a spaja się z niemi o tyle, iż nakładają one swą pieczęć na jego indywidualność — w analogji z grupą ludności, którą nazywamy pokoleniem.

Niesłuszny byłby atoli i wniosek, że samorząd, podobnie jak to i względem obywatela wypowiada się, jest czemś od państwa zgoła odrębnem lub mu nawet przeciwstawnem. Wniosek ten charakteryzuje tylko stosunek obywatela lub samorządu do ustrojów absolutystycznych lub policyjnych. Trudno wprawdzie oprzeć się wrażeniu, że samorząd, zwłaszcza terytorjalny, jest organizacją nie tylko również starą, jak państwo, ale kto wie czy nie wyprzedzającą jego powstania. Niektóre państwa rodziły się niewątpliwie jako związki organizacji terytorjalnych, które po wejściu do takiej unji zostawały formacjami samorządowemi, jak kantony szwajcarskie. Stwierdzono wszakże już wyżej, że więź państwowa posiada pewną treść. Może ona zostać przeniesiona z objektu jednego na inny, np. przy zmianie granic państwa, a więc i z kantonu na związek kantonów. Nie znaczy to atoli, że dopiero powstaje z tworzeniem się związku.

W ten sposób stwierdzamy istnienie czterech stopni pionowego podziału władz: społeczeństwo narodów, państwo, samorząd i obywatel. Wszystkie cztery cechuje charakter organiczny i naturalny, istnieją w rzeczywistości stale, niezależnie od formalnych ram prawnych, wyrastając z uczuć prawnych obywatela na tle rzeczywistej budowy życia. Stopnie w istocie niezależne od siebie, każdy z zawartością własną. Ale i ocierające się o siebie, wobec czego wykrycie ich granic stanowi zadanie niełatwe. To też spór o te granice, o zakres władzy poszczególnego stopnia, zwłaszcza wobec zmienności odnośnych poczuć prawnych, trwa wiecznie.

Monteskjusz zajął się podziałem władzy centralnej państwowej według funkcji poszczególnych. A epoce jego i środowisku nieobce było odczucie władzy obywatela, formułowanej jako wolność i znajdującej wśród władzy państwowej gwarancję w postaci niezależności sądów. Ta gwarancja stanowi nowość i postęp w porównaniu z pierwowzorem podziału władz. Locke bowiem nie wyróżniał władzy sądowej i nie oddzielał od wykonawczej. Natomiast wykonawczą dzielił na wewnętrzną i zewnętrzną, do tej ostatniej licząc funkcje państwowe takie, jak wojsko, polityka zagraniczna i t. d. Monteskjusz, zgodnie z tradycją absolutyzmu królewskiego i wszechwładzy aparatu rządzącego, uznał za właściwe w jednej władzy połączyć administrację zewnętrzną i wewnętrzną Locka, wyodrębniając jedynie z wewnętrznej sądownictwo. Ale w uogólnieniu Locka nie było zwykłej pomyłki lub pomieszania pojęć, naprostowanego dopiero przez Monteskjusza, lecz tkwiła mysl głębsza. Teorja jego zjawiła się przecież w Anglji, gdzie samorząd nie był zdeptany przez absolutyzm, lecz miał rozległe granice władzy i niezależność organizacyjną. To, że na czele samorządu terytorjalnego stali sędziowie, nasunęło Monteskjuszowi piękną myśl, ale oparta ona była w znacznym stopniu na tem,

że wychowanek centralistycznych rządów królewskich nie mógł się nawet wczuć w jedną z najbardziej charakterystycznych cech ustroju konstytucyjnego Anglji, który—jak mu się zdawało — odtwarzał i zalecał do przejęcia. W owej bowiem władzy wykonawczej wewnętrznej Locka dopatrywać się należy świetnego uogólnienia, że normalny ustrój państwowy zawiera wśród władz swoich niezależną w granicach swej kompetencji władzę, którą Locke określa funkcyjnie, a która podmiotowo określona być może tylko jako władza ugrupowań czy też korporacji (społecznych lub terytorjalnych) wewnątrz państwa, bo jedynie taka jej podmiotowa organizacja zapewnia funkcyjną niezależność.

W ten sposób podchodzimy do zagadnienia norm kompetencji poszczególnych stopni władzy. Władzę państwową obywatela należy uznać za określoną we współczesnych konstytucjach trafnie i za dobrze zagwarantowaną. Nic w tem dziwnego w czasach powszechnego udziału obywateli w budowie władz państwowych. Silne wahania w społeczeństwach obecnych da się zauważyć jedynie w stosunku do władzy obywatela w zakresie kwestji socjalnej. A o ile przed niedawnem widzieliśmy ją mocno uszczuploną, gdy chodziło o pracę najemną, dziś grozi nam ostateczność analogiczna, gdy chodzi o własność i inicjatywę przedsiębiorczą, — pod wpływem jeszcze racjonalistycznych pojęć rewolucji francuskiej, z których wysnuto konsekwencje niwelacyjne społeczne w rodzaju zakwestjonowania prawa spadkowego i t. d. Zagadnienie społeczne nie jest atoli tematem niniejszej pracy. Dla niej interesujące jest to tylko, że jakkolwiek ogólnikowo jest rozwiązywane, powstało z pewnych krańcowości i anomalji układu społecznego i faktycznie tylko przeciw nim jest skierowane, chociaż jest inaczej formułowane w teorjach ogólnej przebudowy społecznej, zupełnie już ze względu na utrzymanie się gospodarcze i uświadomienie obywatelskie t. zw. małej własności obecnie nieaktualnych. Te zaś krańcowości i anomalje powstały i rozwinęły się, a w każdym razie osłonę znalazły w tem, że gdy władza jednostki przed ogółem była zagwarantowana, gwarancje przeciwne są zbyt słabe. Podział zaś władz przewidywać musi oczywiście gwarancje wzajemne ich stopni przed nadużyciami kompetencji. To też brak ich w stosunku do władzy obywatela, uzewnętrznionej w prawie własności, doprowadził do tendencji monopolowych, a w przeciwwadze do ruchu społecznego, którego istotą jest dążność do uzyskania dla obywateli pokrzywdzonych praw analogicznych (demokratyzacja własności, np. reforma rolna). Należy stwierdzić, iż nie stanowi to wyjątku. Również wolność prasy lub zrzeszeń w braku gwarancji sprzyja nadużyciom odnośnej władzy obywateli, na które zresztą dotychczas prawodawstwo reaguje słabo, a które ze względu na potęgę prasy i zrzeszeń mają następstwa wielce dla państwa lub samorządu niebezpieczne. Częstokroć się zdarza, że dzięki jakiejś szlachetnej inicjatywie i ofiarności powstaje instytucja społeczna, mająca służyć jakiemuś celowi, na który są udzielane subsydja rządowe lub samorządowe, składające się na pewien majątek o charakterze niewąt-

pliwie publicznym. I zdarza się, że taka instytucja zamyka się w ciasnem kółku lub zostaje bezczynną i nieużyteczną, a wówczas małą jest gwarancją przed tem nadużyciem władzy zaniechanie subsydjów, bo i w tym razie pewien majątek publiczny marnuje się i musi być restaurowany przez nową inicjatywę. Winny zajść poważniejsze represje, bo jakeśmy wyżej stwierdzali, wolność nie tylko jest prawem, lecz i obowiązkiem, a na zaniedbanie obowiązku powinna reagować odpowiednia sankcja.

Drugim krańcem podziału władz—władzą nadpaństwową—jeszcze mniej będziemy się zajmowali, odsyłając do rozważań poprzednich. Najdonioślejsze tu bowiem znaczenie ma rozgraniczenie władzy państwowej centralnej od samorządowej. Trudno wprawdzie mówić w zakresie tym o normach stałych i niewzruszonych. Atoli ustalić się da w stosunku do państwa jako całości, iż podobnie do każdej organizacji spójnię swą opiera z jednej strony na pewnych cechach wewnętrznych i interesach wspólnych, a z drugiej strony na odgraniczeniu od organizacji równorzędnych. W tem jest sens i podziału władz, podanego przez Locka. Władza państwowa tedy służy z jednej strony utrzymywaniu tych czy innych stosunków zewnętrznych, a z drugiej kontaktowi obywateli wewnętrznemu.

Samorząd oparty jest o spójnię obywateli analogiczną. Dotyczy więc odgraniczonego ugrupowania ludności istniejacego obok wielu podobnych. Z drugiej strony obejmuje ugrupowanie ludności, nacechowane pewnemi rysami wspólnemi, np. niejakim lokalizmem.

Rożnica samorządu od państwa zachodzi jednak bardzo znaczna. Różność ugrupowań samorządnych wewnątrz jednego państwa jest innego gatunku, niż różność państw. Wobec tego ugrupowania samorządne pomimo najdalej idących różnic i nawet przeciwieństw w odczuciu naszem przedewszystkiem uzupełniają się, razem tworząc całokształt, gdy państwa pomimo wszelkich podobieństw słusznie czy niesłusznie częściej w rozumieniu naszem się wzajemnie przeciwstawiają, i w tym względzie więcej analogji jest pomiędzy państwem a obywatelem, aniżeli pomiędzy każdym z nich a samorządem. Z tego stanowiska stosunki państw podobnie do obywateli są równorzędne, gdy w stosunkach zewnętrznych samorządu przeważa hierarchja. To znaczy, że państwo obcuje z państwem, jak obywatel z obywatelem, ale samorząd obcuje głównie albo z państwem jako całością albo z obywatelem, a nawet najczęściej jedno równorzędne ugrupowanie samorządne z drugiem (np. dwie gminy administracyjne), gdy wypada im stosunkowo rzadka konieczność obcowania, uciekają się do pośrednictwa władz centralnych. Przeto pomiędzy obywatelami albo państwami częściej i łatwiej wynikają spory, aniżeli pomiędzy równorzędnemi ugrupowaniami samorządnemi, a dla rozstrzygania ich tworzy się specjalne instytucje, jak sądy, komisje rozjemcze, w stosunkach między państwami-wojska. Natomiast rzadko coś podobnego powstaje celem regulowania stosunków między równorzędnemi ugrupowaniami samorządnemi, o ile nie

jest to zwykły spór cywilny ich jako jednostek prywatno-prawnych; wystarcza arbitraż władzy centralnej. Gwarancje specjalne wzajemnego poszanowania władzy przez równorzędne ugrupowania samorządne są zbędne. Ugrupowania samorządne występują więc zazwyczaj, jako coś bardziej od siebie odgraniczonego, zamkniętego w sobie, a mniej wzajemnie przeciwstawnego, aniżeli państwa lub obywatela. Inaczej przedstawiać się sprawa może pomiędzy organizacjami samorządu nierównorzędnemi (np. gmina administracyjna a wyznaniowa), ale w tym razie występują one właśnie raczej jako różne jednostki prawne i mniej więcej zwykłej juryzdykcji powinny podlegać.

Z tego wynika, że samorząd jest najbardziej predestynowany do sprawowania w państwie władzy wewnętrznej i obsługiwania czy też wyrażania spójni obywateli państwa w stosunkach wewnętrznych. Natomiast władzy centralnej pozostaje przedewszystkiem utrzymywanie spójni państwowej w tych dziedzinach zarządu, w których państwo występuje nazewnątrz i wchodzi w te lub inne stosunki z innemi państwami.

Ta norma ogólna wymaga jednak omówień i zastrzeżeń. Przedewszystkiem da się zauważyć tę specyficzną cechę organizacji państwowej, że niektóre dziedziny zarządu jej służą jednocześnie tak udziałowi państwa w obcowaniu międzynarodowem, jak obcowaniu obywateli wewnętrznemu. Dotyczy to np. główniejszych komunikacji, jak poczty, kolei żelaznych i t. p., ostatnio również statystyki ludności. Oczywiście więc te dziedziny zarządu państwowego wchodzą w zakres władz centralnych narówni z wojskiem, dyplomacją, cłami i t. d. Nie przeszkadza to istnieniu samorządowych dróg pomniejszych lub poczt miejskich.

Z drugiej strony zdarzyć się może, że poszczególne zadania gospodarstwa wewnętrznego w państwie wskutek skomplikowania lub drożyzny urządzeń przekraczają siły wykonawcze poszczególnych organizacji samorządowych, jak walka z szczególnie groźnemi epidemjami, wyjątkowa opieka społeczna w razie wielkich klęsk, częstokroć ubezpieczenia. W tym zakresie konieczne są organy centralne, najsłuszniej ukonstytuowane na podstawie samopomocy organizacji samorządowych.

Wreszcie, po-trzecie, jeśli wskutek charakteru samorządu wszelka różność w urządzeniach poszczególnych jego organizacji nie wywołuje pomiędzy niemi sporów ani walk, to wszakże dla obywateli poszczególnych lub dla państwa może ona być zupełnie nie do przyjęcia. Stanowiłaby wobec nich rzec można nadużycie władzy, i przed tem nadużyciem zarówno obywatelowi, jak państwu potrzebna jest gwarancja. Tą gwarancją dla państwa jest jedność prawodawstwa, bliżej lub dalej posunięta, zależnie od tego, o ile różność wydaje się utrudniającą bytowanie państwu lub obywatelom; ci ostatni mają gwarancję dodatkową w jedności sądu kasacyjnego, ewentualnie w trybunale administracyjnym, który spory pomiędzy obywatelem a samorządem rozstrzyga. Częstokroć państwo daje obywatelowi dalej idące gwarancje przed rozrostem władzy samorządu w postaci ingerencji władz centralnych

do jego działalności. Baczyć tu jednak należy na to, że po tej drodze idąc łatwo pozbawić samorząd wszelkiej istotnej władzy, a zatem odpowiedzialności, którą zaś w tym razie przyjmuje państwo, czyniąc samorząd parodją władzy.

To też, jeśli gwarancje są niezbędne dla państwa i dla obywateli w stosunku do ewentualnych nadużyć władzy przez samorząd, to z drugiej strony władza państwowa samorządu musi być również odpowiednio zagwarantowana.

Gwarancją najdalej posuniętą było w Polsce przedrozbiorowej osnucie na samorządzie lokalnym władzy centralnej prawodawczej, bowiem Sejm polski składał się z reprezentantów samorządu. Mieli oni zupełnie wyjątkową gwarancję w tem, że Sejm decydował przez jednomyślność, a veto jednego posła-to znaczy samorządu-uniemożliwiało uchwałę. Taka organizacja władzy prawodawczej dla stosunków nowoczesnych jest poza wszelką dyskusją zbędna, chociażby dlatego już, że zakres władzy centralnej bardzo daleko odszedł od władzy, wystarczającej na potrzeby lokalne.

Słuszniejszą bez porównania jest gwarancja angielska adoptacji praw przez organizacje samorządu. To znaczy, że prawo uchwalone przez parlament, ażeby było ważne dla poszczególnej grupy ludności (hrabstwo), musi być dodatkowo uznane przez jej władzę samorządową. I ta gwarancja wydaje się jednakże w poszczególnych wypadkach utrudniającą konieczną niekiedy jednostajność urządzeń na obszarze całego państwa.

Tak tedy wystarczającą gwarancją dla władzy państwowej samorządu, a niegodzącą w równorzędną suwerenność władzy centralnej ani obywatela byłoby, żeby wśród władz centralnych znajdywał się organ reprezentujący organizacje samorządowe, bez którego zgody w zasadzie żadne prawo dotyczące władzy samorządowej nie mogłoby zostać obowiązującem. Organ ten jednocześnie mógłby pełnić wyżej wymienione funkcje samopomocy samorządu oraz mieć w stosunku do poszczególnych organizacji samorządowych prawa ingerencji, o których była powyżej mowa. Mogłaby to być jedna z izb parlamentu, jak to się dzieje w Stanach Zjednoczonych, ale nie jest to rozwiązanie najbardziej pożądane. Izby parlamentu powołane są do głosu we wszystkich sprawach, wpływają na politykę zagraniczną, tworzenie rządu i t.p. Można więc obawiać się, że gdyby jedna z izb parlamentu opierała się o reprezentację samorządu, same wybory samorządowe odbywałyby się ze stanowiska ludności miejscowej nie jako samorządnego ugrupowania, ale jako części organizacji państwowej, na czem samorząd niezawodnieby tracił. Nadto wymieniliśmy w zadaniach owego organu funkcje wykonawcze, których parlament nie sprawuje. To też słuszniejszemby było potraktowanie tej organizacji poza sprawą konstrukcji parlamentarnej, jako ciała od niej niezależnego.

O wiele donioślejszą gwarancją dla samorządu jest jego kompozycja. W samych zasadach ustroju jego winna znajdywać dowód istotna niezależność jego władzy w ogólnych ramach pań-

stwowych. Dotyczy to z jednej strony zakresu kompetencji. Ludność bowiem odczuwa dobrze, że za sprawy zagraniczne, wojskowe lub kolejowe ponosi odpowiedzialność rząd centralny, o ile zaś chodzi o pomoc rolną, oświatę lub szosy, ma do czynienia z miejscowemi urzędami. Jeżeli te urzędy są samorządowemi, wszystkie dezyderaty lub pretensje obywatel wnosi do swoich reprezentantów w odnośnym organie samorządu. Jeżeli te urzędy podlegają władzy centralnej, zwraca się z niemi do swoich posłów parlamentarnych lub prasy partyjnej. Ale jeżeli część ich funkcjonuje z ramienia władz centralnych, część zaś z ramienia samorządu, przeciętny obywatel nie ma w swojem poczuciu prawnem miernika do odróżniania ich ogólno-państwowego lub samorządowego charakteru i ma wrażenie, że władza poprostu wymija się przed odpowiedzialnością. Niewątpliwie obywatel powinien mieć do czynienia w całym zakresie władzy administracyjnej lokalnej jego czy też zawodowej (np. izby rolnicze) z jedną władzą bezpośrednią, za którą odpowiedzialność łatwa jest dlań do ustalenia. Tembardziej zaś naganne jest rozdwojenie władzy w jednym zakresie pracy państwowej, gdy obok powstają szkoły samorządowe i ministerjalne, część dróg bitych znajduje się w zarządzie lokalnym, część poza nim. Nawet wówczas, gdy istota rzeczy tego wymaga, taka „dwutorowość“ zarządu jest poprostu fatalna, bo prowadzi do nieporozumień zarówno urzędów, jak obywateli, i należy zastąpić ją „przekazaniem“ odnośnych funkcji władz centralnych samorządom. Ale i w tym wypadku strzedz się należy przekazania połowicznego, to znaczy zachowania w jednym urzędzie podwójności jego funkcji, bo to bardziej jeszcze sprawę gmatwa. Jeżeli, dajmy na to, lekarz powiatowy urzęduje w jednych funkcjach z ramienia państwa, w innych z ramienia samorządu, i utrzymuje zgodnie z tem dwie kancelarje, z różnych funduszów płatne, i dwom władzom wyższym podlega, zdarzać się musi na subtelnem pograniczu obu dziedzin pracy, że ten sam człowiek podpisze dwie sprzeczne decyzje w jednej sprawie, przygotowane dlań przez różnych pomocników. Wreszcie, jak zaznaczyliśmy, w odnośnym zakresie władzy wszystka decyzja należeć musi do jednego organu, stawianie bowiem instancji administracyjnych nad samorządowemi czyni te ostatnie, jak w państwach policyjnych, jakimś podstępem lub wybiegiem w stosunku do ludności ze strony władz centralnych, ażeby za odpowiedzialnych uważała nie tych, którzy decydują faktycznie i ostatecznie.

Szczegółowiej rozpatrywać kompetencję samorządu będą rozdziały następne, a wypadnie wówczas niewątpliwie dla tych lub innych praktycznych względów zasadę, ogólnikowo tu wyrażoną, opatrzeć w poszczególnych wypadkach rozmaitemi zastrzeżeniami i poprawkami. Atoli te względy praktyczne są ściśle związane z konkretnemi warunkami pracy państwowej danego kraju i epoki. Tu zaś jeszcze chodzi o uogólnienia szersze. Samorząd bierzemy tu w pojęciu zupełnie szerokiem, a więc i niezależnem od typu organizacji jego, która również dobrze w zasadzie może opierać się na hierarchji (autonomja kościelna), jak reprezentacji z wybo-

ru (samorząd terytorjalny), jak na przywilejach rodowych lub majątkowych (władza patrymonjalna, pewne cechy samorządu w Austrji, gdzieniegdzie odpowiednia organizacja izb zawodowych). Forma organizacyjna tu, jak względem państwa, zależna jest od odnośnych pojęć prawnych grupy samorządnej[1]). Mogą być dwie równorzędne organizacje samorządowe odmiennie ukształtowane. Dotyczy to np. gmin wyznaniowych. Praktykowane to jest zwykle i w samorządzie zawodowym, gdzie izba rolnicza może opierać się na innych przesłankach organizacyjnych, niż handlowa. A i w samorządzie terytorjalnym niekiedy różnie zakreślana jest kompetencja władzy w poszczególnych ugrupowaniach lokalnych i różnie odgraniczana od centralnej, pod tym względem jednakże istnieje zwykle dążność unifikacyjna ze względu na wygody i jedność powszechną kompetencji władzy centralnej, natomiast tryb organizacji władz samorządowych częstokroć w ramach ogólnych pozostawiany jest do decyzji samym ugrupowaniom samorządnym.

Niezależnie jednak od systemów organizacyjnych samorząd w podziale władz państwowych zajmować winien miejsce niezależnej, jedynej i całej bezpośredniej władzy we wszystkich zakresach pracy państwowej, w których obywatel występuje jako członek pewnej więzi grupowej wewnątrz-państwowej, — lokalnej, zawodowej, kościelnej lub innej specjalnej. Wprawdzie utarło się gdzieniegdzie, a zwłaszcza w państwach policyjnych mniemanie, że samorząd w istocie jest przeżytkiem średniowieczczyzny, zupełnie niestosownym w czasach intensywnego rozwoju industrjalnego, masowych i stałych wędrówek ludności oraz ustawicznych przemian zawodowych, wymagających unifikacji zarządu, bezpośredniego stosunku obywatela z państwem oraz takiej specjalizacji władzy, na jaką nie stać drobnych ugrupowań, np. lokalnych. Względy to wielkiej doniosłości. Atoli charakteryzują naogół epokę minioną, pierwotnego kapitalizmu, który istotnie skierował się przeciw krępującej ruchy jego odrębności obszarów poszczególnych tego samego państwa. Wydawać się więc mogło, że dalszy rozwój kapitalizmu zniweluje cały świat, wyżenie wszelkie odrębności, zautomatyzuje człowieka wogóle, a zarząd państwowy przeto zmechanizuje. W tym kierunku rozwój wypadków jednakże bynajmniej nie poszedł. Wprost przeciwnie do oczekiwania, obywatel nie tylko nie stracił własnego oblicza, nie został dodatkiem do maszyny ani narzędziem aparatu państwowego, ale się zróżniczkował i zdobył wielką aktywność zarówno gospodarczą, jak polityczną. Tej aktywności nie traci i robotnik przy warsztacie, z którego niewykwalifikowanego sługi dawno przeobraził się w fachowego kierownika. Inicjatywa również nie zarystokratyzowała się, nie została udziałem jedynie grupy wielkich przedsiębiorców, wsku-

[1]) Zgodne jest np. z współczesnemi pojęciami prawnemi — wbrew ogólnej zasadzie reprezentacyjnej, — że organy autonomiczne wszechnic mają władzę absolutną w określonym zakresie w stosunku do młodzieży, od której są formowane niezależnie.

tek rozpowszechnienia towarzystw i spółek, podniesienia się roli robotnika w przedsiębiorstwie oraz demokratyzacji narzędzia, dzięki której trwa i rozwija się drobny przemysł. Ludność rolnicza, poza wielkiem ziemiaństwem doniedawna bierna, również obecnie dzięki wciągnięciu się do rynków szerokich, rozwojowi komunikacji i oświacie została świadomym aktywnym czynnikiem życia gospodarczego i politycznego, czego jeszcze w r. 1848 nikt w tej skali nie mógł przewidzieć. Oto ta demokratyzacja społeczeństwa musi znaleźć formy ustroju państwowego, w których mogłaby się wylać aktywność obywatelska najszerszych mas. Parlamentaryzm, jak widzieliśmy, ujścia dostatecznego jej nie daje. Wyraża ją przedewszystkiem samorząd, który też w tym ostatnim okresie szczególnie się rozpowszechnia i rozwija.

To też z zarzutów przeciw samorządowi podnoszonych w imię unifikacji i specjalizacji zarządu bynajmniej nie wyrósł rząd centralistyczny. Tyle, że samorząd dzisiejszy oczywiście musi być innym, niż średniowieczny. Industrjalizacja życia i wędrówki ludności są podkładem nie dla centralizmu, lecz dla nowych form samorządu. Oczywiście komory celne pomiędzy poszczególnemi prowincjami jednego państwa upadły, a zarząd komunikacji został ujednostajniony w wielu dziedzinach na całym świecie. Ale że i ludność wędrująca stanowi zawsze pewien tylko ułamek ludności i przemysł częstokroć się umiejscawiał i asymilował z otoczeniem, na którego pracy się opierał, tedy unifikacja nie stała się wcale ideałem zarządu w każdej dziedzinie. Okazywało się przeciwnie, że zyskiwał on wiele na różniczkowaniu. Zresztą unifikację urządzeń wprowadzały częstokroć organizacje samorządowe samorzutnie, wskutek odczucia odnośnej potrzeby, wzorowania się na ościennych gminach i t. d. Zrozumienie korzyści gospodarczych wśród ludności istnieje i rośnie, samorząd więc nie przeszkadza właściwemu rozwojowi przemysłu, skargi zaś jego na samorząd częstokroć tłómaczą się tem, że łatwiej jest wielkiemu kapitałowi uzyskać wpływ nie dla istotnych potrzeb przemysłu, lecz w celach korzyści doraźnych egoistycznych na rząd centralistyczny, mało odpowiedzialny i trudny do kontrolowania, niż na cały szereg zarządów komunalnych lub zawodowych, pod czujną znajdujących się kontrolą blizkich wyborców. Nie przeszkadzając rozwojowi przemysłowemu, samorząd tedy stanowi gwarancję przed nadużyciami przemysłowców, np. w zakresie polityki podatkowej lub stosunków robotniczych.

Nowoczesny samorząd nadto wbrew wyszczególnionym wyżej zarzutom osiągnął naogół mówiąc wyższy stopień specjalizacji od władz centralnych. Dzisiejsze parlamenty są dosłownie zasypywane przez liczne memorjały organizacji samorządowych sprawach regulowania prawodawczego poszczególnych dziedzin w życia i muszą się bardzo oglądać w decyzjach nie tylko na stanowiko polityczne, ale na rzeczoznawstwo izb rolniczych, handlowych i robotniczych lub zarządów komunalnych. To znaczy, że kompetencja parlamentu jest za szeroka na stosunki nowoczesne i na stopień jego fachowości, a kompetencja odnośnych organi-

zacji samorządowych za szczupła. Rząd zaś centralny i jego odgałęzienia, czyli biurokracja, właśnie wyrobiły sobie opinję, zawartą w samem traktowaniu obecnem wyrazu biurokracja, jako symbolu niestosownie dla warunków obecnych powolnego i zgoła oderwanego od praktyki życiowej traktowania i decydowania spraw. Biurokracja nie umiała połączyć znawstwa teoretycznego z praktycznem, przez brak istotnej odpowiedzialności i pozory a atrybuty władzy wzgardziła życiem jakie jest, bo w mniemaniu swojem mogła się doń nie zniżać, a jednak nad niem panować. Stąd załatwianie spraw „przy biurku", bez zaznajomienia się z rzeczywistością. To też wygrywanie rządu i urzędów przez żywioły „wpływowe" świadczy częściej o bezkrytycznym stosunku biurokracji do ich wymagań, niż o zwykłej niesumienności. Nie samorząd, ale przeciwnie biurokracja jest przeżytkiem, który powinien był umrzeć razem z absolutyzmem królewskim.

Samorząd opiera się oczywiście również na pracy urzędów. Tu jednakże osiągnięto połączenie znawstwa teoretycznego z praktycznem. Sprawy, podległe decyzji organów samorządowych, są członkom ich blizkie życiowo i znane, mają oni tedy w stosunku do urzędów nie tylko prawo, jak parlamenty, ale możność faktyczną czujnej kontroli. To zaś usposabia z góry urzędy samorządowe do innego stosunku względem pracy swojej, który wyśrubowuje ich poczucie odpowiedzialności. To też najczęściej nie może być nawet porównania, o ile chodzi o stopień fachowości, pomiędzy zarządem komunalnym większego ośrodka miejskiego a jakimś urzędem lokalnym rządu centralnego, a wskutek tego, choć to osobliwie wygląda, urzędnik komunalny, mimo że bardziej zależny, cieszy się większym w społeczeństwie miejscowem autorytetem. Taż większa fachowość od rządu dotyczy z reguły organizacji samorządu gospodarczego, jak izb rolniczych, przemysłowych i t. d. W ostatnich zaś czasach i samorząd ziemski zaczyna wysoki poziom osiągać, nawet w krajach rządzonych względnie centralistycznie.

Nie jest więc samorząd rośliną przekwitającą, ostatnią redutą reakcji, jeżeli organizacja jego jest przystosowana do współczesnych odczuć prawnych i potrzeb społeczeństwa. Jest przeciwnie w tej formie raczej czemś nowem, wyrosłem i rozkwitającem na tle demokracji i postępów jej aktywności obywatelskiej. To też nowoczesne państwo, dążące do autorytatywnej władzy rzeczywistej wyrastającej z pojęć organizacyjnych obywateli musi w zarządzie wewnętrznym opierać się na samorządzie, w razie przeciwnym będzie miało władzę formalną tylko i nieautorytatywną, a samo staczać się łatwo może do kategorji państwa formalnego, nieopartego o aktywność obywateli i dla nich coraz obojętniejszego lub obcego. Odczucie prawdy tej tak jest dziś powszechne, że kraj, uchodzący siłą przyzwyczajenia za redutę centralizmu, Francja, zostaje coraz bardziej opartą w urządzeniach wewnętrznych o samorządność. Liberalna ustawa o izbach rolniczych, silne prądy regjonalistyczne, szukające ugrupowań lokalnych na rzeczywi-

stej więzi obywateli opartych, wreszcie dążność do przeobrażenia sądownictwa na podstawie obieralnej, swiadczy to wszystko, że klasyczny kraj centralizmu i jego tradycji absolutystycznych, znajduje właściwą drogę rozwoju i ustroju wewnętrznego, a niewątpliwie niebawem będzie na niej przodował kontynentowi.

Ażeby wytłomaczyć sobie cud tak w dziejach niezwykły, że państwo pozbawione niepodległości, systematycznie gnębione we względzie gospodarczym i kulturalnym, rozdarte na kilka części ściśle od siebie odgrodzonych, nadto wewnętrznie narodowo niejednolite nie tylko utrzymało w półtorawiekowej niewoli spójnię państwową, gdy w oczach naszych spójnia ta parokrotnie pękała np. w Alzacji i Lotaryngji, ale zdołało odegrać wielką rolę polityczną w życiu międzynarodowem, należy sięgnąć do tych zasadniczych warunków życiowych, które wytworzyły w duszy polskiej tradycję, dającą rozpęd bytowi państwowemu Rzeczypospolitej na półtorawiecze niewoli. Tu bowiem w tysiącletniem wychowaniu przez własne formy państwowe kryć się musi pochodzenie sił, które dały narodowi możność nietylko przetrwać mechanicznie niewolę, ale nieraz zabłysnąć w niej genjuszem państwowym, przodować w tym względzie krajom innym oraz w niebywale zawiłych i ciężkich warunkach niepodległość w pierwszej umożliwiającej to sposobności odzyskać w rozległości terytorjalnej nieomal tej co upragniona była, a w następnych przejściach przeciwko czeredzie sił wrogich utrzymać.

Wprawdzie wprost przeciwnie do tego w ostatnich dziesięcioleciach życia podległego w nauce i opinji utarł się sąd, że właśnie owe formy ustrojowe Rzeczypospolitej przedrozbiorowej doprowadziły ją do utraty niepodległości. Sąd ten dziś wszakże już a priori należy uznać za nastrojowy, spowodowany klęskami narodowemi. Są zaś pomimo to trzy namacalne dowody, że nie zawierał w sobie ustrój polski zasadniczo cech tak zgubnych. Po-pierwsze bowiem, samo przypuszczenie, że winy rozbiorów szukać można po stronie polskiej, wynika z obcego państwowości polskiej, nawianego przez zaborców, pewnika rzekomego, że każde państwo z natury skłonne jest do zagrabiania cudzych terytorjów, które są zatem same sobie winne, iż są zabierane. Wygodna ta teorja dla naszych zaborców, za pomocą której uwodziły świat, iż go zbawiły za pomocą rozbiorów Polski od kotła anarchji i nieładu, nie może mieć przecież poważnego oparcia, skoro w starym i nowym świecie widzimy szereg nieruchomych granic, skoro odwrotnie tylko granice naszych zaborców budziły przed wojną światową obawy, niepokój i słuszne dążności odwetowe lub separatystyczne. Po-drugie, gdyby ustrój Rzeczypospolitej przedrozbiorowej był przeszczepiony z krajów innych, tak jak to się dziś powszechnie zdarza pod wpływem ogólnoludzkich teorji i haseł, możnaby było istotnie przypuścić, że mógł nie odpowiadać warunkom lokalnym, właśnie położeniu pomiędzy trzema organizacjami rozboju państwowego. Ale wobec tego, że był on oryginalny, należy odwrotnie przypuścić, że

jak każdy organizm, Rzeczpospolita wytworzyła ten samoistny system rządów właśnie w przystosowaniu do osobliwości swej sytuacji geograficznej. Na to mamy zresztą doskonałe świadectwo współczesnego obserwatora tej miary, co Rousseau, który jednocześnie z przepowiednią, iż niepodległość Polski ulegnie zagładzie, orzekał, iż ustrojem swoim uczyniła wszystko, żeby będąc zabraną nie być strawioną, mówiąc o nim wyraźnie, co się dziś sprawdza, iż na dalszą metę uratował ojczyznę. Wreszcie dowodem trzecim jest, że przy zasadniczo nieodmiennym ustroju państwowym Polska nietylko istniała jako państwo niepodległe przez szereg stuleci w temże mniej więcej otoczeniu politycznem i nie tylko przeżywała okres upadku i rozbiory, ale i okres niezwykłego rozkwitu i znaczenia europejskiego pomimo późnego stosunkowo wejścia do rodziny narodów kulturalnych. Innemi słowy, nie to zapytanie należy stawiać, co w ustroju polskim prowadziło Rzeczpospolitą do rozbiorów, bo ich przyczyny nazewnątrz leżały i same jej ułomności ustrojowe z zewnętrznej wynikały presji, ale co w ustroju polskim dało jej możność tysiącletnego istnienia i rozwoju, bujnego długotrwałego rozkwitu i przetrwania oraz odparcia wyrafinowanego ciemięstwa?

Najwięcej zarzutów kierowano względem jednostronności stanowej ustroju polskiego. Zarzuty o tyle niesłuszne, że anachroniczne, nie biorące pod uwagę, iż w tymże czasie rządy szlacheckie cechowały wszystkie kraje, że lud wiejski powszechnie podówczas cechowała bierność polityczna, że wreszcie warstwy mieszczańskiej własnej Polska prawie nie wytwarzała i właśnie dzięki temu przeciwnie miała liczniejszą i bardziej demokratyczną szlachtę od innych narodów. Tembardziej niesłuszne, że w dziejach narodów nie chodzi o to, jaka warstwa społeczna w okresie, gdy to było historycznie konieczne, dzierżyła rządy, lecz jakie to były rządy i jaką wytwarzały tradycję, boć wiadomo, że tradycja narodowa, wytworzona przez jedne warstwy w okresie ich aktywności politycznej, przejmowana jest następnie przez inne, gdy do aktywności dochodzą.

Otóż cechą tych rządów i tej tradycji, których jesteśmy dotychczas spadkobiercami, to było, co na wstępie rozważań zaznaczyliśmy, że sprzyjały one wytworzeniu się pod osłoną państwa formalnego państwa rzeczywistego, opartego na rządzie opinji, którą rozwijały i na rzecz państwa wszechstronnie rozumianego umiały obracać. Co gdzieindziej osiągał przymus formalny i tresura policyjna, w Polsce tworzyło moralne przekonanie o słuszności, naturalności i potrzebie, samorzutnie zrodzone. Polityka: dziel, abyś rządził, która zresztą zawiodła raz w Rzymie, drugi w Habsburgji, obcą była duchowi rządów polskich przedrozbiorowych, dla których poczucie ich słuszności przez obywateli było rzeczą najdroższą, a okazywało się zarazem najbardziej łączącem różnolity całokształt Rzeczypospolitej, gdzie nie było gwałtów ani monarchy, ani prawdziwej czy sztucznie wykalkulowanej większości, ani tej

czy innej oligarchji, jeżeli pomijając sprawę społeczną rzecz sprowadzić do strony politycznej, a w tej na uboczu pozostawić okres zzewnątrz forsowanego rozkładu ustrojowego Rzeczypospolitej. Uwzględnianie wszystkiego, co nie z tego lub innego stanowiska sztucznego, lecz po ludzku brane było słusznem, choćby dotyczyło mniejszości lub jednostek, a więc oparcie rządu na wszystkich pierwiastkach, które dadzą się pozyskać, grupowych, lokalnych etc., i z nich syntetyzowanie rządu i polityki jego, oto co wytworzyło wybujałą czynność polityczną obywatela w rozwoju i obronie państwa, rządzonego czyniąc zarazem we właściwym zakresie rządzącym, i ten nierozerwalny związek obywateli, grup ich i ziem w jedną Rzeczpospolitą, które dały jej możność w niewoli nietylko oprzeć się zagładzie, ale z względną sprawnością funkcjonować w oparciu się o tradycyjne wyrobienie obywatelskie i więź państwową ludności.

Niewątpliwie tak w ogólnikowym zarysie skreślona zasada ustroju Rzeczypospolitej przedrozbiorowej, wcielająca prostą drogą w życiu zbiorowem etykę stosunków międzyludzkich, była rozwinięciem naturalnem ustroju średniowiecznego, który na Zachodzie uległ złamaniu przez absolutyzm królewski wraz z atrybutami jego niwelacji obywatelskiej, unifikacji odrębności lokalnych, biurokratyzmu i policyjnego stosunku do obywateli, pogrążonych w bierności politycznej. Polska szczęśliwie uniknęła tego procesu dziejowego. Chronił ją przed nim niewątpliwie instynkt samozachowawczy państwa, budzący w opinji paniczne obawy przed absolutum dominium. Istotnie, w stosunkach ówczesnych w położeniu między trzema potęgami, które od narodzin do dziś dnia cechuje zaborczość państwowa, dynastja absolutnie rządząca biernym politycznie tłumem zostałaby zmieciona wraz z państwem przez przekupstwa lub wojny zapewne już podczas klęsk XVII wieku, a odrodzenie jego obecnie byłoby niepodobieństwem, gdy państwo, oparte na szerokiej warstwie rządzącej, zdezorganizować dało się zaborcom zaledwie u szczytów dopiero przez dwa wieki mozolnej pracy destrukcyjnej, która atoli nie zdołała rozstroić społeczeństwa, misternie powiązanego od dołu systemem samorządności lokalnej oraz grupowej, na Zachodzie zburzonej przez biurokrację królewską.

W samoobronie narodowej podczas niewoli bronią główną narodu została właśnie owa samorządność obywatelska, oczywiście z konieczności stosowana bez współpracy własnego aparatu państwowego, ale chroniąca naród dzięki tradycyjnemu w samorządności wychowaniu. Organizacje samorzutne, pozornie analogiczne do istniejących w krajach innych, zostawały z charakteru ściśle mówiąc instytucjami państwowemi, zastępującemi organy władzy państw niepodległych. W niesłychanie ciężkich warunkach organizacyjnych i materjalnych mogły dzięki temu powstawać i rozwijać się instytucje, które bodaj żadnej dziedziny życia społecznego nie pozostawiały bez

odpowiednika organizacyjnego wbrew wszelkim zakazom i prześladowaniom. W dalszym zaś ciągu tej walki organizacyjnej społeczeństwo dopominało się o instytucje samorządu prawno-publicznego i te z powodzeniem, pomimo wadliwych i obcych mu form, wyzyskiwało dla rozwoju życia narodowego. W ten sposób instynkty, w kraju dojrzałe za niepodległości, nie ustawały w zastosowaniu, doskonaleniu się i szerzeniu na kulturalnie świeże warstwy ludności.

Z tego stanowiska rzecz biorąc, rozbiór Polski nie przerwał bytu jej państwowego, a niewola polityczna była również jedynie formą, w którą byt jej państwowy z przyczyn zewnętrznych został wtłoczony, ale w której nie ustawał. Uwidocznia się to w szeregu właściwości prawnych, które bądź ze względu na liczenie się zaborców z odrębnością terenu i częstokroć na konieczność takiego liczenia się zachowywać musieli wobec nas, bądź w celu łamania tej odrębności tu wyłącznie wprowadzali. Czyli nawet ustrój formalny ziem Rzeczypospolitej różnił się zawsze od stosowanego przez zaborców u siebie. Ale było to skutkiem pozostawania w kraju tej odrębności duchowej, która zaborcę zmuszała zawsze do odczuwania obcości swej w Polsce, — nawet na obszarach najbardziej kresowych, — a z drugiej strony ziemie Rzeczypospolitej łączyła i przeciwstawiała innym. Przytem ta odrębność duchowa kraju nigdy nie spadła do poziomu samej tylko etnograficznej różności psychicznej poszczególnego Polaka. Przeciwnie, trwanie państwa w niewoli uwidoczniło się przedewszystkiem w więzi, która łączyła obywateli Rzeczypospolitej w zespół, która wytwarzała odrębne życie zbiorowe zorganizowane i najpotężniejszy rząd, jaki wystawić sobie można, rząd opinji, z zastrzeżeniem oczywistem, iż w walce się rodziła poszczególnych prądów, ściśle wewnętrznych, wespół i nazewnątrz akord tworzących, i że ich istnieniu i walce nie zaprzeczała. Tworzenie się owej wspólnej opinji, narzucanie się jej jednostkom, wyłanianie się z niej inicjatyw życiu zbiorowemu służących, wywyższanie przez nią ludzi, wczuwających się w jej struny, na przywódców duchowych i rozkazodawców narodowych, pobudzanie osób poszczególnych przez siłę jej do czynów ofiarnych — były to nieustające składniki rzeczywistego państwa na ziemiach Rzeczypospolitej, na których przeto państwa zaborców stawały się prawie wyłącznie formalnemi. Wytworzyło to istotny dorobek państwowy polski w dobie niewoli, ze względu na który nikt z nas wieku XIX z dziejów Rzeczypospolitej wykreślić nie zechce.

Pierwszy okres niewoli zaznaczył się w walce o przywrócenie państwu niepodległości, w przeniesieniu sprawy polskiej na forum międzynarodowe, wreszcie w udziale polskim w walkach wolnościowych europejskich szczególnem natężeniem pierwiastków państwowych, częstokroć nawet formalnych. Istniały bowiem takie lub inne formacje wojskowe, stałe lub powstańcze, w kraju lub na obczyźnie, istniały rządy i fundusz publiczny. Istniała więc w wielkim stylu prowadzona polska

polityka międzynarodowa, i to nadzwyczaj rozumna zarówno rzeczowo, jak taktycznie, skoro słusznie i korzystnie wiązała sprawę polską ze sprawą słuszną pognębienia zaborczości państwowej i tak słuszną, jak żywotną i popularną wolności powszechnej narodowej i obywatelskiej, czyniąc w tem sprawę polską najpierwszą i ogniskową, przez co ów okres epigonów niepodległości wytworzył dla Rzeczypospolitej niebywałe olbrzymi kapitał sympatji we świecie, któremu bodaj że w głównej mierze zawdzięczamy obecne odzyskanie niepodległości.

Atoli w życiu wewnętrznem kraju tenże okres zaznaczył się pod wieloma względami upadkiem. Rozerwanie naturalnego i zżytego ze sobą całokształtu granicami politycznemi, podporządkowanie obcym organizmom gospodarczym, wprowadzenie niewłaściwych krajowi systemów rządzenia i ustawodawstw nie mogło nie odbić się ujemnie na sprawności ekonomicznej narodu, a przeto nie ułatwić penetracji żywiołów obcych i nie osłabić rozwoju liczebnego ludności rdzennej. Dopiero z czasem następuje oswojenie się z nowemi formami, z któremi liczyć się życie codzienne było zmuszone. Z upadkiem ostatniego powstania zachodzi tedy zasadnicza zmiana w polskiej orjentacji politycznej.

Zbiega się ona naturalnie z zasadniczą przebudową społeczną wszecheuropejską, która polega na t. zw. demokratyzacji społeczeństwa, na wyjściu na widownię publiczną dotychczas politycznie biernych warstw ludowych.

Epigoni niepodległości byli demokratami i o poparcie ludu usilnie zabiegali, naogół jednak ze skutkiem stosunkowo nieznacznym. Dopiero koniec czynnej obrony niepodległości stał się początkiem tworzenia nowych jej podstaw. Rzecby można, że z tą chwilą polityka polska wbrew pozorom przechodzi z pozycji obronnej do zaczepnej. Zaniechała wprawdzie — i to zbyt prostolinijnie — wyzyskiwania na forum światowem walorów wytworzonych w okresie poprzednim, przechodząc do walki z bezpośrednim nieprzyjacielem na miejscu o każdą piędź ziemi, ale było to naturalne dla pierwocin ruchu ludowego, urodzonego w zaścianku i nadto w niewoli, pod tym lub innym zaborem. Hasło bezpośredniej obrony niepodległości (nigdy państwa, bo to istniało nadal) zastąpione zostaje przez hasło wytrwania z zastrzeżeniem obowiązkowem przystosowania się do warunków, w których walkę wypadło prowadzić. I jakiekolwiek były łamańce urzędowej polityki polskiej w tym okresie, która nie mogła w tak ciężkich okolicznościach być jednolitą i niezachwianą, bądź cobąd ten drugi okres życia porozbiorowego Rzeczypospolitej wytworzył tę siłę gospodarczą kraju, rozwój jego terytorjalny i ludnościowy oraz przyswojenie tradycji narodowej przez najszersze warstwy, które mu umożliwiły w warunkach sprzyjających odzyskanie niepodległości. To zaś stało się powodem pośrednim lub bezpośrednim uzyskania po wojnie światowej bytu państwowego i przez narody, które miały wprawdzie w ruchu ludowym pewne doń przygoto-

wanie, jednak ciągłości państwowej nie zachowały. Bezpośrednim o tyle, że bez istnienia Polski niepodległej niepodobna byłoby nawet sobie wyobrazić trwałej niepodległości Litwy, Łotwy, Estonji, Czech i Węgier (chociaż okrojonych), całej dawnej federacji Jagiellońskiej, pośrednim o tyle, że walka ich o wolność jest emanacją walk polskich.

Cała więc wielka przebudowa Europy, gdziekolwiek zdecydowana orężnie, wcielona w życie i dokonana została przedewszystkiem na rubieży imperjalizmów rosyjskiego z niemieckim, jak widzimy, dzięki przetrwaniu Rzeczypospolitej w niewoli, zachowaniu przez nią pierwiastków państwa pomimo utraty jego emblematów, duchowemu istnieniu nieprzerwanemu rządu i obywatelstwa polskiego oraz rozwojowi ich wgłąb narodu. Historja Europy, z której intryga uczonych zaborców wyrywała wstecz nasze najświetniejsze karty, obecnie w świetle dokonanej przebudowy organizacyjnej jest niemożliwa w niemniejszym stopniu bez polskich walk wolnościowych, jak jej sobie nie można wyobrazić bez parlamentaryzmu angielskiego, rewolucji francuskiej i szwajcarskiego federalizmu. Zabrakło nam wprawdzie słusznej dumy z własnego ustroju państwowego, jak nikomu, atoli nie patrjotyzm zarozumiały, ale sama sprawiedliwość każe uznać, iż cała historja Polski była najlepszą syntezą dążeń powszechnych do stworzenia państwa rzeczywistego, opartego na słusznym podziale pionowym władz współdziałających i wzajemnie odpowiedzialnych (obywatel, samorząd lokalny i grupowy, władza centralna), który wcielany był w życie w czynnej walce konstytucyjnej z najpotężniejszemi ogniskami przeciwległej doktryny politycznej. Oczywiście, sama organizacja społeczna w walce tej nie mogła być dla narodu państwowego wystarczająca. Nie mogła bowem z natury rzeczy, pomimo wszelkich powodzeń, ani ochronić majątku narodowego, opodatkowanego na obce cele lub konfiskowanego, ani przeciwstawić się przymusowi uczestniczenia młodzieży wojskowej w obcych formacjach i wyprawach, ani nawet dostatecznie ustrzedz narodu przed oddziaływaniem postawionem w uprzywilejowanych warunkach obcej szkoły, a nawet obcej kultury duchowej i materjalnej. Polska zwyciężała, ale musiała siły tracić na walkę o rzeczy zanadto elementarne i prymitywne, któreby poświęcone być powinny były pogłębieniu kultury, oraz na przystosowywanie się do obcych warunków życiowych, które w walce było niezbędne, ale nie mogło nie pozostawiać szkodliwych naleciałości, zarówno w dzielnicy, gdzie najazd był bezwzględny i brutalny, jak gdzie był wyrafinowany i obłudny, jak wreszcie gdzie był w ciemiężstwie precyzyjny i naukowy, a o ile każdy opierał się na nieposzanowaniu indywidualności jednostkowej oraz na rozbijaniu narodowej, a podporządkowywał politykę celom nieetycznym i słuszność rzekomym koniecznościom doraźnym, o tyle naleciałości te godziły w samego ducha polskiej tradycji państwowej.

Widząc niedostateczność, niemożliwość i sprzeczność wewnętrzną trwania państwowego w niewoli, doznając ucisku i

upokorzeń w najelementarniejszych prawach ludzkich, a dostrzegając wyrwy w zbiorowości swej przez najazd czynione, naród nie przestawał dążyć do niepodległości, do obleczenia państwa rzeczywistego w formy państwowe. Wojna powszechna dała mu możność zdobywania atrybutów niepodległości jednego po drugim, czy to były samorzutne instytucje obywatelskie, zastępczo sprawujące władzę państwową, czy formacje wojskowe, czy organizacje samorządowe publiczno-prawne, czy wreszcie oficjalne o coraz szerszej kompetencji rządy, aż ostatecznie porażka wszystkich trzech mocarstw zaborczych dała możność zdobycia narodowi pełni władzy formalnej na swem terytorjum, odkąd zaczęły się radosne kłopoty koło ustalenia własnego państwowego kształtu.

Zdawaćby się mogło, że odrodzenie szaty niepodległej państwa polskiego stanie się bodźcem do ujawnienia się dziejowych jego zasad organizacyjnych, że uświadomione zostanie przez społeczeństwo odrazu powszechnie, iż zawdzięcza niepodległość kapitałowi siły własnej i sympatji obcej, przez odrębność narodową wogóle, ideologję i praktykę ustrojową w szczególności nagromadzonemu, że zresztą nawet bez świadomości tej, poprostu żywiołowo, siły narodowe wyzwolone wyleją się w kształty im z natury właściwe, że tu — w pośrodku potęg policyjnych — zorganizuje się przeciwwaga ich duchowa, konsekwentnie wcielona w całą twórczość Rzeczypospolitej, w tem przedewszystkiem w ustrojową, która będąc wykwitem prawnych i moralnych pojęć narodu jest zarazem podłożem stosunków jego wewnętrznych, gospodarki i kultury duchowej. Trzeba jednak skonstatować, że to nie nastąpiło dotychczas. Ujawniło się wręcz, że wolność naszą uratowało nie świadome wcielanie w czyn własnych celów dziejowych, lecz to tylko w naszem pokoleniu, co bezwiednie trwało w niem atawistycznie, nieformułowane lub formułowane ułomnie, wprost przeciwnie nietylko do prawdy, lecz nawet do praktycznej celowości bezpośredniej. Przyzwyczailiśmy się w tym stopniu do traktowania Polski pod kątem widzenia upadku jej, niewoli i nędzy, iż brakło działaczom politycznym odwagi przeszacowania tego poglądu i wogóle samodzielnego o Polsce myślenia.

Gdyby niedomaganie polegało tylko na braku programu państwowego lub jego niedostatecznem wyrobieniu, świadczyłoby to jedynie o niejakiem zaskoczeniu opinji narodowej przez niespodziewane odzyskanie bytu niepodległego i o nieprzygotowaniu do związanych z nim konkretnych zagadnień. I to wprawdzie nie byłoby dla nas zaszczytne, żeśmy nie wiązali programu negatywnego niepodległości z pragnieniem wcielenia w życie pewnych pozytywnych ideałów narodowych, żeśmy nie uzasadniali głęboko i szczerze postulatu wolności narodowej treścią jestestwa swojego kulturalnego i że wskazywana w propagandzie zagranicznej rola Polski jako „clef de la voute europeenne", przednia straż cywilizacji zachodniej i t. p. traktowana była przez nas jako jedynie agitacyjny tytuł na eksport. Mogłoby to być

wszakże łatwo wytłómaczone i zresztą nie pozbawiałoby nadziei, że czas, który jest najlepszym lekarzem, rzeczy te naprawi, a samo odczucie przez naród bezprogramowości jego budowy państwowej, oraz ponowne oddziaływanie na tenże instynkt samozachowawczy narodu nieuniknionych faktów wypływających ze stałego naszego położenia politycznego, jest gwarancją rychłego — wraz z wzrostem doświadczenia i poczucia odpowiedzialności — oparcia naszej twórczości organizacyjnej na wytycznych właściwych i zbawiennych.

Wszakże na tem się nieszczęście nie kończy niestety. Głębsze wejrzenie w całokształt naszych programów politycznych, linji postępowania ciał prawodawczych i rządzących, publikacji prasowych, publicystycznych, naukowych i poprostu nastrojów inteligencji skłania do skonstatowania, że w świadomości lub w podświadomości czynników zasadniczych twórczości państwowej utarły się u nas pewne zasady na tle rozmaitych braków intelektualnych, które pomimo bezplanowości budownictwa politycznego nadają mu w istocie kierunek, i to z gruntu fałszywy, niebezpieczny i szereg faktów dokonanych ustalający, a przez to wyjście z przejściowych niedomagań na równą drogę właściwej twórczości narodowej jest trudniejsze, niż gdyby były one jedynie wynikiem przypadkowym nieświadomości i nieprzygotowania.

Owe fatalne przesłanki naszej pracy państwotwórczej znajdują swe wyjaśnienie w tem, że od upadku niepodległości myśl organizacyjna w Polsce, nie mając pełnego zastosowania, uległa zastojowi. Wysnuwanie z odrębnych form charakteru narodowego i warunków bytowania własnych konstrukcji politycznych nie było konieczne, ciekawsze było śledzenie i podziwianie rozwoju obcej myśli państwowej, o ile zwłaszcza na regulację naszych stosunków wpływała. Wraz z tem urwane zostało najzupełniej kontynuowanie oryginalnej twórczości ustrojowej polskiej. O ile bowiem chodziło o jej cechy społeczne, stanowość szlachecką, rozwój pojęć demokratycznych postawił nad nią krzyż. O ile zaś ustrój Rzeczypospolitej przedrozbiorowej mógł być traktowany w oderwaniu od warstwy rządzącej, — skompromitowany on został w oczach naszych faktem upadku państwowości polskiej. Już konstytucja 3 maja była układana ze stanowiska raczej obcych przykładów i krytyki ryczałtowej urządzeń własnych, aniżeli jako tych ostatnich ciąg rozwojowy. Tem więcej dotyczy to konstytucji Księstwa Warszawskiego i Królestwa Kongresowego. Szacunek atoli do własnej tradycji ustrojowej nie zaginął odrazu. Upadek jej przypieczętował ostatni okres dziejów porozbiorowych, następujący po klęsce powstania 1863 r. i zwycięstwie Rzeszy pod Sedanem. Imponująca potęga najeźdźców, absolutne pognębienie polskości, — były to fakty, które z jednej strony sprzyjały wśród intelektów ulegających nastrojom jeśli nie gloryfikacji, to w każdym razie uznaniu dla mądrości stanu zaborców i ich zasad rządzenia, jako dających moc państwu, z drugiej skłaniały działaczów polskich do pracy narodowej „pozytyw-

nej" w warunkach, jakie są, a więc do praktycznego oswajania się z ustrojami zaborców, a zrywania ze swoim. W tych warunkach nawet w nauce polskiej wytworzył się stosunek litościwy, jeśli nie pogardliwy prawie, do braku „silnych rządów" w dawnej Polsce, do niemocy jej monarchów, do względności dla obywateli, zwłaszcza obcojęzycznych, do podbijania ludów sercem bez brutalnego korzystania z okresów ich słabości wojennej itp. Łatwo tedy przyjęła się na naszym gruncie teorja, za pomocą jakiej zaborcy usprawiedliwiali swój gwałt nad Rzeczpospolitą, że przyczyną niewoli naszej był wadliwy ustrój wewnętrzny, że sami sobie jesteśmy winni bośmy się bawili w ludzkość i chrześcijańskość pomiędzy Raubritterami, a przeto skazani byliśmy z samego założenia, nieomal od początków historji naszej, na niewolę polityczną. Poglądy te o tyle zostały wpojone w przedwojenną psychikę polską, że dziś, pomimo ciężkiej klęski zaborców w zetknięciu się z przeciwnemi im ustrojami, są u nas poza dyskusją i nie dzielą ugrupowań politycznych. Oto są przyczyny, dla których rozwój samorzutny pojęć ustrojowych w Polsce został przerwany. W ocenę słuszności ich nie wchodząc, tłómaczymy jeno, że w tych warunkach światopogląd polityczny musiał dziś u nas rozwijać się poza tradycją, jak gdyby od początku, przez co oczywiście treść miał ubogą i ulegał łatwo konstrukcjom obcym, bardziej i wyraźniej ukształconym.

Pomijając perypetje myśli organizacyjnej, stwierdzamy więc, że o nawiązaniu bezpośredniem do zasad ustroju przedrozbiorowego nie myślano, gdyż po stuletniej przeszło przerwie — i to we względzie rozwoju tej myśli pomimo wszystko w wielu rzeczach niebezowocnej — wydawał się poprostu anachronizmem, a przemyślenie jego pod kątem widzenia teraźniejszości i skojarzenie z przeżyciami późniejszemi do ostatnich czemś „nieaktualnem", zwłaszcza, że obca szkoła i rodzima nauka kazała upatrywać w nim przedewszystkiem wady i braki. Z drugiej strony kontynuacja ustrojów, w których naród żył za niewoli, była psychicznie niemożliwa na tle poprzedniej uporczywej z niemi walki, a zarazem wydawała się niebezpieczna na tle ich zewnętrznej i wewnętrznej klęski. Ponieważ zaś wytwarzanie oderwanych ideałów ustrojowych własnych w niewoli było bezprzedmiotowe i społeczeństwo poprzestawało na przykazaniu mickiewiczowskiem, ażeby nie spierać się o formy rządu w Polsce przyszłej, bo będą napewno lepsze od wszystkich dotąd znanych, tedy twórcy nowego ustroju dostatecznie przygotowanego w opinji gruntu nie mieli i w tych warunkach sięgnęli poprostu po wzory obce, z dalszego wolnościowego Zachodu, przedewszystkiem z Francji.

Jakeśmy zaś zaznaczali, na ustroju francuskim piętno wybitne wycisnął okres absolutyzmu królewskiego. Minął wprawdzie wraz z wielką rewolucją francuską, ale i republika, przenosząc podmiot władzy na naród i coraz go w rewolucjach następnych rozszerzając, odziedziczyła po absolutyźmie, a nawet rozwinęła jako zasadę równości niwelację obywateli we

względzie prawnopolitycznym, nie poruszając biurokratyzmu, podporządkowanego jeno innemu podmiotowi władzy, i niwecząc wszelki istotny samorząd lokalny i grupowy, jako zbędny rzekomo przeżytek średniowiecza, godzący w pozostałą w spadku po absolutyźmie doktrynę absolutnej suwerenności władzy ogólnopaństwowej. Pogląd ten zaiste zrozumiały był za pierwocin demokracji, która wchodziła na arenę dziejową jako masa zbyt liczna na pozór, ażeby mogła być indywidualnie traktowana, a zarazem niezróżniczkowana jeszcze, czyli niewymagająca zarządu innego, jak tworzonego dla całego kraju przez powszechne głosowanie równych obywateli.

Wiek XIX pod względem tym przyniósł istotne zmiany. Rozwój demokracji uczynił ją z bezbarwnej i niezróżniczkowanej masy, jeszcze częstokroć traktowanej jako szereg numerków lub cyferek w księgach ludności, w spisach poborowych i choćby na listach wyborców, szeregiem odrębnych i twórczych indywidualności, lud zarystokratyzował, zróżniczkował. Że zaś współczesne prądy konstytucyjne uzupełniają poprzedni czysty parlamentaryzm przedstawicielstwami grupowemi i samorządem terytorjalnym, więc i konstytucją Rzeczypospolitej odzyskanej, zrodzona w najwyższem podniesieniu duchowem Sejmu Ustawodawczego, te nowe prądy zachodnie odzwierciadla i w ten sposób pomimo, iż konstytucja nasza wyraża raczej międzynarodowy, niż polski dorobek organizacyjny, zbiega się jednak nie w jednej rzeczy z naszą w tym względzie tradycją.

Od praktyki politycznej należałoby się w tym zakresie wobec przyzwyczajenia wiekowego społeczeństwa spodziewać jeszcze więcej. Tymczasem stało się przeciwnie. Po-pierwsze bowiem Sejm Rzeczypospolitej nie zatroszczył się dotychczas o wydanie ustaw normujących samorządność społeczeństwa, wobec czego panuje u nas dotychczas czysty parlamentaryzm, życie grupowe (jak np. rolników) jest gdzieniegdzie tylko ustawami zaborców normowane, a samorząd lokalny wegetuje w ramach bądź przestarzałych, bądź tymczasowych ustaw, niepozostawiających mu w istocie ani cienia samodzielności, a więc i nie dających mu możności odegrania właściwej roli państwowej i wychowawczej. Również rządy poza paru nieudolnemi zgoła elaboratami dotychczas w tej mierze Sejmowi nie dostarczyły tematów do rozpraw. Po-drugie, w samem społeczeństwie stosunek do zasad samorządności obywatelskiej i społecznej stał się w ostatnim okresie z dodatniego conajmniej obojętnym. Przyczyniła się do tego historja formalna powstania dzisiejszej naszej władzy państwowej. Pierwsze realne możliwości zdobywania poważniejszych atrybutów niepodległości otwarły się dla Polski na ciasnym terenie Kongresówki za znienawidzonej rzetelnie przez lud jej okupacji. Czynniki społeczne, które uznały ze względów narodowych za konieczne z tych możliwości skorzystać, stanowiły aż nadto wyraźną w kraju mniejszość, ażeby pragnąć odwoływania się do szerokich

mas i wierzyć w ich zmysł państwotwórczy: idea samorządowa nie mogła tu być popularna. Te zaś właśnie czynniki tworzyły mimo to cały zawiązek polskiego aparatu rządowego, którego następne rządy były kontynuacją. Tak tedy pierwsze polskie ministerstwo sprawiedliwości jako najpilniejszego i dotąd nieomal jedynego kroku reformatorskego dokonało zniesienia obieralności sędziowskiej pomimo dobrych i korzystnie rozgłośnych jej rezultatów dotychczasowych, a ministerstwo oświecenia oparcia szkolnictwa elementarnego wyłącznie na pierwiastku biurokratyzmu z dodaniem zupełnie sztucznych i nieżywotnych organizacji samorządu szkolnego, pochodzących w lwiej części z nominacji i mimo to pozbawionych istotnej kompetencji. Sądzić należy, że gdyby moment wyzwolenia zastał u nas tylko organizację społeczną, możliwie żywą i rozgałęzioną, dzieje ustroju naszego przez pięć lat mnionych inneby miały oblicze. Poprostu koniecznością chwili byłoby sankcjonowanie tej organizacji. Samorzutne rady powiatowe i gminne, w tym okresie powstałe, zapewne zostałyby organami samorządu o szerokiej z tejże konieczności kompetencji. Tego typu instytucje społeczne, jak rady opiekuńcze, komitety ratunkowe, uzyskałyby prawa publiczne w swojej specjalności: aprowizacji, opieki społecznej, odbudowy. W dziedzinie oświaty wypadłoby poprzeć istniejące inicjatywy społeczne, a organizacjom oświatowym społecznym udzielić praw nadzoru, kwalifikowania personelu nauczycielskiego i t. d. W innych dziedzinach stworzyć jedynie pomoc rządową dla instytucji społecznych fachowych, jak kółka i towarzystwa rolnicze, towarzystwo przemysłowców i związki zawodowe, nie uciekając się do tworzenia obok nich urzędów i ministerjów. Byłoby to wielce rozsądnem wyzyskaniem dla organizacji państwowej sił społecznych, już w danej pracy wykwalifikowanych i jej poświęconych. Nawet w dziedzinie polityki zagranicznej można było tymże trybem nadać jeno odpowiednie uprawnienia samorzutnym przedstawicielstwom sprawy polskiej. Ułatwiłoby to wielce pracę państwową nad działami, przejmowanemi przez rząd, jak wojsko, koleje i t. p. Nie godziło się to wszystko z szablonem utartym państwa, jak je nas nauczono rozumieć, ale byłoby naturalne i sprzyjałoby szybkiej konsolidacji społeczeństwa.

Jak wiadomo, poszliśmy drogą inną, której fatalne następstwa wyżej podkreśliliśmy. Władza centralna przeciwnie od początku wszczęła zamiast organizacji sił społecznych nietyle chlubną, ile uporczywą walkę z niemi. Możliwe oczywiście, że przytoczone wyżej instytucje pełne były rozmaitych wad. W wyniku walki niestety nie stworzono również nic idealnego. Powoływane na poczekaniu z elementów fachowo bardzo różnych ministerja ze swojemi rangami i departamentami legły na społeczeństwo ciężarem olbrzymich kosztów i wcale nie najwyborniejszego przygotowania. Instytucje fachowe nietylko nie zostawały uprawniane z ramienia państwa formalnego do funkcji, które pełniły z ramienia państwa rzeczywistego, ale prze-

ciwnie odsuwane od swoich czynności, zastępowane przez pośpiesznie tworzone analogiczne instytucje rządowe i ich poddawane nadzorowi. Niewiadomo czemu instytucje, dające sobie finansowo radę na podstawie ofiarności publicznej, zastępowano instytucjami, opartemi o fundusz państwowy. I po krótkiej walce doprowadzono do tego, że dziś oprócz rządu i wszystkie nieomal instytucje społeczne z niego tylko czerpią.

W tejże płaszczyźnie znajduje się i upaństwawianie szkół średnich, które jako prywatne funkcjonowały dobrze i były w niewoli naszą osłoną narodową: i tu jednak wolano włożyć na ubogie państwo olbrzymie koszta, byleby doktrynie stało się zadość. Jeszcze dalej idącym wyrazem tejże zasady jest obecna „szkoła powszechna", wychodząca z założenia, że wszystkie dzieci jednakowe wychodzą z rodziny do szkoły, jednakową liczbę lat powinny poświęcać nauce i sobie jednakową przyswoić ilość wiadomości. Uczyniono u nas z tego postulat demokracji, zapominając, iż jest to płód pruskiego militaryzmu i najdalsza konsekwencja mechanicznego stosunku państwa do obywatela.

Rząd wogóle miał zastąpić wszystko. Rozbija się zasłużoną Radę Główną Opiekuńczą, opartą na funduszach dobroczynnych, i tworzy się odpowiedni wydział przy ministerstwie pracy z funduszów rządowych. Nie zbiera się, nie rozwiązuje, nie reformuje rad i wydziałów powiatowych w Galicji, jeno się zawiesza, względnie zastępuje komisarzami tymczasowymi. W Kongresówce i Wielkopolsce rozszerza się w gminie i powiecie prawo wyborcze, ale ustawowo nie rusza się szczupłej ich kompetencji, a w życiu zwęża się z dniem każdym, nadto zaś zostawia się na czele sejmiku, — oczywiście już polskiego, — starostę. Na Kresach przez trzy lata nie zarządza się wyborów do Sejmu, przez cztery nie wprowadza się samorządu powiatowego, ani miejskiego, z którego przeważna ich część korzystała nawet za caratu. Poprostu ustrój oparty na zaborze i unifikacji tłómaczy się mechanicznie na język polski. Obywatel mógł spać spokojnie, Polskę budowali i strzegli starosta, referent i posterunkowy policji, oczywiście państwowej. No i rzecz jasna, że posłowie, publicyści, urzędnicy wszędzie węszyli, iż niedość jeszcze jest unifikacji: to w Poznaniu, to w Wilnie, posądzać zaczęli o „separatyzm" najwierniejszych synów narodu, jak Kaszubów i Chełmszczan, bać się reemigrantów z Ameryki i Rosji, inwalidów wojennych i wężyków legjonowych, a przeciw tym wszelkim „niebezpieczeństwom" zalecano jeden środek walki w trzech postaciach: centralizacja, unifikacja, biurokratyzacja. I w tem nie było różnicy pomiędzy „prawicą" a „lewicą": widząc jeno różne niebezpieczeństwa, obydwie pragnęły bogactwo życia zastąpić szablonem.

Nietylko jednak pewnemi zaślepieniami „aktywistów" tłómaczy się to, że nie wkroczono na drogę naturalnego usankcjonowania przez nastające państwo formalne samorzutnych organów dotychczasowego państwa rzeczywistego. Najwybit-

niejszą bowiem rolę odegrał tu sposób powstania państwa formalnego.

Trudno przesądzać, jakby się potoczyła sprawa polska, gdybyśmy za okupacji austro - niemieckiej nie wyzyskali w żmudnej codziennej walce zawiązków państwa niepodległego. Naiwnością byłoby sądzić, że nagrodzony niemi został naród polski za stanowisko ugodowe względem okupantów pewnego, znikomego zresztą liczebnie, jego odłamu. Wprost przeciwnie— co zostało rzekomo przez okupantów darowane, w istocie było wymuszone przez sytuację strategiczną mocarstw centralnych z jednej strony, wywalczone przez oporne stanowisko narodu względem okupantów z drugiej. Oczywiście, musiał znaleźć się w społeczeństwie odłam, któryby zechciał to przymusowe położenie wroga wygrać dla sprawy polskiej, do coraz większych ustępstw go skłaniając. Niewątpliwie te zdobycze nasze od wroga na miejscu imponowały sprzymierzeńcom zachodnim i zabezpieczały nam pomyślne ich rozstrzygnięcia. Jakkolwiek więc pewne formy państwowe powstałe w Kongresówce za okupacji same przez się bynajmniej nie decydowały o uzyskaniu niepodległości, kto wie, czy posiadanie ich w chwili zbliżającej wyzwolenie, w chwili wyzwolenia samego i w okresie bezpośrednio następującym nie stanowiły jednego z czynników, o odzyskaniu niepodległości decydujących. Pomimo wszakże dobroczynnej ewentualnie roli jego stwierdzić należy, że cały system zawiązku państwowych form za okupacji już nie nagięty został tylko do okoliczności zewnętrznych, którym od rozbiorów nasza praca organizacyjna podlegać musiała, lecz w wysokim stopniu imputowany lub narzucony, a więc nie tylko nie wyłaniał się z potrzeb i osobliwości naszego życia, ale je właściwie lekceważył, będąc stylizowany na wzorach państw niemieckich. Okupanci mieli przecież głos zasadniczy w organizacji naszych władz szkolnych, sądowych i wreszcie innych, przygotowując nawet w zakresach, w których nam władzy nie udzielali, szkielet jej organizacyjny, a wszystko, co w tej mierze czynili, robili systematycznie, z rozmysłem i w dalszych celach. Nie tylko więc to decydowało o naszych naradzających się formach państwowych, że inne okupantom były z ducha obce lub nieznane, ale i pewne ich określone zamiary. W pierwszej linji więc oczywiście chodziło im o stworzenie dla nas takich form państwowych, z któremi łatwiejby było nam organicznie wejść jako część integralna w skład Rzeszy, względnie do unji Europy Centralnej, pod hegemonją pruską lub Rzeszy pozostającą. W odróżnieniu od naszej polityki, wrogiej wszelkiej połowiczności, a nawet opierającej się najczęściej zbyt prostolinijnie i oczywiście wadliwie tylko na jednem przewidywaniu, okupanci niewątpliwie w narzucanych nam formach organizacyjnych na wypadek, gdyby nie służyły one bezpośrednim pomostem do podporządkowania sobie Polski na stałe, upatrywali dla siebie wartość bynajmniej nie drugorzędną, a polegającą na wyciśnięciu ich piętna na naszej twórczo-

ści organizacyjnej. Jak wiadomo początki państwowości wywierają zasadniczy wpływ na całą dalszą tradycję narodu, i choćby nad Prusami sposób powstania ich państwa dotychczas ciąży. A więc i nam danie form organizacyjnych niemieckich w chwili odzyskiwania niepodległości wytwarzało pewną tradycję. Jednym składnikiem tradycji tej jest, iż utartem zostało mniemanie, że państwo polskie datuje się od wojny światowej (mniejsza, czy od 5 listopada, czy od przyjęcia punktów Wilsona, czy od wygnania okupantów), mniemanie, którego cynicznym wyrazem był program dziejów Polski dla seminarjów nauczycielskich za okupacji, gdzie je nauczano rozpoczynać od aktów okupacyjnych. Łączy się z tem naturalnie pogląd, że całe dzieje Polski przedrozbiorowej są nieaktualnym zabytkiem i wstępem logicznym do niewoli, a dopiero w tej chwili państwo się tworzy z faktów wielkiej wojny, w tem z organizacji i sposobu organizacji form państwowych za okupacji. Ten składnik nowej tradycji polskiej jest drogą i powodem do drugiego, o wiele niebezpieczniejszego tem, że go trudniej skonstatować. Niewątpliwie jednak, że politycy niemieccy, odrywając nasze formy państwowe od naszej tradycji (co ułatwione im zostało przez uprzednią pracę propagandową niemieckich historyków), a narzucając nam formy własne, uczynić z nowej Polski pragnęli państwo typu niemieckiego. Dla państwa bowiem imperjalistycznego wcale nie jest bez znaczenia, ażeby ościenne wzorowały się na niem w swoich urządzeniach, a co za tem idzie i w drogach rozwoju kulturalnego.

Wiadomo, jak potęguje stanowisko Francji, nawet gospodarcze, rozpowszechnienie jej urządzeń, języka i literatury, co przecież stanowi stały przedmiot zazdrości niemieckiej. Gdy więc nadane zostają krajowi urządzenia niemieckie, a wraz z tem pewien rozpęd do dalszego ich naśladownictwa, bo je wciąż najłatwiej na zasadniczo analogicznej łodydze szczepić, gdy więc najprościej jest nowe ustawy i zarządzenia tłómaczyć z niemieckiego, co też u nas się robi, to w podręcznikach, badaniach, literaturze, umysłach ustala się przydział tego kraju do typu niemieckiego w odróżnieniu od romańskiego, anglosaskiego etc.,a w dalszym ciągu łatwiej studentowi, kupcowi, przemysłowcowi polskiemu wchodzić w stosunki gospodarcze i kulturalne z Niemcami, a niemieckim fabrykantom i ajentom tu kierować swoją ekspansję. Jeżeli więc narzekaliśmy nieraz, że marka polska upada za niemiecką skutkiem jednostronności naszych stosunków gospodarczych, to i w tem nasz obecny ustrój polityczny jest winien.

Celem trzecim, równoczesnym z obu ewentualnemi pierwszemi, — t. j. z poddaniem nas Rzeszy politycznem lub przynajmniej gospodarczem i kulturalnem, — było niezaprzeczenie wśród Niemców pragnienie, ażeby w każdym razie Polska nie wytworzyła w sobie dostatecznej siły, któraby jej dała możność uniknięcia wpływów niemieckich politycznych, gospodarczych lub kulturalnych, a w chwili rozstrzygającej rozporządzenia się

Niemiec państwem naszem na rzecz swoją lub Rosji. Ustrój nam narzucany miał być po temu środkiem zasadniczym, bo przecież nie było dla polityków niemieckich rzeczą nieznaną, że wytworzenie w kraju ustroju zasadniczo mu obcego, nienaturalnie mu zaszczepionego, przeciwdziała rozkwitowi jego sił twórczych, które jak ryba wody potrzebują organizacji z rodzimych lub własnemi sokami przetrawionych pierwiastków wybujałej. Niemcy bowiem nie byli tak pewni swojej wygranej wojennej, jak niektórzy nasi „aktywiści" *). Licząc się zaś z ewentualnością że z Polski wyjdą, pragnęli zostawić nam w postaci form ustrojowych zaród stałej słabości i bezwładu. Zaznaczmy, że polityka ta względem Polski nie była bynajmniej oryginalną, dopiero na na nasz użytek krojoną. Owszem, była to tylko kontynuacja systemu, który już z tem lub innem powodzeniem stosowany był przez Niemców austrjackich w Czechach i na Węgrzech, a przez Niemców inflanckich w Estonji i na Łotwie. O ile chodzi o Czechy, zapewne przez długi okres nie będą mogły one wyzwolić się z dominujących wpływów kultury niemieckiej, a Węgry przecież i kodeksy, i metody rządzenia, i naukę swoją nieomal żywcem tłómaczyły z niemieckiego lub do niemieckich dostosowywały. To też spostrzeżono już dziś, że o ile częściowemu rozbiorowi uległy, to zawdzięczać winny naśladownictwu niemieckich systemów rządzenia, zwłaszcza wobec mniejszości narodowych.

W Polsce, z pośród krajów, na które Niemcy duchową supremację rozciągnąć pragną, największym i najzasobniejszym w siły kulturalne własne, oczywiście też najprędzej nastąpić musiało otrząśnięcie się z narzuconych wpływów. Wyraz tego pewien znajdujemy poniekąd w znanem nawiązywaniu przez obóz narodowo-demokratyczny nici pomiędzy okupacją niemiecką, radą regencyjną a władzą Piłsudskiego, z którego wynikało przeciwstawianie się jego temu ostatniemu. Pomimo jednak słuszności wniosku stąd czynionego, iż wreszcie zerwać należy z dalszym ciągem okupacji i zacząć tworzyć niepodległość na zasadach własnych, ujęcie tej nici przez obóz narodowo-demokratyczny było nadzwyczaj powierzchowne, co dawało powód przeciwnikom jego utrzymywać, iż we wniosku ich nawet przemawia większa nienawiść do Piłsudskiego, niż do powstania naszych form państwowych z okupacji. I taktycznie ten sposób nawiązania nici pomiędzy okupacją a osobą Piłsudskiego był wadliwy, albowiem zwolenników jego licznych skłaniał do godzenia się z tym sposobem powstania polskiej władzy państwowej. Płytkość przytoczonego sformułowania uwidoczniła się z chwilą, gdy i Piłsudski ustąpił, i obóz narodowo-demokratyczny rządy objął, a system państwowy nie uległ żadnej zasadniczej zmianie. W istocie więc związki, przeczuwane w owem sformułowaniu, sięgają o wiele dalej i głębiej, natomiast pozbawione są jakiegokolwiek charakteru osobistego. Nie o to bowiem chodzi.

*) Wyraz przeszczepiony do nas również przez Niemców po wytworzeniu tak samo zwanego prądu w Szwecji.

że Piłsudski przejął władzę od utworzonej przez okupantów rady regencyjnej, ale że trwa zasadnicza przez nich pozostawiona konstrukcja rządów i rządzenia w Polsce.

I właściwie z tym systemem, ratując nie powierzchownie - językowy, ale z ducha narodowy charakter państwa polskiego, należy zerwać. Ogłoszenie suwerenności Sejmu w t. zw. małej konstytucji złemu nie zaradziło. Nieszczęściem bowiem dla naszego systemu rządzenia było, iż przed utworzeniem organu opinji narodowej i poza tą opinją rząd formalny został już całkowicie ukształtowany, gdy więc natomiast Sejm Ustawodawczy wskutek braku doświadczeń i rozbicia partyjnego okazał się pomimo ogłoszoną suwerenność faktycznie niezdolny do jej sprawowania, rzeczywiście suwerennym pozostał rząd, który potrafił i dotychczas umie wyjednywać ustawy, przekazujące mu nawet władzę prawodawczą. Okazało się więc, cośmy już wskazywali, że czysty parlamentaryzm nie tylko nie jest czemś przeciwstawnym do absolutyzmu rządowego, ale go nawet przez tworzenie rządu parlamentarnego potęguje. Szliśmy więc drogą, wskazaną przez metody okupacyjne i dotąd nią idziemy.

Gdy po zjednoczeniu dzielnic kadry rządowe uzupełnione zostały siłami wykwalifikowanemi, pochodzącemi z najwięcej ich posiadającej Małopolski, nieufność ich do samorządu bardziej się jeszcze wzmogła, bo gdy w b. Kongresówce samorząd był bądź co bądź oddawna marzeniem społeczeństwa, w b. Galicji był rzeczywistością ogromnie rażącą, bo przy demokratycznych ustawach państwowych i krajowych oparty pozostał o przywileje stanowe, wskutek „dwutorowości" zarządu odrębnie administracyjnego a odrębnie komunalnego miał i ciasną kompetencję, i słabą egzekutywę, skutkiem czego stracił w społeczeństwie wszelką popularność, wydając się mu poprostu zbędnym.

Rząd, w ten sposób zorjentowany, wywierał oczywiście potężny wpływ na stosunek do samorządu Sejmu Ustawodawczego, który więc postanowił i tej miary przeobrażenia społecznego jak reforma rolna dokonać siłami nieomal że samych urzędów ziemskich. Zresztą oparty na zasadzie czystego parlamentaryzmu Sejm suwerenny kierował się oczywiście pojęciami stronnictw o ich interesie. Stanowisko więc posłów małopolskich do samorządu przesądzało się przytoczonemi wyżej względami jako ujemne. To samo dotyczyło szczątków okupacyjnego aktywizmu, po różnych ugrupowaniach rozproszonego i wszędzie dość wpływowego. Nadto ugrupowania, reprezentujące ruch ludowy, ze względu na małą dotychczas liczbę działaczy dobrze wyrobionych, obawiały się być może, na podstawie zresztą rzeczywistych faktów, iż w samorządzie warstwy ludowe z braku przywódców własnych ulegać będą wpływowym i wyrobionym przeciwnikom, gdy przez nacisk organizacji ogólnokrajowej i jej przywódców na urzędy centralne warstwom ludowym na tejże prowincji da się większe korzyści, i z tego, że jest to złudzeniem, dopiero ugrupowania te zaczynają

się wyzwalać. Z drugiej strony ugrupowania, zwane prawicowemi, które za niewoli i okupacji największymi były rzecznikami samorządu, obecnie zaczynają się odwracać odeń, a w każdym razie przestają mu udzielać dawnego poparcia, kto wie czy nie przez wzgląd na obawę, osnutą również na rzeczywistych faktach, że samorząd w okresie ruchu ludowego i demokratycznych wyborów stać się może ugruntowaniem dla przeciwników partyjnych, któremu jeszcze przez nacisk na urzędy centralne można przeciwdziałać. Obydwie obawy są w istocie obawami o żywotność własnego prądu politycznego, stawianego ponad widocznym interesem państwa, chęcią wytwarzania dlań sztucznej przewagi, czemu ustrój samorządowy służyć z natury rzeczy nie może.

Opinja zaś nie wywiera w odnośnym kierunku w stopniu pożądanym presji na władze państwowe i stronnictwa polityczne, ponieważ największe jej ośrodki zajęte są bezpośrednio tworzeniem aparatu państwowego, wobec czego samorząd wydaje się szczegółem podrzędnym i kto wie, czy nie szkodliwym, bo na pierwszy rzut oka rozluźnia z takim trudem odzyskaną spójnię państwową. Daje się więc słyszeć częstokroć sądy, że samorząd był dobrym surogatem niepodległości, dopóki jej nie było, dziś zaś jest już zbędnym i kto wie czy nie komplikującym zanadto urządzeń państwowych. Jako zaś najpoważniejszy argument przeciw szerokiemu samorządowi wysuwany jest niekiedy wzgląd na to, że przy $^2/_3$ Polaków w Rzeczypospolitej organy ogólnopaństwowe zapewniają im hegemonję, gdy samorząd lokalny dałby tu i ówdzie mniejszościom poważną broń do rozbijania całości jej na rzecz kresowych nacjonalizmów, — przesłanka dziwna w zestawieniu z całą tradycją państwową polską oraz z faktem, iż w Polsce oprócz mniejszości niemieckiej żadna inna za kordonem własnego państwa niepodległego nie posiada, ale łatwo tłómaczy się przybranemi naleciałościami z ideologji zaborców naszych i przeto idzie głównie z tak skutecznie a długo jątrzonej waśniami narodowościowemi przez rząd austrjacki Małopolski.

Dwie więc zasadnicze cechy ustroju i psychologji zaborców utarły się w odczuciach naszej opinji. Jedną jest stosunek państwa do obywatela m e c h a n i c z n y. Państwo nie jest pochodną obywateli, wyrazem czy też wypadkową ich woli, bo zaborcy nasi hołdowali przeciwnie zasadom państwa policyjnego. Pod temi systemami żyliśmy przez cały czas niewoli, byliśmy w tem i wyborcami aparatu panującego, i nawet wybieranemi lub nominowanemi jego częściami. Oczywiście niejedna rzecz stąd przylgnęła do naszych rozumowań politycznych, a częściowo — zwłaszcza w inteligencji — i do psychiki.

Drugą cechą praktyki i teorji politycznej zaborców był t. z. e g o i z m n a r o d o w y, który po tryumfach niemieckich na Zachodzie i do tamecznych pojęć się poniekąd przedostał, a z tem spokojniejszem sumieniem i myśmy nim mogli nasiąkać i to w formie niewątpliwie wschodniej, — pomimo, że był przeciw-

stawieniem do naszej tradycji państwowej. Orzeczenie, że etyka nie obowiązuje państw i narodów w stosunkach ze sobą i obywatelami, ze zrozumiany odpowiednio interes narodowy stoi ponad zasadami słuszności i chrześcijaństwa, że populus populo, et respublica civi lupus est, orzeczenie, które było zasadą państwowości pruskiej i moskiewskiej od ich założenia do chwili obecnej bez przerwy, zaczęło w dziesięcioleciach ostatnich imponować i Polsce, która jako naród była najbardziej chrześcijańską w świecie. Zaczęli więc historycy nasi drwić z tolerancji religijnej polskiej, uważając ją za objaw słabości, Sobieskiego za odsiecz Wiednia nieomal lekceważyć, a niestosowanie metod hakatyzmu względem Rusinów lub Litwinów traktować jako zbrodnię narodową. Zasada — cujus regio, ejus natio, jednego strychulca, powszechnej unifikacji, niwelacji obywatela, została i u nas świadomym lub nieświadomym ideałem i bodźcem politycznym, a to właśnie wtenczas, kiedy zaczęła bankrutować w Europie.

W światopoglądzie tym uderza przedewszystkiem ciasnota, zamknięcie się w małem kole doświadczeń, niepoddawanych zresztą poważnej analizie naukowej, niewykraczanie poza chwilę bieżącą i ściany więzienia, a nawet jakby rozmyślne zwężanie widnokręgu, ażeby umysłu nie obarczać mnogością wrażeń i łatwiej dokonać rozważania. Po drugie, światopogląd to nie polski, a więc jakakolwiek narodowość go spłodziła, na naszym gruncie jest on kosmopolitycznym, wzorującym reguły życia naszego na powodzeniu ich w warunkach innych, których ze swojemi nie porównywamy, odrzucając zresztą z całą świadomością z góry analizę doświadczeń własnych, skoro się skończyły klęską, swojego charakteru narodowego i zdolności jego do zastosowania owych systemów, a już najniespodziewaniej i rodzimych a specyficznych potrzeb bytowania państwowego.

Światopogląd ten mimo to uwypuklił się wyraźnie w zaczątkowych krokach naszej państwowości, przed tem już na małą skalę stosowany w sejmie galicyjskim i polityce polskiej nieoficjalnej w innych zaborach. Nie dotykamy tu spraw zewnętrznych, gdzieśmy, podobnie zresztą do innych, rozwinęli t. zw. maksymalizm narodowy, troszczący się o drobiazgi graniczne i robiący sobie wrogów za każdym kordonem i wewnątrz kraju, natomiast za mało dbający o układy światowe, sprzyjające lub nie naszej egzystencji jako całości. W polityce wewnętrznej zaś kształtujemy się wybitnie jako państwo policyjne oparte na absolutyzmie aparatu rządowego i przymusowej bierności narodu, jego konstytucyjnego zwierzchnika.

Nie przeczymy licznym ziarnom słuszności, tkwiącym w rozumowaniach, z któremi polemizujemy, i troską bardzo poważną ustawodawstwa samorządowego będzie takie wzięcie ich pod uwagę, ażeby uwolnić organizację samorządową od ewentualnych skutków ujemnych, a wydaje się, iż jest to możliwe. Zasadnicze bowiem nie są. Jeżeli np. istotnie obawialibyśmy się, że szeroki samorząd w ręku mniejszości narodowych na terenach

kresowych stać się może dla nich podstawą organizacji w celu rozwoju swych odrębności narodowych i obrony ich wobec władz centralnych z krzywdą dla ludności lub nawet państwowości polskiej, to przez to samo uważalibyśmy, że samorząd jest środkiem potęgującym moc rozwojową i siłę obronną ludności, a więc czyż dla obawy choćby najbardziej usprawiedliwionej lokalnego charakteru chcielibyśmy pozbawić ludność polską tych skutków cudownych organizacji samorządowej? W dodatku zaś, gdy właśnie obszarom kresowym, jak w. m. Gdańskowi, Śląskowi i województwom wschodnio - małopolskim przyznajemy szerokie statuty autonomiczne dla jakichkolwiek pobudek i względów, czy nie stawiamy właśnie obszarów kresowych i narodowo mieszanych w sytuacji lepszej od ziem rdzennie polskich, bo gdy tamte mają lub mają mieć i wpływ na władze centralne i organizację lokalną, wpływ ten potęgującą oraz dającą ludności szeroką możność stosowania i rozwoju talentów twórczych w każdej dziedzinie życia, ludność nasza, istotnego samorządu pozbawiona, władna jest jedynie najogólniejszy wpływ wywierać na państwo jednego dnia na pięć lat za pomocą kartek wyborczych z numerkami stronnictw.

Tembardziej więc nic zasadniczego nie zawierają niechęci do samorządu właśnie stronnictw. Przedewszystkiem za główną przecież wadę czystego parlamentaryzmu uchodzi powszechnie to zwłaszcza, że rządy krajem oddaje faktycznie w ręce zarządów stronnictw, przekształcając je z demokracji na oligarchję, bo stronnictwa, nawet jeśli odzwierciadlają istotnie opinję kraju, to jedynie w linjach najogólniejszych, a przytem oparte o t. zw. czystą politykę, zaniedbują lub niezdolne są ująć liczne skomplikowane zagadnienia życiowe, wymagające bądź fachowości, bądź też realnego, obcego doktrynom, zetknięcia się z gruntem, a nadto, stanowiąc zaostrzone uogólnienia opinji, nie odzwierciadlają jej niuansów i wprowadzają przeciwieństwa i starcia, gdzie częstokroć nie są usprawiedliwione. Z tego więc stanowiska ogół, którego przecież zaledwie ułamek czynnie popiera stronnictwa, nie miałby podstaw do martwienia się, że wpływy stronnictw zostałyby poniekąd zneutralizowane przez rozwój samorządu. Bo też istotnie samorząd rolę tę w znacznym stopniu odgrywa.

Oczywiście, samorząd nie może być uchroniony od udziału i wpływu czystych polityków. Zwłaszcza obecny samorząd w miastach naszych, szczególnie wielkich, jest widownią podziału partyjnego mandatów. Wynika to jednak w pierwszej linji ze ściśle politycznej ordynacji wyborczej. Naogół jednakże w wyborach samorządowych nad hasła ogólnopolityczne ludność żywiej interesuje się wartością osobistą jednostek wybieranych oraz stosunkiem organów samorządu do zagadnień żywotnych lokalnych, niemających najczęściej charakteru partyjnego. W ten sposób państwo wyzyskuje na swoje usługi liczne a pożyteczne elementy miejscowe, obce pracy politycznej.

Z drugiej strony atoli i stronnictwa w istocie rzeczy i wogóle biorąc, zwłaszcza na pewną metę, bynajmniej nie tracą, lecz przeciwnie zyskują na rozwoju i dobrej organizacji samorządu. Praca partyjna w istocie swej, pomimo środków zdobywania wpływów niekiedy t. zw. demagogicznych i oczywiście przejściowych, jest w końcowym rachunku oparta na uświadomieniu sobie przez szerokie rzesze wyborców interesu państwowego, jakkolwiek go się w poszczególnych wypadkach ujmuje. Im świadomość ta jest głębsza, tem stronnictwa osiągają wyższy poziom pracy, bogactwo programu, inteligentniejszy zespół uczestników i pracowników, kulturalniejszą taktykę. Świadomość zaś obywatelska nie może być czerpana jedynie z agitacyjnych broszur wyborczych, kuje ją przedewszystkiem życie, — a im więcej udziału bezpośredniego bierze wyborca na miejscu w pracy publicznej, im więcej styczności ma z rozwiązywaniem zagadnień organizacyjnych, innemi słowy, im większą rolę odgrywa w państwie samorząd, tem żywsze są stronnictwa i życia bliższe, tem lepsza więc jest praca samego parlamentu.

To samo mniej więcej dotyczy niechęci do samorządu, obserwowanej niekiedy w sferach rządowych. W istocie bowiem przeciwnie zależeć im powinno na szerokiej współpracy całego społeczeństwa, bo styczność z niem zmniejsza ryzyko ich pracy, hamuje eksperymentalizm, a w rezultacie nadaje zarządzeniom większy autorytet. W systemie ściśle centralistycznym nie da się uniknąć pewnej przeciwstawności pomiędzy społeczeństwem a rządem, rząd w tym razie staje się raczej stroną, niż istotnem zwierzchnictwem, którego znaczenia nabiera wówczas dopiero, gdy zostaje właściwie organizatorem zwierzchnim pracy państwowej całego społeczeństwa. Innemi słowy, rząd centralny zasadniczo korzysta na pociągnięciu szerokich warstw do pracy publicznej za pomocą szerokiego samorządu. Ale w rzeczy samej dla niektórych metod rządzenia, zarówno jak dla pewnych środków pracy partyjnej, samorząd jest zabójczy: dla tych właśnie, które ze względu na korzyść państwa powinny być unicestwione.

Praktyka życiowa społeczeństwa podczas niewoli, gdy zdobywało się urządzenia samorządowe gwałtem od państwa i przeciw państwu, obcemu oczywiście, wyzyskiwało je się, zrodziła w wielu z nas przekonanie zgoła bezpodstawne, że samorząd a państwo są to rzeczy zasadniczo przeciwstawne i zwalczające się. Zdanie to daje się słyszeć niekiedy od zwolenników samorządu, — i wówczas jest oczywistą herezją. Częściej z tego stanowiska zwalcza się samorząd. Ale równie niesłusznie i nastrojowo. Samorząd istotnie stanowił dla nas, a może ewentualnie stanowić przeciw nam, i np. w Gdańsku stanowić zamierza etap usamodzielniania się od państwa, i o ile spotykamy się z zażartemi walkami o samorząd, podejmowanemi przez szerokie masy, najczęściej to właśnie — przynajmniej w pań-

stwach konstytucyjnych — jest ich ukrytym celem, gdy w wypadkach pozostałych wprowadzany jest zwykle — jeśli nie istniał już od wieków — nie naskutek parcia z dołu, walk masowych i t. p., ale przez rozum stanu, najczęściej w okresie tworzenia konstytucji. Bo też mężowie stanu, na dalszą metę patrzący, nie upatrywali nigdy w organizacji samorządowej niebezpieczeństwa lub szkody, lecz wyłącznie korzyść dla państwa, nie traktowali go nigdy jako przeciwstawienia państwu (co niestety w naszych ustawach się niekiedy napotyka), ale wręcz przeciwnie — jako sposób organizacji państwa.

Oczywiście, szerokie uprawnienia samorządowe prowadzą do tego, że rozwój kraju w poszczególnych częściach nie idzie identycznie i równomiernie. Budzi to w społeczeństwie obawy, że wobec tego pożądana niwelacja dzielnic, różnie dotychczas rządzonych, nie nastąpi w ustroju samorządowym, że raczej gdy żyć będą nadal życiem odrębnem, rozluźniać się będzie ich związek, że patrjotyzm polski i z trudem zdobyta spójnia państwowa zastąpione zostaną przez szereg zaściankowych patrjotyzmów lokalnych i ambicji szkodliwych dla całokształtu państwowego, a że już w każdym razie będziemy mieli obok dzielnic oświeconych niedbające o oświatę, a obok dzielnic o rozwiniętej opiece społecznej inne, gdzie panoszy się ucisk warstw ekonomicznie zależnych i t. p. Zarzut wydaje się logiczny, ale życie daje świadectwo wręcz odmienne. Może istotnie, gdybyśmy budowali luźną federację, niektóre z braków zaznaczonych miałyby miejsce. A mimo to, kto wie, czy w pierwszym, bezwzględnie zresztą po temu przedawnionym, momencie zdobycia niepodległości nie byłby właściwszy stosunek dzielnic analogiczny do federacji. I dziś to twierdzenie wydaje się herezją, a cóż dopiero w momencie połączenia dzielnic. Jednak Poznańczycy to już wówczas rozumieli i jakież za to na się ściągnęli gromy! A mimo to mieli słuszność, gdy obawiali się, że dla ułudy powierzchownej i w istocie pozornej unifikacji decydować zechcą inni o odrębnych przecie stosunkach wewnętrznych i dotykać się najsubtelniejszych strun ich bez znajomości ich, odczucia i przeżycia. Galicjanie nie dbali o to, ale dlatego, iż byli przekonani, że do tak mocno przez nich obsadzonej fortecy nietylko z innych dzielnic nikt nie przyjdzie, ale że im się uda jeśli nie hegemonja w państwie, to przynajmniej skuteczne wypady na wszystkie strony. Stąd już widać, że dzielnice faktycznie w okresie tamtym żyły, miały swoje opinje, swoje ambicje. Ze stanowiska Rzeczypospolitej nie było to złe. Oczywiście, podział na dzielnice wyrządził nam niesłychane krzywdy, ale gdy przez zgórą sto lat istniał, nie mógł nie wytworzyć odrębności psychicznych, odmiennych ciążeń gospodarczych i różnych pojęć prawnopolitycznych, z czem niepodobna było się nie rachować, poprostu to lekceważąc. Większe atoli znaczenie miało zespolenie się Polaków w każdej dzielnicy w zwartą całość. Przecież ono nie miało na celu oddzielenia się od Polski, lecz przeciwstawienie się zaborcy. Jakże można było tak wartościową rzecz niszczyć?

Nadto w tych zespołach dzielnicowych wytwarzały się nietylko naleciałości obcego zarządu państwowego, ale i piękne tradycje samoobrony narodowej. W Kongresówce niema odczucia lat 1846 i 1848 oraz tej systematycznej walki polskiej z germanizacją, jakie uduchawia Wielkopolan i Pomorzan oraz stanowi jeden z głównych składników ich polskości, a znów dla b. Galicji obcy już jest książe Józef, nie mówiąc o naszym roku 1831 i 1863, ani wspominając sławetnej Chełmszczyzny. A zarówno Poznańczykom, jak Królewiakom mało jest zrozumiała cała historja autonomizmu galicyjskiego. Rolę w samoobronie narodowej, wzajemnie wspieranej, były podzielone, a stąd netylko złe strony dzielnicowości wyrosły, bo ta odrębność przymusowa nie przeszkadzała zosobna ani Poznańczykom, ani Królewiakom, ani Galicjanom, ani Kresowcom czuć się i być dobrymi Polakami. Rzeczpospolita zaniedbała te wartości wyzyskać. Wprowadziła unifikację. Że podział na dzielnicę sprowadził braki w naszym instynkcie państwowym, nie ulega to kwestji. Gdyby on nie był rozerwany, a zabarwienie dzielnicowe go nie kaziło, nie miałyby miejsca fakty w walce o niepodległość wyrzekania się tymczasowego przy budowie państwa,przez jednych Wilna lub Lwowa, przez drugich Gdańska lub Poznania, i zapewne mielibyśmy i szerszy „korytarz" pomorski i inną granicę wschodnią. Ale temu unifikacja nie zapobiegła, uczuć dzielnicowych nie zniszczyła. Zresztą byłaby zrozumiałą w Jugosławji lub w Rumunji, gdzie przed wojną istniał ośrodek niepodległy, samoistnie rozwijający państwowość narodową. Ale przecież my nie mieliśmy z czem unifikować. Powinniśmy byli łączyć, czyli federować. Żeśmy poszli inną drogą, przez to odrębności dzielnic nie unicestwiliśmy. Unifikacja nasza jest pozorna, pod którą z jednej strony żyją odmienne ustroje i duchowe i nawet formalne, a z drugiej zrodziły się przed tem do pomyślenia niemożliwe — niechęci. Każda dzielnica uznała się za pokrzywdzoną przez państwo, dla każdej rząd jest czemś obcem, dla b. Galicji i Kresów — warszawskim, dla Kongresówki i Wielkopolski — galicyjskim. Gdybyśmy przeciwnie odrębność dzielnic uszanowali, dla niechęci nie było miejsca, natomiast powolne, ale głębokie i trwałe zrastanie się ich siłą rzeczy następowałoby z czasem wskutek nawiązywania się łączności gospodarczej i politycznej. Przecież nie trzeba dowodzić, jak te niechęci wzajemne i do wspólnego rządu szkodzą Rzeczypospolitej i wewnątrz i nazewnątrz, nie wytwarzając tego przywiązania do Polski, które dzielnice poszczególne łączyło przed wojną i które jest naszą główną osłoną i bronią. Poco było stwarzać do niej rozczarowania?

Zaznaczyliśmy wszakże, że dziś kwestja ta jest już przedawniona, powracać do ustroju dzielnicowego oczywiście nie będziemy. Chodziło nam o wskazanie, że centralizm nietylko nie pogrzebał, ale zaostrzył dzielnicowość społeczeństwa w uczuciu, a jeśli się przyjrzeć, to i formalnie zniósł ją w niewielu dziedzinach ustawodawstwa. A więc w życiu realnem osiągnął

skutki odwrotne do przewidywanych logicznie i do osiąganych przez ustrój samorządowy. Przecież Rzeczpospolita przedrozbiorowa była związkiem ziem samorządnych i na tej podstawie nawet Sejm był konstytuowany. I nie przeszkadzało to ziemiom tym czuć się częściami całokształtu. Przeciwnie, tak jak w okresie niewoli poczucie polskości kwitło w oddzielonych kordonami dzielnicach, tak za niepodległości przedrozbiorowej ziemie samorządne bynajmniej nie walczyły ze sobą i sobie się nie przeciwstawiały, lecz szanowały się wzajem i coraz bardziej identyfikowały, wzorując się dobrowolnie jedna na drugiej. Przecież dziś nawet nie odczuwamy, gdzie się kończyło Mazowsze, a zaczynało Podlasie, granice województw zatarły się nawet w świadomości naszej. Rzecby można, że centralista przezorny powinien przedewszystkiem program swój zacząć urzeczywistniać od wprowadzenia szerokiego samorządu. I Niemcy to doskonale rozumieją, popierając lub nawet pobudzając z pobudek imperjalistycznych Heimatpatriotismus. A więc i my nie obawiajmy się patrjotyzmów lokalnych, raczej witajmy je, jako mocniejsze związanie się ludności z państwem przez żywy związek z jego częścią integralną.

O ile zaś chodzi o samą różność w praktyce samorządowej gmin poszczególnych, to ta niewątpliwie w ustroju samorządowym nie tylko istnieje, ale istnieć musi — i powinna. Pomijając bowiem różność warunków lokalnych objektywnych, którym ta praktyka odpowiada i które brać w rachubę powinna bezwzględnie, raczej pożyteczny jest niż szkodliwy nawet różny stopień postępu gmin poszczególnych, wynikający z różności warunków subjektywnych obywateli miejscowych. Dobre i trwałe są te zdobycze postępu, co są zaprowadzone z świadomością o ich potrzebie wśród ludności, która z nich korzysta. Czyż nie jesteśmy zwolennikami jak najbardziej demokratycznych praw wyborczych? Ale i tu niema rzeczy bezwzględnych, skoro demokraci i radykałowie polscy końca XVIII wieku wołali o pozbawienie istniejących praw drobnej szlachty, ponieważ w jej rękach, nieumiejących z praw tych korzystać świadomie, były one objektem handlu z możnowładcami. Nowocześnie urządzony szpital, narzucony ludności, która nie dorosła do korzystania z niego, albo będzie w praktyce sprowadzony do niższego poziomu, albo omijany przez ludność. Nie chodzi o to, żeby ludność ta sama doszła do odkrycia szpitala. Powinna być wychowywana. Ale wychowanie przymusowe z stolicy napewno nie osiągnie skutków tych, co wychowanie przez samorząd, który jest ludności bliższy, z jej lepszych elementów, bardziej wyrobionych i kulturalnych, składa się, a w wychowanie ludności wkłada nie tyle przymusu, ile pracy. A jeśli to wychowanie postąpi tu dalej, tam zaś nie osiągnie tego poziomu, jeśli tu wytworzy się organizacja taka, a tam inna, to spoistości kraju bynajmniej nie przeczy i nie podważa, jak nie przeszkadza różnie urządzonym stanom amerykańskim, kantonom szwajcarskim, hrabstwom angielskim, a w przeszłości nie przeszkadzało

województwom polskim być bardziej czynnemi i patrjotycznemi częściami swych krajów, niż tego dokazały pruskie prowincje lub rosyjskie gubernje. Różność urządzeń w różnych częściach kraju, dostosowana do właściwości lokalnych, nie jest wadą, ale zaletą organizacji, w której strychulec rzadko bywa rzeczą celową. Państwowość nasza musi wchłonąć w siebie po stuleciu wpływów niewoli i obcych prądów możliwie najwięcej pierwiastku narodowego, który winien być starannie wydobywany z pokładów ludowych i lokalnych oraz rozwijany za pomocą urządzeń samorządowych, a następnie syntetyzowany przez całokształt państwowy. Niech każda prowincja w ten sposób da mu co ma. Że się dziś dzieje przeciwnie, że w podziale administracyjnym wolimy nawet takie patrjotyczne i zasłużone całości o dobrych własnych tradycjach polskich, jak Kaszuby i Chełmszczyznę, roztapiać w innych całościach lub dzielić pomiędzy różnemi okręgami wyborczemi, powodowani jakiemiś obawami, do których powinno być wstyd się przyznać, to wartość i aktywność narodowa tych zespołów ludności będzie umniejszona i wywołać prędzej może wprost przeciwne objawy od tych, do których rozbijanie ich i niwelacja zapewne zdąża.

Że u nas dotychczas właściwie zaniedbano powołania naturalnych organizacji ludności do pracy politycznej, właśnie państwu przysparza niezliczonych strat i niedogodności. Z wieloma zagadnieniami państwo, nie korzystając ze swoich rozgałęzień samorządowych, poprostu nie daje sobie rady. Zwłaszcza państwo nowopowstałe w obliczu niesłychanie zawiłych splotów zagadnień społecznych i likwidacji skutków wojny. Najsromotniej spisuje się dotychczas w sprawach odbudowy i reformy rolnej, z jak najbardziej ujemnym bilansem zlikwidowało gospodarkę aprowizacyjną. Niebywale naiwnej wiary w gigantyczne siły początkujących lub z szerokiego świata zebranych urzędników potrzeba było, ażeby oprzeć na nich te działy gospodarki społecznej. Koszta odbudowy podniosło to niepomiernie, wyniki dał minimalne ów system budowy poszczególnych chałup chłopskich z Warszawy, z pominięciem budującego się i bez współudziału gminy. Prowadziło to do tego, że jednocześnie samorząd wytwarzał pewne wykwity cywilizacji — prowadził gimnazja, oświatę pozaszkolną, ubezpieczenia od pomoru i gradobicia, budował kolejki lokalne, subsydjował teatry i t. d., — a nie mógł niczem pomódz całym strefom ludności do wyjścia z opanowanych przez tyfus baraków ani do zdobycia szkółki elementarnej.

Zwłaszcza dla państwa początkującego oparcie się o szeroką współpracę społeczeństwa było i jest nieodzowne. Zdajemy sobie sprawę, jak wiele w krótkim okresie dokonało ono. Jednak niewątpliwie ustrzegłoby się wielu błędów, strat i zbędnych prób, gdyby zyskało siły, doświadczenie i głosy szerokich warstw społecznych, przecież chętnych, karnych i patrjotycznych, do pracy wspólnej. I w tych warunkach, jakie są dotąd, samorząd, zwłaszcza ziemski, dokonał wielkich rzeczy,

szczególnie w zakresie rozbudowy dróg. A jednak słyszy się niekiedy głosy, że wprost przeciwnie, najpierw należy rządzić centralistycznie, zdobyć autorytet dla władzy polskiej, zorganizować państwo z góry według ogólnego planu, a dopiero dopuścić ludność do pewnego udziału w pracy publicznej. Ten punkt widzenia, pomijając, iż wkłada na organizatorów owych zadania niepomiernie trudne, grzeszy przedewszystkiem tem, że obywateli, których przecież część znaczna jeszcze stoi wobec państwa własnego w pozycji wyczekującej, stawia w sytuacji krytycznej i nieodpowiedniej, a owe państwo sadza na cenzurowanem, czy też na ciężkim egzaminie. Krytykować jest zawsze łatwo, zwłaszcza to, co robią inni, a czego się samemu robić nie próbuje. Że zaś państwo musi od obywatela żądać wiele świadczeń, a dawać mu w okresie przełomowym może tylko mało, więc oczywiście na tej krytyce i nawet na porównaniu z państwami „przedwojennemi" dobrze wychodzić nie może. W ten sposób więc właśnie nie zdobywa się autorytetu dla władzy, najwyżej formalny bierny posłuch lub też bierny opór np. podatkowy, a i planu ogólnego organizacyjnego bez codziennego oparcia o szerokie masy jakoś nie widać, raczej rządzenie z dnia na dzień. Zgoła co innego byłoby, gdyby kłopotem organizacyjnym powojennym przejęto możliwie szerokie masy, a w nich wszystkie elementy, któreby się dało wyzyskać jako twórcze. Stanowisko względem państwa krytyczne ustąpiłoby przed poczuciem współodpowiedzialności. Tłumy przekonałyby się naocznie, w pracy, że łatwiej jest wymagać, niźli wymagania zaspakajać; wytworzyłyby w sobie względność dla państwa i odczucie ogromu jego obowiązków; biorąc udział w uchwalaniu świadczeń, przekonywałyby się o ich potrzebie; ofiarowałyby maximum inteligencji swojej na ołtarzu pracy publicznej; krytykując wreszcie zarządzenia, żal miałyby nie do państwa, lecz do sąsiada, urzędującego w sejmiku lub radzie gminnej, pragnąłby niejeden zastąpić go, przysparzając państwu zdrowych ambicji i współzawodnictwa. To dopiero mogłoby rzeczywiście dać autorytet władzy, opartej o opinję i współpracę szerokich kół. Ale i stąd dopiero wyłoniłby się mógł plan budownictwa państwowego. Skąd go czerpać mogą młode siły rządowe lub prawodawcze? Nie widząc z dnia na dzień życia mas, samorzutnych posunięć i pomysłów, z dołu wychodzących zabiegów, słowem siedząc przy biurku, przed sobą muszą rozkładać podręczniki niemieckie lub sięgać do wspomnienia rządów obcych, w których się wychowały. Narodowego państwa nie z nazwy, lecz z treści, bez samorządu wytworzyć niepodobna. To też nasze ustawodawstwo dotychczasowe jest w dobrej dozie mniej lub więcej poprawnie przetłómaczone na polski, np. z wzorów austrjackich. I jakże przykro niekiedy czytać pod takim elaboratem sankcjonujące go podpisy nie Franciszek Józef II i baron Ransonnet z najwyższego rozkazu, ale ministrów, marszałków i prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Wprawdzie w okresie przeżywanym stosujemy w praktyce wbrew założeniom konstytucji metody państwa mechanicznego, wszakże nie tylko — jak to widzieliśmy — nie odpowiadają one przesłankom naszej państwowości, ale stanowią dłuższą, cięższą, kosztowniejszą i mniej pewną drogę do zbudowania państwa polskiego. Dzięki nim właśnie dotychczas nie można stwierdzić, że już funkcjonuje ono normalnie. Rzeczpospolita jest wyzwolona, ale nie jest zorganizowana. Twierdzenie to nie jest bynajmniej paradoksem, skoro konstytucja jeszcze nie obowiązuje, walutę własną dopiero tworzymy, a ustrój administracyjny opiera się na czwórdzielnicowej tymczasowości. Niewątpliwie nie dokonano tej organizacji dlatego, że jest to praca olbrzymia. Ale gdyby ją rozłożono na olbrzymią liczbę rąk, zamiast uczynić z niej monopol paru instytucji i urzędów, posunęłaby się ona znacznie dalej. Śmiemy twierdzić nawet, że główne niedomagania finansowe i obecne „powalutowe" gospodarcze początkującego państwa zawdzięcza naród systemowi rządów biurokratycznych. Jakkolwiek zechcemy sobie tłómaczyć spadek marki polskiej w pięcioletnim okresie niepodległości, niepodobna zaprzeczyć temu, że bez nadmiernej inflacji rozmiary jego nie byłyby tak katastrofalne. Inflacja zaś powodowana była przedewszystkiem deficytem państwa. A o ile w pierwszym — drugim roku na deficyt ten składały się m. in. konieczności wojenne z jednej strony, a z drugiej potrzeba doraźnej pomocy aprowizacyjnej dla ludności i inwestycyjnej dla gospodarstwa krajowego, o tyle od lat trzech nieomal wyłączną przyczyną deficytu, który nas pogrążał w otchłani nędzy, jako państwo, jest stosunkowa do środków uzyskiwanych drożyzna aparatu państwowego. Wobec tego właśnie na tle rozważania najsprawiedliwszych form opodatkowania przez Sejm z jego progresjami i degresjami, faktycznie aparat państwowy kazał ludności płacić za siebie najokropniej niesprawiedliwy, nierównomierny, nieobliczalny i niesłychanie demoralizujący obie strony podatek w postaci $^{999}/_{1000}$ od każdej posiadanej marki, i prawie tylko od marki. Biedzimy się obecnie nad sposobem wybrnięcia z tej pochyłej drogi. Wskazywane są najsłuszniej dwa zasadnicze środki: podwyższenie podatków oraz oszczędność rządowa. Należy jednak spostrzedz, że dotychczas obydwa te środki nie dają wyników zadawalających. Przedewszystkiem samo podwyższenie podatków podraża koszta ich ściągania, a więc oszczędność rządowa nie jest łatwa do jednoczesnego przeprowadzenia. Po-drugie, system centralistyczny nie daje państwu możności wprowadzenia w jakiejkolwiek dziedzinie znaczniejszych oszczędności. Dopóki pensja każdego posterunkowego policji lub nauczyciela najelementarniejszej szkółki wchodzi do budżetu państwowego, oszczędność może być poczyniona — i poniekąd jest czyniona — kosztem oświaty, bezpieczeństwa i innych potrzeb ludności, na co życie pozwolić nie może. Do uratowania naszych finansów — a toć jest najwięk-

sza troska i najpopularniejsza kwestja w społeczeństwie — konieczny jest środek o wiele radykalniejszy od drobnych i częstokroć kosztownych oszczędności. Środek ten wskazywany był systematycznie przez kilku kolejnych ministrów skarbu i wspólną ich konferencję w styczniu ub. r., przyjmowany za podstawę rządów w rozmaitych expose ministerjalnych, ale nie był dotychczas w niczem zapoczątkowany. Pomimo katastrofy finansowej, czynnikom miarodajnym wydawało się niebezpieczniejsze ruszanie czegokolwiek w aparacie rządowym i ryzykowniejsze wprowadzanie istotnych reform od utrzymywania panującego stanu rzeczy z jego okropną tendencją schyłkową. A przecież rzeczą jest jasną, że rozłożenie znacznej części pracy władz centralnych na organizacje samorządowe obiecuje dobre skutki finansowe. Wprawdzie ustrój samorządowy, zasadniczo o wiele, bez porównania nawet, oszczędniej pracujący od centralistycznego, w ostatecznym rachunku nie kosztuje faktycznie ludności taniej, raczej przeciwnie—na tle miejscowych potrzeb, współzawodnictwa komun, i zajęcia się pracą organizacyjną całych szeregów nowych jednostek i instytucji rodzi się tyle pomysłów, tyle rośnie potrzeb i wymagań, tak wiele zaczyna się inwestycji, takie tworzy się wzmożenie twórczości i pośpech w doskonaleniu warunków lokalnych, że ostatecznie płatnik w ustroju samorządowym na rzecz tak państwa, jak gminy w sumie płaci raczej więcej, niż mniej, za to ma jednak niestosunkowo więcej. Ale nieszczęściem naszem bynajmniej nie jest przeciążenie ludności podatkami, jest bowiem wymiar ich w ogólności raczej mimo wszystko nie zbyt wysoki — pomijając nierównomierność i niesprawiedliwość — nawet włączając w to opłacanie przez ludność spadku waluty. Koniecznością państwową nie jest tedy obniżenie opodatkowania, ale zastąpienie nienormalnego i niemoralnego źródła dochodów opodatkowaniem zdrowem. Nie jest to sprawa jednej, choćby idealnej, ustawy podatkowej, lecz sprawa wielkiej i powszechnej pracy społecznej. Chodzi o umiejętne systematyczne chwytanie przez organy, stanowiące o podatkach, a w konsekwencji przez aparat, który je ściąga, każdego źródła dochodu, każdej różnicy majątkowej, każdego objektu, stanowiącego o zarobku lub zasobności płatnika. Ale do tego celu nie wystarczy jeden organ uchwałodawczy i jedna egzekutywa, jedynie zróżniczkowanie tych organów i egzekutyw może dać poważniejsze wyniki. Innemi słowy, samorząd musi mieć wielką swobodę opodatkowania, a nadto stanowić i dla państwa aparat podatkowy. Ludność wprawdzie narzeka na wielką liczbę podatków i ponoć woli płacić jeden do roku, choćby większy od sumy obecnych. Lecz nie chodzi jej w istocie o to, żeby podatek był jeden, toby było cofnięciem systemu podatkowego do poziomu poprzedniej dajmy na to składki gminnej, przestarzałej i niesprawiedliwej zbyt widocznie, ale o to raczej, żeby wpłata wszelkich podatków odbywała się jednorazowo w jednej łącznej sumie (choćby z rozkładem na raty), ale nie coraz z innego tytułu, a potem powtórnie wobec

spadku marki z tychże tytułów, wobec czego obywatel jest nigdy nieświadom ani wymiaru swego opodatkowania, ani stopnia, w którym należność już wpłacił. To zaś jest do uporządkowania przez scentralizowanie egzekutywy w samorządzie. Niewątpliwie więc w tym systemie państwo, jako całość, uzyska dochodów o wiele więcej, niż obecnie, i deficyt przestanie być klęską naszego budżetu, uniemożliwiającą nam kredyt zagraniczny. Wprawdzie wśród biurokracji rozpowszechniony jest pogląd wręcz odmienny, że właśnie powierzenie praw do opodatkowania samorządowi, czyli pozornie zainteresowanym bezpośrednio w małym jego wymiarze, prowadzić będzie do nieuchwalania podatków i nieprowadzenia wielu działów gospodarki lokalnej i państwowej. Pod tym atoli względem mamy już niewczące pogląd wyłuszczony doświadczenie. Otóż mianowicie całe ustawodawstwo dotychczasowe nasze w sprawie skarbowości samorządowej bynajmniej niczem nie zachęca samorządu do wyższego opodatkowania ludności, tak jak gdyby prawodawca obawiał się zamożności komun i nadwyrężenia zdolności płatniczej ludności, ale nie zbyt małego wymiaru podatków. Przeciwko temu ostatniemu ustawy nasze nie zastrzegają się, minimów opodatkowania nigdzie nie ustanawiają, natomiast maxima opodatkowania są w ustawach na porządku dziennym, nadto osłabione przez przymus zatwierdzania przez rząd statutów podatkowych i budżetów samorządu. A więc mamy zjawisko wprost odwrotne do domniemanego i w naszej sytuacji finansowej zaiste paradoksalne. Ostatnia ustawa, znów tymczasowa, o uregulowaniu skarbowości samorządowej dalej jeszcze od dotychczasowych idzie w tym kierunku ograniczania ustawowego źródeł dochodowych samorządu, niektórych z nich, np. podatku od inwentarza, poprostu zakazując, mimo że jest on niewątpliwie racjonalny w zasadzie i usprawiedliwiony odnośnemi świadczeniami samorządu. Praktyka zaś rządowa idzie dalej jeszcze w tymże kierunku zniechęcenia samorządu do szukania źródeł dochodowych. Z reguły każdy samoistny pomysł podatkowy samorządu, odbiegający od „wzorowych", wielce niezróżniczkowanych i małodochodowych, statutów podatkowych ministerjalnych, jest w drodze nadzoru odrzucany, jak i podnoszenie stawek w stosunku do wskazanych w owych wzorach. Gorzej jeszcze bywa niestety, gdy naskutek odwołania się do przyjaciół w rządzie wpływowych ziemian lub przemysłowców niezatwierdzone zostają nawet według wzorowych statutów uchwalone budżety, a wobec tego po stronie wydatkowej ich z konieczności znikać muszą całe pozycje inwestycyjne. Nie przecząc, że pewne gwarancje ludności przed zbytnią gorliwością podatkową samorządu muszą być dane, stwierdzamy, że jednostronność rządu w tej dziedzinie prowadzi do skutków opłakanych, np. do pokrywania wydatków m. Łodzi przez pożyczki i zasiłki rządowe!

Znaczenia państwowego wolność podatkowa samorządu

nabiera oczywiście dopiero od chwili, gdy równocześnie z nią na samorząd przelane zostają liczne obowiązki i wynikłe z pełnienia ich wydatki, dotąd obarczające władze centralne. W sytuacji obecnej można bowiem zrozumieć nawet i narzekania ludności na podatki dla samorządu rozmaitych stopni obok podatków ogólnopaństwowych, gdy funkcje samorządu są bardzo ograniczone i nadto uniesamodzielnione wobec rządu. Wydaje się gdzieniegdzie, zwłaszcza zaś sąd ten rozpowszechniony jest w Małopolsce, że jest to jakieś dodatkowe i w istocie zbędne opodatkowanie. Bowiem aparat samorządowy, opłaca się wówczas, kiedy załatwia dla ludności dostateczną ilość potrzeb. W razie przeciwnym, jak to się ma obecnie, kosztuje nieproporcjonalnie drogo. Wydatki na ogólną administrację samorządową w gminie wiejskiej np. wynoszą bardzo wysoki odsetek budżetu, a ludność nie widzi z nich korzyści wobec ograniczonych uprawnień gminy, a wskutek nieokreślonych jej lub zgoła dowolnie narzucanych obowiązków w t. zw. zakresie porzuconym gotowa jest upatrywać w wyborach samorządowych kręcenie bata na samą siebie. I o tem należy bezwzględnie pamiętać—a właśnie to najbardziej odstręcza od samorządu t. zw. czynniki miarodajne, — że na samorząd niepodobna włożyć obowiązków i wydatków bez uprawnień i źródeł dochodowych. Ustawodawstwo nasze, — na które jak wiadomo samorząd zorganizowanego wpływu nie posiada, a odwoływanie się do opinji jego w praktyce następuje bez porównania rzadziej, niż do prywatnych stowarzyszeń i spółek przemysłowych, — częstokroć chętnie wkłada na samorząd te lub inne obowiązki i złączone z niemi wydatki, np. utrzymanie policji, ostatnio w zakresie opieki społecznej, w projekcie również w dziedzinie oświaty pozaszkolnej i t. p., ale nie łączy z tem żadnych istotnych uprawnień. Coraz rozszerza się t. zw. zakres poruczony, w którym samorząd jest pozbawionym głosu wykonawcą wszelkich poleceń i rozporządzeń kilkunastu ministrów i ich referentów. Jest jakaś zmowa wszystkich kolejnych sfer rządowych i do rządu atentujących w Sejmie i stronnictwach, ażeby broń Boże nie pozbawić w jakiejkolwiek dziedzinie rządu pełni władzy decydującej. Bo to niewątpliwie dogodne jest dla urzędników lub posłów mieć możność rozkazującej interwencji w najdrobniejszej rzeczy na przyjacielskie zgłoszenia, żądania wyborców lub przy paktach mandatowych. Ale dla państwa i dla społeczeństwa jest to pogwałceniem wszelkiej praworządności i poprostu porządku. Samorząd zaś w roli biernego wykonawcy zleceń wojewódzkich i ministerjalnych, względnie w roli czynnika pobierającego decyzje, podlegające wszelkim kaprysom nadzorczym, oczywiście „przestaje pełnić dodatnią swą służbę i może być zastąpiony organami rządowemi, a nawet powinien, ażeby nie wytwarzać sztucznych organów, służących jedynie rozczarowaniom i niezadowoleniom ludności wobec państwa. Samorząd o tyle bowiem może być twórczy, o ile jest odpowiedzialny przed ludnością za stan administracji miejsco-

wej. Potrzeba pamiętać, że dla ogółu rozróżnienie czynności „państwowych" a „samorządowych" na terenie gminy czy powiatu jest zbyt zawiłą rzeczą. Jeżeli jest źle, winny są organy państwa, a więc w pierwszej linji najbliższy jego organ — samorząd. Obarczyć zaś samorząd odpowiedzialnością, która wyraża się w obieralności jego organów, a pozbawić go kompetencji jest to ze strony państwa niesłychana perfidja. Bo cóż ma powiedzieć delegat ludności, wybrany do rady gminnej lub do sejmiku powiatowego, stający do nowych wyborów, na usprawiedliwienie, że dany organ samorządowy niczego przez kadencję nie dokonał? Jeżeli powie, że chciał wiele, ale władze rządowe wszystko unicestwiły, wybór jego jest bezużyteczny i całe wybory kosztowną parodją. Musi tedy obiecywać wiele, nie będąc w stanie obietnic dotrzymać, a więc będzie brał na siebie odpowiedzialność za niezależne odeń władze rządowe. Może dla tych ostatnich jest to wygodne, ale jeśli tak sądzą, czemże różnią się od okupantów niemieckich, którzy wprowadzili u nas sejmiki powiatowe mianowane pad groźbą kary z pośród ludności miejscowej, ażeby zasłonić się przed nią w zarządzeniach aprowizacyjnych i podatkowych nazwiskami miejscowych i szanowanych ludzi?

A więc samorząd o tyle tylko może być twórczy, o ile jest odpowiedzialny przed ludnością, to znaczy o ile ma możność decyzji samodzielnej, bo za cudzą niepodobna odpowiadać. Wówczas dopiero, gdy istotnie rządzi, wyborcy mogą wytwarzać rzeczywiste w stosunku doń krytycyzm, wymagania i kontrolę, a wybierać — nie jak obecnie na sołtysów nieomal za karę, na dodatkową uciążliwą powinność rządową, ale do sprawowania niezależnej funkcji i władzy ludzi twórczych, czujnych na opinję społeczną i ambitnych we względzie wyników pracy. W tych warunkach dopiero samorząd może wykazać tę zaletę, którą w tej chwili mamy na względzie, w postaci rzeczywiście poważnej oszczędności państwowej. Gospodarka bowiem samorządowa, jakeśmy stwierdzali, przez tryb swój oszczędniejsza od rządowej, licząca się z funduszami, niemogąca uciekać się do emisji, będącej ratowniczym środkiem stale pod ręką dla rządu, a przeto odstręczającej poza wyjątkowemi okolicznościami i ludźmi od szukania naprawdę i szczerze środków innych, zresztą przez to samo wprowadzałaby dla państwa oszczędność, że nie uszczuplając dochodów rządu, przejmowałaby szereg dotychczasowych jego funkcji i wydatków. Potraktowanie szczere samorządu, jako środka ratunku finansów państwowych i gospodarki, da niewątpliwie wielce dodatnie i istotnie poważne wyniki.

Nie tylko dlatego jednak system centralistycznej biurokracji jest niepewnym sposobem naszej budowy państwowej, że koszta jego przerastają możliwości dochodowe rządu, jeżeli nie ma sprowadzać przesileń gospodarczych, ale bardziej jeszcze dlatego, że jest niebezpieczny w swych skutkach

społecznych. Zwracaliśmy już bowiem uwagę na to, że system centralistyczny rządzenia bynajmniej nie unicestwia podziału ludności na grupy klasowe, zawodowe i t. d. Pozbawione zaś zorganizowanego z nim związku, nie tworząc więc jego części i kółeczek, nie uzupełniając się wzajemnie i nie znajdując w budowie władz żadnego dla się wyrazu, grupy społeczne oczywiście mimo to nie mogą nie odczuwać wewnętrznej swej więzi, a więc nie mogą nie tworzyć tych lub innych organizacji. Wszakże zwykle wyłonienie przez obywateli jakieś instytucji społecznej w tej drodze oznacza wcale nie to, że obsługiwana przez nie potrzeba nie jest publiczną, lecz przeważnie nie co innego, jak że dana potrzeba publiczna nie jest należycie zaspokojona przez organizację publiczną.

To samo dzieje się z dobrowolnemi zrzeszeniami grup społecznych. Gdybyśmy mieli normalnie zorganizowane izby rolnicze, skupiające całą ludność danego ugrupowania na zasadach przeważnie uznanych za słuszne, czy miałyby miejsce masowe organizacje rolnicze zwalczające się ze sobą z tytułu różnego pojmowania celów organizacji? Gdyby robotnicy danego zawodu tworzyli organizację publiczną, czy wieluby się znalazło robotników, którzyby chcieli oprócz tego rozpraszać się po związkach „klasowych", „narodowych" i t. d., bo przecież mamy w wielu fachach do pięciu organizacji zawodowych spółzawodniczących o to, która z nich interesy grupy właściwiej reprezentuje. Rządy policyjne mogą z tego cieszyć się, wszędzie plon węsząc, w państwie naturalnem uznać to należy za marnowanie energji i oddalanie się od celu, jaki sobie wszystkie one stawiają. Ileż intryg, niezdrowych ambicji, oszustw politycznych powstaje na tem tle, jak to drogo kosztuje społeczeństwo i jak wielu w końcu zdezorjentowanych członków danego ugrupowania odstręcza od organizacji albo pozostawia poza nią, robiąc ich niemymi świadkami wystąpień swoich rzekomych reprezentacji.

Nie tylko wszakże ten skutek sprowadza w życiu społecznem centralistyczny system rządzenia, że osłabia poszczególne ugrupowania, stanowiące ludność państwa, i tamuje ich postęp. Nadto o wiele ostrzej przeciwstawia on sobie poszczególne grupy społeczne, klasowe i gospodarcze. Przypomnijmy sobie czasy średniowieczne, gdy przecież było również dość pola do antagonizmów społecznych, ale że wszystkie ugrupowania miały rozgraniczoną organizację publiczną i wszystkie brały udział w tworzeniu całokształtu państwowego, tedy czasy te najzagorzalsi zwolennicy walki klasowej nazywają nieinaczej, jak czasami spokoju społecznego (Burgfriede). Trzeba było rządom absolutnym zburzyć tę organizację, ażeby harmonja znikła. Pomijamy to, że system samorządowy, wciągając społeczeństwo do pracy państwowej, mniej pozostawia miejsca starciom klasowym, w których niespożyte przez państwo energje narodu i ambicje jednostek

szukają wyjścia. Ale wogóle organizacje grupowe, niewciągnięte do rydwanu państwowego, pozbawione władzy publicznej, prawa decydowania, a więc czynników moderujących najgorętsze zapały, nie mogą mieć tego poczucia odpowiedzialności za czyny swe, co mieć muszą organizacje publiczne. Pozatem, nic nie stanowiąc o całokształcie państwowym, nieomal pozbawione prawa interesowania się nim, jako bezskutecznego i bezużytecznego, czyż nie muszą wytężać maximum swej energji do bezwzględnej, nieoglądającej się na ten całokształt, obrony zaściankowego interesu? Co jest uzupełnieniem, wydaje się wrogiem, co jest egoistycznym interesem grupy, wydaje się słusznem, co stanowi zagadnienie całości, odchodzi w niepamięć, bo „cesarzowi, co cesarskie". I walka wre tam, gdzie samorządowość ustalić łatwoby mogła rozgraniczenie, a nawet współdziałanie, zwłaszcza, że organizacje dobrowolne wysuwają na czoło swoich inicjatorów, a więc ludzi szczególnie na interesy danej grupy wrażliwych, że rządzą tam namiętności, gdzie organizacja publiczna dałaby zrównoważenie.

A jeśli wreszcie zagadnienia państwowe zaczynają obchodzić organizację daną, nie patrzy ona na nie inaczej jak strona, bo jej współtwórczynią być zabroniono. Do państwa, do władzy centralnej wszyscy tylko wnoszą pretensje, każdy się upomina o swoje tylko, bo o całość dbać wolno jedynie urzędnikom. I tu wynikają najzgubniejsze skutki centralizmu — polityczne. Dopiero tu się widzi, jak dla państwa, znajdującego się w trudnej sytuacji zewnętrznej, jest niebezpieczne pozostawienie całej pracy państwowej nielicznej części narodu. A to dlatego, że kwestją życia dla państwa Polskiego jest wytworzyć państwo mocne. Gdybyśmy zaprowadzili u siebie, jak to się dzieje dotychczas, system rządów na zaborcach wzorowany, typu prusko-austrjacko-moskiewskiego, to pomimo całej zdolności i talentów narodu naszego, pomimo wyszkolenia nawet pewnej liczby urzędników w rządach zaborców, gdzie funkcjonowali bez zarzutu, trudno przypuszczać, żebyśmy mogli wytworzyć państwo choćby tyle mocne, jak każdy z zaborców zosobna, bowiem tamci system rządów swój wyrobili historycznie, od zarania swych dziejów do chwili bieżącej nieprzerwanie pod różnych nazw władzami (monarchja absolutna, konstytucyjna, republika, republika rad) stosowali i przeto zdołali osiągnąć wiekową pracą w jednym kierunku niejaką w systemie swym perfekcję.

Zdarza się oczywiście, że uczniowie przechodzą swoich nauczycieli i że tworząc państwo typu mechanicznego mechanizm wytworzymy lepszy od naszych zaborców. Żeby jednak pójść w tem przewidywaniu na tę drogę, nie wystarczy wiara w jego spełnienie się, potrzeba absolutnej tego pewności, gdyż — wyłączając niewchodzącą dziś w grę Austrję—zaborcy nasi przewyższają nas w tak wielu względach, jak obszar, zaludnienie, nieustająca w planowaniu i dokonywaniu zaborów dyplomacja,

że zaiste poziom naszej biurokracji, gdybyśmy w jej ręce losy państwa złożyli na stałe, musiałby wszystkie te rzeczy pokrywać, co jest oczywiście tem trudniej, że decydując się uznać w sztuce rządzenia uczniami zaborców naszych, wypadłoby nam wyplenić z duszy wszystkie przez dzieje nam zaszczepione tradycje i pojęcia w zakresie stosunków państwowych i obywatelskich.

W istocie też wcale nie taką pewnością powodujemy się, wtłaczając się w szranki ustroju mechanicznego, raczej pozostałością skompromitowanego myślenia ugodowego, że tylko szczęśliwy traf nas wyzwolił i że powinniśmy się niepostrzeżenie wcisnąć między państwa istniejące, ażeby żadną oryginalnością im się nie narazić. Owo osobliwe mimicry ma prawzór w bajce o owcy, co w wilczej skórze wcisnęła się między wilki i oczwiście została mimo to rozszarpana. Wprawdzie argumentem dyplomatycznym naszych zaborców był rzekomo drażniący ich system naszych rządów. Ale dalsze dzieje wskazały, że chodziło im o niwelację Polski po ustrojowej również wogóle narodową i zburzenie naszego ustroju było dla nich właśnie krokiem po tej drodze.

Nikt zaręczyć nie jest w stanie, że odrębność polska, narodowa wogóle, ustrojowa jako jej wykwit szczególny i naturalny, którą osiągaliśmy okresy rozkwitu i którą broniliśmy się w niewoli, zapewnia bezwzględnie taką moc państwu, iż utrzymanie niepodległości jego zostaje absolutnie zagwarantowane. Ale właśnie jeśli kto chce brać pod uwagę ewentualność utraty niepodległości naszej,—co choćby nam krew w żyłach mroziło, czynić należy, boć odzyskanie jej nie jest finałem stosunków naszych z dawnymi zaborcami,—to tembardziej za główne zadanie państwowe uznać winniśmy wychowanie całej ludności w czynnej z państwem współtwórczości, jako jedynie zdolnej wytworzyć najsampierw silne i powszechne związanie się ludności z formami swego bytu czyli patrjotyzm, a następnie talenty organizacyjne, niezbędne po-pierwsze do samoobrony przed najazdem (gdy natomiast w centralistycznej Francji padł w r. 1871 Paryż, prowincji zabrakło organizacji i wojna była przegrana), a po-drugie do samoobrony w ewentualnej niewoli. Więc nawet jeżeliśmy pewni absolutnie, iż do utraty niepodległości nie dopuścimy nigdy, to któż zaręczy, że nikt na nasze ziemie nie będzie się nigdy zbrojnie porywał, że wskutek tego nie stracimy nigdy żadnej części naszego terytorjum? Rządzona we wszystkiem zzewnątrz przyzwyczajona do biernego wykonywania dyrektyw stolicy, część taka ziemi naszej wydanaby została w tym razie na pastwę niemniej zewnętrznych rządów obcych i z innej stolicy importowanej biurokracji, tak jak dzisiaj niebacznie wyzyskujemy dla swoich rządów też bierność ogółu, o ile ją zaborcom udało się zaszczepić, zmieniając, rzecby można, okupację na autookupację. Inną naukę należy wyciągnąć z faktu stosunkowo łatwej utraty przez zaborców terytorjów naszych, — że ich metody rządzenia nie były zdolne przywiązać do siebie lud-

ności naszej,—i doprawdy, nigdy w dziejach nie stanowiąc państwa policyjnego, nie mając w tradycji absolutyzmu ani królewskiego ani parlamentarnego, osiągnąwszy już przed wiekami wyżyny organizacyjne i niemi trwając przez okres niewoli, popełniamy najwyższą ze stanowiska bezpieczeństwa i rozwoju narodowego nierozwagę, schodząc z nich do wzorów niższych, gdy już i gdzieindziej zaczynają należeć do przeszłości.

To też, pomimo wszelkich przytoczonych racji, tłómaczących centralizm obecny w Polsce bądź oswojeniem się z metodami zaborców, bądź sposobem powstania rządów niepodległych, bądź zainteresowaniem ogółu przedewszystkiem do tworzenia władz centralnych, bądź obojętnością powojenną do kwestji organizacyjnych, nie umiemy ze względu na niebezpieczeństwa, jakie kryje w sobie, i szkody, jakie już wyrządził—nazwać obecnego usposobienia centralistycznego u nas inaczej jak psychozą. Niemożna powiedzieć, jakkolwiek do obcych prowadzi nas form bytowania, że tylko w obcych wpływach ma swoje źródło. Jużeśmy spostrzegli, iż się opierała poniekąd na przeświadczeniu, że naród polski nie zdołał utrzymać niepodległości dla pewnych braków zmysłu politycznego. Klęskę powstań tłómaczono również nie tyle warunkami zewnętrznemi, ile niechęcią rzekomą ludu do niepodległości, w znacznej przecież mierze wyolbrzymioną przez zwycięskich zaborców. Bądź cobądź zrodził się nastrój rozczarowania do sił i woli narodu. Stąd ci, co pragnęli gorąco utrzymania się jego, t. zw. wytrwania, a nawet wyzwolenia, w ostatnich czasach rachuby swe zaczęli umieszczać poza nim. Pomimo tylokrotnej klęski przewidywań ratunku zzewnątrz, wielu wydawało się prawdopodobnem, że odbuduje Polskę Rosja, chcąc mieć „przedmurze słowiańszczyzny przed germańską nawałą" lub Niemcy, pragnąc „buforu" pomiędzy sobą a Rosją, a wobec tego czynną politykę przenoszono—i to po-polsku, to znaczy szczerze i „bez zastrzeżeń"—na obce podwórko. Niewiarę w naród manifestowało wielu pisarzy politycznych okresu popowstaniowego. Bardziej zapaleni w tej niewierze poprostu mówili, że musi przyjść ktoś obcy, przemocą nas wyzwolić i następnie z niepodległością oswoić.

Psychoza ta ogarnęła w stopniu największym jedną warstwę, to znaczy inteligencję, jako najbardziej niecierpliwie pragnącą — wprost celem zastosowania sił własnych — niepodległości, a zarazem najbardziej wrażliwą na wpływy zewnętrzne. Jakikolwiek udział w zdobyciu i utrzymaniu niepodległości wzięły warstwy inne, o tyle stawał się on historycznym, o ile znajdował wyraz w świadomości narodowej, wyrażanej przez inteligencję lub jej odłamy. W tych warunkach więc odzyskanie niepodległości zostawało zwycięstwem inteligencji i było wiązane z poszczególnemi jej prądami politycznemi, jako ich ciąg i konsekwencja, choćby wbrew oczywistości, w jej przeto ręce oddawało rządy w kraju i naród zmuszało do głosowania jedynie nad poszczególnemi jej programami i postulatami. Jest to zupełnie naturalne, bo nie inną przecież jest rola dziejowa inteligen-

cji, jak przewodzenia narodowi. Przewodnictwo to opiera się jednak powszechnie na tem, że inteligencja primo skupia w sobie, jak w soczewce, przeżycia, i odczucia całego narodu, w czem wszystkich jego lokalnych społeczności i odłamów klasowych w miarę względnej ich wagi w życiu narodowem, poziomu etc, a z drugiej strony jest idealnym zbiornikiem i konserwatorem c,a,ł,e,j tradycji narodowej, nadającym przeto stopniowość i ciągłość rozwojowi państwowemu, wreszcie zaś jest mózgiem narodu, który przełamując fakty rzeczywistości i objektywne tendencje życia narodowego, wysnuwa z nich pewne syntezy, dotyczące kształtowania państwa, konieczności narodowych i potrzeb społecznych, zabarwione jako czwartą funkcją inteligencji krytycznem obcowaniem z postępem urządzeń i myśli w tychże dziedzinach gdzieindziej, przez co każdy czyn danego społeczeństwa zajmuje określone miejsce w jego historji i współczesności światowej.

Inteligencja polska również oczywiście rolę tę z natury rzeczy pełni. Lecz określone wyżej warunki historyczne jej bytowania wywarły swoje skutki. Zauważyliśmy już, że jeneralnem dążeniem najeźdźców w stosunku do podbitego narodu była asymilacja. Naturalnie, przeszkodą największą na tej drodze było to, że naród miał owe komórki mózgowe, czyli inteligencję, pełną tradycji odrębnej, trawiącą samodzielnie doświadczenia dziejowe i odczucia mas oraz na tej podstawie umiejącą narodowi przewodzić. Stąd też dążeniem zaborców nadewszystko było zwalczenie naszej inteligencji, biorąc to pojęcie w szerokiem znaczeniu przewodzącej warstwy kulturalnej. Każdy z nich czynił to na swój sposób. Najtrudniejszej napozór metody jęła się Austrja. Pomijając narazie interes narodowy niemiecki dla państwa austrjackiego, zdecydowała się ona dokonać asymilacji Polski, nie tykając jej organizacji narodowej, tradycji i języka, a więc za pośrednictwem samejże polskiej inteligencji, umiejętnie zresztą odsuwając z niej na stronę orzechy twardsze do zgryzienia, i tej asymilacji państwowej duchowej zastąpienia niektórych komórek mózgowych polskich przez austrjackie poniekąd dokonała, do tego stopnia przytem nieznacznie i delikatnie, że czując się w najlepszej wierze czynnikiem państwa austrjackiego i chcąc nim być ze względów polskiej racji stanu, Polacy nieraz, objektywnie rzecz biorąc, stawali się właściwie kondotjerami. Taktyka ta w o wiele mniejszym stopniu i o wiele brutalniej natomiast stosowana była przez Prusy i Rosję: od kondotjerów wymagano świadomości swojego fachu, a nadto nie ufano im i ich poniżano. Główny wysiłek pruski był wszakże skierowany poprostu na wyniszczenie całego odłamu narodowości polskiej, który się pod jego eksperymenty dostał. W stosunku do tego więc, co się wynarodowieniu opierało inteligencja zachowała swe przewodnictwo, zredukowane atoli do obrony zoologicznej, do kwestji najelementarniejszej bytu, co o tyle musiało pochłaniać nieliczny jej zastęp, że wszystko niemal, czego pozatem

człowiekowi w dzisiejszych warunkach kulturalnych potrzeba, czerpać musiały tak inteligencja, jak lud ze źródeł niemieckich, a w stosunku do ludu niezawsze umiała pełnić inteligencja nawet rolę w tem pośredniczącą i jako tako wpływy obce przed djościem ich do ludu przetrawiającą. Rosja wreszcie nie mogła w tym stopniu ogarnąć wpływami duchowemi inteligencję polską, co pastwa zachodnie, chociaż i tych, zwłaszcza o ile o kresy chodzi, nie doceniać nie należy. Wobec tego skierowała swoje usiłowania bezpośrednio do tegoż, do czego doprowadzała faktycznie polityka Prus oraz Austrji: do wytworzenia przedziału pomiędzy inteligencją a ludem. Odwrotnie do Austri, inteligencję pozbawić usiłowała wszelkiej czynnej w narodzie roli; odwrotnie do Prus, faworyzowała za pomocą polityki demagogicznej lud, zwracając się do niego ustami Piotra i Katarzyny, Miljutina, Miljukowa i Trockiego poprzez głowy inteligencji „księżopańskiej".

Burzycielska robota najeźdźców, jakiekolwiek były jej metody, nie pozostała bez skutków. Doprowadziła ona do takiego zwężenia zakresu działalności i wpływów, a nawet liczebności inteligencji, oraz do takiego nasiąkania jej naleciałościami obcemi, że istotnie wytwarzać się zaczął pewien przedział pomiędzy inteligencją a ludem, przedział którego wyrazem najpierwszym zostało zubożenie duchowe inteligencji jako masy wobec braku dostatecznego terenu działania lub wzajemnego z ludem czucia. Wskutek zaś tego zubożenia w intelektualnej pracy polskiej tradycja narodowa zamiast ciągłej roli kierowniczej odgrywać zaczęła jeno rolę odświętną i zabytkową. W braku stałego kontaktu i dostatecznie szerokiej współpracy inteligencji z ludem braknąć zaczęło pierwszej odczucia rzeczywistości, pragnień i potrzeb ogółu, pojęć i przeżyć ludu. Z wymienionych wyżej czterech funkcji inteligencji te dwie ulegały powolnej, lecz stałej atrofji. Dwie pozostałe — tworzenie syntez organizacyjnych i trawienie obcych wpływów — niewątpliwie nadal zajmowały umysły inteligencji ale pozbawione dostatecznie twardego gruntu w postaci tradycji i odczucia rzeczywistości przez komórki mózgowe narodu, traciły na wartości i swojskości.

Lud natomiats w tymże czasie duchowo nie ubożał, albo ubożał w mniejszym stopniu niż jednocześnie zbogacał ducha, wskutek szerzenia się oświaty, rozwoju przemysłu i komunikacji, parcelacji rolnej, powszechnego głosowania. Zachował zaś w większym stopni i tradycję narodową, i charakter rasy, i przyzwyczajenia dziejowe, ulegając bardziej powoli i ciężej oddziaływaniom zewnętrznym, aniżeli skupiona na powierzchni życia i poddana wszelkim jego powiewom inteligencja. Jest to zrozumiałe, gdy zważymy, że nawet w społeczeństwach, gdzie warstwy dziejotwórcze dawniejsze zmiecione zostały przez asymilację, jak u nas na Śląsku lub na Litwie etnograficznej, a i gdzieindziej, np. w Czechach, Finlandji etc. wyrosnąć mogły nowe kultury narodowe wyłącznie z zachowanej w ludzie tradycji. Od społeczeństw tych polskie tem się ko-

rzystnie różni, że tenże proces asymilacyjny u nas tak daleko nie sięgnął i daje większą możność nawiązania przymierza pomiędzy dawnemi a nowemi laty.

Atoli pierwsze etapy tego procesu już się rozegrały. A skutek tego jest ten, że kultura polityczna polska doby obecnej jest za mało oryginalna, nie dość rozwinięta i nie ogarnia przeważnej części zagadnień tkwiących w życiu naszem, a w rozwiązywaniu ich nie umie sięgać ani do tradycji ani do rzeczywistości polskej, posługując się, jak to wyżej zostało zobrazowane, liczmanami pozostawionemi przez zaborców lub ogólnikami płynącemi z obcych doświadczeń przez nas nieprzetrawionych. Oczywiście, Skłodowska jest światowym genjuszem i jest naszą rodaczką.Zauważmy wszakże, że jest ona mimo to bliższą inteligentowi francuskiemu lub niemieckiemu, gdzie wplata się w rozwój myśli tamecznej, egzotyczna w rozwoju myśli naszej i ceniona jako okaz raczej. Jakże inaczej było za Kopernika! To samo dotyczy nawet prac w kraju wykonywanych. Cała Polska buduje w tej chwili intensywnie drogi. I czyni to słusznie, bo w obecnym ich stanie na przeważnym obszarze naszym trudno myśleć o rozwoju kultury tak materjalnej, jak duchowej. Czy jednak wpleciona jest ta kwestja do zainteresowań inteligencji, czy stanowi o postępie tu to, co się nazywa opinją? Przeciwnie, kto wie, gdyby potrzeba dróg nie odczuta była przez warstwy, stojące poza inteligencją, czyby inteligencja tym warstwom tę potrzebę zaszczepiła? i czy stan dróg polepszałby się tak znacznie, gdyby nasz sejm i sejmiki składały się z inteligencji? Oczywiście, dróg nie buduje lud, lecz inteligencja, ale nie jej program i myśl, lecz jednostki, specjaliści, dziwacy, którzy nieomal poświęcają karjerę i znaczenie w opinji, „zniżając się" do konkretnej budowy Polski. A nawet jeśli pracom podobnym towarzyszy zainteresowanie opinji, jest ono najzupełniej ogólnikowe i wskutek tego nietwórcze, a niekiedy nawet koślawe. Każdy mówi, że trzeba rozwijać przemysł, każdy wita wszelką w tym względzie inicjatywę. Ale inicjatorzy muszą na własną rękę rozstrzygać zagadnienia z tem związane techniczne, gospodarcze i społeczne. Ogół i tu nawet pobudzając do czynu jednostki, nie zasila ich myśli. Oczywiście, ciągłość i rozmach postępu na tem cierpi, a kontrola społeczna, gdy nie umie powiedzieć: jak i nie tak, co i nie to, nie odgrywa właściwej sobie roli hamulca lub bodźca i nie kładzie ujednostajniającego i wiążącego w całość piętna narodowego na poszczególne wysiłki i prace.

Stało się więc tak, że lud polski daje podstawę bogatszą, mocniejszą i oryginalniejszą do twórczości organizacyjnej i politycznej, niż odzwierciadla i syntetyzuje inteligencja. Zaznaczyliśmy już, że całe dzieje Polski przedrozbiorowe traktuje w czambuł nastrojowo i negatywnie, a nadewszystko książkowo, i po przez wiele pryzmatów patrzy już i na ostatnie powstanie. Tymczasem w ludzie polskim są to rzeczy zupełnie żywe, pamiętane i odczuwane w przysłowiach, opowieściach, podaniach, jako część nierozerwalna jego fizjonomji plemiennej. Z zaborów

i od najeźdźców inteligencja wdychała wpływ pełną piersią, ale pruderja nakazywała jej stronić od wszelkiego ich analizowania i nawet uświadamiania sobie. W ludzie zaś rzeczy te wywarły czasem większe, czasem mniejsze piętno, ale bądź cobądź wrosły w duszę jego, i to przedewszystkiem tą swoją dodatnią stroną, jaką jest każde doświadczenie: wojna turecka lub mandżurska, służba wojskowa w Tule lub Taszkiencie, używanie tam innego języka i obserwacja innego otoczenia i odmiennych urządzeń, światopoglądów i t. d. przyczyniały się do zbogacenia naszej duszy ludowej więcej, niż zżerały szlachetne jej pokłady. To samo zapewne dotyczy toutes proportions gardees innych zaborów. Nawet najeźdźca, przychodzący do nas, wytwarzał pewne fakty, które bądź ujemnie bądź dodatnio, ale nieodwołalnie wchodziły jako jakieś cząstki do społeczności ludowej: weźmy pod uwagę znaczną w ludzie miejskim liczbę małżeństw mieszanych polsko-niemieckich i nawet polsko-rosyjskich. Wreszcie olbrzymim czynnikiem duchowym, stanowiącym w pokaźnej cząstce o intelekcie naszego ludu, są doświadczenia wiezione z emigracji amerykańskiej i obieżysasów, stanowiące cały pokład na duszy ludowej, którego inteligencja nie zna, nie rejestruje, nie wyzyskuje i nie obala, a które czynią, że nie na jednej wsi polskiej obcy łatwiej się porozumie i językowo i psychicznie, niż w środowisku inteligencji. Do tego dodać należy nadzwyczaj bogate i różnolite wrażenia, zniesione przez lud polski z całej kuli ziemskiej podczas wojny, która do nas przyprowadziła rozmaite światy albo naszych uchodźców i żołnierzy ze wszelkich formacji własnych i obcych powsząd oprowadzała. Uwzględnijmy jeszcze osobliwości etnograficzne ludu, datujące czasem od ery pogańskiej, a nieznane inteligencji, z jednej strony, a z drugiej to stałe i wielkie od wieków oddziaływanie na lud katolicyzmu i kleru, w twórczości inteligencji naszej mało dostrzegalne a twórczość ludu — jak o tem choćby fala marjawityzmu zaświadczyła — stale podniecające.

Wszystko naraz wzięte tworzy niesłychane skarby duchowe, a choć pomiędzy niemi znajdują się niewątpliwie i plewy, chociaż brakuje wielu właściwościom podkreślonym ludu jakiegoś uświadomienia, chociaż wiele z nich nie wznosi się ponad stadjum mało uchwytnych wrażeń, a tym znów brak zjednolicenia i powszechności, mimo to wszystko skarby owe stanowią pierwszorzędny materjał do niezwykle bogatej twórczości organizacyjnej, z którego komórki mózgowe narodu ulepićby mogły nadzwyczaj oryginalny, swoisty i barwny światopogląd, centralizując dokoła niego opinję kraju i wytwarzając nić tradycji, nie ograniczonej do paru jeno stron życia a resztę puszczającej luzem, lecz całość naszą do głębi przenikającej. Dzieje się niestety przeciwnie, komórki mózgowe narodu są do tego zadania zbyt ubogie, do syntezy doświadczeń i właściwości podłoża swojego za słabe, a przeto czego centra inteligencji namacalnie nie odczuły, wypośrodkować intelektem z odczuć całego narodu nie są zdolne, i zatem wszyst-

ko, co się poza sferą jej bezpośrednich wrażeń znajduje, odchodzi sposobem uproszczonym zwyczajnie poza nawias „życia narodowego", które zostaje w ten sposób ogromnie zubożone. A że centralizm opinji pomimo szczerb spowodowanych przez granice rozbiorowe u nas przynajmniej na obszarze poszczególnych dzielnic trwa, tedy przeciętna prasowa opinja stolic w odpowiedniem spopularyzowaniu staje się karmią prowincji. Ten centralizm opinji sam przez się nie jest rzeczą nie tylko naganną, lecz zasadniczo pomyślną, byleby centrum w swojej roli funkcjonowało sprawnie, ogarniając więcej, niż co w nie bezpośrednio uderza. Tak zaś jak jest, drobne przeżycia lokalne stolicy, pochodzące z wpływów zewnętrznych, jak aktywizm, t. zw. faszyzm etc., zajmują w tworzącej się historji naszej miejsce, absolutnie nielicujące z korzeniami w masie narodowej.

Przeciwne byłoby zamierzeniom i przekonaniom naszym, gdyby wywody powyższe zrozumiane zostały, jako atak lub paszkwil na polską inteligencję, do której należenie swoje uważamy za zaszczyt i w której łonie wyrosło całe rozumowanie tu przytoczone. Chodzi w zestawieniach wyłożonych jedynie o analizę objektywną szczerb, zadanych naszej myśli państwowej przez wiekowe ciśnienie niewoli. Że inteligencja doznała szczególnych od niej ciosów, lud zaś zdołał wyrosnąć i zmężnieć, to się stało dlatego właśnie, że inteligencja była dla narodu jako całości pierwszorzędną tarczą ochronną. Czem byłby naród polski, gdyby usiłowania zaborców doprowadziły do całkowitego zniszczenia i wynarodowienia warstwy jego kulturalnej, widzimy na przykładzie t. zw. nowych narodów. Tamte ochroniła przed zagładą tylko niedostępność warstwy ludowej wiejskiej wobec najbardziej intensywnego nacisku niwelatorskiego najeźdźców głównie dla pierwotności jej życia gospodarczego. To też pielęgnują one, jako własne pierwiastki narodowe, cechy plemienne prahistoryczne. O wytworzeniu z nich nowych kultur narodowych w ścisłem słowa tego znaczeniu niema mowy. Cała kultura ich duchowa nie jest niczem innem, jak przetłomaczeniem kultury narodu panującego na język danego ludu, pełny zresztą zazwyczaj barbaryzmów wyraźnych lub ukrytych. Za wiele do dziś przeddzieje ważą we współczesnej duchowości europejskiej, ażeby zachowane wartości etnograficzne nie wciskały się powoli do oblicza kulturalnego nowych narodów. Z tem wszakże zastrzeżeniem czyż Finowie nie są narodem kultury szwedzkiej, Czesi i Łotysze niemieckiej, Litwini polskiej? Zauważmy, że politycznie wyzwalać się wypadło im nie od narodów kulturalną nad niemi sprawujących hegemonję. Nie udało się dokonać tego na razie pomimo wyjątkowo sprzyjających warunków krajom, gdzie, jak na Ukrainie rosyjskiej lub w Karelji wschodniej albo na Łużycach, zbiegło się panowanie kulturalne z politycznem, nikomu prócz Ślązaków, a i ci pomimo, że tylko przyłączali się do istniejącej kultury narodowej, nie osiągnęli wyzwolenia całego obszaru swego. Wątpić należy, czy gdyby naród polski był doprowadzony do takiegoż rozbicia, mógłby obecnie przywró-

cić choćby formalną niepodległość, a zwłaszcza czy słyszelibyśmy o którymkolwiek z tych „nowych narodów", zagrzewanych przez polski przykład do samoobrony narodowej. O niepodległości zaś kulturalnej moglibyśmy zaledwie marzyć na dłuższą metę.

Przed temi konsekwencjami naród został przez inteligencję obroniony. Dzięki niej lud polski zachował samoistność duchową i stał się, jak zaznaczyliśmy, materjałem do niezwykle bogatej twórczości intelektualnej polskiej. Ale rola tarczy narażała oczywiście inteligencję naszą na nadzwyczaj bolesne i poważne straty. Za mur z niej złożony wpadały poszczególne pociski wroga, ale zresztą pozostało wszystko w całości i zdołało się nawet rozwijać. Ale mur tak kruszono wrogiemi taranami, że nie mogło w końcu nie okazać się w nim wyłomów i szczerb. Byłoby rzeczą niebezpieczną i niemęską, a wobec warunków dotychczasowej walki naszej poprostu nieusprawiedliwioną zawstydzenie się kruchością swoją i zamknięcie sobie oczu na poniesione straty.

Przyznać należy, że wiele braków, o których mowa była, jest wynikiem chwilowej dezorjentacji inteligencji wobec odsłonięcia się nowego układu społecznego Polski, wskutek zetknięcia sią przez stulecie oderwanych części narodu, a zwłaszcza pod wpływem przejściowego zarzucenia przez inteligencję wielu dziedzin pracy dla urzędniczej państwowej. Oczywiście ustąpią tego rodzaju braki wrychle. I pod wieloma względami sytuacja się poprawia już lub poprawi niezawodnie: sądzić np. należy, że to wszystko, co może dać nam na równej stopie obcowanie z narodami zachodniemi, szybko zostanie przyswojone; dotyczeć to może podniesienia atmosfery naukowej, któremu sprzyjać będzie posiadanie powsząd własnych uczelni. Bodajby jednak jaknajszybciej minęło przesadne oglądanie się na wzory cudzoziemskie. Od tej żebraniny umysłowej musimy przejść do myślenia, do którego znajomość obcych jest materjałem zupełnie niezbędnym, ale nie kanonem.

O ile chodzi o zagadnienia organizacyjne, to pomimo, iż każdy naród wśród nawet kulturalnie pokrewnej rodziny zachodnio-europejskiej ma niewątpliwie osobliwości, wymagające odzwierciadlenia w jego prawie państwowem, jednakże kilka zaledwie narodów w dziedzinie tej ujawniło istotną twórczość, promieniującą na resztę społeczeństw, twórczość, ujawnioną nie tylko w urządzeniach istniejących, ale w krytyce ich oraz naukowych lub politycznych konstrukcjach. Dorobek tych narodów nie może być niedoceniany, i pomimo naśladownictw licznych za słabo raczej jesteśmy jeszcze z nim zrośnięci. Naród polski w twórczości tej brał udział wybitny ongi, jakkolwiek o promieniowaniu terytorjalnie ograniczonem. Dziś nie może organizować państwa na podstawie li tylko obcych wzorów, jak to czynią nowoczesne Włochy, gdzie zapomnianą została tradycja odrębnej a oryginalnej organizacji. Nie może dlatego, że osobliwości naszej sytuacji państwowej domagają się specjalnego ujęcia,

a również dlatego, że jedynie promieniowanie pewnych zasad, dla nas zbawiennych, na inne społeczeństwa, a za ich pomocą dezorganizacja zasad wrogich naszemu istnieniu, jest warunkiem koniecznym, sprzyjającym zachowaniu naszej samoistności państwowej.

Innemi słowy dostrzeżone wyżej braki inteligencji mają dla nas znaczenie fatalne. Trudno w tej chwili nawet wymagać od niej tych niezbędnych dla samego istnienia Rzeczypospolitej konstrukcji, ponieważ w obecnym jej stanie twórczość samorodna z posiadanego przez inteligencję materjału mogłaby prowadzić do wyników przeciwnych zamierzeniom i poprostu zgubnych. Należy najsamprzód myśleć o podniesieniu samego poziomu naszego społeczeństwa, szukać środków zaradczych przeciw jego niedoborom intelektualnym. Nie poto bowiem analizy ich tu dokonywamy, by uwypuklić trudności, w jakich żyjemy, lecz w celu szukania dróg do ich pokonania.

Wymieniališmy wyżej cztery funkcje społeczne inteligencji, dające jej podstawę i prawo do przewodzenia narodowi: odczuwanie rodzimej rzeczywistości, jak się przejawia w rozległych dziedzinach życia grup społecznych i lokalnych narodu, konserwowanie tradycji, przetrawianie obcych doświadczeń i wreszcie snucie na tych podstawach koncepcji, dotyczących dalszego rozwoju narodowego. Oczywiście funkcją podstawową jest w tem to trzymanie się oburącz należycie rozumianego gruntu rodzimego, bez którego pozostałe łatwo mogą degenerować: druga w kołtunerję, trzecia w niewolnicze naśladownictwo wzorów obcych, czwarta w bujanie w obłokach. Właśnie w tej funkcji podstawowej inteligencja nasza nie dopisuje, wskutek czego pozostałe nabierają form wypaczonych.

Ażeby uświadomić sobie drogi, jakiemi przyjść można do rozwikłania zasadniczej trudności, należy zwrócić uwagę na dwa doniosłe fakty, wskazujące kierunek, w jakim rozwiązanie to nastąpić winno.

Jednym jest nadzwyczajny wzrost w latach wojny aktywności ludu, zwłaszcza wiejskiego. Jak wiele procesów i ruchów, o których wspominališmy, tak i ten odbył się poza oddziaływaniem bezpośredniem inteligencji, zaskoczył ją. Ogromnie charakterystyczne były pod tym względem w Kongresówce zjazd kółek rolniczych r. 1917 i wybory do sejmików w okupacji austrjackiej, jakkolwiek w życiu inteligencji odegrały mniejszą rolę i mniej budziły dysputy, niż apostazje rozmaitych „kanap" warszawskich, w niczem oparcia niemających. Istotnie, inteligencja wówczas nie widziała narodu, i nawet stronnictwom mianującym się ludowemi daleko było wówczas do ujęcia ruchu ludowego, a zwłaszcza do jego odzwierciadlenia.

W tym układzie wewnętrznym zrzucenie najazdu odbyło się absolutnie ż y w i o ł o w o, i ten fakt winniśmy sobie ustalić twardo. Niepodobna przeczyć wprawdzie uprzednim i ubocznym wpływom na ten fakt naszej inteligencji lub jej odłamów, jak przecież niewolno pominąć tych kolosalnych zdarzeń zewnętrz-

nych, które ten wybuch odruchowy ludu przygotowały i zapewniły mu powodzenie. Charakterystycznym jest atoli brak hasła, komendy, organizacji, które z centrali opinji narodowej idąc każdą prawie rewolucję cechują.*) W momencie tym przeciwnie obserwujemy przycichnięcie wszelkich central narodowych, nawet rządu i stronnictw. Rząd „ludowy" pragnął wprawdzie sytuację już wytworzoną opanować, lecz mu się to w małym udało stopniu. Potworzyły się natomiast powszechnie żywiołowe organizacje lokalne ładu społecznego, jak rady powiatowe, rady ludowe i rady robotnicze oraz milicje gminne, obywatelskie i ludowe, które poszczególni ministrowie najwyżej sankcjonowali następnie, a poszczególne stronnictwa brały w obronę lub na cel pocisków.

Powtarzamy, że trudno przesądzać dziś, coby było, gdybyśmy w owym czasie nie mieli wcale gotowego aparatu centralnego. Stosuje się tu mniej więcej,co mówiliśmy wyżej o odnośnej przewadze naszej nad „nowemi narodami". Stwierdzić atoli wypada, że skutki byłyby groźne i w takim wypadku, gdyby centrale narodowe zachowały na ów moment należny sobie autorytet. Inicjatywy od nich w stosunku do odruchu wyzwoleńczego oczekiwać było niepodobna, na naradach międzypartyjnych spłynąłby zapewne dzień 11 listopada 1918 r., podobnie jak 5 sierpnia 1915 r. A gdyby ośrodek wolności pierwszem uderzeniem odzyskany nie został, odrobić to byłoby w następstwie niesłychanie trudno, a w wyniku napewno inaczej wyglądalibyśmy na mapie europejskiej. A przecież podobno i lud wielkopolski wyzwolił się siłą żywiołu, raczej wbrew niż za hasłami inteligencji swojej. I uczynił cudownie, bo w razie przeciwnym nie marzylibyśmy nawet o Pomorzu ni Śląsku.

Aktywność ludu wogóle w rozstrzygnięciach wojny światowej odegrała rolę decydującą, krępując liczne decyzje władców świata, a przenosząc walki wojenne i spory graniczne literalnie na „każdy próg". Szereg państw powstał jedynie naskutek tej aktywności poza decyzjami areopagów światowych, od których ledwo uzyskały sankcję. Trzeba więc sobie uświadomić dobrze, że Polska w dużej mierze tejże sile odbudowę zawdzięcza, i aktywności ludu przeto strzedz, jako wielkiej potęgi samoobronnej. To, że ustępuje ona gdzieniegdzie przed powracającą falą zaborów, jak na Ukrainie, lub że się nie kształtuje w poważną ideologję, cofając się przed powrotem starych programów, jest i dla nas groźnem memento.

Nie sama aktywność ludu tylko jest tu wielce zajmującą. Chodzi o stosunek ludu i inteligencji na jej podłożu. W odruchu bowiem zobrazowanym ujawnił się nie tylko temperament ludu, ale i nierachowanie i nieczekanie na inteligencję, świadczące o

*) I u nas nicktóre organizacje ex post przyznają się do wydania hasła tego, na tej podstawie, że w chwili niebezpiecznej przełomowej o nie pomawiane były przez organizacje inne: kto widział te fakty zblizka i bez uprzedzeń, wie dobrze, jak było.

luźnym z nią związku i niemal że o nieufności jako odwzajemnieniu się ludu za niewiarę w lud inteligencji. Niewłaściwe spełnianie przez inteligencję swoich funkcji, jakkolwiek właśnie ona zabiegami pokoleń do owej aktywności ludu się najbardziej przyczyniła, ujawniało w ten sposób już swoje skutki, tym razem wprawdzie dodatnie, ale zawierające możliwość i wielce niebezpiecznych: inteligencja bowiem wówczas raczej bała się owej aktywności ludu polskiego, czy nie zaprowadzi nas na drogi jakichś nienarodowych przewrotów. Wybory sejmowe były dalszym etapem tego procesu, gdzie inteligencja o tyle przemycała swe hasła i swych ludzi, o ile przywdziewała maski „list bezpartyjnych" lub „list chłopskich", a wysuwała na czoło ich wyłącznie miejscowe, i to ludowe, popularne nazwiska. Jedna PPS., która pozostała sobie wierna, skazała się przez to w życiu parlamentarnem na rolę ilościowo podrzędną i poprzednią swą rolę narodową na długi czas przekreśliła.

O wiele więcej interesujący i zarazem niebezpieczniejszy był na tle wzmożonej aktywności ludu stosunek inteligencji do niej. Zdecydowały o nim nie dawne marzenia o poruszaniu się patrjotyzmu ludu, nie wzniosłe hasła: „z szlachtą polską polski lud", pojmując przez to zrozumienie się i zgranie kontynuującej rolę szlachty inteligencji z warstwami ludowemi, ale nieufność do nich z okresu popowstaniowego. W okresie niepodległości nieufność ta zaczęła się wyradzać we wrogość. Powrót na stanowiska rządu, stronnictw, opinji centralnej nastąpił wkrótce po wybuchu, lud po dokonaniu czynu przed niemi zrezygnował.

Nie uświadomiły one sobie jednak istoty zaszłych faktów. Pisana przez nich historja pomija rolę ludu w wyzwoleniu państwa, o wiele więcej uwagi poświęcając osobistości Piłsudskiego lub groteskowemu zamachowi na rząd ludowy. Niedziw, że w tych warunkach najsampierw podjęto walkę z „nieformalnościami" momentu rewolucyjnego, jak np. z formacją rad powiatowych w Kongresówce i z taką na tle rewolucji niewinną republiką księdza Okonia, zamiast je sobie wziąć za oparcie. Inteligencja, w której ręce odzyskanie niepodległości oddało całą władzę faktyczną w państwie, czuła się raczej pokrzywdzoną, że rachować się musi jeszcze z rozmaitemi interesami grupowemi w Sejmie, chłopstwo biorąc za cel do najcięższych pocisków, a zamiast zdążać do organizowania narodu, w ugrupowaniach ściśle inteligenckich zaczęła stronić od niego, rachować na swoje tylko siły, czyli zmierzać do unicestwienia całej swej roli społecznej.

Bynajmniej nie chcemy przez to powiedzieć zresztą, że zasadniczo organizacje inteligencji są pozbawione celu. Przeciwnie, są i u nas one odruchowym wyrazem pewnego prądu europejskiego, skłonnego do traktowania inteligencji zawodowej, jako odrębnej siły klasowej, która w dzisiejszem społeczeństwie związków powinna występować jako „strona", broniąca solidarnie swych interesów grupowych i funkcji społecznych. Nie pomylimy się, zdaje się, orzekając, że u nas wszakże klasowość

stanowi raczej środek do osiągnięcia celów narodowych, niż grupowych, jak to widzimy na przykładzie naszych socjalistów i ludowców, uważających, najwidoczniej na podstawie odruchowej naszych tradycji samorządowych, że organizując klasę, organizują przedewszystkiem część narodu, do której właśnie świadomość całości niosą.Nie pomylimy się, że i organizacje inteligencji u nas są raczej wyrazem rozczarowania i dumnego odosobnienia, aniżeli obrony narodowej. Ażeby dojść do organizowania się odrębnego, jako klasowego, inteligencja nasza niewątpliwie przed tem ma wiele pracy do spełnienia w znaczeniu umocnienia tej całości, wobec której pragnęłaby z pretensjami grupowemi występować.

Nie znaczy to jednak, że uznajemy za najsłuszniejsze postępowanie tych jednostek z inteligencji, które poszły służyć ruchowi ludu rolnego albo robotniczego. Po-pierwsze bowiem, najczęściej nie przestają one być sobą, czyli jak wyżej scharakteryzowaną inteligencją,—wnoszą więc częstokroć raczej swoje cechy ujemne do ruchu ludowego, niż potęgują jego wartości dodatnie, a to o tyle, że dziś trzeba, i to nie bez trudności, rozgraniczać ruch ludowy od organizacji t. zw. ludowych. Po-drugie zaś, i to jest ważniejsza dla całego niniejszego rozdziału, zadanie inteligencji w stosunku do ludu nie ogranicza się do jego odźwierciadlania. Zapewne, ze wszystkich starych społeczeństw europejskich Polska posiada ruch ludowy najsilniejszy, najbardziej zorganizowany i najbardziej świadomy swych zadań tak klasowych, jak—co ważniejsza—państwowych. Ale jest to orzeczenie porównawcze i względne. Mimo to aktywność ludu polskiego nie doszła i bez pomocy inteligencji nie może dojść do należytej głębi dziejowego spojrzenia, o ile inteligencja materjał zechce czerpać tylko z kontemplacji lub tylko z głosów ludu, jakim jest, kiedy sam lud właśnie takim pozostać nie chce.

Drugiego faktu, który wskazać mieliśmy obok rozwoju aktywności ludu, również ominąć w obrazowaniu inteligencji dzisiejszej niepodobna, bo zbytby to wiele przeczyło ujęciu powyższemu znanych ogólnie zjawisk. Mówiliśmy przecież przez cały czas o inteligencji jako centrali narodowej, reprezentantce i twórczyni opinji społecznej i t. d., z zaznaczeniem, że inteligencja w tem rozumieniu jest u nas przeciętną stolic, opinja jej przeciętną naszej prasy. Tymczasem poza tą przeciętną i jej biegunami powstaje u nas już od lat, a coraz większą odgrywa rolę nowotwór osobliwy, któryby nazwać można „nową inteligencją".

Ta „nowa inteligencja" różni się od poprostu inteligencji przedewszystkiem tem, że uważa siebie za coś niższego. To też niepodobna jej spotkać w naszych klubach, towarzystwach naukowych i na wielkich dysputach politycznych, a jako nowej, to znaczy niezdegenerowanej, niesposób jej znaleźć i w lożach masońskich ani nigdzie, gdzie się uprawia rozpustę umysłową. Natomiast w odróżnieniu od „poprostu" inteligencji „nowa inteligencja" obowiązki swe rozumie nadzwyczaj sumiennie. Po-pierwsze, c z y t a w odróżnieniu od przeważnej masy „popro-

stu" inteligencji, i jeżeli rynek księgarski w Polsce nie upada, to dlatego tylko, że go ratuje „nowa inteligencja". Po-drugie, „nowa nteligencja" jest wPolsce warstwą najmniej zarozumiałą,częściej się znajdzie zarozumiałego analfabetę, a jako niezarozumiała, łatwo godzi się np. z odpowiedzialnością społeczną za swoje czyny, naogół niestety niemiłą dla „poprostu" inteligencji, że się nad społeczeństwem słusznie lub niesłusznie wywyższa. Po-trzecie jednak „nowa inteligencja" w stosunku do starej jest mniej lotną, mniej artystyczną i zarazem mniej stałą, łatwo wsiąkającą do inteligencji zwykłej i to częstokroć z nabywaniem raczej przywar jej, niż zalet.

Tą nową inteligencją jest inteligencja ludowa. Zrzadka księża, najczęściej nauczyciele ludowi, częstokroć pisarze gminni i — aptekarze. Z okresem ruchu ludowego, a zwłaszcza niepodległości państwowej, zastęp ten się kolosalnie powiększył. Instruktorzy rolnictwa, spółdzielczości, przemysłu ludowego, inspektorzy samorządowi, ubezpieczeniowi, pożarniczy, kierownicy, sekretarze, referenci, radni, — któż wyliczy, ilu ludzi, ile tytułów powołało wielkie przeobrażenie społeczno-polityczne w Polsce na każdej placówce! I bez żartów, to są ludzie, kupujący książki, choć nigdy nie są dla nich pisane, i utrzymujący szereg czasopism, choć stanowczo dla nich za nizkiego poziomu.

Ta nowa inteligencja to zjawisko nadzwyczaj zdrowe. Po-pierwsze, świadczy o płodności ruchu ludowego, który ją stworzył; po-drugie, zainteresowania tych nowych zastępów nie są tak jałowe, jak w stolicach. Tych nowych ludzi istotnie interesuje kwestja dróg, studni, meljoracji, odbudowy; oni są zaczynem budownictwa szkolnego, czytelni ludowych, kooperatyw; natomiast w ich pamięci nie istnieją zgoła przeróżne „orjentacje" wojenne. Jest to zakon budowniczych nowej Polski.

Bardzo daleko jednak jest nowej inteligencji, której studja są „nierówne", znajomość wyższych dziedzin sztuki przygodna, a widnokrąg polityczny ścieśniony do granic powiatu,—bardzo daleko do tego, ażeby zastąpić inteligencję dotychczasową. A więc przed tą ostatnią staje tragiczne zapytanie. Polska odrodzona w zakresie inteligencji na bieżące potrzeby tak czy owak po zaściankach sobie radzi. Czy tedy inteligencja stara ma jałowieć i odejść bez śladu, zostawiając krajowi tylko tę pierwotną młodzież, a przez to kraj niewątpliwie o wiele wartości zubożyć, czy też zapłodnić tę nową inteligencję, naśladując jej czynność i stosunek do pracy? Zapytanie to jest tragiczne i dla narodowej całości, od odpowiedzi zależy jej przyszły poziom kulturalny.

Dla przykładu damy obrazek z prowincji: porównanie inspektora szkolnego, urzędnika państwowego tej lub owej kategorji płac, zamianowanego przez ministra, z kierownikiem okręgowego związku młodzieży, referentem oświatowym sejmiku lub instruktorem kółek rolniczych. Pierwszy ma wykształcenie wyższe, pozostali trzej niezupełnie skończone średnie. Pierwszy ma w ręku egzekutywę i jest niezależny od sfer miejscowych, tamci spozierają na organizacje, częstokroć nieregularne, za-

wisłe od dobrej woli paru światlejszych jednostek z ludu. Pierwszy ma byt względne zabezpieczony, poczynając od pensji i dodatków wskazanych przez urząd statystyczny, a kończąc na emeryturze, tamci pobierają coś lub nie zależnie od wpływów organizacji, będąc na szarym końcu jej budżetu.

A jednak najczęściej wpływ oświatowy i kulturalny pierwszego, który posiada zdawałoby się wszystkie atuty w ręku — jest umiarkowany. Pozostali zaś, naiwni częstokroć i zgoła bałamutni w swoich pogadankach kształcących, mają wpływ niesłychany na otoczenie, są częstokroć wyroczniami, a w każdym razie budzą żądzę wiedzy i miłość prawdy, bo są bądź cobądź kapłanami, gdy pierwszy patrzy częstokroć na swoją pracę prowincjonalną jako na chwilową udrękę i szczebel karjery, tamci zaś stąd wyrośli i tu zagon swój do śmierci orać będą, zazdrośni o jego wartość i swoją opinję n a m i e j s c u.

Oczywiście przecież chodzić nie może tu o to, by inspektorowi szkolnemu nakazać pogadanki kształcące, ani by tę młodzież promować na jego miejsce. Wskazujemy oderwanie pierwszego, zbytnią samodzielność drugich, którzy w normalnej hierarchji inteligencji powinni w nim upatrywać kierownika swego i być rozprowadzaczami jego wiedzy, dając mu wzamian znajomość terenu.

Rozumowanie nasze doprowadza więc do wniosku, że za główną troskę w zakresie organizacji narodowej powinniśmy uznać w y t w o r z e n i e i n t e l i g e n c j i, absolutnie odpowiadającej swoim dziejowym przeznaczeniom, jako mózgowej reprezentacji licznej i spojonej rozwoju narodu w jego zsyntetyzowanej całości geograficznej i historycznej, bez której bodźców, przewodnictwa lub przynajmniej przetrawienia nic w narodzie zajść nie powinno, a więc i w całym zakresie gospodarczym musi ona być wyobrazicielką i kierowniczką postępu w technice przemysłu, rzemiosła, rolnictwa, w czem drobnego, wszelkich komunikacji i wogóle w ekonomji krajowej. Spostrzegliśmy, że do osiągnięcia tego celu i tego stanowiska naszej inteligencji trzeba w sobie wyrobić namacalne odczucie potrzeb i możliwości kulturalnych szerokich warstw ludowych oraz zasymilować następnie na tej podstawie, obejmując kierunek i podnosząc poziom, nowotwór inteligencji ludowej, bez czego inteligencji grozi jeżeli nie atrofja, to sporadyzm działalności lub izolacja wobec nieodczuwania przez całość narodu jej roli i środków albo też obniżenie poziomu, za czem najgorsze szłyby skutki dla naszej kultury, w czem dla materjalnej w pierwszym rzędzie.

Środek zaradczy upatrywać należy przedewszystkiem w tem, żeby prawdy wyżej rozwinięte sobie uświadomić, bo jak się zdaje są one dla przeważnej części inteligencji naszej poprostu niespodziewane. Skoro jednak tylko zechce odczuć najgłębiej, w jakim stopniu nie pełni przysługującej jej roli, a po odczuciu tego nie odpowie na fakt ten płaczliwemi jeno żalami do innych warstw, że jej roli nie doceniają lub nie rozumieją, oraz związanemi z tem jakiemiś „klasowemi" organizacjami samoobrony

materjalnej, lecz zdrową ambicją odzyskania stanowisk, połowa zadania zostanie dokonana, bo już wówczas o właściwe środki zaradcze nie będzie za trudno. Wiele oczywiście budować należy na odpowiedniem postawieniu szkolnictwa, zwłaszcza średniego, jako zespalającego całość inteligencji. Stanowi to jednakże część programu, której tu rozwijać nie możemy. Donioślejszem jest to, żeby inteligencja uzyskała odpowiednio wychowujące ją pole pracy, w której ocierałaby się możliwie jak najściślej o całą naszą rzeczywistość i chłonęła zawarte w niej wartości tradycyjne i teraźniejsze, gromadząc z nich kapitał narodowy po przekuciu ich odpowiedniem młotem wiedzy, syntezy i programu.

Ażeby zaś te wartości nie pozostawały ułamkowym udziałem tylko jednostek, obcujących z życiem realnem, lecz weszły w mózg całej inteligencji, dając mu tem życiem kierownictwo nie malowane i nie chybione, do tego nie wystarcza agitacja za „pójściem w lud" lub t. p., lecz znalezienie takich form organizacji państwa, któraby dawała w ręce inteligencji nie formalną, jak w systemie biurokratycznym, lecz rzeczywistą władzę, „rząd dusz". Pozornie wprawdzie właśnie system biurokratyczny uprzywilejowuje inteligencję, dając jej możność rozkazywania i egzekutywy w myśl własnych założeń programowych. Atoli biurokratyzacja ustala hierarchię w inteligencji zgoła nie najlepsze części jej wywyższającą, a co główniejsza—zubaża te założenia, nie dając dla nich odpowiedniej karmi z rzeczywistości życia, i w końcu faktyczną jej władzę umniejsza.

Natomiast oparcie budowy państwa na szerokim samorządzie grupowym i terytorjalnym przy jego właściwej organizacji przeciwnie daje inteligencji na tle niezbędnego zrostu z życiem pożądany autorytet. Wprawdzie on jest skojarzony z odpowiedzialnością, w najlepszym wszakże znaczeniu odpowiedzialności społecznej, przedewszystkiem za wyniki pracy, nie za jej załatwianie lub formalne załatwienie. Ale cóż lepiej oprócz tej odpowiedzialności sortować może wartości ludzkie w inteligencji i pobudzać ją do umiejętnego syntetyzowania potrzeb i możliwości obsługiwanego terenu z osnutemi na wiedzy ogólnej i fachowej programami pracy? Oczywiście, nie każda organizacja samorządu zadaniu odpowie, a inteligencja musi być w niej postawiona na właściwem miejscu, co rozwiniemy w rozdziale następnym. Na razie spostrzeżemy, że w tych warunkach następuje decentralizacja komórek mózgowych społeczeństwa, a co za tem—wartki prąd wartości ludowych i powiedzmy lepiej szerzej—narodowych do inteligencji, jej wartości zaś do ludu, a więc zasilanie stałe inteligencji nowemi sokami, czyli podnoszenie się poziomu kulturalnego ogólne i zrost narodu w spójną całość. A więc samorząd, jako zasada organizacji państwowej, nie tylko podnosi kulturę ludu, nie tylko wzmacnia i uszlachetnia patrjotyzm jego, ale i ma znaczenie wychowawcze dla szczytów społeczeństwa, dając im warunki do stworzenia bogatszego i

szerszego światopoglądu narodowego. Jakeśmy widzieli, wszystkie czynniki do osiągnięcia tych wyżyn rozwoju społecznego są. Chodzi o ich splecenie nićmi organizacyjnemi samorządu w r z e c z y w i s t y i n a t u r a l n y związek państwowy obywateli polskich.

II.

ZASADY

USTROJU SAMORZĄDOWEGO

w POLSCE.

Panujące w opinji nastroje i na nich oparta faktyczna praktyka administracyjna oraz pod jej wpływem tworzone dziwolągi ustawodawcze zwracają się dzisiaj wyraźnie przeciw samorządowi, jako podstawie organizacji wewnętrznej państwa. Należy atoli stwierdzić, że owe nastroje społeczne wraz z praktyką władz centralnych są już kategorycznie potępione ze strony najbardziej autorytatywnej: przez obowiązującą konstytucję z 17 marca 1921 roku. Pomimo wad wystylizowania, usterek prawniczych, nieoryginalności układu stanowi ona bądź cobądź owoc najwyższego wzniesienia duchowego Sejmu Ustawodawczego, i wbrew złym doktrynom jej twórców czy wogóle niespełnieniu w niej w stopniu należytym właściwej sobie roli przez inteligencję sejmową nie mogła nie ujawnić choćby w ujęciu niekoniecznie trafnem żywiołowego odczucia prawd ustrojowych polskich przez niezawsze w bardziej wykształconych przywódców ufny a chcący myśleć sumiennie i samodzielnie, choć ubierać w ramy prawne postulatów swych nie umiejący, element Sejmu ściśle ludowy.

Wskutek tego wszystkie wywody pracy niniejszej mają odbicie, potwierdzenie i sankcję w ustawie konstytucyjnej, w stosunku do której przeto nie stanowią żadnego nowatorstwa, korekty ani nawet uzupełnienia, ale jedynie uzasadnienie i rozwinięcie, gdy zarówno nastroje inteligencji i prasy, jak praktyka administracji i tegoż oraz obecnego Sejmu częstokroć wyrażają niezrozumienie, zaprzeczenie lub ukryte zwalczanie zasad konstytucyjnych ściśle obowiązujących.

Już w samem sformułowaniu pierwszych artykułów naszej ustawy zasadniczej znajduje się potwierdzenie postulatu pionowego podziału władz. Oddany jest tu wprawdzie pozornie hołd jeszcze przebrzmiałej teorji Monteskjusza pod wpływem rudymentarystów sejmowych, umieszczone jest i konwencjonalne, nic nie mówiące zwierzchnictwo narodu z tradycji rewolucji francuskiej. Ale wskazanie na samem początku konstytucji na samorząd, jako źródło prawa i sposób administracji, daje miarę wyczucia jego roli w budowie państwa. Władzę centralną opiera wprawdzie konstytucja ściśle na wzorach zachodnio-europejskich, ale wyżej stwierdziliśmy już, że republika, demokracja i parlamentaryzm, o ile jednostronność i wszechkompetencja organów ich jest przez zasadę samorządu zredukowana, właśnie powinny stanowić w wa-

runkach obecnych jej podstawę. Dalsze paragrafy konstytucji rozwijają szczegółowo i bez zarzutu ową zasadę, uwzględniając obok samorządu terytorjalnego t. zw. gospodarczy vel zawodowy, a co szczególnie charakterystyczne i wspaniałe, jak to zobaczymy niżej,—stwarzają, zgodnie z założeniami teoretycznemi poprzedniego rozdziału, wśród organów centralnych państw istotne gwarancje ustroju samorządowego.

Tak tedy, wskutek imponującego wyczucia przez Sejm ustawodawczy tego, cośmy nazwali polskiemi zasadami ustrojowemi, praca niniejsza w zupełności pominąć może jakąkolwiek krytykę podstaw konstytucji naszej, zgodnie z ogólną w społeczeństwie niechęcią do jej rewidowania. Natomiast w przeciwieństwie do równoczesnej i następnej praktyki ustawodawczej stanie gruntownie i głęboko na stanowisku szczerego tej konstytucji urzeczywistnienia, rozwinięcia w formy ustrojowe każdego jej przepisu i wyrazu bez żadnych zaniedbań, przeoczeń, skażeń i wyinterpretowań.

Pierwsze i to najbardziej zasadnicze pytanie dla ustroju wewnątrz państwowego, dotyczy podmiotu praw samorządowych. A od tego, jak zostanie zrozumiany i ustanowiony, zależy, czy samorząd zostanie próżną i kosztowną formalnocią, której celem jedynym będzie wprowadzenie w błąd ludności, żeby szukała wśród siebie winowajców, gdy zawiną w istocie władze centralne, czy też środkiem do pobudzenia jego aktywności państwotwórczej i poczucia faktycznej współodpowiedzialności za urządzenia i losy państwowe ojczyzny. O ile bowiem podmiot ten zostanie określony naturalnie lub możliwie blisko naturalnych ugrupowań ludności, o tyle będzie żywotny i rzeczywisty, o ile ugrupowania wybierze się sztuczne, w życiu nieistniejące, będzie ułudny i martwy.

Podmioty samorządu terytorjalnego są przez ustawę konstytucyjną ściśle wyszczególnione. Są to: gmina, powiat i województwo. Przytem osobna ustawa konstytucyjna ustala województwo Śląskie, a żaden przepis konstytucji po - pierwsze nie dopuszcza żadnych innych stopni podziału terytorjalnego Rzeczypospolitej, po-drugie w niczem nie stwierdza, iż prawa samorządowe, nadawane są gminom, powiatom i województwom tym, jakie ustawa konstytucyjna zastała. Wprost przeciwnie, w intencji Sejmu ustawodawczego było powołanie w miejsce zostawionych przez zaborców gmin i powiatów nowych, ażeby ujednostajnić system zarządu różnych dzielnic, a województwa, równocześnie utworzone, były w ustawodawstwie określone wyraźnie jako tymczasowe, w motywach zaś jako nieprzesądzające podziału administracyjnego państwa.

Stwierdzenie tych prawd, zresztą oczywistych ma, a niestety raczej powinnoby mieć dla praktyki ustawodawczej znaczenie kardynalne i w każdym razie ściśle obowiązujące. Niestety—powiedzieliśmy, bo ileż to już było wypadków, że ustawodawstwo, a tembardziej projektodawstwo rządowe i praktyka administracyjna, nie uważały zgoła za stosowne racho-

wać się z tem, co stanowić powinno ostoję pojęć o praworządności na jakiś dłuższy czas, w tem przedewszystkiem dla legislatywy i dla rządu. Niestety—bo za każdym poszczególnym wnioskiem sejmowym z konstytucją sprzecznym zaczynamy go rozważać nie ze stanowiska obowiązującej naród cały konstytucji, ale ze stanowiska doraźnej celowości tego wniosku, jak gdyby ustawa zasadnicza nie była czemś więcej przewidującem i głębiej pomyślanem, niż poszczególna potrzeba w oderwaniu od innych mająca na względzie wniosek jednego ministra, a raczej jego referenta, jak gdyby obok doraźnej celowości nie istniały reguły życiowe inne, większe, stalsze i głębsze. Niestety—bo konstytucję wydaną w dniach traktatu ryskiego i plebiscytu górnośląskiego zdecydowano milcząco uważać jak gdyby jeno za atut w polityce międzynarodowej tylko, i więcej poświęcono uwagi spopularyzowaniu jej zagranicą, niż spopularyzowaniu i—wcieleniu w życiu u siebie!

A jednak — niewolno nawet myśli dopuścić lojalnemu Polakowi ze stanowiska rzeczywistej praworządności, tembardziej posłowi lub ministrowi, — o zmianie konstytucji poza trybem konstytucyjnym, o przemycaniu zmian jej w drodze zwykłego ustawodawstwa, w tej zaś chwili — zanim zasadnicze warunki życiowe nie zostały zmienione, zanim swe wady ewentualne w doświadczeniu przed ogółem obywateli dobitnie okazała, zanim nawet została w byt wcielona — o rewizji konstytucji wogóle, z wyjątkiem chyba nowego stawiania wniosków, już podczas jej uchwalania przez poszczególne obozy wypowiedzianych. Konstytucja, co tyle czasu i wysiłku narodowi zabrała, nie może być dowoli przy każdej sposobności zmieniana, musi mieć czas jako ustawa zasadnicza do utrwalenia się w pamięci i poczuciu prawnem ogółu, do wychowania ludu i władzy w praworządności.

Z tego stanowiska stwierdzić wypada, że prawodawca nie ma prawa ani formalnego ani tem mniej rzeczywistego do wprowadzenia obok wyraźnie i imiennie wyszczególnionych w konstytucji stopni samorządu, żadnych dodatkowych. Co więc w projektodawstwie rządowem i publicystyce mówi się o ustaleniu jako najniższego stopnia samorządu t. zw. gromady — jest przedewszystkiem antykonstytucyjne. Trzeba mieć w sobie tyle sumienia, żeby pomimo rozmaitych dowolnych racji uznać, że tej rzeczy robić niewolno, i temu nakazowi konstytucyjnemu szczerze się poddać. Wszelkie dowodzenia, iż w postaci gromady wprowadza się nie nowy stopień samorządu, ale jakiś podstopień, są wyraźnie nieprzekonywające, naginające konstytucję do poszczególnych pragnień, a wyraźnie z nią sprzeczne, bo... mogła nie wymieniać stopni samorządu, a wtenczas rozstrzygnięcie sprawy byłoby pozostawione następnemu ustawodawstwu, ale nie tylko wymienia, lecz nadto równorzędnie stawia gminę wiejską i miej-

ską, gdy zaś podział gminy miejskiej na gromady jest wyraźnie zbędny, nie może więc mieć zastosowania wobec wiejskiej.

Gdy od badania prawnego kwestji przejdziemy do względów celowości, powodujących projektodawcami gromady, stwierdzimy, że istotą jej sztucznego stworzenia nie jest nic innego jak ukryta dążność do pozostawienia wbrew konstytucji obalonego przez nią ustroju dotychczasowego, odziedziczonego po zaborcach. Pomysł gromady bowiem nie jest czemś nowem, o czem twórca konstytucji mógł jeszcze nie wiedzieć, istniała wówczas już, i jeżeli w konstytucji nie została wspomniana, wyraźnem to jest świadectwem jej unicestwienia. Obrona zaś gromady wyrosła na tle godzenia sprzecznych ustrojów samorządowych — porosyjskiego z jednej strony, poaustrjackiego z drugiej. Gmina wiejska b. Galicji i b. zaboru pruskiego obejmuje obszar niewielki, z gruba mówiąc jedną wieś, ludność nieliczną — przeciętnie 800 mieszkańców w b. Galicji zachodniej, 350 w b. ks. Poznańskiem, gdy gmina b. Kongresówki zawiera do kilkudziesięciu wsi i przeciętnie około 7.000 mieszkańców, przyczem ta gmina wielka („zbiorowa") dzieli się na t. zw. gromady, vel sołectwa, przeciętnie obejmujące wieś lub kolonję, a ludności od kilkunastu mieszkańców w zwyż, przeciętnie 250. Ustrój więc jednostek najniższych samorządu jest u nas w tej chwili wyraźnie różny, do pogodzenia trudny. Prawodawca jednakże w ustawie konstytucyjnej wypowiedział się za unifikacją, i w tym razie nie należy mu się dziwić. Cóż bowiem stanowi w większym stopniu o pojęciach prawnych i organizacyjnych najszerszych warstw, jak nie ustawa gminna, bo, gdy z konstytucją mają one do czynienia z daleka i raczej od święta, ustawę gminną czują namacalnie i w jej ramach ujawniają swą aktywność państwową. Jeżeli tedy pozostawione będą ustawy obce i różne zależnie od byłego zaboru, okaże się, że Rzeczpospolita niepodległa rezygnuje dobrowolnie a najniesłuszniej z wpływu na wyrabianie się poczuć prawnych i aktywności państwowej swojego ludu, pozostawiając to w dalszym ciągu swoim zaborcom i ich tradycyjnej szkole politycznej, a nawet zachowując łączność prawnopaństwową ludu poszczególnych dzielnic z każdym minionym zaborem zosobna. Trudno zgodzić się na ten niezwykły paradoks, a jednak ma on swoich zwolenników, jak wszystkie pozostałości po zaborcach, — twierdzących, że należy ustrój ich gminny uszanować. Gdy rząd wniósł do sejmu ustawodawczego projekt ustawy gminnej, walczyły właściwie dwie tylko koncepcje: gmina rosyjska czy gmina austrjacka? o polskiej nie było mowy. Z rosyjską szła razem owa gromada, której rolę zwolennicy jej przeznaczali dla dotychczasowych gmin pruskiej i austrjackiej, nad temi zaś miała być nadto zbudowana gmina typu rosyjskiego, „zbiorowa". Przytem argumentem zwolenników gminy austrjackiej jest nieżywotność rosyjskiej i odwrotnie. Powstawało pytanie, na co potrzebne są dwie

nieżywotne instancje samorządowe, gdy każdy nieomal kraj posługuje się jedną. Przeglądając odnośne projekty, łatwo stwierdzić, że kompetencja ich nawet teoretycznie nie jest rozgraniczona. Zarówno gromada, jak gmina mają służyć jednemu celowi. Wygląda to na jakiś dziwny eksperyment która instancja z dwu okaże się bardziej żywotną — gromada czy gmina, przyczem nie zważa się, że z utrzymaniem dwu instancji o jednej kompetencji łączą się wielkie a nieprodukcyjne koszta społeczeństwa i że w tych warunkach nie mogą sobie wzajemnie nie przeszkadzać, co rzecz całą, nawet jako eksperyment, nie czyni dla nikogo miarodajną.

Należałoby więc już raczej wybierać pomiędzy obydwoma systemami. A w tem zwolennicy gminy austrjackiej i pruskiej wskazują na jej naturalność, jako obejmującej jedno skupienie ludności. Argument niewątpliwie bardzo ważki, bo komuż jest łatwiej rozwiązywać drobne zagadnienia gospodarki lokalnej, jak nie zżytemu ze sobą ugrupowaniu ludności? Atoli z niemniejszą słusznością przeciwstawiają temu zwolennicy gminy rosyjskiej drożyznę zarządu tej minjaturowej gminy, która przecież musiałaby utrzymywać kancelarję i personel administracyjny dostatecznie wykwalifikowany, ażeby wykonywać skomplikowane zlecenia władz wyższych, a gospodarkę i rachunkowość gminną, w czem podatkową, trzymać na właściwym poziomie. I to jest motyw poważny, chociaż negatywny raczej, bo nie stawia gminie granic in plus: każdemu wolno zapytać, dlaczego winna ona mieć 5 lub 10 tys. mieszk. i 5 czy 10, a dlaczego nie 50 lub 100?

W poszukiwaniach kompromisu należy stwierdzić z jednej strony, że istotnie gmina jednowioskowa (zwłaszcza iż granicę minimalną ma ona częstokroć w jednej sadybie: np. osady młynarskie) nie może podołać ciężarom administracyjnym i jest naraz i zanadto kosztowną i zupełnie prymitywną. Z drugiej atoli strony gmina „zbiorowa", jak to dowodnie wskazuje praktyka tak Kongresówki, jak kresów, jeżeli jeszcze mogła być pod presją urzędów rosyjskich i przy antydemokratycznem prawie wyborczem małem ugrupowaniem do drobnych celów lokalnych, to obecnie zupełnie zatraca charakter gminy. Ugrupowanie wskutek powszechności głosowania rozrosło się do tego stopnia, a znaczenie głosu poszczególnego tak stosunkowo zmalało, że stosunek bezpośredni i aktywny obywatela do najniższego stopnia samorządu staje się wręcz nieaktualny. Gmina więc traci swe znaczenie wychowawcze, przestaje być szkołą organizacji dla tak szerokich mas, jakie ustawa obejmuje. Cierpią na tem dotkliwie i czysto praktyczne interesy ludności. Urząd gminny, oddalony od mieszkańców, nie otacza ich tą opieką, na jaką od gminy zasługują. Sprawa dróg pomniejszych, mostków i grobel, szkółek i ochronek, opieki policyjnej i t. d., a zwłaszcza równomierność urządzeń tych we wsiach bliższych urzędu a dalszych zostają zaniedbane. Wygląda, że gmina taka wymaga

istnienia gromady, więc traci rację bytu, jako najniższy szczebel samorządu. A gdy nawet nie uciekniemy się do tworzenia tej ostatniej, odległość urzędu gminnego od poszczególnych skupień dopomni się przynajmniej o ścisłe administracyjne pośrednictwo pomiędzy urzędem a mieszkańcem w postaci sołtysów. To znaczy, że znosząc gminę jednowioskową samorządową wprowadzilibyśmy w tym razie gminę jednowioskową administracyjną. Jednocześnie, przyglądając się obecnym powojennym budżetom gmin „zbiorowych", namacalnie przekonywamy się, że gospodarka ich jest na wyraźnem rozdrożu. Nie są one przystosowane do pełnienia funkcji ściśle mówiąc gminnych, bo ugrupowaniu złożonemu z mieszkańców kilkunastu lub więcej wsi obcą jest sprawa jednego mostku na bocznej drodze lub obsadzenia jej drzewami, na czem postęp urządzeń wiejskich traci. Ale z drugiej strony budżet nie pozwala mu porywać się na urządzenia bardziej ogólne i specjalne, jak pomoc sanitarną lub weterynaryjną, a zresztą brak tu po temu fachowego przygotowania. To też obecna gmina porosyjska błądzi w tych granicach i przerzuca się ustawicznie od urządzeń wioskowych do mających charakter powiatowych, a wobec tego i powiat niezawsze wie, co właściwie do niego należy, i ludność nie wie, komu jakie wymagania stawiać. Musi tak być, gdy za dużo jest stopni samorządu. Niewątpliwie, gmina „zbiorowa" jest albo za mała albo za duża. Że zaś nie może być za mała, jeżeli wypowiadamy się przeciw gminie jednowioskowej, więc jest stanowczo za duża. Ujawnia się to w administracji jej. Przeciętna gmina posiada oczywiście wójta, a obecnie są głosy i za wprowadzeniem urzędujących ławników lub przynajmniej podwójciego. Nadto w każdej wsi jest sołtys, a więc jeszcze najmniej kilkunastu urzędników. Przy zachowaniu gromady wypadnie, jeśli ma funkcjonować, przydać im po jednym kanceliście. A nadto kancelarja gminna ma obok naczelnego pisarza vel sekretarza przeciętnie niemniej niż dwu pomocników. Wytwarza się aparat niesłychanie ciężki i bądź cobądź bardzo kosztowny, a to wszystko kwalifikacji jego nie podnosi.

Wypływa stąd wniosek, że najgorszym, najzgubniejszym dla samorządu gminnego kompromisem w sporze o typ gminy byłoby zachowanie w tej lub innej formie obu systemów, bo jak się przekonywujemy obydwa są fatalne, kosztowne, ciężkie i zadaniom nie odpowiadające. Wydaje się, że znajdujemy się dopiero wobec konieczności znalezienia jednostki, odpowiadającej wymogom państwa a nie zatracającej charakteru gminy.

Kompromis właściwy poniekąd wskazuje życie. Uderzające są np. owe specyficzne związki gmin w b. Galicji, polegające na wspólnem utrzymaniu siły kancelaryjnej: gdy jednej gminy nie stać na to, składają się po parę na wędrownego pisarza. System wadliwy oczywiście, bo nie czyni owego

urzędnika gminnego duszą gminy i przywiązanym do jej interesów obrońcą, skłania więc przeważnie gminy do ponoszenia większego wydatku, byle mieć pisarza na własność, tylko dla siebie. Ale system to znamienny: życie szuka jednostki samorządowej właściwej, większej od gminy jednowioskowej, mogącej mieć swój urząd.

W b. zaborze rosyjskim obserwujemy zjawisko przeciwne. Urząd jest, ale aż za mało dlań jednej siły urzędniczej. Powstaje więc niejako dygnitarstwo — pisarz, który bezpośrednio załatwia spraw niewiele, lecz jest naczelnikiem kancelarji, złożonej z dwu — trzech kancelistów. A w tem niewątpliwa przesada przeciwna. Gmina bowiem z natury rzeczy powinna mieć jednego urzędnika, stykającego się ustawicznie z cała ludnością, dobrze i bezpośrednio znającego każdego mieszkańca. Ale i przesada znamienna: wskazuje bowiem miernik, ile razy gmina porosyjska jest większą, niż być powinna.

Wreszcie, rozglądając się pomiędzy gminami istniejącemi, ażeby określić, które z nich funkcjonują najsprawniej, gdzie samorządność ludności ma wystarczające już podstawy finansowe, a zarazem administracja gminna jest porządnie prowadzona, wskażemy za prof. Buzkiem gminy Śląska Cieszyńskiego, mające około dwu tysięcy mieszkańców. Oczywiście, gmina taka nie może sięgać po spełnianie zadań powiatowych, ale na zadania gminne ją już w zupełności stać.

Charakter zaludnienia wiejskiego nie ustala na wsi granic gmin tak naturalnych, jak w skupieniach miejskich. Na wsi dopuszczalna jest pewna dowolność w kreśleniu obszarów gminnych, gdy miasto, czy jest bardzo wielkie, czy najmniejsze, stanowi i musi stanowić jedną samodzielną gminę. I tu nie bez znaczenia jest, że owe małe gminy miejskie mają również zwykle około 2—3 tys. mieszkańców. Gmina zaś wiejska oczywiście nie powinna być większa od miejskiej, a dobrze, gdy do małej gminy miejskiej wielkością się zbliża.

Gdyby rząd z tą wytyczną, z góry powziętą, zaczął odpowiednie studja przeprowadzać od roku 1919, mielibyśmy zapewne dotychczas ustalony już dobry podział państwa na gminy, a wówczas okazałoby się, iż nie jest on wcale sztuczny. Przyglądając się rozsiedleniu wiejskiemu ludności, częstokroć obserwujemy istnienie oraz żywotność takich skupień większych od jednej wsi. Każdy może przytoczyć przykład jednej wsi, że tak rzec, głównej, obok niej folwarku, w małych odległościach tak zwanych „kolonji“ o imieniu tejże wsi głównej, nadto po jednej „woli“ i „wólce“ z tymże przydomkiem głównym, jakąś osadę młynarską i kilka lub kilkanaście luźnych sadyb (parcel, osad, kolonij), razem tworzących pod wieloma względami jedno skupienie ludności, pamiętającej o pochodzeniu z jednej wsi głównej, związanej poniekąd przez drogi i folwark w całość gospodarczą, a przez pokrewieństwa, powinowactwa i kumostwa nadto w całość

towarzyską. Takim skupieniom również właściwa jest liczba ludności około 2 do 3 tys. mieszkańców.

Studja odnośne były rozpoczęte w r. 1919 w ministerstwie spraw wewnętrznych pod protektoratem obecnego Prezydenta Rzeczypospolitej, ale następnie zostały zaniechane. Pomimo, że zapewne pozostawiły sporo materjału, dziś każdyby się wzdragał przed dokonywaniem w urzędach centralnych tak olbrzymiej pracy, jak zupełnie nowy i ściśle racjonalny podział państwa na gminy z racji nowej ustawy, której wprowadzenie w życie znacznieby to opóźniało. Na szczęście atoli praca ta została już dla innych racji jak gdyby dokonana.

Przed jej rozpatrywaniem należy jednak ustalić jako zasadę, że każde ugrupowanie samorządne ludności nie tylko powinno czuć się spojone w jedną całość przez wspólne regulowanie pozostawionych jej kompetencji spraw. Ponieważ na tle tej pracy i zżycia się przy niej wyrastają wśród tego ugrupowania mniej lub więcej jednakie pojęcia i wyobrażenia o normach i sposobach zaspakajania potrzeb szerszych od jego miarodajnego wglądu, powinno ono obok samorządu wewnętrznego mieć możność nazewnątrz ujawniać te swoje szersze pojęcia, jako żywa komórka organizmu narodowego. Innemi słowy, — bo to jest we względzie tym głównym środkiem, — gmina powinna się zbiegać granicami z obwodem głosowania do Sejmu. Postulat to zupełnie zasadniczy. Gdy bowiem zbieżności tej zabraknie, państwo tracić będzie, a raczej marnować, owoc zbiorowych doświadczeń swoich komórek zasadniczych, agitacja wyborcza nie będzie w tym stopniu oparta o sprawy bliskie zespołom wyborczym i dobrze przez nie odczuta, a komisje wyborcze nie będą miały tej sprawności z jednej strony, a zaufania wyborców z drugiej, które daje bliska znajomość wzajemna ludzi i stosunków. Nie należy rozbijać ludności na atomy, gdy chce wyrażać swą wolę polityczną, coby było jedynie szkodliwym wynikiem mechanicznego traktowania obywatela — nie ze stanowiska jego życiowo wytwarzanej woli, ale jako cyfrowego objektu martwej urny.

Obwody głosowania do Sejmu ustalił, o ile chodzi o normy, nowoczesny prawodawca polski, a o ile chodzi o ścisłe granice, odnośne organy ludności miejscowej. Jest to jedyny równomierny podział na drobne jednostki całej Rzeczypospolitej, oparty na obecnych stosunkach terytorjalnych i ludnościowych. Już to wielce za nim przemawia w zestawieniu z podziałami innemi. Przytem udział ludności miejscowej w ustaleniu granic obwodów zapewniał im względną wygodę mieszkańców i naturalność. A charakterystyczne jest, że przecież miał prawodawca ten zmysł praktyczny, ażeby nie ustalać dwustopniowych obwodów do głosowania, jak to niektórzy proponują dla samorządu gminnego, ażeby np. każdy głosował w gromadzie, a następnie głosy te sołtysi zanosili do

gminy, gdzieby je dopiero liczono. Zarówno gmina jednowioskowa, jak zbiorowa dla praktycznego zagadnienia życiowego jakiem jest tak ściśle — jak to widzieliśmy — związane z zbiorowością gminną głosowanie sejmowe, okazała się niewygodną i nieprzydatną. Prawodawca zamiast obu jednostek ustalił jedną, dostatecznie małą, ażeby ludność mogła skupić się do wyrażenia swej woli, i dostatecznie dużą, ażeby mogła wyłonić własny i dostatecznie umiejętny organ wyborczy, a w ten sposób znalazł tak tanim, jak tylko być może, kosztem właściwą miarę organizacji ludności w ugrupowania wyborcze.

Gdy więc z różnych przesłanek przyszliśmy do tejże normy oraz do przeświadczenia o pożądanej zbieżności obwodu głosowania na wsi z gminą samorządną, tedy najprostszem rozwiązaniem sprawy obszaru gminnego Rzeczypospolitej jest uzgodnienie go z już ustalonym i istniejącym obwodem głosowania. Lubimy coprawda zaczynać częstokroć tę samą robotę od początku — mamy przecież na dwa Sejmy dwie już ordynacje wyborcze, — ale zmysł oszczędności powinien nam nakazać oparcie podziału Rzeczypospolitej na gminy na ostatnim podziale jej na obwody głosowania. O ile nie jest racjonalny, można go na mocy ogólnych przepisów ustawowych i stąd wynikającej procedury nagiąć do potrzeb ludności w drodze zmiany granic gminnych. Ale zacząć trzeba od jakiegoś istniejącego stanu rzeczy, a ten szczęśliwie istnieje w postaci obwodów głosowania.

Oczywiście, reforma ta, jakkolwiek arytmetycznie nawet kompromisowa, stanowi ostre cięcie wobec stanu rzeczy dotychczasowego. Wydaje się jednak ono w tym razie absolutną koniecznością. Bez ostrego cięcia w stosunkach samorządowych ludności nigdy nie dojdziemy do organizacji gminy właściwej naszym stosunkom, a mniej więcej jednakiej na całym obszarze państwa, bez czego z czasem zupełnie sztucznie, naskutek zabiegów zaborców, coraz będzie oddalał się od siebie w podstawowych pojęciach prawnych lud poszczególnych dzielnic państwa. Cięcie zaś projektowane wydaje się lepsze od rozciągnięcia jednego obcego podziału na całość państwa, a zresztą bardziej jest zapewne do przyjęcia zarówno dla ludności b. Galicji i b. zaboru pruskiego, gdzie gminę stosunkowo nieznacznie rozszerza, jak b. zaboru rosyjskiego, gdzie ją stosunkowo nieznacznie zwyża. Jest to istotnie kompromis. A jeśli mówi się czasem, że mała gmina zbiorowa jest gorsza zarówno od jednowioskowej, jak zbiorowej wielkiej, to twierdzenie wymagałoby jeszcze dowodów, których nie widać. Oczywiście, na razie trudności będą: najłatwiej jest nic nie robić. W Kongresówce np. tyle urzędów gminnych trzeba będzie stworzyć, a dla nich dostarczyć pomieszczeń. Z tem jednak ludność sobie poradzi na razie tymczasowym sposobem, a następnie stałym. Ale na dalszą metę system projektowany ma poza wszystkiemi wymienionemi zaletę nadzwyczajnej taniości, co w naszych stosunkach nie

jest bynajmniej do pogardzenia. Można obliczyć, że koszta administracji gminnej zmniejszą się na całą Rzeczpospolitą niemniej, niż trzykrotnie. A w ten sposób olbrzymi kapitał narodowy wyzwoli się, ażeby służyć innym, bardziej produkcyjnym celom.

System to prostszy od obecnego, który jest skomplikowany wskutek tego, że jest wykwitem długiego rozwoju historycznego. Moment odrodzenia państwowego jest stosowny, ażeby go skonfrontować z życiem i na tej podstawie zreformować, bo już życie rozsadza jego ramy, — a przedewszystkiem uprościć. Nic więcej, jak prostota urządzeń samorządowych nie sprzyja rozwojowi pojęć prawnych ludności i wychowaniu jej w samorządności. Zbytnie zaś skomplikowanie ustroju gmatwa pojęcia prawne ludności, uniedostępniają tajniki jego wyrobienie jej samorządowe. W tem liczba stopni samorządu odgrywa rolę pierwszorzędną. Stwierdziliśmy to na przykładzie gromady a gminy. Obecnie zająć się należy innym krańcem zarządu lokalnego — województwem.

Znosząc zupełnie bezwzględnie i bezwarunkowo z ustroju Rzeczypospolitej gromady, konstytucja nasza ustala podział jej administracyjny na trzy stopnie: gminy, powiaty i województwa. Należy atoli zaznaczyć, że konieczność podziału Rzeczypospolitej na województwa nastręczała działaczom społecznym, samorządowym i politycznym liczne wątpliwości. Przemawiała za niemi wspaniała samorządowa tradycja. Atoli bliższe wejrzenie w ustrój przedrozbiorowy województw przekonywał, iż nie były to wcale jednostki równorzędne. Gdy więc gdzieniegdzie aż parę województw składało się na jeden sejmik t. zw. dzielnicowy lub jenerał, gdzieindziej nie województwo, lecz drobna część jego—ziemia—stanowiła związek samorządowy. Uderzało przytem, że sejmiki dzielnicowe i wojewódzkie istniały tam, gdzie krąg obywateli uprawnionych, to znaczy szlachty, był nienazbyt szeroki, gdzie zaś, jak na Mazowszu, szlachta miała skład demokratyczny, samorząd wojewódzki był uważany snadź za taki, coby był od ludności uprawnionej zanadto odległy i niemógłby z nią się znajdować w stosunku dostatecznie bezpośrednim.

To też gdy zarysowywać się zaczęła niepodległość Polski, sfery samorządowe z jednej strony, koła polityczne demokracji z drugiej poprostu ze względu na samo rozszerzenie się olbrzymie kręgów obywateli aktywnych zdecydowanie wystąpiły przeciw podziałowi państwa na województwa, uważając, iż poprzestać należy na samej, bliskiej ludności, organizacji powiatowej. Niepopularnemi czyniło województwa nadto, że w drodze przekształceń wyrodziły się one w b. dzielnicy rosyjskiej stopniowo w autokratycznie rządzone, niczem lud ności nie wiążące i szczerze znienawidzone „gubernje". Należy i na to zwrócić uwagę, że samorząd Rzeczypospolitej przedrozbiorowej w takim stopniu sprzyjał faktycznej unifi-

kacji państwowej ludności, że nawet w świadomości dzisiejszej granice dawnych województw nieomal że się zatarły.

Względy te wraz z okupacją poprostu usunęły z powierzchni b. zaboru rosyjskiego podział na gubernje, którego też nikt nie żałował. Gdy zaś jeden z ministrów za okupacji pragnął — w porozumieniu z zarządem okupacyjnym, który miał swoje cele w tem dalsze, związane z politycznemi planami okupantów — wprowadzić podział b. Kongresówki na województwa, protest społeczeństwa był jednomyślny. Następni ministrowie rządzili bezpośrednio powiatami.

Obecny Prezydent Rzeczypospolitej, gdy objął tekę spraw wewnętrznych, na razie również nie zamierzał wprowadzić jednostki podziałowej wyższej. Dopiero pod wpływem prof. Kasznicy, zważając na rozrost terytorjalny państwa i przyrost liczby powiatów, w czem małych galicyjskich i wielkopolskich, zgodził się na utworzenie województw, ściśle jednak jako instancji pośredniczącej administracyjnej. Uskuteczniono to za pomocą trzech ustaw. Pierwsza dotyczyła b. Kongresówki, którą dzielono na pięć województw. Sejm Ustawodawczy, zaskoczony projektem, złożonym przed samemi ferjami, wypowiedział się zasadniczo przeciwko ustawie, a przyjmując ją w końcu na żądanie ministra, jedynie jako tymczasowe ułatwienie jego administracji, opatrzył ją licznemi omówieniami i rezolucjami, w których zastrzegał się przeciw nadaniu tej ustawie roli procedensu i zapowiadał zasadnicze wypowiedzenie się w sprawie norm stałych podziału administracyjnego. Druga ustawa była jedynie tymczasowem również przemianowianiem na województwa dawnych prowincji pruskich, ile że ten wyraz raził ucho polskie. Trzecia, dotycząca b. Galicji, umotywowana przez referentów ministerjalnych w sposób wcale dla autorytetu rządu niebudujący, przyjęta została przez Sejm po gorącej dyskusji jedynie dla względów polityki zagranicznej: chodziło o fakt dokonany podziału administracyjnego dzielnicy, której przynależność państwowa przez traktaty międzynarodowe nie była jeszcze ustalona definitywnie, o zatarcie granicami województw t. zw. linji Curzona, której niebezpieczeństwo trwało jeszcze, oraz o rozcieńczenie o ile możności ludności ukraińskiej w województwach o przeważającej przynajmniej pozornie daleko na wschód ludności polskiej. Mniejsza, czy środki były właściwe i celowe, faktem atoli jest, że i tu nadano województwom charakter tymczasowy i tylko instancyjny, a nieprzesądzający przyszłego ustroju samorządowego, który pozostawiono dla całej b. Galicji w jedności, kontunuującej b. Wydział Krajowy pod nazwą Tymczasowego Wydziału Samorządowego. Zarząd zaś t. zw. cywilny ziem Wschodnich pokrajał i te na okręgi, analogiczne do województw, którym Sejm następnie tę nazwę przyswoił. W ten sposób został powszechnie wprowadzony, pod mianem tymczasowego wprawdzie, podział Rzeczypospolitej na województwa według zasad pierwszego projektu. Jaskra-

wy przykład to, jak aparat rządzący w systemie parlamentarnym może „forsować" ustawy, dotyczące nawet podstaw organizacyjnych państwa, w jego łonie wykwitłe, wbrew faktycznej woli parlamentu, ale za jego formalną zgodą, i w ten sposób stwarzać sztucznie cząstki tradycji narodowej. Nie wychodzi to im oczywiście na zdrowie. To też i nasze województwa są to instytucje zupełnie martwe, które nawet wytkniętego im ciasnego zakresu działania nie mogą wykonać. A już tem mniej stanowić zdolne są wobec zupełnej sztuczności ugrupowania samorządne ludności, wśród której co gorsza nie zabiły nawet tak nieżywotnego tworu, jak gubernje, wobec czego częściej słyszymy o „ziemi" Płockiej, Siedleckiej, Kaliskiej, niż o województwie Łódzkiem w Piotrkowie lub Kieleckiem w Będzinie.

To też w istocie ów szereg ustaw tymczasowych sprawy podziału administracyjnego jeszcze nie przesądził nawet w ciałach ustawodawczych. Wprawdzie konstytucja ustaliła pojęcie województwa, ale gdy poszczególne grupy posłów usiłowały wystąpić z inicjatywą prawodawczą, dotyczącą urządzeń wojewódzkich, które zgodnie z konstytucją ma cechować szeroki, bardzo szeroki samorząd, stawały poprostu bezradne wobec tego, że obszar województw administracyjnych tymczasowych zupełnie nie odpowiadał naturalnym związkom ludności. Takie województwo Warszawskie, większe od niejednego państwa, a pozbawione samej Warszawy i nadto odłączające od niej w kierunku innych stolic tak blizkie okolice, jak powiaty Węgrowski lub Garwoliński, poprostu trudno sobie wyobrazić jako samorządowe, bo cóż łączy w całość prócz ogólnopaństwowej więzi Kurpiów, Kujawian i lud z nad Pilicy, zwłaszcza po wycięciu ze związku tego ogniska stołecznego? To też próbował prof. Buzek innej koncepcji—województwa szczupłego, o jakiejś półmiljonowej najwyżej ludności, a poseł Erdman przeszacowania wszystkich granic administracyjnych. Osobliwe, że Sejm Ustawodawczy tych wniosków nawet nie rozważał, podobnie jak projektu prof. Buzka, dotyczącego ogólnego samorządu wojewódzkiego. Nic nie wynikło również i z projektów opracowanych z inicjatywy jen. Sikorskiego. Ani Sejm, ani społeczeństwo poprostu nie odczuwały odnośnej potrzeby.

Zdaje się, że to pozorne zlekceważenie przez sfery polityczne i społeczne sprawy tak doniosłej ma swoje głębsze przesłanki. Przecież ogólną tendencją narodu jest spojenie państwa w organiczną i jednolitą całość. Samorząd gminny, samorząd powiatowy mogą być w tem państwu jedynie pomocne. Ale znaczenie samorządu nie jest przecież bezwzględne, zależy od jego organizacji. Otóż zdaje się, że o ile chodzi o samorząd wojewódzki, w opinji przeważała wątpliwość, czy nie będzie raczej rozbijającym spójnię państwową dopiero co skleconą.

Istotnie, województw administracyjnych, licząc w tem

m. Warszawę, a nie licząc odrębnie zorganizowanego Śląska, posiadamy 16 na zaludnienie około 28 miljonów. Są to więc jednostki wyjątkowo wielkie, mające przeciętnie $1^3/_4$ miljona mieszkańców, a jest ich przytem stosunkowo niedużo. Obdarzenie tych województw (lub podobnych, według projektów posła Erdmana i jen. Sikorskiego) samorządem, może mieć jedną z dwóch konsekwencji. Albo te województwa nie będą żywotne, ludność tak liczna nie wytworzy w sobie więzi lokalnej i poprzestanie poza ściślej miejscowemi na zainteresowaniach ogólno-państwowych. W tym razie województwa faktycznie pozostaną jednostkami administracji, a samorząd ich nie będzie odgrywał istotnej roli. Zdaje się, że to jest intencją pewnych odłamów biurokracji. Byłoby pożądane, żeby kwestja była postawiona szczerze, — i samorząd wojewódzki uznany za zbędny.

Ale może być konsekwencja druga: że samorząd w tych ramach, choć nie w każdem województwie, lecz w niektórych, okaże się żywotny: tego, zdaje się, więcej się posłowie Sejmu Ustawodawczego obawiali. Bo istotnie, gdy jednostek samorządowych na całe państwo jest szesnaście lub około tego, władze centralne prawie że nic już nie mają do centralizowania i województwa są tak duże, że jeżeli naprawdę staną się organizacjami żywotnemi ludności, będzie ona mogła w tych ramach przekroczyć już stopień samorządu: będzie to raczej dość luźna federacja. Gdy bowiem uda się wmówić w Białystok, że jest stolicą dla Grodna, Suwałk i Łomży, a w Częstochowę i Radom, że dla nich stolicą nie jest Warszawa, lecz Kielce, to czemże będzie Warszawa i jaki będzie wpływ władz centralnych? Jeżeli nawet ustawy zakreślą im kompetencję na razie ciasną, uzyskają one wkrótce aż nadto szeroką, pół-państwową, a kto wie, jak ją wyzyskają przy małem jeszcze wyrobieniu formalnego związku państwowego i odnośnych poczuć ludzkości? Zresztą sama konstytucja przewiduje dla województw znaczny zakres władzy prawodawczej. W tej obawie przed powstaniem państwa Krakowskiego, Poleskiego, Wileńskiego i Pomorskiego tkwi, jak się zdaje, główna przyczyna, dlaczego prawodawca nie kwapił się z uchwaleniem ustaw wojewódzkich, a społeczeństwo go nie przynagliło. Nasuwało się samo przez się okropne porównanie podziału dopiero co zjednoczonego narodu na autonomiczne obszary z dzielnicami Krzywoustego!

Województwa albo zbędne albo niebezpieczne — tak się streszcza stanowisko wobec najwyższego szczebla samorządowego Sejmu Ustawodawczego. Mógł on zezwolić przejściowo na województwa administracyjne, służące więzi państwowej, bał się województw samorządnych, jako jej osłabienia. Ale i województwa tylko administracyjne konstytucja bezwzględnie znosi, uznając tylko województwa samorządowe.

Wygląda to na sprzeczność wewnętrzną. A jednak nią nie jest. Prawodawca świadomie lub podświadomie wykreślił

linję organizacji państwowej prostą i konsekwentną. Pozory sprzeczności pochodzą stąd, że nie zdajemy sobie sprawy z brzmienia ustawy konstytucyjnej. Przecież gdy art. 65 mówi o podziale państwa na województwa, powiaty i gminy, to w niczem nie ustala koniecznej ich, bezwarunkowej i stałej podrzędności. Owszem, art. 70, gdy mówi o samorządzie stopnia wyższego i niższego, każe się domyślać, że województwo jest stopniem najwyższym, gmina najniższym. Ale czy to przeszkadza prawnie wyodrębnieniu jakiejś gminy z województwa i podporządkowaniu jej bezpośrednio państwu? Nikogo przecież nie razi, że gmina stołeczna nie należy do żadnego powiatu ani województwa, podlegając bez ich pośrednictwa władzy centralnej. Tembardziej można sobie wyobrazić, że jakiś powiat znajduje się poza województwami, w bezpośredniej łączności z całokształtem państwa. I odwrotnie, że województwo dzieli się odrazu na gminy, pomijając stopień powiatowy. Np. Śląskowi, jako województwu nierozległemu, konstytucja tego nie zabrania.

A więc prawodawca, wprowadzając trzy stopnie podziału administracyjno-samorządowego, nie nakazał ich obowiązkowej i powszechnej współistności i hierarchji. Ustalając województwa, powiaty i gminy, konstytucja rozmieszczenia ich, rozległość, powszechność podziału tego i stosunek ich pozostawiła ustawom dalszym i przyszłym rozważaniom ze stanowiska już to nie prawniczego, ale celowości. Prezumpcja ta jest nietylko formalnie uzasadniona, lecz absolutnie konieczna i nieodzowna rzeczywiście. Pomijając bowiem tego rodzaju dziwolągi, że przy odrzuceniu tej prezumpcji gmina warszawska musiałaby obok innych należeć do jakiegoś powiatu, a wraz z innemi powiatami do tego lub innego województwa, zasadniczo trudno przypuścić, żeby twórca konstytucji chciał przesądzić kwestję, co do której wiemy z pewnością, iż się sam wahał i wątpił, a tembardziej nakazać obowiązkową trzystopniowość (a wedle zwolenników gromady nawet czterostopniowość) ustroju samorządowego, nawet tam, gdzie jest wyraźnie zbędna. Przecież stąd wynikałoby tylko pogmatwanie wzajemnego stosunku prawnego i gospodarczego stopni samorządu, nowe a zbędne urzędy, dodatkowe niesłuszne obciążenie ludności wyborami, daninami publicznemi i t. d.

Jeżeli zaś mimo to Sejm Ustawodawczy wprowadzał do konstytucji Rzeczypospolitej pojęcie województwa, miał po temu zupełnie wyjątkowe racje. Gdy bowiem nie doczekały się światła dziennego projekty prof. Buska, posła Erdmana i t. d., jako nieżyciowe i doktrynerskie, a w każdym razie nasuwające wątpliwość o potrzebie zalecanych przez nie urządzeń, Sejm Ustawodawczy nie miał o tej potrzebie w poszczególnych wypadkach najmniejszej wątpliwości. Analizując jego działalność, postrzegamy, iż szeroko dyskutując nad projektami prof. Kasznicy i jedynie tymczasowo z zastrzeżenia-

mi je przyjmując, w tem opowiadając się przeciw samorządowi tych tworów przedkonstytucyjnych, a przechodząc do porządku dziennego nad mapami posła Erdmana i usuwając odrębne urządzenia województw Poznańskiego i Pomorskiego, tenże Sejm ani chwili nie wątpiąc uchwalił — i to nawet w trybie konstytucyjnym — ustawę o województwie Śląskiem!

Ten fakt powinien być najszczególniej rozważony. Ustawa ta bowiem, mając charakter wyjątkowy, w niczem nie przesądziła oczywiście ustroju powszechnego Rzeczypospolitej, bynajmniej w niczyjej najmniejszej intencji nie stanowiła dlań precedensu, — a przecież jedno województwo samorządowe o rozległej władzy prawodawczej w Rzeczypospolitej wprowadziła. Konstytucja zaś została opracowana później od tej ustawy. Czyż mogła pominąć przeto w art. 3 uprawnienia ustawodawcze samorządu, a w art. 65 termin województwa, jako jednostki podziałowej państwa? Przecież gdyby tylko to jedno województwo istniało w całej Rzeczypospolitej, nie możnaby było inaczej sformułować jej podziału administracyjnego, jako na „województwa, powiaty i gminy". Przez to Sejm nie wprowadzał jeszcze ani jednego nowego województwa, tylko, nie wyszczególniając w Konstytucji imiennie województwa Śląskiego, nie zamykał dalszemu prawodawstwu drogi do tworzenia w miarę potrzeby województw nowych.

Jakoż tę potrzebę odczuł jeszcze sam Sejm Ustawodawczy. Ze względu mianowicie na rozmaite racje polityki wewnętrznej oraz zagranicznej z inicjatywy prezydenta Nowaka zdecydował obdarzyć specjalnym samorządem obszary wschodnio-galicyjskie. W ustawie odnośnej terminologja użyta jest wprawdzie odmienna. Ustawa rzekomo dotyczyła całej Rzeczypospolitej i „powszechnego ustroju wojewódzkiego". Byłoby atoli zupełnie wadliwem i błędnem zasłonięcie sobie tą terminologją niezaprzeczonej prawdy, że zarówno projekt był złożony przez rząd, jak przyjęty przez Sejm jedynie ze względu na wschodnią Małopolskę, i że w odnośnej ustawie istotnie rzeczową jest tylko część druga jej dotycząca, bez niej bowiem nie byłoby ani projektu ani ustawy. Część pierwsza w istocie więc gra tu rolę regulowania przez samorząd wojewódzki tych stron życia wschodniomałopolskiego, które nie zawierają w sobie specjalnych osobliwości. Najlepiej dowodzi tego, że końcowy ustęp ustawy nakazuje ją wprowadzić w życie przed upływem dwu lat, gdy jest przecież rzeczą zupełnie widoczną, że w tem opracowaniu niekompletnem części ogólnej nigdzie w tej postaci poza wschodnią Małopolską obowiązującą zostać nie może. Raczej więc za wielce charakterystyczne uznać należy, że Sejm wogóle zastanawiał się nad sprawą ustroju wojewódzkiego tylko z racji wyjątkowej jego potrzeby dla niektórych obszarów Rzeczypospolitej.

Stąd przychodzimy do jedynej słusznej interpretacji ustawy konstytucyjnej odnośnie województw. Mianowicie, obecne województwa administracyjne Rzeczypospolitej są tworami

ściśle tymczasowemi, przeznaczonemi do istnienia w erze przejściowej organizacyjnej, zanim Konstytucja, która zna tylko województwa samorządowe, wejdzie w życie, wraz z czem rola ich zostanie natychmiast ukończona. Województw zaś samorządowych Konstytucja bynajmniej w niczem nie snuje z dotychczasowych województw administracyjnych i nie nakazuje ich powszechności; przeciwnie z samego przyznania im pewnych prerogatyw władzy prawodawczej oraz z całej praktyki Sejmu Ustawodawczego wynika, iż województwom przeznaczył prawodawca stanowisko wyjątkowe, powołując je jedynie jako organizację obszarów Rzeczypospolitej, które z tych lub innych względów polityki jej zagranicznej lub wewnętrznej musiały lub muszą w ramach państwa zostać obdarzone niejaką odrębnością ustrojową. Dotychczas w tej drodze powstały województwa Śląskie, Lwowskie, Tarnopolskie i Stanisławowskie.

Wniosek ten może się wydać politycznie szkodliwy tym odłamom opinji, któreby sobie życzyły absolutnej unifikacji ustroju wewnętrznego w Polsce. Wydawać im się może niebezpieczne tak dalece autonomiczne wyodrębnienie pewnych obszarów państwa, woleliby więc je poniekąd zatrzeć przez równoległe stworzenie województw na całym obszarze Rzeczypospolitej. Oczywiście, można być przeciwnikiem ustaw o województwach śląskiem i wschodnio-małopolskich. Atoli sposób zwalczania ich taki, ażeby dla samej równoległości podobne ustawy wprowadzić gdzieindziej, tych ustaw nie cofałby, a wprowadzając województwa, gdzie ich życiowa potrzeba nie wymaga, stwarzałby tylko zewnętrzne pozory unifikacji. Prawodawca właśnie chciał wyodrębnić ustrojowo Śląsk i Wschodnią Małopolskę i chciał nadać mu specjalne przywileje. To był jego sposób dotąd jeszcze w całości niezakończonej walki polskiej o te ziemie. Można uznawać ten sposób za chybiony, ale trudno zaprzeczyć faktowi, iż ziemie te są przez wymienione wyżej ustawy wyodrębnione i specjalnym ustrojem obdarzone. Gdybyśmy wprowadzili województwa samorządowe na pozostałym obszarze Rzeczypospolitej tylko dlatego, ażeby Śląsk lub Wschodnia Małopolska nie stanowiły wyjątków, tej wyjątkowości ich ustroju zupełnie nie usuniemy. Tylko na mapie administracyjnej zajdą pozory unifikacji i równoległości ustroju państwa, ale tak w życiu jak w ustawach nie będzie ani miejsca, ani potrzeby, ani możności, nadać województwom Krakowskiemu, Poznańskiemu lub Białostockiemu cech wyjątkowych ustroju śląskiego lub wschodnio-małopolskiego. One będą musiały być zorganizowane zupełnie inaczej, a więc zupełnie nie przeszkodzą prawnie uznanej i życiowej odrębności ugrupowań, stanowiących województwa uprzywilejowane. Uznaliśmy za niezbędne tę ich odrębność usankcjonować, ale nie po to, żeby ją następnie sztucznie pobudzić w Lublinie i Toruniu. To też zwolennicy powszechnego samorządu wojewódzkiego zupełnie nie myślą, jak to Kon-

stytucja nakazuje, o tworzeniu izb ustawodawczych w Kielcach, Nowogródku, Łodzi i innych projektowanych województwach, ani o wprowadzeniu tam kurji narodowościowych celem upodobnienia ustroju ich z wschodnio-małopolskim.

A w ten sposób bardziej jeszcze zasadniczo mijają się z ustawą konstytucyjną. Bo skoro prawodawca zgodnie z nią wprowadził województwa śląskie i wschodnio-małopolskie w drodze specjalnych ustaw, to już odnośny przepis konsytucji rozwinął, już nadał mu treść, już spoił z nim pewne pojęcie, — i cofnąć to się nie da. Pojęciem zaś tem i treścią jest, jak wyżej stwierdzono, przywilej prawodawczy.

Gdyby więc dziś ktoś chciał, podobnie jak to bezskutecznie usiłowano już uczynić, obok dotychczas powołanych czterech tworów wojewódzkich o wskazanej treści wprowadzić powszednie województwa o treści innej, nie mógłby na to znaleźć ugruntowania w Konstytucji i mijałby się z nią stanowczo. Województwa bowiem, nie mające cech ustroju wyjątkowego, byłyby czemś zupełnie nowem i odmiennem w stosunku do utworzonych dotychczas na Śląsku i we Wschodniej Małopolsce. Stanowiłoby więc użycie dla nich tejże nazwy województwa naginanie ustawy do pragnień własnych, nadużycie terminu. Konstytucja nie mówi ogólnikowo: samorząd, ciała samorządowe, lecz je wymienia: województwa, powiaty i gminy — a to znaczy, że je odróżnia i że odróżnia tylko trzy postaci samorządu. Gdy województwu samorządowemu dotychczasowe ustawodawstwo nadało pewną treść, jako organizacji wyjątkowej, wyodrębnionej pod niektóremi względami z ogólnego ustroju, tworzenie województw innej treści, jako normy, byłoby tworzeniem czwartej, nieprzewidzianej przez Konstytucję, postaci samorządu. Trzeba tedy orzec, że albo bezprawiem ze stanowiska konstytucji jest utrworzenie województw o treści wyjątkowej, jak Śląskie, albo czynem bezprawnym i antykonstytucyjnym będzie tworzenie województwa „powszechnego". Że zaś stwierdziliśmy, że wojewódzwo samorządowe w Konstytucji zjawiło się po uchwaleniu ustawy dla Śląska i do niej dlatego przedewszystkiem weszło, tedy należy uznać wszelkie pomysły podziału całej Rzeczypospolitej na województwa „normalne" za z góry przez ustawę konstytucyjną wzbronione. Województwami są więc w myśl Konstytucji tylko jednostki terytorjalne Państwa, które dla wyjątkowej odrębności stosunków wewnętrznych rządzą się specjalnemi, dla każdego imiennie w drodze ustawodawczej nadanemi statutami.

Pomijając względy prawne i praktykę ustawodawczą, należy stwierdzić, że same racje rzeczowe przemawiają w sytuacji naszej za tem, ażeby pewne terytorja Rzeczypospolitej były odróżnione wyjątkowemi osobliwościami ustroju. Ludność bowiem jej nie jest jednolita. O ile zaś chodzi o niejaką różnobarwność samej ludności polskiej, opartą na właściwościach lokalnych ludu (Kaszubi, Kurpie, górale), lub wyni-

kłą z rozbiorów (Poznańczycy, Królewiacy, Galicjanie), wystarcza naogół dla jej wywartościowania państwowego normalna ustawa samorządowa. Trudno okazało się na tejże płaszczyźnie taraktować nawet odłam narodu, który podlegał odmiennemu wychowaniu historycznemu (Ślązacy). Nie należy sądzić, iż konstytucja śląska była jak gdyby zachętą dla Polaków śląskich na czas plebiscytu. W momencie podniecenia patrjotycznego, gdy ważyły się wśród nich pytania: Polska czy Prusy? i ścierały się wartości obu ogólne, zastrzeżenia niejakiej samodzielności Śląska odgrywały rolę zupełnie drugorzędną. Nadana mu z góry konstytucja nie tyle więc moment plebiscytu miała na widoku. Chodziło raczej o to, żeby już po przyłączeniu Śląska nie wywołać w ludności jego rozczarowania do Rzeczypospolitej na tle odmiennych jej nawyknień organizacyjnych. Nie oznacza to, żeby nam zależało na ich bezwzględnem kultywowaniu, owszem bardziej wartościowe może mybyśmy przejęli stamtąd, inne przeciwnie mogą być dzielnicom pozostałym mniej sympatyczne lub przydatne i chętnie widzielibyśmy tu naśladownictwo przez Ślązaków wzorów naszych, któremu droga przecież, wolna oczywiście, stoi otworem i jest już uczęszczana. Szczepienie jednak ich sztuczne zostało uznane za nieodpowiednie. Zastąpiono je bezwzględną tolerancją państwa dla osobliwości pojęć i urządzeń lokalnych, uznając ją za rękojmię dobrego poczucia ludności śląskiej w Rzeczypospolitej, a zatem coraz aktywniejszego przywiązania do niej, w dalszym zaś ciągu i coraz żywszego udziału w jej twórczości.

Mniej pewne jest wprawdzie, ale analogiczne ze strony prawodawcy było obliczenie racji i skutków odrębnego zorganizowania obszarów narodowo mieszanych Wschodniej Małopolski. Tam, gdzie mamy do czynienia z ludnością o odrębnem poczuciu narodowościowem, nie tylko nie może być pewności, że obdarzenie jej urządzeniami autonomicznemi będzie w wyniku ostatecznym sprzyjało unifikacji państwowej, ale przeciwnie jest pewność, że organizacja odrębna będzie przez nie skwapliwie wyzyskana celem rozwoju właściwości narodowych i praw politycznych własnych. Jeżeli ludność narodowo odrębna jest jeszcze słabo uświadomiona, może zachodzić tedy pytanie poważne, czy terytorja przez nią zaludnione powinny czy też nie powinny zostać zorganizowane autonomicznie, i zależnie od przewidywań dalszego jej rozwoju pytanie to należy rozstrzygać odmiennie. Co innego jednakże, gdy mamy do czynienia z ludnością, która ma głębokie i niewątpiwe uświadomienie swoistości narodowej. Tu pytanie stoi w innej płaszczyźnie. Po-pierwsze, należy zbadać, czy na utrzymaniu odnośnych terytorjów w granicach swoich państwu istotnie zależy. Pytanie niemożliwe w państwach policyjnych, w krajach opartych o wolnych obywateli jest zupełnie naturalne. Szwajcarję w wyniku wojny ponoć obdarzano nabytkiem przedarulańskim (Vorarlberg), a gdy-

by chciała, mogłaby zapewne uzyskać choćby i pół Tyrolu. Nie ma jednak naród ten pojęcia właściwego państwom policyjnym, iż o sile państwa stanowi rozległość obszaru jego i liczebność ludności. Powiększenie obszaru i ludności jest w jego pojęciu dopuszczeniem do całokształtu państwowego i do tworzenia jego tradycji nowego elementu, który ewentualnie może wartość jego wypaczyć i zdestruować. Również my nie zgłaszaliśmy pretensji rewindykacyjnych do zniemczonych doszczętnie Wrocławia lub Szczecina, a nawet sądziliśmy częstokroć, iż obcy z tegoż stanowiska naszych ziem nie zechcą zabierać, bo cóżby z niemi robili, jakby rządzili niemi, nie mając w nich społecznego oparcia?

Jeżeli na pytanie zasadnicze, czy na utrzymanie w granicach swych pewnych obszarów narodowo odrębnych państwu naszemu zależy, odpowiemy twierdząco, postanie drugie: co do motywów, czy wynikają z przesłanek polityki wewnętrznej czy zagranicznej? czy zdążamy do wytworzenia czyjegoś Piemontu państwowego lub do zachęcenia innych odłamów tegoż narodu, co się częściowo w naszych granicach znajduje, ażeby w Rzeczypospolitej szukał oparcia? czy też poprostu uważamy, iż dany obszar narodowo mieszany jest dla tych czy innych względów poprostu naszym? Za daleko zaszlibyśmy od tematu, chcąc skrupulatnie badać te kwestje, to też, nie rozważając zagadnienia, odpowiemy na pytanie ostatnie twierdząco.

Bo nawet w tym wypadku, to znaczy przy odpowiedzi twierdzącej na zapytanie wyłuszczone, nie możemy nie zagadnąć siebie, jaka polityka państwowa wobec obszarów narodowo-mięszanych dać może pewniejszy rezultat co do spojenia ich z państwem, a z jaką połączone jest większe ryzyko czy to ich utracenia czy też przesadnego wpływu ich obcej nam narodowo ludności na losy całokształtu państwowego? wyodrębnienie czy unifikacja?

A w tem właśnie praktycznem już ściśle zagadnieniu prawodawca polski opowiedział się za wyodrębnieniem, jako życiową koniecznością. Przemawiało przezeń przekonanie, iż za pomocą prostego lekceważenia odrębności narodowej części ludności państwa nie osiąga bynajmniej istotnej jej unifikacji, przeciwnie budzi opór i walkę, które czynią dany element ludności bardziej szkodliwym normalnie, a niebezpiecznym ewentualnie, niż gdyby dana mu została możność rozwoju wolnego i że wprawdzie osłabia się za pomocą centralizacji wartości jej odrębne, ale nie samą odrębność, którą się najwyżej wykoszlawia, obniża się jej poziom, ale ani się nie łamie ani nie uzyskuje się z tego osłabienia korzyści dla kultury polskiej. Wychowuje się więc bezwzględnie wrogość tej ludności względem państwa, służenie jego przeciwnikom, naśladownictwo ich kulturalne i polityczne,—wartości bezwzględnie ujemne dla państwa. Przecież to wiemy z własnego doświadczenia. To też administracja Wschodniej Małopolski daleka

jest jeszcze od normy. Wydaje się więc mniejszem ryzykiem wyodrębnienie jej. Możliwe, że nie wytworzy ono przywiązania jej ludności rusińskiej do Rzeczypospolitej. Ale skoro rozwiązanie kwestji przeciwne nie daje go również, lepsze już jest po ludzku biorąc, żeby ona przynajmniej rozwijała się możliwie wyżej i normalniej. Dla Rzeczypospolitej zaś nie jest bez znaczenia, że walka narodowa wejdzie w ramy prawne i konstytucyjne. A wolna twórczość organizacyjna rusińska, gdy zrodzi pewne drogie ludności owoce, będzie strzeżona przez nią nie dla Rzeczypospolitej Polskiej, ale dla samej siebie przed każdym trzecim. Tak Węgry broniły Habsburgji, składając hekatomby w ofierze jej, w końcu od niej zaledwie przemocą oderwane, gdy Czechy tworzyły wojska przeciw niej i stały się czynnikiem głównym jej doszczętnego zburzenia.

Kwestja zresztą mogłaby dla nas być drugorzędną, gdyby z jednej strony wrogość elementu rusińskiego względem Rzeczypospolitej nie sięgała poza granice jego zwartej osiadłości. Tymczasem przecież dawać się ona może we znaki tem więcej, im państwo jest bardziej scentralizowane, w stolicy, w Sejmie, w wojsku. A z drugiej, gdyby na obszarze odnośnym nie mieszkała ludność polska. Tymczasem liczna jest, a jakkolwiek najmniej domaga się wyodrębnienia terytorjów mieszanych i nawet upatruje niekiedy w centralizmie rękojmię opieki państwowej, to przecież potrzebuje normalnego i pokojowego życia konstytucyjnego, normalnego to znaczy zgodnego z warunkami lokalnemi, a więc i z mieszanem zaludnieniem, i z właściwościami narodowościowemi jego większości. Bo w warunkach wyjątkowych wprowadzenie ustroju formalnie normalnego jest stanem wyjątkowym, a rzeczywiście normalnym ustrojem jest formalnie wyjątkowy. Im bardziej zaś od tej rzeczywistej normy ustrój danej ziemi jest oddalony, tem mniej pewne jest samopoczucie tu narodowości „panującej". To też Niemcy w Poznańskiem, choć w części od wieków osiedli, od chwili wprowadzenia dla nich wszelkich przywilejów zaczęli się czuć tu obco i pomimo całej łagodności samoobrony polskiej tchórzliwie i bezradnie, co się najjaskrawiej ujawniło w grudniu r. 1918, gdy stanowiąc blizko 40% ludności i dzierżąc aparat rządzący niepodzielnie, nie zostali w najmniejszej części czynnikiem decydującym o losach politycznych dzielnicy. Ale i w codziennem życiu cofali się przed ludnością polską na każdem polu, politycznem, gospodarczem, kulturalnem, nie wytwarzali nic wybitnego, nic oryginalnego, jedynie biernie naśladując Berlin: za nim się oglądając we wszystkiem, niechętnie tu mimo zachęt rządowych zamieszkiwali, łatwo emigrowali, po przewrocie grudniowym rzucili się do ucieczki. Natomiast nam potrzeba zachować we Wschodniej Małopolsce właściwości miejscowego ludu polskiego, który, jako powstały z rzutkiej kolonizacji, nacechowany był zawsze energją i samodzielno-

ścią. Potrzeba więc, ażeby pozostał oryginalnym i twórczym odłamem narodu, a dość zżytym z miejscowemi warunkami, dość samodzielnym i hartownym nadal, ażeby umiał dać sobie we względzie narodowym, kulturalnym, gospodarczym radę nawet wówczas, gdyby tu wskutek tych czy innych kataklizmów dziejowych państwa własnego i opieki państwowej mu zabrakło. Tak tedy ze stanowiska interesu całości narodowej i lepiej pojętego interesu narodowego odłamu jej wschodnio-małopolskiego wyodrębnienie administracyjne terenu jego jest właśnie wskazane. To zaś, że dotychczas normalnego ustroju tu niema, nie sprzyja wyrabianiu się politycznemu ludności polskiej miejscowej, owszem pogrąża ją sztucznie w niebezpiecznej bierności. W momencie wojen 1919 i 1920 r. wykazała wielką wytrwałość i odwagę. Ale gdyby istniały tam urządzenia samorządowe, aktywną byłaby wielce i w życiu codziennem pokojowem, a i świat cały, nieprzekonany jeszcze, czy wogóle istnieje, widziałby ją w czynach jej, gdy dziś — co nie może nie szkodzić nam — widzi samych Rusinów, a o ile chodzi o Polaków, to tylko ekspozytury rządu centralnego. Tem to dziwniejsza, że przed wojną, dopóki rząd aktywności społeczeństwa nie zastąpił, ludność polska na powierzchni życia wschodnio - galicyjskiego występowała wyraźnie, podobnie do Ulsterczyków irlandzkich, których rząd angielski nie wyręcza i przeto w cień nie usuwa.

Gdy względem Wschodniej Małopolski sprawa wyodrębnienia administracyjnego jest wyraźna i zresztą przesądzona, o wiele inaczej przedstawia się sprawa Wołynia. Zaludniony jest wprawdzie przez inny odłam tegoż szczepu, jednoliciej nawet od przeważnych części ziem czerwieńskich. Widzi się tu więc i poważne zaczątki ruchu narodowego, ale i to, że o wiele mniej ostro zwrócony jest on przeciw Polsce ze względu na odczucie niebezpieczeństwa rosyjskiego. A zarazem ze względu na mniej liczną ludność polską, mniejsze bogactwo oraz odległą tradycję panowania tu Rzeczypospolitej i ze strony polskiej Wołyń nie jest przedmiotem takich obaw i trosk, jak Lwów, Zagłębie ropne oraz Podole galicyjskie. To też o ile tu przez lat parę nie zarządzano wyborów sejmowych i samorządowych, a i dotąd traktuje się dzielnicę nader ostrożnie i powściągliwie, nie narodowe o tem względy decydują, ale raczej obawy państwowe przed ewentualnemi niespodziankami mało znanego terenu. Gorzej, że tę ostrożność w stosunku do ludności kresowej (która zresztą nie wydała żadnych rezultatów dodatnich) chętnie rozciąga się w imię jednolitości zarządu na całą Rzeczpospolitą. Częstokroć motywuje się te lub inne ograniczenia ustawodawcze ludności całego państwa względami na Kresy, gdzieby odnośne prawa nieograniczone mogły wywołać skutki ujemne. Z tego stanowiska każdy postęp polityczny ludności polskiej jest niedopuszczalny, bo równolegle szedłby postęp polityczny mniejszości kresowych. Reforma rolna jest zła, bo wpraw-

dzie powiększa zastęp właścicieli w Polsce, ale na Kresach uszczupla własność polską na rzecz ukraińskiej lub białoruskiej. Demokratyczne prawo wyborcze jest złe, bo wprawdzie rozwija aktywność narodową ludu polskiego, ale na Kresach upośledza Polaków, w przeważnej części należących do warstw, wytrzymujących wszelkie cenzusy. Samorząd jest zły, bo na Kresach oddaje część władzy publicznej w ręce nieznane. Wybieralność tych lub innych władz jest wykluczona, bo na Kresach oddaje je obcym. I t. d., i t. d. Sztucznie z całej Rzeczypospolitej robi się Kresy, i nie ich ustrój faktycznie unifikuje się z naszym, ale nasz przystosowuje się do tego, który się wydaje dla Kresów odpowiednim. Wołyń panuje nad Rzeczpospolitą!

Nie pragniemy tu wcale wchodzić na tory rozważań, jakie są właściwości lokalne Wołynia, ani przypuszczeń, jakiemi drogami pójdzie rozwój polityczny i kulturalny jego ludności, a więc i projektowań odpowiedniego do warunków tych ustroju lokalnego. Wystarcza nam stwierdzenie we wniosku z przytoczonych wyżej rozumowań, że uważa się go za dzielnicę o właściwościach odrębnych od ziem rdzennie polskich Rzeczypospolitej. A więc unifikacja formalna jej jest tu zupełnie sztuczna, i z jednej strony opóźnia wybitnie rozwój Polski jako całości, a z drugiej częstokroć wprowadza na Wołyń mimo owego naginania wszystkiego do Kresów urządzenia, które są odczute na ziemiach rdzennych jako wprost konieczne, aczkolwiek nie pragnęlibyśmy ich wcale lub jeszcze na Wołyniu stosować. A z tego znów wynika, że te urządzenia formalnie i ustawodawczo Wołynia m. in. dotyczące przez miejscową administrację są wstrzymywane, ograniczane lub interpretowane od innych dzielnic odmiennie, co wprowadza nie unifikację oczywiście, ale chaos i stan poza prawem.

Sądzi się jednak, że formalne uznanie odrębności prawnej jakiegoś obszaru Rzeczypospolitej może mieć niezależnie od charakteru tej odrębności ujemne konsekwencje polityczne, bo z jednej strony zagranicą czynić to może wrażenie bezprawnego lub bezpodstawnego posiadania danego obszaru przez państwo, a z drugiej wśród ludności wyodrębnionej budzić szczególne aspiracje w kierunkach niepożądanych. Trudno atoli przywiązywać do słów, że coś się nie nazywa odrębnem, chociaż niem jest, tak wyjątkowo wielką wagę. Zagranicę wszak docierają dobre informacje, a więcej tam patrzą obecnie na mapy etnograficzne, niż na administracyjne. Wśród ludności również ideały polityczne nie wyrastają z odrębności formalnej, lecz z rzeczywistej. Przed wojną Rosja dla swoich względów państwowych trzymała w Kongresówce jenerał-gubernatora, urząd nieznany w gubernjach centralnych, ale z pewnością nie dla tej odrębności formalnej naszego terenu walczyliśmy o niepodległość, z pewnością ona w tem żadnej roli nie odgrywała.

Jakie mianowicie byłyby przeznaczone dla Wołynia urządzenia odrębne, w to tutaj zupełnie się nie wdajemy. Sądzimy, że powinno to być kwestją wielkiej specjalnej pracy ustawodawczej, a w dyskusji, któraby ją poprzedzała, zetrą się zapewne różne poglądy, dotyczące stosunku Polski a Ukrainy, roli Wołynia w Rzeczypospolitej, w polityce jej zewnętrznej i wewnętrznej, właściwości jego lokalnych i prognostyk co do ich rozwoju, w tem rozwoju polskości na Wołyniu, ewentualnych uprawnień języka ukraińskiego i t. d., — z innemi może poglądami, które temi względami nie będą się interesowały, uważając Wołyń poprostu za część Rzeczypospolitej Polskiej taką samą, jak wszystkie inne.

Chcielibyśmy jednak tę dyskusję odłożyć, nie zamącać sprawą Kresów sprawy samorządu w Polsce i jego organizacji, pozostawiając następnemu projektodawstwu ustawowemu rozstrzygnięcie, czy na Wołyń powinny być rozciągnięte prawa administracyjno-samorządowe ogólnopaństwowe bez zmian, czy wprowadzone do nich te lub inne restrykcje, czy wreszcie ustalone urządzenia zupełnie specjalne i jakie mianowicie. Kwestja jest zawiła, a może nie tyle zawiła, ile jeszcze dla społeczeństwa niedość wyjaśniona, lepiej więc jest, ażeby przed zdecydowaniem jej nastąpiło zdeklarowanie na nią poglądu. Niewątpliwie, Wołyń, i to zarówno jego ludność polska, jak ukraińska wolałyby, ażeby ustawodawstwo samorządowe zostało tam wprowadzone w jednym czasie i równej rozciągłości, jak w innych dzielnicach państwa. Ze strony ludności polskiej ujawniałoby to wiarę w swoje siły, ze strony ukraińskiej obawy, że ustawa specjalna dla Wołynia będzie mniej liberalna od ogólnopaństwowej. Nie podzielamy wprawdzie i my obowiązującej u nas w stosunku do Kresów „ostrożności" rzekomej, bo polega na braku zdecydowanej linji politycznej i nie załatwia, lecz odkłada załatwienie spraw palącyeh, co jest wogóle mówiąc również załatwieniem, jeno w najgorszym sposobie. Wolimy wszakże sprawę osobliwą, — a za taką uznajemy kwestję administracji Wołynia, — rozstrzygać osobno, nie przemycając przy sprawie ogólnopaństwowej takiej, która z każdego stanowiska wymaga specjalnego rozważenia.

Innemi słowy, odrębność, którą proponujemy dla Wołynia, polegałaby na razie tylko na niewprowadzeniu tu ogólnej ustawy samorządowej, czyli na zachowaniu tu do czasu województwa obecnego administracyjnego, z tem oczywiście, że ta luka w wykonaniu ustawy konstytucyjnej wkrótce zostanie za pomocą tego lub innego rozstrzygnięcia ustawodawczego zapełniona.

Zaletą tego wstrzymania sprawy samorządu Wołyńskiego jest między innemi to, że w ten sposób na całym pozostałym obszarze Rzeczypospolitej nie jesteśmy skrępowani w projektach organizacyjnych względami narodowo-politycznemi. Wprawdzie mamy w Rzeczypospolitej blok t. zw. szesnastki, grupującej wszystkie mniejszości jej narodowe, a więc

obok ukraińskiej również białoruską, żydowską, niemiecką i nawet rosyjską, które pragną narzucić Rzeczypospolitej charakter t. zw. państwa „narodowościowego" (Nationalitätenstaat). Atoli każda z tych mniejszości ma oblicze zupełnie inne, a łącznie z tem musi być przez państwo inaczej traktowana. O ile chodzi o żydów, nie jesteśmy skłonni upatrywać w nich grupy w ścisłem znaczeniu narodowej, a zwłaszcza językowej. Niemcy, stanowiący tu i ówdzie lokalne mniejszości, zdaniem naszem nie mogą rościć pretensji w Rzeczypospolitej do specjalnych uwzględnień politycznych, które mogliby wyzyskiwać rodacy ich zzewnątrz, jako cień nici wiążącej ich z poprzednią przynależnością państwową. Białorusini przeciwnie zajmują pewne obszary zwarte w Rzeczypospolitej, gdzie stanowią lokalne większości, ale powinowactwa ich kulturalne i prądy polityczne nie budzą szczególnych obaw u nikogo w społeczeństwie przed traktowaniem ich normalnem, jako zwykłych obywateli polskich. Wydają się nawet pewne zaostrzenia w stosunku ich do państwa konsekwencją właśnie odmiennego ich traktowania. Możność rozwoju kulturalnego i zastosowania sił swych i pojęć w normalnym samorządzie jest tu więc pożądanym mostem do zbliżenia ich we współpracy z nami. Żadnych przeto analogji pomiędzy Białorusinami a Ukraińcami czynić nie należy, i wydaje się, że potraktowanie ich identyczne przez powierzchowną analogję już wywołało w dziejach lat ostatnich kilka nierozważnych decyzji naszych oraz niepożądanych efektów. Słuszniejszeby było, pomimo pewnej przesady, bliższe odczucie naszej łączności z nimi i potraktowanie ich raczej podobne do stosunku naszego do odłamów własnego narodu. Bo też przesadą w kierunku przeciwnym byłoby ujmowanie we względzie administracji odrębne wszystkich obszarów Rzeczypospolitej, mających jakiekolwiek właściwości lokalne, chociażby narodowościowe, bo uczyniłoby to Rzeczpospolitą zbyt skomplikowanym konglomeratem ziem, gdy przecież pragnieniem jest społeczeństwa upatrywać w niej przedewszystkiem państwo narodowe polskie i w tym względzie możliwie jednolity kompleks terytorjalny. To też stwierdzamy, że jedynie wymagającemi odbrębnego traktowania ze względów narodowościowych są obszary, zamieszkane przeważnie przez ludność ukraińską, a kwestja ukraińska jest jedyną w Rzeczypospolitej, która wymaga zupełnie specjalnego stosunku politycznego i administracyjnego. Zajmująca zwarty teren, niemniejszy od wielu państw, ludność ta, dorównywająca nieomal liczebnością pozostałym mniejszościom naszym razem wziętym, istotnie stwarza kwestję pierwszorzędnej doniosłości państwowej, która nie może nie być uznaną za jedną z najpoważniejszych trosk Rzeczypospolitej. To też traktowanie tej kwestji, bez uwzględnienia odrębności i powagi jej, „jakby nigdy nic", byłoby zgoła iluzoryczne, a raczej strusie. Natomiast inne kwestje narodowościowe w Polsce nie wymagają, jak się zdaje, ujmowania

specjalnego w samym ustroju administracyjno-samorządowym państwa, i obszar jego pozostały mamy wogóle mówiąc prawo traktować jako narodowy.

Z drugiej strony nie pragniemy bynajmniej nadawać wyodrębnianiu w województwa poszczególnych obszarów Rzeczypospolitej specjalnego charakteru narodowościowego. Nie tylko nie wszystkie terytorja, mające ludność obcojęzyczną, powinny mieć urządzenia odrębne, ale i nie tylko obcojęzyczne terytorja powinny być zorganizowane w sposób specjalny. Gdzie właściwości lokalne takie lub inne domagają się uwzględnienia w ustroju administracyjno-samorządowym, tam ono powinno mieć miejsce, niezależnie od tego, czy stworzone są przez odrębność narodowościową ludności czy też przez inne cechy swoiste i osobliwe. Właśnie z tego stanowiska wychodząc, obdarzył prawodawca polski specjalnym ustrojem samorządowym polski Śląsk. Ale i niekoniecznie same racje polityczne powinny go powodować, niewyłącznie na kresach zachodnich lub wschodnich może mieć zastosowanie, coby czyniło niesłuszne wrażenie, iż jest Polska złożona z jednolitego jądra zaledwie, a w otoku wieńca kresów rozmaicie zorganizowanych i może mających słaby związek z całokształtem. Istnieje bowiem i w tem jądrze skupienie ludności, wymagające niewątpliwie zgoła odrębnego urządzenia administracyjno-samorządowego.

Jest niem stolica. Skupienie ludności, stanowiące jedną tylko gminę, a wszakże tak olbrzymie, że niepodobna, iżby zwykłą ustawę gminną się rządziło. Nie znaczy to jednak, ażeby ewentualnie opracowana dla wielkich gmin miejskich ustawa specjalna była dla Warszawy wystarczająca. Nie tyle wielkość gminy w rachubę tu wchodzi, ile jej stanowisko stołeczne. Stolica bowiem jest środowiskiem z roli w państwie zupełnie specjalnem. Ma ona z jednej strony szczególną możność wpływania na losy państwa, a z drugiej nie stanowi wyłącznej własności ludności miejscowej. Innemi słowy na tem, jak się stolica rządzi, zależy całej Rzeczypospolitej. Ład w stolicy, pokój wewnętrzny, urządzenia lokalne, piękno nawet są to rzeczy nieobojętne dla ogółu państwa, który się na nie w wielu względach składa. To też jeżeli władze miejskie stolicy nie mogą zabezpieczyć spokoju i wygody funkcjonowania władz centralnych, nie mogą one na to pozostać obojętne. Z drugiej strony doznaje samorząd stołeczny pewnych rys ze strony samej ludności. Po-pierwsze, w stolicy ludność niestała, gdzieindziej nieuprawniona do samorządu, stanowi szczególnie pokaźny odsetek, który tu nie może być zlekceważony. Po-drugie, ludność w ośrodku decyzji ogólnopaństwowych ma mniejsze zainteresowanie względem wyboru władz samorządowych i najlepszy materjał ludzki zachowuje raczej dla władz centralnych, nie lokalnych. Te wszystkie okoliczności wymagają rozważenia, jakie formy ustroju oraz stosunku władz centralnych a lokalnych stołecznych są od-

powiednie, nie ulega wszakże wątpliwości, iż napewno za nie nie mogą być uznane normy organizacji administracyjno-samorządowej ogólnie obowiązujące. Jakie zaś być wprowadzone winny, pozostawiamy również projektodawstwu dalszemu. Na razie, dla pobudek tak przecież odmiennych, uważamy za właściwe tu podobnie do Wołynia nowych ustaw ogólnopaństwowych nie rozciągać, zachowując na razie ustrój dotychczasowy, przecież bezwzględnie zmian się domagający zasadniczych, to znaczy również według dotychczasowej reguły — wojewódzki.

Z pośród innych ziem Rzeczypospolitej Sejm Ustawodawczy poza wymienionemi wyróżnił „ziemię Wileńską" i przyrzekł opracować dla niej statut specjalny. Kierował się w tem pobudkami analogicznemi, jak w sprawie Śląska i Małopolski Wschodniej, to znaczy względami w pierwszym rzędzie na politykę zagraniczną, w drugim na wewnętrzną. A podobnie jak w stosunku do Śląska i Małopolski wschodniej, skłaniał się Sejm Ustawodawczy charakterystycznie i w tym razie do rozważania ustrojów samorządowych wyższego typu jedynie pod wpływem osobliwości politycznej terenu. Nazwał go „ziemią" wprawdzie, choć konstytucja pojęcia tego nie zna; to też sprostowano to następnie, a dziś mamy województwo Wileńskie zgodnie z regułą. Przyrzeczenie statutu odrębnego dlań było czynione, zanim granice Rzeczypospolitej zostały uznane przez mocarstwa zachodnie de jure. A odbiły się w tem i nadzieje pewnych odłamów opinji polskiej zbudowania przez odrębny statut wileński mostu porozumienia z państwem Litewskiem, nadzieje, które wobec nieprzejednanego stanowiska i przesadnych roszczeń Litwinów są obecnie powszechnie w Polsce uważane za zawiedzione. Jednakże polityka solidna — a taką tylko może być polityka polska — nie dopuszcza niewykonywania poczynionych wobec świata zobowiązań. Wileńszczyzna musi więc otrzymać statut specjalny, stając się w przyszłym ustroju normalnym jeszcze jednem województwem wyodrębnionem ustrojowo. Pomimo zaś argumentów natury moralnej przemawiają za tem pewne jeszcze względy inne. Wprawdzie ludność miejscowa nie domaga się i bodajże objektywnie również nie wymaga urządzeń specjalnych. Atoli ze stanowiska ogólnopaństwowego wziąć pod rozwagę należy, że stosunki polsko-litewskie nie są jeszcze unormowane i faz ich dalszych przewidzieć niepodobna, a kto wie, czy w tem statut odrębny Wileńszczyzny nie może stać się przydatny. Dla Litwinów ustrój demokratyczny i zupełnie samorządny ziem, do których pretensje wnoszą, a jednak wobec składu ludności tak bezwzględnie i niezachwianie polski, o czem wątpić niepodobna, będzie czemś powoli zapały zaborcze ochładzającem. Dla nas znów statut odrębny Wileńszczyzny ma to znaczenie, że da jej możność jeśli nie promieniowania polskości na Litwę, to w każdym razie stolicy zakordonowej i kulturalnego punktu oparcia dla Polaków za-

mieszkałych w państwie Litewskiem. I w tym przykładzie jednakże nie projektujemy owego statutu, uważając go za temat ustawy specjalnej ani nie rozważamy przeto ewentualnych jego zasad. Natomiast tutaj nie byłoby stosowne zachowanie do czasu ustalenia ich ustroju dotychczasowego, czyli województwa administracyjnego. Byłoby to nieusprawiedliwionem niczem pozbawieniem ludności polskiej praw samorządowych, a nasuwać mogłoby obcym przypuszczenie, iż się obawiamy je tu rozciągać, może ze względu na niedość jednolity czy niedość przekonany do państwa Polskiego skład ludności. Zanim tedy władze ustawodawcze ów przyrzeczony statut uchwalą, Wileńszczyzna powinna być rządzona na podstawie ogólnej ustawy samorządowej.

W ten sposób więc siedem mniejszych lub większych obszarów w Rzeczypospolitej wyróżnia się i nadaje do urządzenia administracyjnego według zasad od ustawy normalnej odmiennych: 1) wojew. Śląskie, 2) wojew. Lwowskie, 3) wojew. Tarnopolskie, 4) wojew. Stanisławowskie, 5) wojew. Wołyńskie, 6) m. st. Warszawa i 7) wojew. Wileńskie, z których pierwsze cztery na podstawie ustaw specjalnych już zdecydowanych, dwa następne do czasu ich uchwalenia na mocy ustaw dotychczasowych i ostatnie na razie na mocy ustawy normalnej, zanim specjalna w życie wprowadzona będzie. Do rzędu tych siedmiu województw należy doliczyć ósme, które tem się różni od powyższych, iż odrębny ustrój jego zagwarantowany został układami międzynarodowemi i że zwierzchnictwo państwowe polskie jest tu szczególnie ograniczone. Mowa o Gdańsku. Mimo to z naszego stanowiska jest to część państwa Polskiego, nie państwo osobne przecież, niezależność zawdzięcza naszej niepodległości i opiera na podpisach polskich pod traktatami i ich ratyfikacji przez Sejm. Politycznie więc należy traktować wolne miasto, jako jedno z terytorjów Rzeczypospolitej o odrębnym ustroju i szczególnych uprawnieniach, rozciągając na nie pojęcie województwa, jak ono wyżej zostało określone. Z tego stanowiska, formalnego wprawdzie tylko, takie pojmowanie województwa jest w tym razie dla nas szczególnie we względzie politycznym pomyślne.

Granice województwa Śląskiego i wolnego miasta są ustalone niewzruszenie. Nie budzi wątpliwości również obrąb miasta stołecznego. Nad zakreśleniem zaś obszaru województw pozostałych należy się zastanowić. Granice obecne np. województwa Wileńskiego uznać wypada za ustalone błędnie. Celem politycznym stworzenia jego jest wykazanie wobec wszelkich pretendentów, iż obejmuje ono terytorjum najniewątpliwiej polskie. A w szczególności, że ziemie, do których wnoszą pretensję Litwini, mają niemal wyłącznie ludność polską. Pomimo uznania naszych granic nie należy nad temi względami tak zupełnie przechodzić bez uwagi, albowiem mogą zdarzyć się okoliczności, iż znajdą one posłuch i po-

parcie. Mamy na to dowód i w ostatniem ponowieniu kwestji Wileńskiej przez Ligę Narodów. Tymczasem obecnie wyciągnięto granice Wileńszczyzny do kordonu sowieckiego, na obszary o przewadze białoruskiej. Gdy więc zbierze się tu ewentualny sejmik wojewódzki, Litwini będą stale w propagandzie zagranicznej używali argumentu tego, że Wileńszczyzna nie jest ziemią polską, bo oto „pomimo szykan i presji" sejmik jej tylu a tylu ma posłów białoruskich, a tylu żydowskich, — a jeżeli ma Polaków, to dlatego, że ten obszar, do którego Litwa pretenduje, umyślnie powiększono o rzekomo bardziej polskie powiaty. Z drugiej strony jest pomysłem zupełnie chybionym utworzenie województwa w ten sposób, że granica jego tak wschodnia, jak zachodnia jest zarazem państwową. Zanim przeminęła jeszcze potrzeba strażnicy na pograniczu litewskiem, już się front jej odwraca w inną stronę. Ta dwufrontowość będzie dla Wileńszczyzny za ciężka. Zwłaszcza, że i pretensje rosyjskie do ziem naszych wschodnich łączyć to będzie z stolicą ich, skoro takie Wilnu znaczenie nadajemy, ułatwiając im agitację zagraniczną analogiczną do przytoczonej litewskiej. A przytem otwieramy je i na trzeci front, wewnętrzny, czyniąc Wilno stolicą naszych obszarów białoruskich, do województwa Wileńskiego już włączonych i dalej mających być podobno włączonemi, — zupełnie niesłusznie i bezpodstawnie przecież. Innemi słowy, obecne wykreślenie granic województwa Wileńskiego utrudnia pozycję jego, co musi być szczególnie mocna, — i to utrudnia sztucznie.

Dla względów zaś, jakie przytoczono tu, województwo Wileńskie obejmować winno ziemie polskie pogranicza litewskiego, ten pas szczególnie intensywnego zaludnienia polsko-katolickiego, który wrósł pomiędzy obszary litewskie a białoruskie. Jednocześnie, o ile zostały w granicach naszych skrawki terytorjów etnograficznie litewskich, powinny one tu się znaleźć w całości, bo to charakteru polskiego województwa nie osłabi ze względu na ich szczupłość, a zarazem odeprze zarzuty, że podzieliliśmy je celem majoryzacji narodowej. Pozatem obszar województwa powinien być zakreślony dość ciasno, nie dalej najskromniejszych aspiracji litewskich, które zapewne z jego granicami będą się wiązać, ażeby nie dawać im szerszego rozmachu, a w województwie tem zmniejszyć odsetek Białorusinów, na terytorjach ościennych zwiększyć odsetek Polaków. W ten sposób województwo objęłoby Wilno oraz najbliższą okolicę kolei Grodno—Dyneburg, zawierając część jednej gminy pow. Grodzieńskiego (okolicę Druskienik), parę gmin pow. Lidzkiego, naszą część pow. Trockiego i Wileńskiego, a od rogu jego północno-wschodniego w prostem przedłużeniu granica powinna iść na jezioro Narocz, stamtąd na północ wschodnią granicą pow. Święciańskiego i Brasławskiego do jej skrętu ku wschodowi, stąd zaś prosto w kierunku północnym do granicy łotewskiej. Zamyka

się w ten sposób obszar 15.000 km. kw. o ludności 600.000, w czem Polaków 70%, a Litwinów zaledwie 15%.

Analogiczne względy polityczne powinny zakreślić granice województw południowo-wschodnich. Gdy Sejm Ustawodawczy zastanawiał się nad ustaleniem obszaru ich, przyświecała mu myśl nadania przewagi polskiej województwu Lwowskiemu, a Tarnopolskiemu znacznej liczebności zaludnienia polskiego, z tem by przylegając do Zbrucza oddzielało ono od granicy rosyjskiej województwo Stanisławowskie, gdzie skupiono obszary wschodnio-małopolskie o stanowczej większości ukraińskiej, a jednocześnie ażeby w ten sposób województwo Stanisławowskie oddzielone zostało od Wołyńskiego, również znaczną przewagę ukraińców zawierającego. Przytem, ażeby te cele osiągnąć, województwo Lwowskie rozciągnięto na znaczne części b. Galicji Zachodniej, w czem na obszary takie, co sięgając już Wisły pod Sandomierzem, nie znają — i nie miały nigdy w dziejach ani jednego osiedla ukraińskiego, wobec których Lwów, położony obecnie na samym krańcu województwa, nie stanowił nigdy centrum gospodarczego ani kulturalnego (powiaty Tarnobrzeski, Niski, Kolbuszowski). Z drugiej strony województwu Tarnopolskiemu, któremu nadano tak specjalną rolę przedzielania obszarów ukraińskich podkarpackich od wołyńskich i od zakordonowych, nie udało się dać tego podstawowego warunku do owego przedzielania, t. j. większości polskiej, wobec czego cała ta rola mogłaby być pełniona dopiero w przyszłości, gdyby kiedyś została tu większość polska skutkiem kolonizacji osiągnięta.

W tym podziale Małopolski Wschodniej na województwa ujawnia się zastosowanie dwu zasad postępowania. Jedna jak gdyby wychodziła z założenia, że rola dziejowa narodu polskiego jest już we Wschodniej Małopolsce wobec rozwoju ruchu ukraińskiego w pewien sposób zakończona i powinna już być zinwentaryzowana, czyli że należy tu jedynie bronić stanu posiadania już osiągniętego, a nawet i w tem przedewszystkiem najbardziej sercu polskiemu drogiego, pozostawiając inne terytorja nieomal że swojemu losowi, pomimo iż zawierają wiele elementu polskiego, jednakże jako mniejszość. Zasada ta ujawnia się w ukształtowaniu województwa Lwowskiego. Ma to być ten obszar, który Polska chce w każdym razie zachować dla siebie nie tylko państwowo, lecz i narodowo. A w tym celu rezygnuje z dziejowego stanowiska Lwowa, jako ogniska cywilizacyjnego względem rozległych ziem wschodnich, stawiając go nie w środku terytorjów, względem których posłannictwo swe pełnił, ale przeciwnie odłącza go od przeważnej części tych terytorjów i wiąże z innemi, czysto polskiemi, ażeby nie Lwów promieniował na te lub inne ziemie, ale te ziemie broniły jego polskości swoją przewagą ludności polskiej i go nią zasilały i wspomagały. Z tego też względu terytorja pozostałe, o małym odsetku ludności pol-

skiej, są odrzucone od województwa Lwowskiego i ukształtowane jako województwo Stanisławowskie, gdzie przy oparciu ustroju na głosowaniu pięcioprzymiotnikowem Polacy byliby pozbawieni wszelkiego znaczenia politycznego. Widać w tem więc chęć rozgraniczenia wpływów i aspiracji narodowych, do ut des, rezygnację za rezygnację, nadawanie organizacji ruchowi ukraińskiemu i dla niego ośrodków, aby tylko dał spokój ze Lwowem i Borysławiem.

Zasada ta uzupełniona została drugą, która jest wyrażona w utworzeniu województwa Tarnopolskiego. Tu bowiem z pozycji obronnej, reprezentowanej przez województwo Lwowskie, i tendencji do rozgraniczenia się z Ukraińcami, które wyobraża województwo Stanisławowskie, prawodawca przechodzi na stanowisko kulturalnej agresji. Sądzi widocznie, że na tym terenie rola polskości nie jest jeszcze zdecydowana tak lub inaczej definitywnie, że tu jeszcze nie czas na rezygnację i na rozgraniczenie wpływów, przeciwnie należy jeszcze spróbować ekspansji narodowej i przyciągania do polskości, względnie majoryzacji liczebnej dotychczas przeważającego elementu ukraińskiego. Tyle, że rolę dziejowa Lwowa przekazano—Tarnopolowi! On ma ustalić łączność terytorjalną narodowości polskiej z rumuńską, odrzucić do Karpat ruch narodowy Ukraiński i zwęzić jego teren przez oddzielenie go tak od Wołynia, jak od Ukrainy zakordonowej, ażeby narodowość ukraińską podzielić na trzy grupy terytorjalnie i organizacyjnie oddzielone, z których do każdej można układać odpowiedni stosunek niezależnie od innych.

Z pierwszego już rzutu oka widać, że podział ten Małopolski wschodniej na województwa zawiera obok przesłanek bezsprzecznie racjonalnych również zupełnie niewystarczające, z których też wnioski wypadły w wielu szczegółach niefortunne, a skutki ich mogą być wprost odwrotne do zamierzonych. Za przesłankę racjonalną należy uznać, że podział administracyjny Wschodniej Małopolski oparto na założeniach narodowo trzeźwych. Istotnie, nie byłoby słuszne z żadnego bodaj stanowiska polskiego usamodzielnienie całego obszaru Wschodnio-Małopolskiego ze Lwowem jako jednostki autonomicznej. Trudno bowiem sądzić, że tak liberalne zdecydowanie kwestji byłoby ją załatwiało. Młody a radykalny ruch ukraiński, podniecony tak przykładami obcemi wojującego nacjonalizmu, jak przeciwieństwami klasowemi, zapewneby zmierzał do niepodzielnego panowania w tym nowotworze, Polaków pomimo wielkiej ich liczby sprowadzając na stanowisko mało we względzie politycznym znaczącej mniejszości i zdążając do łączności państwowej z Wschodnią Ukrainą ob. „sowiecką", bądź dla niej stając się Piemontem bądź w niej Piemont upatrując. Gdyby Polaków we Wschodniej Małopolsce nie było, możnaby było rozważać zalety i wady takiej ewentualności. Ale tam są zasiedziałym a licznym żywiołem, który do żadnych „racji stanu", co by go poświęcały,

poprostu nie dopuści. Nie obawiamy się o brak żywotności jego. Jesteśmy pewni, że gdybyśmy zautonomizowali „republikę Zachodnio-Ukraińską", narodowo nie stracilibyśmy na tem, bo element tameczny polski jest zbyt żywotny i sprawny, by się dał zmajoryzować. Niewiele jednak skorzystalibyśmy na tem rozstrzygnięciu sprawy. Nawet bowiem gdybyśmy się zdecydowali uważać Małopolskę Wschodnią zautonomizowaną za organizację mającą „rozsadzić" Rosję i wytworzyć na jej południu osobne państwo, nie moglibyśmy zapobiedz ani temu, że Polacy wschodnio-małopolscy dążyliby do łączności państwowej z Polską, ani temu, że Rusini nie odróżnialiby stanowiska Polaków miejscowych od stanowiska Polski jako państwa. Innemi słowy wytworzyłaby się walka tylko, któraby wszelkie znaczenie tworu autonomicznego tak ukształtowanego w polityce naszej udaremniła. Najdalej więc idące kombinacje naszej polityki międzynarodowej na tę drogę jako poprostu do celu nie prowadzącą wchodzić nie mogą.

Jeżeli tedy słuszne było odrzucenie przez Sejm a limine stanowiska względem Małopolski Wschodniej ultra-liberalnego, to niemniej racjonalnem było przeciwstawienie się przezeń ideologji skrajnie nacjonalistycznej. Wprawdzie nie wyrzekła się jej dotychczas praktyka administracyjna, zniewalana w wielkim stopniu koniecznościami chwili, ale Sejm w ustawie o podziale na województwa i o ich organizacji poczynił zasadniczo znaczną ofertę ruchowi ukraińskiemu, a jeśli tenże jej dotychczas nie przyjął, to dla tego braku zaufania, co wynikiem jest jego wychowania w szkole naszych zawsze wiarołomnych zaborców. Atoli z polskiej strony oferta ta nie oznaczała podstępu jakiegokolwiek, lecz szczere szukanie porozumienia z ruchem ukraińskim, wydzielenie mu wyłącznej nieomal sfery wpływów i zaniechanie w stosunku do niej planów czy nadziei asymilacyjnych. Bo nawet przedzielanie odnośnego obszaru ukraińskiego od pozostałych miało na celu ze względów geograficznych zapewnienie państwowego, bynajmniej zaś nie narodowego stanu posiadania. Nazwaliśmy rozstrzygnięcie to trzeźwem i racjonalnem, bo istotnie wszelkie niemoralne utopje, dotyczące wynarodowienia lub wogóle pozbawienia samodzielnego oblicza z górą trzech miljonów Ukraińców, którzy stale liczebnie i kulturalnie się wzmacniają, prowadzićby mogły jedynie do konsekwencji jak najbardziej opłakanych. Są niewątpliwie znawcy dobrzy stosunków narodowościowych Wschodniej Małopolski, którzy je uznają za absolutnie beznadziejne, gotowi przeto z góry godzić się na absenteizm wiecznie trwający w urządzeniach lokalnych reprezentacji ukraińskiej, a jednocześnie umacniać placówki polskie. Nie może atoli być dwu zdań, że ten absenteizm byłby pozornym, nie byłby bowiem przecież usunięciem się ludności miejscowej od wpływania na losy polityczne dzielnicy ani zrzeczeniem się wzmacniania jej placówek lokalnych. Ale i z tego stanowiska poczynioną ofertę należy uznać za właściwą.

Stanowi ona w tym wypadku do pewnego stopnia zlokalizowanie jątrzącego wrzodu, odrożnienie terytorjów, gdzie Polacy miejscowi są dość liczni i silni, ażeby rządzić krajem nawet przy bojkocie ukraińskim, a obszarów, gdzie bojkot ten uniemożliwi samorząd miejscowy a powoduje z konieczności, jak to jest dotychczas, zarząd z centrum. Właściwie to jest sensem podziału administracyjnego Małopolski Wschodniej na województwa; jest on jakby powiedzeniem do działaczy ruchu ukraińskiego: jeśli chcecie wziąć udział w pracy organicznej, macie jedno województwo w całości, a w dwu pozostałych bardzo wielkie wpływy, z czego w jednem — decydujące; jeżeli nie chcecie, my przez to pracy państwowej nie zatrzymamy, w województwie Lwowskiem zdołamy się bez waszego współudziału obyć, w Tarnopolskiem spróbujemy w Stanisławowskiem — pozostawiając je wam stale w ramach ustawowych do wzięcia — wprowadzimy tymczasowy zarząd administracyjny. Z tego stanowiska jednak być może niesłuszne było wprowadzenie przez ustawę d-ra Nowaka kurji narodowościowych w samorządzie wschodnio - małopolskim, bo bojkot jednej z nich uczyni urządzenia wszystkich trzech województw niekompletnemi. Lepszeby było zwykłe prawo wyborcze demokratyczne. Tej kwestji tu jednak nie poruszamy, pozostawiając dalszemu rozwojowi wypadków.

Dostrzegając wymienione zalety obowiązującej organizacji wschodnio - małopolskiej, niepodobna nie wytknąć atoli zasadom jej znacznych braków w samem zakreśleniu granic województw. Uderza w niem skłonność do mechanicznego ujmowania stosunków narodowościowych. Najjaskrawiej przebija się ono w przyłączeniu do województwa Lwowskiego powiatów najrdzenniej i absolutnie polskich celem dania mu liczebnej naszej przewagi. Zawiera ono jednocześnie trzy błędy. Po pierwsze, fakt należenia do województwa Lwowskiego powiatu Tarnobrzeskiego bynajmniej nie wzmacnia polskości w powiecie Jaworowskim ani w samym Lwowie. Zapomniano, że stwarza się tu jedynie efekt formalny przewagi polskiej, który niczem nie zmienia faktów rzeczywistego rozsiedlenia narodowości. Po drugie, nie zwrócono uwagi na to, że przyłączenie powiatów nie znających absolutnie niebezpieczeństwa rusińskiego, pod którego znakiem tworzono województwo, nawet formalnie tylko na papierze wzmacnia polskość jego. Ludność tych powiatów różnicować się będzie na odłamy opinji pod zupełnie innemi hasłami, niż we Lwowie, i dla tych ostatnich nie tylko nie będzie stanowiła pożądanego podparcia, ale przeciwnie stanowić może zawadę. Mieszkańcy Śląska Cieszyńskiego są wrogo usposobieni względem Czechów, a Warszawa zawiera z nimi przymierza. Tu może się zdarzyć coś analogicznego, bo w Tarnobrzegu lub Rzeszowie względem Rusinów podobnie jak wobec Czechów w Warszawie niema poczucia zbrodni narodowej w tem, w czem upatrują ją Ślązacy, względnie Lwowianie. A więc nawet

w zarządzie wewnętrznym województwa sztuczność wykoncypowania jego może się zemścić. Najgorszym atoli jest jego błąd trzeci: że w niczem nie przeszkadza ono wykazywaniu przez Rusinów na użytek zewnętrzny, iż poza temi trzema sztucznie przyczepionemi powiatami województwo Lwowskie ma większość rusińską.

Gdy przyszła ustawa o samorządzie województw wschodnio-małopolskich, sztuczność granic województwa Lwowskiego stała się bardziej jeszcze szkodliwą i niebezpieczną w skutkach. To, że kurje narodowości ruskiej wprowadzono w powiecie Kolbuszowskim, jest tylko śmiesznym absurdem. Ale na pomoc polskości województwa powołano nie tylko powiaty tak odwiecznie polskie, jak położone w widłach Wisły a Sanu, ani tak już dawno i niezaprzeczenie polskie, jak Rzeszowski, Strzyżowski, Łańcucki, Przeworski, ale niestety również takie, jak Jarosławski, Przemyski, Sanocki, Cieszanowski, w których przewaga polska jest świeżą i dopiero niezupełnie pewnie utrwaloną zdobyczą, a obok niej mniejszość rusińska jest dość znaczna jeszcze. Włączenie ich do dwunarodowego, dwujęzycznego województwa Lwowskiego jest formalnem ułatwieniem jej wznowienia przeciw nam walki, którą mamy już prawo uważać za wygraną. Przecież te i niektóre jeszcze inne powiaty obecnego województwa Lwowskiego nawet linja Curzona zostawiała po naszej stronie. Tu więc nas ani wewnętrzne ani zewnętrzne okoliczności absolutnie nie zmuszają do wprowadzenia wyjątkowego ustroju, jaki ustawa o województwach wschodnio-małopolskich ustanawia. Tu jest on za daleko posuniętym liberalizmem, który, jak to widzieliśmy, w tych stosunkach więcej jest najeżony niebezpieczeństwami, niż korzyści dać może. Linję Curzona wprawdzie chciano właśnie zasłonić i zniweczyć przez takie zakreślenie województwa Lwowskiego. Możliwe, że wówczas było to do pewnego stopnia racjonalne, gdy nam nią wyznaczyć chciano kordon państwowy. Dziś zaś po ustaleniu i uznaniu międzynarodowem granic Rzeczypospolitej należy z tego nowego stanowiska odgraniczenie województwa Lwowskiego dotychczasowe poddać uważnej rewizji. W stosunkach zewnętrznych wówczas obecne granice jego przesuwały linję Curzona na wschód. Dziś raczej, przynajmniej w stosunkach wewnętrznych, przenoszą ją znacznie i nieusprawiedliwienie ku zachodowi. Tak jak Chełmszczyzny nie łączymy z kresami, uznając granicę Bugu za nietykalną nawet w stosunkach narodowościowych wewnętrznych, tak linję Curzona, niekwestjonującą polskości ziemi Przemyskiej, winniśmy cenić w tymże względzie jako atut. Do tej granicy obowiązywać winien ściśle normalny, powszechny ustrój Rzeczypospolitej, i przy tem powinniśmy twardo stać.

Oczywiście dotyczy to jej ogólnego przebiegu. Niema powodu, dla którego mielibyśmy ją uszanować w dokładnem wyszczególnieniu. Może ona być w niektórych miejscowościach

cofnięta ku zachodowi, gdzieindziej nieco przeniesiona na wschód. Wydaje się mianowicie, że miejscowości leżące na pomoście geograficznym pomiędzy południowo-wschodnią granicą b. Kongresówki a Przemyślem racjonalneby było pozostawić również w ramach ustroju normalnego. Tu należałaby część powiatu Rawskiego wzdłuż kolei Lwowskej, którąby można uznać za ciążącą do przyległych okolic b. Kongresówki (Zamojszczyzny). Powiat Jaworowski z tegoż względu należałoby traktować w związku z bardziej zachodniemi ziemiami, jak z Jarosławiem, część Mościskiego powiatu podobnież w związku z Przemyślem. Natomiast znaczne części powiatu Liskiego, jednolicie zaludnione przez Ukraińców, wypadałoby raczej odrzucić do województwa Stanisławowskiego. W ten sposób w ramach ogólnego ustroju pozostawałyby z ziem, do których ruch ukraiński aspiruje, — obok oczywiście Podlasia i Chełmszczyzny, a tem bardziej Tarnobrzeszczyzny—Łemki, Rzeszowskie, Jarosławskie, Przemyskie. Oczywiście i to przesunięcie granicy nie rozstrzygałoby samo przez się kwestji narodowościowej, atoli dotyczyłaby ona tu zaledwie z górą półmiljona mieszkańców narodowości ukraińskiej, wtłoczonej w siedziby polskie. Liczba zresztą nienazbyt mała, której każde przekroczenie wywoływałoby zaostrzenie naszych trudności wewnętrznych.

Ustawa o tymczasowym podziale na województwa ziem Małopolski, a następnie również ustawa o samorządzie wojewódzkim na drogę tę jedynie racjonalną nie wkroczyła dlatego, iż wydawało się prawodawcy donioślejszem uposażenie województwa Lwowskiego, chociaż dwujęzycznego, w większość ludności polskiej, aniżeli utrwalenie wpływów narodowych na ziemiach, gdzieśmy już przewagę liczebną zdobyli. Wynik jednakże wydaje się chybiającym celu. Istotnie, stwarza on wrażenie, że z wyjątkiem owych terytorjów, niewątpliwie nam należnych i przyznanych, nie jesteśmy nigdzie w b. Galicji Wschodniej ani liczni ani tem mniej przeważający, że jedynie sztuczne połączenia terytorjalne przewagę nam tu i ówdzie formalną dać mogą, służąc celom zaboru terytorjów, w tem Lwowa, gdzie pomimo tej geometrji politycznej kto wie, czy posiadamy jakieś wpływy. Innemi słowy, chcąc wprowadzić w błąd, że na zakreślonem w pewien sposób obszarze mamy przewagę, przeciwnie, właśnie wprowadzamy w błąd, że jej nigdzie poza ziemiami bezspornie polskiemi nie posiadamy. Oczywiście, że budzenie takiego wrażenia, zgoła przytem niesłusznego, nie może być dla nas korzystne. Sądzić należy więc, że tembardziej mniej więcej linją Curzona należy zamknąć terytorja o ustroju powszechnym samorządowym, ażeby wykazać, że poza nią na wschodzie mamy obszary o przewadze ludności polskiej. Wzgląd ten nie jest bez znaczenia dotychczas i w polityce zagranicznej, boć wiadomo, że takie rozmaite linje podziałowe w pewnych okolicznościach zostają sobie przypominane, — a już zwłaszcza w polityce wewnętrznej.

Podstawy naturalne do takiego wykreślenia województwa Lwowskiego są w zupełności wystarczające. Przecież Wschodnia Małopolska była terenem odwiecznym intensywnego osadnictwa polskiego, które tu wytworzyło pewne mniej lub więcej zwarte szlaki, stanowiące nietylko o polskości samego Lwowa, ale i o tem, że jest on raczej półwyspem polskim, aniżeli wyspą wśród ludności ukraińskiej, opartym na licznej warstwie ludowej. Właśnie temu półwyspowi przedewszystkiem należy dać naturalną organizację. Intensywne walki o Lwów i obronność linji Przemyśl—Lwów w wojnie tutejszej r. 1919 dowodzą niezbicie, iż nie jest to sztuczne ani nacjonalistyczne wykrawanie dowolnych terytorjów, ale zaspokojenie pierwszej potrzeby życia miejscowego.

Wyliczając szczegółowo w załączniku obszary, które w skład województwa Lwowskiego wchodzić powinny, tu je określamy w przybliżeniu, jako złożone prócz Lwowa i przeważnej części pow. Lwowskiego z całego jeszcze Gródeckiego i reszty Mościskiego, prawie całego Samborskiego ze skrawkiem Starosamborskiego, części Drohobyckiego z Borysławiem, Tustanowicami, Stebnikiem, części Rudeckiego i Żółkiewskiego oraz drobnych skrawków Bóbreckiego, Przemyślańskiego, Złoczowskiego i Kamioneckiego. Obszar ten wynosi ogółem 5.000 km. kw. a zaludniony jest przez 750 tys. mieszkańców,w czem Polaków 50%. Widać z tego, że przeładowanie tego województwa innemi jeszcze terytorjami narażałoby na szwank wcale nie zbyt wybitną przewagę tu ludności polskiej (żydowska rachowana osobno).

Nie jest więc to obszar wielki, co jednak zastępuje względna jego zwartość, która bardziej od rozległości ułatwiać może Lwowowi ekspansję kulturalną na inne obszary, tej bowiem granice administracyjne bynajmniej nie zamykają. Właśnie jest lepiej, aniżeli zajmować Lwów uwagą w stosunku do kwestji narodowościowej na obszarze wielkiego województwa, wyzwolić od niej ile możności siły jego do poważniejszej, nieograniczonej ramami województwa, działalności kulturalnej. Zachodziłoby może pytanie, czy w tych granicach, przy tej przewadze ludności polskiej miałoby rację stosowanie tu ustroju wyjątkowego. Sądzić należy, że tak. Bowiem w razie przeciwnym nastąpiłoby zbyt jaskrawe rozgraniczenie terytorjów polskich od ukraińskich, wobec stosunków panujących przedwczesne, a więc i powodujące walki. Powiększyłoby się jednocześnie liczebnie znacznie i ludność ukraińską w ramach terytorjów normalnie rządzonych, coby tu jej sił przysporzyło do walki z nami, przeciwnie do tego podział jej na drobną mniejszość na obszarze normalnie rządzonym, znaczną w województwie Lwowskiem, a większość w Stanisławowskiem mógłby być korzystny. Odcienianie ustrojowe naturalnych różnic jest bardzo wskazane. Podobieństwo zaś ustroju województwa Lwowskiego do pozostałych południowo-wschodnich ułatwiałoby jego rolę względem nich wycho-

wawczą. Nadto pozostawienie praw nieomal autonomicznych ludności zamieszkałej na linji Curzona, a mimo to przeważnie polski charakter województwa jest również ewentualnym atutem politycznym nie do pogardzenia. Główną zaś rzeczą jest, iż sprawa już jest w tym kierunku zdecydowana, co stanowi wobec ludności i zagranicy pewnego rodzaju przyrzeczenie, którego cofanie wywołaćby mogło raczej odwrotne od zamierzonego wrażenie. Nie przeszkadza to, że na wypadek, gdy czas to wskaże jako pożądane, przejście województwa Lwowskiego do ustroju normalnego Rzeczypospolitej winno być z góry ułatwione. W tym m. in. celu sądzilibyśmy, iż podział województwa w tak szczupłych granicach na powiaty jest zbędny.

Ten sam mechaniczny punkt widzenia na stosunki ludzkie podyktował prawodawcy granice zasadniczo słusznie pomyślanego województwa Tarnopolskiego. Przedewszystkiem więc nie będzie ono oczywiście nigdy pełniło roli zastępczej względem Lwowa w stosunku do ziem południowo - wschodnich, chyba że losy polityczne, pozostawiając Lwów przy nas, przyprawią Rzeczpospolitą jednocześnie o utratę Podola. Niemożna bowiem mianować ustawą jakiegoś miasta na ognisko kulturalne. W obecnej więc konfiguracji terytorjalnej państwa Lwów niewątpliwie nie przestanie, niezależnie od podziału administracyjnego, pełnić doniosłej roli kulturalnej straży polszczyzny kresowej i — niezależnie od stosunków politycznych—pomostu cywilizacyjnego polsko-ukraińskiego. Z drugiej strony nie może również w założeniu województwo Tarnopolskie być przedziałem polskim pomiędzy województwami Stanisławowskiem a Wołyńskiem z jednej strony, wojew. Stanisławowskiem a Ukrainą rosyjską z drugą. Przedział to jest obecnie ściśle formalny. Są powody głębsze, przez dzieje ostatniego zwłaszcza stulecia stworzone, małej stosunkowo łączności Ukraińców małopolskich z wołyńskimi lub zakordonowymi. Ale nie wprowadza w tem zmiany w żadnym kierunku województwo Tarnopolskie. Gdyby istotnie było czysto polskiem ze składu ludności, stanowiłoby przedział faktyczny. Ale jest mieszanem. Ukraińcy tu są przecie pokaźną częścią ludności, nawet większością absolutną, i dotykają siedzibami swemi oraz organizacjami granic Wołynia i Ukrainy zakordonowej. Województwo Tarnopolskie, stwarzając ośrodek administracyjno - samorządowy w pobliżu granicy rosyjskiej oraz wołyńskiej dla ludności miejscowej, w tem ukraińskiej, raczej przeciwnie zbliża ją z terytorjami, od których ma oddzielać.

Natomiast właściwy sens miałoby w zupełności województwo Tarnopolskie, gdyby zostało potraktowane jako organizacja naturalna obszaru intensywnego osadnictwa polskiego przy wschodniej granicy naszej, — to znaczy podobnie do Lwowskiego. Założenie to nie było obce twórcom jego. Atoli przesada nacjonalistyczna w ujęciu miejscowych

stosunków i procesów narodowościowych wykoszlawiła je, zbytnio rozszerzając granice województwa. Należy uznać za szkodliwe niemoralne zresztą złudzenie, że pół miljona Polaków wynarodowi miljon Ukraińców. Co innego jest dać organizację przeważnej części tego półmiljona na obszarze, gdzie polskość jest czynnikiem decydującym liczebnie. Przyczyni się to do większej jego zwartości, wyrobienia samorządowego i wzrostu poczucia, iż jest gospodarzem nie formalnie tylko, ale przez samą siłę na miejscu w zakątku podolskim Rzeczypospolitej, tak analogicznym do wyspy szeklerskiej w Siedmiogrodzie. To zaś wytworzy kapitał narodowy, który obecnie w stosunkach wewnętrznych narodowościowych rolę odegrałby poważną, a dla zagranicy byłby dowodem, że jesteśmy istotnie do samego Zbrucza, choć wązką smugą, elementem tu miejscowym, nie zarządem zewnętrznym tylko, — w wypadku zaś wszelkich natarć, zaborów i t. p. niespodzianek, których tyle zaznała już polskość kresowa, obszar ten wytworzy ostoję obrony narodowej. Innemi słowy, polskość tutejszą nie prowadzić na pasku rządowym trzeba, ażeby bezradnie ginęła w chwili krytycznej, ale zaprawić do egzystencji samodzielnej i samoobrony. A to może być osiągnięte nie wtedy, gdy sztuczne środki zapewnią przewagę formalną Polakom na większej przestrzeni, lecz wówczas, gdy zorganizuje się ich na mniejszym obszarze, gdzie przeważają faktycznie. Na podstawie dat statystycznych wypadałoby wyodrębnić w województwo Tarnopolskie części powiatów Zborowskiego, Brzeżańskiego, Zbaraskiego, Tarnopolskiego, Skałackiego, Trembowelskiego, Podhajeckiego i Buczackiego, czyli t. zw. doniedawna Podole galicyjskie z obszarem $3^1/_2$ tys. kil. kw., o ludności 400 tys., w czem Polaków przeszło 50% odrębnie rachując żydów.

I tu podział na powiaty byłby zbędny, a przewaga polska jest taka, że powiększenie województwa naraziłoby ją na szwank. Nie posiadałoby ono więc granicy wspólnej z Rumunją, w kierunku której jest wyciągnięte, ale na to rady niema, i byłyby utopijnemi nadzieje zwartego osiedlenia polskiego do Czerniowiec: zawsze przecież musiałoby ono być przetkane osadami rusińskiemi. Zresztą granica ta ma znaczenie państwowe raczej, — a o tem podział administracyjny nie stanowi. Ktoby jednak przywiązywał znaczenie do graniczenia z Rumunją oprócz Stanisławowskiego bardziej polskiego województwa, mógłby wszakże projektować utworzenie jeszcze jednego z Husiatynem, Czortkowem, Zaleszczykami.

Z drugiej strony zachodzić mogłoby pytanie, czy wobec dość identycznej roli obu województw o przewadze polskiej nie byłoby słuszniejsze połączenie ich w jedno. Przemawia za tem, iż stanowią obszar ciągły, spojony głównemi komunikacjami Małopolski i Lwowem, jako ośrodkiem. Byłoby takie wykrojenie województwa Lwowskiego ze Lwowem w środku

położonym, jak istotnie stanowi on punkt środkowy naszego szlaku kolonizacyjnego, o wiele bardziej racjonalnem od dzisiejszego ukształtowania jego. Za zachowaniem województwa Tarnopolskiego przemawia jednak poza ustawą i pewnemi odrębnościami lokalnemi Podola ten jeszcze argument, że w wyniku podziału terytorjalnego pracy narodowej na Wschodzie kto wie, czy nie dałoby się rozciągnąć na województwo Lwowskie ustroju normalnego, którego wobec konfiguracji i położenia województwa Tarnopolskiego tam nie dałoby się zapewne wprowadzić. Wytworzenie specjalnej organizacji polskiej w środku terenów rusińskich byłoby dobrem przygotowaniem jej na ewentualność, że musielibyśmy nadać całemu obszarowi ukraińskiemu autonomję w rodzaju przedwojennej chorwackiej. Lwów w tym razie zostałby przy nas? natomiast Podole, gdybyśmy zeń zrezygnować na rzecz tej organizacji autonomicznej musieli, byłoby wyrobione i zwarte dostatecznie, ażeby nie tylko nie rozpuściła się jego ludność polska wśród ukraińskiej, ale mogłaby z tego zorganizowanego ośrodka promieniować na nią i pasować Tarnopol na stolicę całego obszaru.

W ten sposób województwo Stanisławowskie, odgraniczone od północy Lwowskiem i Tarnopolskiem w wyżej wymienionych granicach, zostałoby w stosunku do obecnego obszaru nieco powiększone, obejmując 28 tys. km. kw. o $2^1/_2$ mil. mieszk., w czem 15 do 20% Polaków.

Byłaby to więc poważna organizacja, skupiająca główną masę ludności ukraińskiej b. Galicji. Zostałaby ona w ten sposób podzielona na część przeważną, skupioną na bardziej jednolitym obszarze, i dwie mniejszości, jedną na obszarze normalnie rządzonym polskim, drugą w obrębie województw o ludności mieszanej, przeważnie polskiej. Pozostaje wreszcie odłam jeszcze czwarty. Odgraniczenie bowiem województw Lwowskiego i Tarnopolskiego od północy oddziela jeszcze skrawek terytorjum b. Galicji w składzie powiatów Sokalskiego, Kamioneckiego i Brodzkiego oraz ułamków powiatów ościennych. Obszar ten wydaje się najwłaściwiej przydzielić do województwa Wołyńskiego. Wprawdzie przemawia przeciwko temu wzgląd na różność warunków ich prawnych. Ale wzgląd to stosunkowo drugorzędny i w każdym razie przejściowy. Słusznie mówi p. Bukowiecki, że skoro dało się różne formacje prawne połączyć w jedno państwo, to i w tworzeniu województw nie może to stanowić niepokonanej trudności. Łączy się z tem wprawdzie troska, czy nie obniży się poziom administracyjny obszaru o wyższej organizacji, gdy go się złączy z terytorjum o organizacji niższej. Mogłoby to jednak być zwalczone przez odpowiednie zastrzeżenia. Poważniejszemi są obawy pred „galicjanizacją" Wołynia, to znaczy przed uzyskaniem wpływu na ideologję Ukraińców wołyńskich przez pobratymców wschodnio-małopolskich. Nie możemy wprawdzie zamknąć wpływowi temu drogi na drodze podziału admini-

stracyjnego, wydaje się wszakże, że wynik takiego połączenia Wołynia z niektóremi powiatami wschodnio-małopolskiemi raczej byłby przeciwny. Już sama przewaga bardzo wielka Wołynia w tak skonstruowanem województwie raczej ułatwiałaby ich mniej nieprzejednanej wobec Rzeczypospolitej ideologji zwycięstwo, zwłaszcza że i okolice Sokala przed wojną w odróżnieniu od innych okręgów wyborczych, a podobnie do Łemkowszczyzny, wybierały do parlamentu t. zw. moskalofilów od innych ugrupowań ukraińskich bardziej pojednawczo wobec Polski usposobionych. Ponieważ zaś różnice historycznie wytworzone pomiędzy Wołyniem a Rusią Czerwoną istotnie są silne, to przędzej od wpływu jednego na drugi należy się spodziewać niejakich tarć i walk o przewagę, z którychby zapewno wołynianie zwycięzko wychodzili, a któreby kto wie, czy nie ułatwiały do pewnego stopnia naszej tu pozycji, wzmocnionej nadto przez gęstą ludność polską z okolic Sokala, Kamionki i Brodów. Właśnie zaś oddzielenie jaskrawą granicą Wołynia od Rusi Czerwonej wpływy tej ostatniej ułatwia, bo usuwa ono pole do tarć. Tak przecież i Ukraina rosyjska patrzyła zawsze na Galicję wschodnią jako na swojego nauczyciela i przodownika, gdy jednak chwila dziejowa połączyła je w jedno państwo („soborne"), wyszły najaw antagonizmy niespodziewane, bez porównania silniejsze od naszych drobnych „kwasów" międzydzielnicowych.

Zachodnia i wschodnia granica Wołynia są określone wyraźnie, w czem zachodnia pozostała przedwojenna, co jest słuszne, Bug bowiem stanowi rzeczywiście granicę narodową. Luźne projekty przyłączenia do Lubelszczyzny niektórych części Wołynia upadły, co należy uznać za szczęśliwe, skomplikowałoby ono bowiem jej zarząd, i nie służyłoby, jak te projekty na celu miały, spolszczeniu tych części Wołynia, raczej zasiliłoby mniejszość rusińską Chełmszczyzny. A jednak podobnie sztuczna kombinacja wpłynęła na bieg obecny granicy Wołynia północnej. Zmieniono bowiem tu granicę przedwojenną w ten sposób, że jego części poleskie (powiaty Kamień-Koszyrski i Sarneński, w tym bodaj celu utworzone) odłączono odeń i przesadzono do województwa Poleskiego. Wierzący w cudotwórczą moc cierpliwego skądinąd papieru na nim skonstruowali w ten sposób osłabienie ukrainizmu, nową narodowość poleszucką oraz skolonizowanie słabo zaludnionych obszarów jej przez naszych osadników, jak gdyby mogło stać się to wszystko wynikiem mapy województw. Obszary poleskie są rzadko zaludnione w istocie, stosunkowo zresztą do stanu gospodarczego ich. Akcja meljoracyjna ułatwi tu w istocie zgęszczenie ludności, a w tem zapewne osadnictwo polskie może grać pewną rolę. Raczej tu jednak iść będzie polski żywioł miejski, jak rzemieślniczy i robotniczy, bo wiejski pociągany jest bardziej od tych słabo zaludnionych obszarów, ponieważ innej gospodarki wymagają, przez najgęściej zaludnione okolice Wołynia i Podola, jako bardziej

urodzajne i mniejszego nakładu pracy i kapitału wymagające. Spodziewać się więc aż spolszczenia Polesia przez osadnictwo oznacza to rzucać kapitały w błoto. Z drugiej strony nie należy łudzić się, że nie powstanie jakaś osobna narodowość poleska. Przecież my jej nie wytworzymy, a Poleszucy tem mniej. Nie spolszczą się również, bo odosabnia ich od nas wyznanie, to też próby wyodrębniania ich w narodowość raczej ułatwiałyby ich rusyfikację. Pominąwszy tę ewentualność, sądzimy, iż o Poleszuków rozgrywać się będzie walka pomiędzy Ukraińcami a Białorusinami. Z naszego stanowiska w sporze tym życzyć należy zwycięstwa Białorusinom dla powodów, które wyżej były przytoczone, a również celem skrócenia granicy etnograficznej polsko-ukraińskiej. Ale Ukraińcy, jako wyżej zorganizowani, mają większe szanse wygranej. Wypadałoby więc nam sytuację Białorusinom ile możności ułatwić. Ułatwienia zaś nie stanowi obarczenie Polesia obszarami niewątpliwie ciążącemi ku ukrainizmowi. Przeciwnie, zamiast osłabienia wzmacnia to go, stwarza dlań w postaci samorządu miejscowego nowe placówki i możność szerzenia wpływów na żywioły narodowo niezdecydowane. Należy raczej ile możności eliminować Ukraińców z Polesia. Zawsze ich dość zostanie pod Brześciem i niewiadomo, czy stąd nie rozszerzą wpływów swoich pomimo przewagi białoruskiej na Polesiu. Ale tembardziej powiaty Sarneński i większą część Kamień-Koszyrskiego wrócić należy Wołyniowi.

Wołyń jest jedynem w projekcie naszym województwem, dla którego prawodawca nie ustalił dotychczas odrębnego ustroju w odróżnieniu od Śląskiego, wschodnio-małopolskich i Wileńskiego, pominąwszy Warszawę, dla której osobny statut jest widocznie konieczny. To też zapewne sprawa województwa Wołyńskiego okaże się najbardziej sporną i może nawet służyć punktem wyjścia do rozciągnięcia podziału wojewódzkiego na całą Rzeczpospolitą, bo rozumowaniom naszym dzisiejszym w dziedzinie administracji zupełnie obcą jest myśl ustrojów odrębnych dla niektórych połaci kraju. To też pragniemy powtórzyć, że w tem szanujemy tylko wolę ustawodawcy, który ratyfikował odrębność wolnego miasta, przyrzekł statut odrębny dla ziemi Wileńskiej, wprowadził autonomję Śląska i zdecydował specjalne urządzenia dla województw wschodnio-małopolskich. A więc tak czy inaczej mamy już pewną niejednolitość ustroju wewnętrznego. Ustalenie województwa Wołyńskiego nic w tem nie zmienia, ułatwia jedynie nieoglądanie się w ustroju normalnym Rzeczypospolitej na kwestję ukraińską, a nadto nie jest niczem innem na razie, jak nierozciągnięciem tego ustroju na Wołyń do czasu zdecydowania, czy nadać mu taki lub inny statut czy zrównać we względzie administracyjnym z obszarami jednolicie rządzonemi. Podkreślić należy, że z pośród województw tu projektowanych, nie mówiąc o Gdańsku, wszystkim zapewniono przewagę znaczną ludności polskiej z wyjątkiem dwóch tyl-

ko, wprawdzie największych: Stanisławowskiego i Wołyńskiego, a i te są różne z istoty oraz z zaprojektowanych urządzeń.

Cały obszar pozostały Rzeczypospolitej, jak to wyżej zostało udowodnione, dzielić się winien bezpośrednio na powiaty, a z drugiej strony przeważna część województw na powiaty podzielona nie powinna być, jeno bezpośrednio na gminy. W ten sposób, pomijając województwa wielkie, Stanisławowskie i Wołyńskie, których podział bezpośredni na gminy z wyłączeniem jednostki pośredniej jest trudny do przeprowadzenia, województwo i powiat, jako jednostki terytorjalne, znajdując się naogół w stosunku równie bezpośrednim do centrum (pomijając inny charakter tego stosunku), są zasadniczo jednostkami równorzędnemi: państwo dzieli się na jednostki samorządowe, którym przysługuje tu nazwa powiatu, tam województwa. Gdyby ktoś zarzucił, że w ten sposób termin powiatu użyty jest w innem znaczeniu w województwie Stanisławowskiem, a w innem znów gdzieś pod Warszawą, wyjaśnić należy, że autonomizm województw zmianę tę dopuszcza, tak że Śląsk naprz. może ustalać zarząd wewnętrzny w wielu względach nawet poza ramami Konstytucji, która dotyczy w szczegółach swoich przedewszystkiem obszaru jednolicie rządzonego.

Oczywiście jednak sam wywód prawny, iż poza wyłączeniem terenów ustawowo wyodrębnionych Rzeczpospolita dzielić się winna na dwa stopnie administracyjno-samorządowe, nie jest dostatecznie przekonywający. Należy poza nim wskazać argumenty merytoryczne, dla których istotnie dwa stopnie podziału administracyjno - samorządowego są wystarczające, zwłaszcza że ustawa konstytucyjna absolutnie nie przewiduje jednostek administracyjnych nie będących samorządowemi i odwrotnie, czyli należy z obu stanowisk, tak samorządowego jak administracyjnego wystarczalność tę stwierdzić.

Przedewszystkiem wszakże wypada abstrahować zupełnie od obecnej wielkości powiatu, bardzo zresztą różnej zależnie od dzielnicy, ażeby nie utrudnić dowodzenia z góry zarzutem, że powiatów jest tak dużo, przeszło dwieście na obszarze rozpatrywanym, iż zarząd niemi bezpośredni z stolicy jest wykluczony. O rozmiarach powiatu ze stanowiska samorządu i administracji pożądanych będziemy mówili dalej. Na razie atoli trzeba stwierdzić, gdyby wbrew wywodom powyższym zdecydowano podział Rzeczypospolitej na województwa powszechny, że obecne jednostki terytorjalne do tego się absolutnie nie nadają. Pomijamy zagadnienie wielkości ich, przypuśćmy, iż jest zasadniczo odpowiednia. Ale łączenie obszarów nieżyjących wspólnie, niczem nie związanych ze sobą, jest zupełnie nie do utrzymania, jeżeli nie chodzi o to, żeby jednostki w ten sposób wytworzone pozostały równie jak dotąd nieżywotne. Na podział dotychczasowy zapatrywano się jedynie ze stanowiska odciążenia władz centralnych na rzecz rozgałęzień ich

lokalnych z części spraw. Zupełnie natomiast przeoczono, że ludność województw muszą łączyć ośrodki kulturalne, więzi gospodarcze, cele polityczne, ażeby każde z nich istotnie żyć mogło swojem życiem i w organizmie Rzeczypospolitej pełnić właściwą sobie funkcję.

Z tego stanowiska np. województwu Pomorskiemu powinna byłaby być przeznaczona rola straży polskiej nad Wisłą, a obszar jego przeto rozciągać się winien na całą ludność wybrzeża jej do granic Mazowsza. To znaczy, że dzisiejsze województwo Pomorskie powinno być uszczuplone o powiaty Lubawski, Brodnicki i Działdowski, a zwiększone o Wyrzyski, Bydgoski, Inowrocławski, Strzeliński z wojew. Poznańskiego, a Nieszawski, Włocławski i Lipiński z Warszawskiego, zawierając Kaszuby na północy, Kujawy na południu.

Województwo Poznańskie zostać w tym razie winno Wielkopolskiem, strażą zachodniej rubieży, a przeto rozszerzone na powiaty Wielkopolskie Kongresówski, to znaczy Słupecki, Koniński, Kolski, Kaliski i Turecki, z odjęciem, prócz wyżej wymienionych, niewielkopolskich powiatów Poznańskiego, Ostrzeszowskiego i Kępińskiego.

Województwo Warszawskie ma oczywiście rację bytu o tyle tylko, o ile zawiera Warszawę. Atoli stołeczny jej charakter uniemożliwia wyznaczenie jej celów specjalnych lub lokalnych, wyjąwszy zarząd samem miastem i okolicą podmiejską, parkową lub letniskową, jako jej służącą. Prócz miasta i pow. Warszawskiego znaleźć się tu więc mogą tylko części odnośne wszystkich powiatów ościennych.

Natomiast dzisiejszy główny obszar województwa Warszawskiego powinien być pomyślany jako województwo Mazowieckie, a frontem zwrócony ku Mazurom pruskim i Warmji. Tu więc wejść powinny powiaty Lubawski, Brodnicki, Działdowski z Pomorza oraz wszystkie powiaty dawnej Kongresówki wyjąwszy Lipiński, położone na prawym brzegu Wisły i Bugu do Szczuczyńskiego włącznie, nadto na lewym brzegu Gostyński. Ośrodkiem jego zostać może dla racji historycznych i kulturalnych tylko Płock, któremu rozwój linji kolejowych to stanowisko ułatwi.

Od Żyrardowa zaś i Sochaczewa ku granicom Wielkopolski rozciągać się winno województwo Łódzkie, skupiające główną działalność przemysłową Polski.

Granice województwa Śląskiego ruszone być nie mogą. Krakowskie zaś obejmować winno, wyjąwszy powiaty Bialski, Oświecimski, Chrzanowski, cały obszar dotychczasowy, nadto powiaty Miechowski i Pińczowski z Kongresówski, ale z odrzuceniem powiatów Grybowskiego, Gorlickiego i Jasielskiego, gdzie skład ludności nie jest już narodowo jednolity: Krakowskie w ten sposób ogarniałoby cały kraj „krakowiaków i górali".

Nie powinno być łączone z niem zagłębie węglowe, czego ambicje krakowskie niekiedy się domagają. Mając własne

bogactwa, Krakowskie nie może zostawać jednocześnie organizacją obszaru węglodajnego. A to dlatego, że wytworzyłoby to zbyt jaskrawy przedział pomiędzy zagłębiem górnośląskiem a dąbrowskiem. Kraków bowiem zanadto jest kulturalnie stary i urobiony, ażeby mógł zostać stolicą lokalną dla ślązaków, którzy na nim piętna swojego już wywrzeć nie zdołają, a podporządkować się biernie nie zechcą, co zresztą nie byłoby pożądane. O ile chodzi o żywsze zespolenie Śląska z Polską, byłoby właściwsze wskazanie mu innego punktu ciążenia, niż Kraków, o mocnej i dobrej tradycji dziejowej polskiej, ale mogącego jeszcze z drugiej strony i wchłaniać wartości śląskie. Na taki punkt narzuca się Częstochowa, która też może zostać ośrodkiem województwa okalającego Śląsk w składzie powiatów Ostrzeszowskiego i Kępińskiego z Poznańskiego, Wieluńskiego, Radomskiego, Częstochowskiego, Włoszczowskiego, Olkuskiego i Będzińskiego z Kongresówk. oraz Chrzanowskiego, Oświecimskiego i Bialskiego z b. Galicji

Rolnicze zaś przeważnie okolice nadwiślańskie powinny złożyć się na województwo o zasłużonej nazwie Sandomierskiego z siedzibą raczej w Radomiu, niż w Kielcach. Tu obok części powiatów Grójeckiego i Garwolińskiego (Stężyca) winny się znaleźć powiaty dawnej gubernji Radomskiej z wyjątkiem Opoczyńskiego, któryby odszedł do województwa Łódzkiego, nadto powiaty Kielecki, Jędrzejowski, Stopnicki, po prawej zaś strony Wisły Tarnobrzeski, Kolbuszowski, Niski z woj. Lwowskiego oraz Janowski i Puławski z Lubelskiego.

Granice województw Stanisławowskiego, Wołyńskiego Lwowskiego i Tarnopolskiego wytknęliśmy już wyżej. W tej kombinacji atoli wskazanemby bardziej było połączenie dwu ostatnich w jedno Lwowskie. reprezentujące cały polski szlak kolonizacyjny ku południowemu wschodowi. Pomiędzy zaś województwem Krakowskiem a Lwowskiem, w granicach więc jeszcze normalnego ustroju, bez rozciągnięcia ustawy d-ra Nowaka, stanęłoby województwo Przemyskie, jako placówka narodowa już zdobyta i utrwalająca się.

Rolę analogiczną na północ odeń pełniłoby województwo Lubelskie, zwrócone frontem ku wschodowi, zawierające nieodłączone wyżej części obecnego województwa Lubelskiego do powiatów Włodawskiego, Radzyńskiego i Siedleckiego włącznie na północy, a z pow. Rawskim na południu.

Województwo Białostockie, którego rolę i więź wewnętrzną wypaczono dziś przez dołączenie mazurskich okolic Łomży i Ostrołęki, powinno być pomyślane jako Podlaskie, stojące na rubieży Polski etnograficznej z okolicami Białejrusi i Polesia. Tu więc weszłyby powiaty Węgrowski, Sokołowski, Konstantynowski, Bialski z woj. Lubelskiego, część Brzeskiego i t. d. do obecnej granicy wschodniej województwa.

Wileńszczyzna w tej koncepcji nie może, jak wyżej dowodzono, rozciągać się do granicy rosyjskiej, atoli powięk-

szone może być o powiaty Lidzki, Oszmiański i pozostałą część Święciańskiego, stając się organizacją całego obszaru polskiego na Litwie, frontem do państwa Litewskiego zwróconą.

Województwo Poleskie, obejmując drogę wodną i kolejową ku wschodowi sięgać winno na północy granicy dotychczasowej, czuwając, jak dziś z Brześcia, nad tą linją zetknięcia z Rosją, a związane w jedność tak specyficznemi warunkami lokalnemi, jak troską o ich przeobrażenie w kierunku ucywilizowania i urolnienia.

Obszar pozostały stanowiłby, jak dziś, województwo Nowogródzkie, naszą placówkę białoruską, wyciągniętą wzdłuż granicy rosyjskiej i nad nią czuwającą. Wprawdzie Nowogródek pod żadnym względem nie jest stosowną siedzibą województwa, na którą tu tylko Mińsk nadałby się, ale w braku jego i każda siedziba inna byłaby dość przypadkową. Stąd pochodzą projekty zniesienia jego, jednak niesłuszne, bo ta nasza część Mińszczyzny winna mieć organizację własną. Podział jej pomiędzy Polesiem a Wileńszczyzną komplikowałby ich zadania, ośrodki zaś białoruszczyzny przenosiłby w sposób niepożądany do Wilna i Brześcia, zamiast ją ograniczać do terytorjum, gdzie istotnie przeważa.

W ten sposób pomyślany podział na województwa w cyfrach przedstawiałby się jak następuje:

Województwa.		Obszar.	Ludność.	Stolica.
rządzące się ustawą ogólną:				
1.	Pomorze	22 tys. km. kw.	2.100	Toruń.
2.	Wielkopolska	28 „ „ „	2.300	Poznań.
3.	Mazowsze	26 „ „ „	2.000	Płock.
4.	Łódzkie	15 „ „ „	2.000	Łódź.
5.	Częstochowskie	13 „ „ „	1.600	Częstochowa.
6.	Krakowskie	18 „ „ „	2.000	Kraków.
7.	Sandomierskie	22 „ „ „	2.000	Radom.
8.	Lubelskie	24 „ „ „	1.800	Lublin.
9.	Przemyskie	15 „ „ „	1.500	Przemyśl.
10.	Podlasie	35 „ „ „	1.600	Białystok.
11.	Nowogródzkie	30 „ „ „	1.000	Słonim.
12.	Polesie	33 „ „ „	600	Brześć.
rządzące się ustawami specyalnemi:				
13.	M. stoł. Warszawa	5 „ „ „	1.500	Warszawa.
14.	Śląsk	3 „ „ „	1.000	Katowice.
15.	Wileńskie	26 „ „ „	1.500	Wilno.
16.	Lwowskie	12 „ „ „	1.500	Lwów.
17.	Stanisławowskie	28 „ „ „	2.500	Stanisławów.
18.	Wołyń	29 „ „ „	2.000	Łuck.
19.	W. m. Gdańsk	3 „ „ „	500	Gdańsk.

W stosunku do podziału obowiązującego stanowiłoby to zniknięcie województw Warszawskiego (zastąpione przez Płockie) i Tarnopolskiego (zastąpione przez Przemyskie) oraz stworzenie jako zupełnie nowego — wojew. Częstochowskiego. Wydaje się, że miasta powołane na siedziby województw, jak Płock, Radom, Częstochowa, Przemyśl, zasługują na takie podniesienie ich znaczenia, korzystnem zaś jest dla państwa pobudzenie do poważnieszej roli kilku jeszcze swoich większych ośrodków, których inteligencję w ten sposób się powołuje do wyższej roli w państwie. Zdaje się, że i Słonim bardziej od Nowogródka nadawałby się na siedzibę województwa. Zresztą województw nie robi się dlatego tylko, ażeby podnosić pewne ośrodki lub grupować według nich ziemie Rzeczypospolitej. Mamy takich ośrodków, które istotnie mają szeroki krąg promieniowania, zaledwie pięć — Warszawę, Kraków, Lwów, Poznań i Wilno, bo już Łódź tej roli nie gra, ani Toruń się jej jeszcze nie dorobił. Gdy jednak jakiś obszar wyodrębnia się, jako całość w sobie zamknięta, jak Polesie, Pomorze lub Wołyń, to choćby dostatecznie skupiającego ludność ośrodka nie posiadał, województwo winno być stworzone. Nie przeszkadza to w niczem, że w Słonimie będą czytane gazety wileńskie, w Białymstoku warszawskie, a w Stanisławowie lub Przemyślu lwowskie. Inowacja w stosunku do podziału obecnego polega więc na tem głównie, że obok szeroko dyskutowanych kwestji, czy mają istnieć województwa Nowogródzkie lub Tarnopolskie albo zwłaszcza Przemyskie, wysunięte są i skromniejsze, niemniej zasłużone placówki kulturalne, jak Częstochowa i Płock, a cała kwestja rozgraniczenia województw postawiona jest pod kątem widzenia naturalnych, życiowych faktów rozsiedlenia ludności, — z tem oczywiście, że podział przedstawiony z gruba, całemi dotychczasowemi powiatami przeważnie, — w wielu rzeczach powinien podlegać pewnym poprawkom ze względów na komunikacje, szczegóły rozsiedlenia ludności i t. d.

Podział przytoczony ma jednak bardzo zasadnicze wady, które wynikają stąd, iż jest tylko korektą, jakkolwiek gruntowną, podziału obecnie obowiązującego, a więc musi jego brakami być obciążony. Uderza więc przedewszystkiem tu niekorzystnie w pierwszej linji, że odsetek jednostek wyjątkowo rządzonych jest ogromny. Na 19 jednostek, 7 mają urządzenia specjalne. Utrudnia to wyrobienie się typu samorządu normalnego, a gdy te 7 z tąż nazwą co 12 pozostałych są obdarzone przywilejami autonomicznemi, raczej one w oczach tych pozostałych zostają jeśli nie typem, to ideałem, do którego dążyć należy. Konsekwencją tego jest zbytnie rozluźnienie więzi państwowej na rzecz organizacji lokalnych, w którym to kierunku niejaka przesada była wadą również Rzeczypospolitej przedrozbiorowej. Z drugiej strony wśród tych 19 jednostek tylko 3 wprawdzie mają większość niepolską, ale nawet wśród 12 jednostek normalnych połowa ma wielce poważne mniejszości narodowe, co bardziej jeszcze zwęża sto-

sunek jednostek samorządu normalnych do ich liczby ogólnej, a nazewnątrz wywiera o państwie naszem wrażenie jak najmniej korzystne. Gdyby to było wywołane przez warunki faktyczne Rzeczypospolitej, można byłoby się z tem jako z rzeczą naturalną pogodzić. Tymczasem, przeciwnie, ten efekt niekorzystny wywoływany jest bez jakiegoś usprawiedliwienia ani potrzeby. Istotnie, sztucznem jest już to podciągnięcie stosunkowo podrzędnych ośrodków miejskich na stanowisko o wiele przewyższające możność ich oddziaływania kulturalnego i skupiania dokoła siebie zainteresowań tak licznych rzesz ludności. Dla Poznania, Wilna lub Lwowa niekoniecznem jest posiadanie województwa wielkiego, bo każdy jego zakres ich rola państwowa przekroczy. Natomiast dla Torunia, Białegostoku, Przemyśla wymienione województwa są zbyt rozległe, nie mają one tak obszernych kręgów promieniowania, nie wytwarzają więzi dostatecznej dla ludności swej. Wogóle ustalenie województw tak wielkich jest nienaturalne. Nie wiążąc w przeważnej części wypadków ludności dostatecznie mocno, nie miałyby określonych celów pracy. Teoretycznie można ich samorządowi wyznaczyć zakładanie instytucji, przekraczające możności organizacji mniejszych, jak domów dla obłąkanych, szkół dla dzieci nienormalnych, ale te zadania mogą wykonywać specjalne związki samorządów, natomiast wybory dla nich nowych organów władzy są zbędne i trudno niemi zainteresować ludność. To zaś, iż będzie ona oddaloną od organów samorządu swego, nie będzie mogło nie wpłynąć na ich biurokratyzację oraz nie zmniejszyć kontroli nad niemi z dołu. Uprawnienia ustawodawcze, co wyżej stwierdzano, są dla samorządu normalnego zbędne i stanowić winny prerogatywę izb prawodawczych, bowiem w razie przeciwnym trudno byłoby wyjść władzom z szeregu powikłań kompetencyjnych, a ludności w skomplikowaniu prawodawstwa należycie się orjentować. Wzorowanie się na krajach koronnych Austrji jest dla naszego ustroju samorządowego niestosowne, bo tamte właściwie wszystkie niemal były wyjątkowemi i przygodnemi częściami habsburskiego zlepka, a więc tylko autonomja dawała im możność normalnego funkcjonowania, Polska zaś jest w przeważnej części swej państwem jednolitem i na tory luźnej federacji wchodzić nie ma powodów.

Zresztą zasadniczo trudno udowodnić potrzebę więcej, niż dwu stopni samorządu. Przedewszystkiem tyle ich tylko wyrosło historycznie. Przecież samorząd gminy wiejskiej wyrósł z urządzeń stanowych włościańskich, jak gminy miejskiej z organizacji stanu mieszczańskiego. Samorząd zaś terytorjów szerszych był naturalną emanacją szlachty, która nie była skupiona w zwartych osiedlach i której więź wewnętrzna tworzyć się mogła przeto na obszarach rozległych w postaci hrabstw, prowincji, ziem, komitatów, województw. W zasadzie więc samorząd gminny a ziemski niekoniecznie były ze sobą

w związku porządkowym względnej wyższości lub zależności. W samorządzie angielskim ani polskim nie miało więc to wcale miejsca. Wyższość instancyjna samorządu ziemskiego, gdzie ustaloną już w czasach dawniejszych została, nie wynikała bynajmniej nawet z rozległości jego terytorjalnej, z zawierania w granicach swych gmin miejskich i wiejskich, ale z wyższości stanowej szlachty, z jej władzy patrymonjalnej i uprzywilejowania politycznego. Żaden inny twór terytorjalny wewnątrzpaństwowy nie ma tego uzasadnienia dziejowego ani tej tradycji. Powstawały tedy takie lub inne okręgi albo jako związki celowe gmin, podobnie jak w Anglji, albo jako sztuczne urządzenia biurokratyczne, częstokroć służące rozbijaniu związków historycznie wytworzonych, jak we Francji. Ten zaś brak poważniejszej tradycji, zżycia się i współpracy wiekowej ludności w ramach owych nowotworów, prowadził najczęściej do tego, że nie umiała ona wyrobić w sobie poczucia więzi grupowej w narzuconych granicach, która stanowi warunek nieodzowny żywotności samorządu. Oczywiście na tle rozwoju dziejowego charakter stanowy samorządu terytorjalnego zniknął. Gmina została wszechstanową, reprezentację ziem oparto na demokratycznem prawie wyborczem. Tkwią dotąd jeszcze w organizacji tej pozostałości minionych podziałów ludności, wyrażone w tem, że zawodowe kontynuacje stanów wywierają wpływ przemożny na organizację poszczególnych rodzajów samorządu, który w miastach jest wyrazem głównie warstw przemysłowo-handlowych, na wsi—rolniczych, a w ziemiach — inteligencji w szerokiem tego słowa znaczeniu, jak nią niegdyś była szlachta i jak do dziś tu i owdzie jest wielkoziemiańską, najczęściej atoli rekrutuje się ze wszystkich warstw ludności, bądź z nich pochodząc bądź do nich należąc. Pozostał od czasów samorządu o stany opartego i zasadniczy zakres kompetencji samorządu gminnego a ziemskiego, tam nawet, gdzie wykryć śladów stanowości już niemal niepodobna. Gmina więc jest urządzeniem ściśle lokalnem, przymusowym związkiem miejscowych ludzi, mającym na celu zaspokojenie potrzeb ich wynikłych z sąsiedztwa, z zamieszkania w mniej lub więcej zwartem osiedlu. Ziemia już nie ma z reguły tego charakteru. Obywatelstwa ziemskiego, wojewódzkiego, prowincjonalnego prawodawstwo w przeciwstawieniu do pospolitego obywatelstwa gminnego nie ustala. To też charakter związku o wiele mniej daje się odczuć w organizacji ziemi, niż w gminie, udział bowiem obywatela w stanowieniu decyzji ziemskich ma wagę stosunkowo mniejszą naskutek oddalenia od odnośnych organów i wielkiej masy wyborców. A więc i lokalizm w samorządzie ziemskim mniej się uwydatnia, niż w gminie. Zarówno wskutek pochodzenia z władzy politycznej szlachty, jak samej rozległości obszaru właściwe mu są z ustawy funkcje szersze od ściśle lokalnych. Był on organem administracji wewnętrznej państwa, wysiłkami miejscowemi kleił pewną całość oczywiście

barwną lokalizmami, i toż zadanie naturalnie stoi przed nim obecnie, czy to chodzi o sieć drogową, czy o sieć szkolną, czy sieć opieki policyjnej rozmaitego rodzaju. Gmina w tem występuje tylko jako organizacja pomocnicza i przeto podrzędna, a więc ziemia funkcjonuje m. in. jako jej władza nadzorująca, instancja.

Spotyka się i organizację samorządu bardziej skomplikowaną. Ze względu na to np., jaki obszar i zaludnienie są najbardziej dogodne do sprawowania poszczególnych czynności samorządu, stosownie do tego dla każdej z nich powstać może osobna organizacja samorządu, — samorząd funkcyjny, jak w Anglji, jak nasz samorząd parafjalny,—a granice terytorjalne poszczególnych organizacji samorządowych mogą się nie pokrywać ze sobą. Właściwie samorząd funkcyjny jest rzeczą przejściową. Gospodarka komunalna miast rozwinęła tak znacznie zadania gminy, że dawniejsza gmina wiejska w ramach jednego osiedla nie umiała im sprostać, a stąd związki specjalne uzyskały znaczny rozwój. Są one jednak tylko poszukiwaniem historycznem i mało świadomem nowej gminy, którąby miejsce tak poprzedniej gminy, jak związków sąsiedzkich gmin zajęła. Tę wskazaliśmy właśnie dla naszego kraju na początku rozdziału. Bo jeśli istotnie w danej chwili dla sprawowania poszczególnych funkcji samorządu dogodniejszy jest obszar różny, to pomijając niezwykłą trudność jego obliczenia, z dnia na dzień wskutek zmian w stanie i potrzebach ludności oraz w technice samorządowej nie może ten idealny obszar również zmianom nie ulegać, a wszakże w życiu nie może on być ustawicznie korygowany. Innemi słowy lepszym systemem od samorządu funkcyjnego jest ogólny w granicach mniej więcej dla przeważnej części czynności jego przeciętnie w danym okresie stosownych. Zwłaszcza dotyczy to krajów, jak nasz, wprowadzających samorząd od początku, z czego wynika dążność do prostoty jego organizacyjnej, a zarazem brak doświadczeń do ustalenia ram terytorjalnych dla rozmaitego rodzaju samorządu funkcyjnego, które jedynie w drodze historycznej powstać mogą.

Bądź cobądź organizacje samorządu funkcyjnego mają nieporównanie większą rację bytu, aniżeli proste dwojenie zasadniczych organizacji samorządu ogólnego. Takie, jak to się projektuje u nas, wytworzenie zamiast gminy dwu związków lokalnych: gromady i gminy „zbiorowej", a zamiast ziemi dwu jej postaci: powiatu i województwa jest szczególnie trudne do uzasadnienia, zwłaszcza że kompetencji ich wcale się ustawowo nie rozgranicza, a w zasadzie nawet się ją równouprawnia, bo każdy z tych czterech stopni samorządu może w miarę środków robić to samo z tem, że działalność w odnośnym zakresie związku wyższego wyłącza, względnie niweczy, przerywa lub przejmuje działalność niższego. W tem ujęciu potrzeba tylu stopni samorządu nie jest niczem usprawiedliwiona, bo przecież tworzenie do jednej funkcji czy

jednego zakresu funkcji więcej niż jednego organu jest wyraźnym zbytkiem, komplikacją i zamętem organizacyjnym. Ażeby zrozumieć, w jaki sposób projekty tylostopniowego samorządu powstać wogóle mogły, należy przypomnieć sobie, iż gmina zbiorowa zrodziła się stąd, że biurokracja, nie mając aparatu dość rozwiniętego, ażeby sięgać do komórek życia ludności, nie niwecząc ich, spędzała ją razem z kilku okolic celem wywarcia urzędowego nacisku. Rozdwojenie zaś „ziemi" na powiat i województwo w projektach naszych oparte jest na przykładzie pruskiej organizacji, która polegała jak wiadomo na sztucznem naginaniu woli ludności do linji państwowej, przed samorządem powstałej a nawet przed zdobyciem przeważnej części obszaru państwowego. Celem osiągnięcia tego zamiaru nad gminą samorządową postawiono okrąg policyjny, następnie administracyjno-samorządowy powiat, nad nim znów okrąg ściśle administracyjny (regencję), następnie administracyjno-samorządową prowincję, nad nią zaś rząd centralny, który za pomocą tego przeplatanego z administracją rzekomego samorządu, dając mu pozory samodzielności, korzysta z autorytetu samorządu na miejscu i z jego znajomości życia lokalnego dla swoich z góry powziętych planów. W Polsce, państwie stworzonem przez naród i opartem na jego twórczości, system taki obezwładniłby zarówno rząd, jak samorząd. Przecież u nas państwo nie ma jakiejś tradycji odmiennej od tej, jaką wytwarza naród, ani innej tendencji, niż z opinji społecznej urodzonej. Rząd mocno na niej nie zbudowany u nas może być tylko słabym rządem, a przeto powinien sprzyjać naturalnemu jej rozwojowi, nie zaś wypaczać. Tymczasem system wielostopniowy samorządu nie ma właściwie celu innego, niż osłabianie jego. Przedewszystkiem autorytet reprezentacji samorządowej znacznie jest mniejszy, gdy jest ona rozbita na kilka stopni lub rodzajów, w dodatku mogących być częstokroć niezgodnemi i nawet przeciwstawiającemi się sobie wzajem, jak to rzeczywiście ma miejsce. A więc i zainteresowanie ludności do samorządu, stanowiące podstawę jego żywotności, jest w tym razie odpowiednio słabsze, zwłaszcza że wieloinstancyjność ukrywa przed jej oczyma czynnik istotnie decydujący i odpowiedzialny.

O ile zaś bliżej jeszcze przyjrzymy się obecnym projektom ustroju samorządowego, w rządzie naszym lansowanym, to wprawdzie ze względu na wyraźny przepis Konstytucji, zakazujący instancji administracyjnych bez połączenia z samorządem, nie projektuje się ich (niestety, tylko prawie że się nie projektuje, bo jednak mówi się o jakichś ściśle administracyjnych rejonach czy okręgach, mających stać gdzieniegdzie pomiędzy gminą a powiatem), natomiast tem smutniej przedstawia się projektowanie czterech (wyraźnie wbrew Konstytucji) stopni samorządu, że nie występują one nawet w charakterze dwóch zasadniczych stopni jego, któreśmy nazwali gminą i ziemią, bo funkcje ziemi właściwie pozostawiono przy

rządzie centralnym i jego rozgałęzieniach lokalnych. Przecież różnica pochodzenia i zadań gminy a ziemi, dopuszczając dowolne systemy reprezentacji, wyłącza jeden: pośredniość wyboru władz ziemi, to znaczy wybór nie przez ludność, ale przez organy gminne, bo prowadziłby do tego, iż na wszystkich stopniach samorządu tylko kompetencja gminy będzie sprawowana i jej tylko interesy strzeżone. Już dziś mamy to w samorządzie powiatowym b. Kongresówki, którego ciało uchwalające złożone jest z delegatów rad gminnych, gdzie więc przewodniczący — starosta reprezentuje rząd centralny, sejmik zaś—gminy, powiat więc absentuje. Na tej podstawie projektuje się dziś oprzeć również wybór sejmiku wojewódzkiego. Będziemy tedy mieli czteroinstancyjny samorząd gminny. Jest to oczywiste lekceważenie i podważanie samej zasady samorządu, a wraz z nim — naszej ustawy konstytucyjnej. Przecież system taki analogiczny byłby z tem, jakby ktoś w państwie ustalił kilka rządów o analogicznym prawie składzie i bodaj czy nie równej kompetencji.

Nie jest to zresztą nic innego, jak niechęć do przeobrażania pozostawionego nam przez zaborców podziału administracyjnego, zupełnie do celów samorządu niedostosowanego. Gdyśmy jednak dokonali tak wielkiej rzeczy, jak zerwanie z ich aparatem rządzącym, a dążymy do unifikacji dzielnic we względzie prawodawczym, zmiana podziału administracyjnego nie przedstawia w porównaniu z tem szczególnych trudności, jest zaś rzeczą absolutnie konieczną zarówno celem zerwania z tradycją zaborców, jak unifikacji dzielnic posiadających podział administracyjny różny, jak wreszcie celem właściwego zorganizowania ładu wewnętrznego. Ustaliliśmy zasadę tę względem gminy, obecnie zastanowić się należy nad ukształtowaniem powiatu, jako wyższej organizacji samorządowej, pełniącej funkcje „ziemi",

Wielkość powiatu ustalona być winna pod kątem widzenia kilku zasadniczych przesłanek. Najbardziej decydującemi być winny naturalne podziały terytorjalne ludności na zespolone wewnętrznie ugrupowania, Równocześnie z tem rozważyć należy własną tradycję jednostek administracyjno-samorządowych. Skonstatować trzeba przytem obce w tej mierze doświadczenia. Dalej sprawdzić, o ile w granicach projektowanych istnieje możliwość rzeczowa i finansowa pełnienia właściwych jednostce omawianej funkcji. A wreszcie skonfrontować z tem wygodę zarządu czysto-administracyjnego oraz samorządowego instancyjnego.

Badanie kwestji poprowadzimy od końca. Przedewszystkiem tedy stwierdzić należy, że zagadnieniem pierwszorzędnej wagi dla administracji państwa centralnej jest względna łatwość docierania do najmniejszych jego komórek organizacyjnych. Zbiega się więc potrzeba administracji centralnej a samorządowej — blizkość rządu do ludności, ludności do swojego miejscowego zarządu. Z tego wynika więc, że np.

obecny podział Rzeczypospolitej na siedemnaście województw ze stanowiska wygody administracyjnej jest nadzwyczaj wadliwy, bo powodując trzystopniowość administracji oddala rząd od ludności, a utrudnia i przewleka jego do niej dostęp. Z drugiej strony rząd, zbudowany na podstawie szczegółowego podziału funkcji, dużego aparatu i specjalizacji, zbyt blizko traci te zalety, odbijając się od wszechkompetencyjnego urzędu wojewódzkiego, wobec czego sfera ich promieniowania jest zbyt skromnie pomyślana. Jednocześnie urząd wojewódzki, zalet tych pozbawiony, ma teren do swej uproszczonej konstrukcji zbyt rozległy. Zarząd siedemnastoma wojewodami przez rząd, złożony z siedemnastu bodaj również ministrów, jest zupełnie nieproporcjonalny, jeśli nie absurdalny zgoła. Do takiego zarządu nie potrzeba tak skomplikowanego aparatu rządowego, który jednak dla państwa jest konieczny. Błąd więc tkwi nie w organizacji rządu, lecz województw. Ale oczywiście zarząd z centrum dwustu obecnemi powiatami jest również zbyt trudny, mógłby więc łatwo zostać czysto formalnym, niewnikliwym, nieogarniającym pracy powiatu i powiatów. Liczba jednostek administracyjnych musi więc być pośrednia. Ponieważ zaś wielkość gminy określiliśmy wyżej, należy zastanowić się, do jakich granic może być powiększany wymiar powiatu, będącego w stosunku do niej instancją. W tem zaś uznać należy, że postawienie powiatu, jak w b. zaborze rosyjskim, nad kilkunastoma już gminami, niekiedy kilkoma tylko, jest analogicznem do obecnych województw marnotrawstwem energji i majątku samorządowego. Przeciwnie zbyt wielka liczba gmin (i obszarów dworskich) w powiatach wielkopolskich powoduje konieczność urzędu pośredniego. Natomiast powiaty Małopolski ze swą pośrednią liczbą około stu gmin sprawiały się. Można tedy uznać ją za dobrą przeciętną. Tak tedy ze stanowiska instancyjnego i administracyjnego powiat Rzeczypospolitej powinienby mieć około 300 tys. mieszkańców, czyli równać się dwu powiatom b. zaboru rosyjskiego, trzem b. Galicji i sześciu b. zaboru pruskiego, a jednocześnie w przybliżeniu obecnemu okręgowi wyborczemu do Sejmu, z którym podobnie jak gmina z obwodem głosowania winien być zidentyfikowany dla tychże motywów.

Osobliwe, że do tejże przeciętnej wielkości powiatu dochodził szereg działaczy praktycznych naszego samorządu, wychodząc z poszczególnych jego potrzeb i możliwości. Z różnych stanowisk stwierdzano, że powiat nasz jest za szczupły powszechnie do racjonalnego prowadzenia swej gospodarki, przez co wpada łatwo w ton samorządu gminnego i rozwija się nierównomiernie, zwłaszcza zaś ma poziom nizki wówczas, gdy, jak to się częstokroć zdarza, nie posiada dostatecznego ośrodka miejskiego, jak jakiś powiat Lubartowski, Płoński, Kossowski, Mielecki, Chodzieski. O ile np. chodzi o gospodarkę sanitarną, powiatu dzisiejszego naogół

nie stać na własnego lekarza komunalnego, jako organizatora tego działu jego pracy. Szpitale powiat może zakładać tylko podrzędne. Znaną jest różnica pomiędzy szpitalami powiatów małopolskich a krajowym Śląska austrjackiego. To samo dotyczy gospodarki drogowej. Wszystkie powiaty ją prowadzą, ale wyręczają się przeważnie zamiast inżynierów technikami drogowymi, nie mają maszyn i t. d. Wskazywano konkretnie z kół miarodajnych, że do zarządu obecnych dróg wojewódzkich najwłaściwszemi byłyby w b. Kongresówce związki po 2—3 powiaty, Tę samą wielkość pożądaną powiatu pragną uzyskać działacze na polu szerzenia oświaty zawodowej. A sądzić należy, że i dobór organizatorów szkolnictwa powszechnego byłby bardziej odpowiedni, gdyby potrzeba ich było mniej, bo dla większych obszarów, niż powiat. W każdej zresztą dziedzinie pracy samorządowej obserwujemy, że powiaty posiadające większe ośrodki niezawsze stać na zaangażowanie właściwych pracowników, a powiaty bardziej zaściankowe nie mogą ich uzyskać, gdzie zaś są, mają za szczupły teren działania. Wydaje się, że i w projektowaniu izb rolniczych spór, czy powinny być powiatowe czy wojewódzkie pochodzi z odczucia, że powiat dotychczasowy ich nie utrzyma, a województwo nie ogarnie ich pracy, że właściwa jest tu jednostka pośrednia.

Potwierdza to do pewnego stopnia i nasza tradycja organizacyjna. Przecież tej wielkości terytorjalnej jednostką była najczęściej ziemia w Rzeczypospolitej przedrozbiorowej. Odradza się ona w Księstwie Warszawskiem i Królestwie Kongresowem pod nazwą obwodu, złożonego przeważnie z dwu obecnych powiatów. Wreszcie, dziwnym zaiste trafem, okupanci niemieccy w szeregu wypadków przywracają tę jednostkę przy organizacji pierwszych sejmików powiatowych w Kongresówce (powiaty komunalne Włocławski—Nieszawski, Płocki—Płoński—Sierpski, Kaliski—Turecki, Koniński—Słupecki, Łódzki—Brzeziński—Łaski i t. d.), a było to przez ludność przyjęte przychylnie. Wreszcie na tę jednostkę natrafia prawodawca polski, gdy szukając wyrazu woli ludności w wyborach sejmowych, uznaje za teren dlań najwłaściwszy okrąg tejże przeciętnie wielkości.

Bardziej przekonywającem jest, że na podstawie takiej samej jednostki samorządowo-administracyjnej, z wyjątkiem trzech naszych zaborców, których koncepcje w tej dziedzinie są przeważnie sztuczne, — zorganizowane są bodaj czy nie wszystkie państwa europejskie. Hrabstwo angielskie, departament francuski, prowincja włoska, hiszpańska, szwedzka, holenderska, belgijska, komitat węgierski i t. d., są identycznej niemal wielkości, wahając się w granicach przeciętnej 200 do 500 tysięcy mieszkańców, — mniejsze tylko w Szwajcarji, większe tylko w Rosji, Niemczech i Austrji, największe w Prusiech i za niemi u nas. A przecież lekceważyć doświadczenia europejskiego, wszystkich państw, co zupełnie

różnemi drogami do jednakich wniosków organizacyjnych doszły, nam chyba najmniej wypada, i jeśli z własnych pobudek jednostki administracyjnej swoistej nie tworzymy, to chyba należy naśladować raczej wzór zachodni, niż gubernię rosyjską lub pruską prowincję, twory całkowicie zresztą martwe. Określenie liczby prowincji w państwie nasze województwa również biorą z przykładu ilości krajów koronnych Austrji lub prowincji pruskich, bo inne państwa, z wyjątkiem małych, dzielą się zawsze bezpośrednio na kilkadziesiąt jednostek administracyjnych: Francja na z górą 80 departamentów, Węgry przedwojenne na 63 komitaty i tak samo Anglja, Włochy, Hiszpanja, Stany. A jeśli projekty regjonalistyczne we Francji zdążają w innym kierunku, to należy mieć na względzie po-pierwsze, że istotą ich nie jest oparcie się na mniejszej liczbie większych ziem, lecz na obszarach bardziej historycznych i naturalnych niż departamenty; po-drugie, że o ile mówi się o ziemiach większych, zdążając do szerszego samorządu, niż departamentalny, to nie tyle ze względu na potrzebę dlań większego okręgu terytorjalnego, ile wskutek przyzwyczajenia do tego, że samorząd departamentu ma zakres stosunkowo ciasny; po-trzecie, że regjonalizm nie wyszedł jeszcze ze stadjum rozważań wstępnych i projektów ustaw, przyczem o ile w pierwotnych zamierzeniach departamenty nieomal znosił, obecnie na ich podstawie ma się opierać; po-czwarte, gdyby istotnie po stu trzydziestu latach samorządu departamentalnego był już czas do tworzenia we Francji ugrupowań lokalnych większych, opartych o większy budżet i bardzo szeroki program prac, jak koleje, porty, kanały i t. p. w tejże skali, to kraj, którego życie samorządowe w istocie uległo na ten właśnie czas stu trzydziestoletniej przerwie, jeśli nie rachować skromnych form jego pod zaborem obcym, niewątpliwie nie może poczynić skoku do tak wysokiej formy samorządu, zanim ludność w ciaśniejszych ugrupowaniach na przykładzie zadań łatwiejszych wyrobiłaby się dostatecznie; po-piąte wreszcie, samorząd regjonalny we Francji ma być reakcją bardzo silną, jeśli nie przesadną, przeciwko centralizmowi mocno w ustroju francuskim wkorzenionemu, mającym mu przeciwstawić wielkie siły polityczne, gdy u nas na tle rozwoju dziejowego i przyzwyczajeń ludności centralizm jest sztuczną chwilową narośla, który tak silnej reakcji nie wymaga. Innemi słowy, bacznie należy przyglądać się rozwojowi regjonalizmu francuskiego, ale szczepić go u nas na tej podstawie, że jest zaprojektowany we Francji, byłoby przedwczesne, wystarczy nam na razie departament. W obecnej chwili naśladownictwo takie jest w istocie nieszczerem, nie walką z centralizmem, ale jego gruntowaniem na wzorach pruskich, niezbyt szczelnie przykrytych listkiem figowym francuskiego regjonalizmu z fałszywą jego interpretacją.

Wszakże stwierdzaliśmy, że na naszym gruncie owe

wojewódzkie regjony są tworem zupełnie sztucznym, nie mogącym żywotnego samorządu wytworzyć. Należy przyjrzeć się, czy istotnie Polska jest to tabula rasa, na której dowolnie można kreślić granice związków ludności, jak to czynili zaborcy nasi, czy też istnieje w życiu samem jej ugrupowanie terytorjalne dość zwarte, które jedynie wystarcza odkryć i obdarzyć odpowiednią organizacją. Gdybyśmy chcieli samorząd nasz oprzeć na jakiejś nielicznej warstwie uprzywilejowanej oraz na planach pracy podsuwanych z centrum państwa (a to właśnie projektowany samorząd wojewódzki kryje w zanadrzu), to być może celom tym odpowiadałoby województwo sztucznie skonstruowane bądź oparte na podziałach zaborców o wielkiej rozległości. Tak więc w trwaniu przy granicach województwa Poznańskiego tkwi zapewne owo pragnienie oparcia samorządu jego na nielicznej warstwie, w krojeniu wielkich województw Kongresówki — podporządkowania go władzom centralnym. Jednakże niepodobna już dziś marzyć o żywotnym samorządzie opartym np. o ziemiaństwo, bo jego rola dzisiejsza nie może być tak twórcza jak ongi, a bywa wogóle twórczą o tyle, o ile wczuwa się ono we współpracy z innemi warstwami w ich potrzeby i z ich rozwojem szczerze współdziała; gdy zdąża do monopolu politycznego, przekreśla wszelką swoją rolę postępową i budowniczą. Z drugiej strony oparcie działalności samorządu, jak to dziś ma w dużej mierze miejsce, na programie działalności, imputowanym przez władze centralne, skazuje go odrazu w naszych warunkach na bezwład, poprostu dlatego, że władze te, złożone z stołecznej inteligencji, zupełnie od rzeczywistości obecnej, od głównych zainteresowań mas, od żywiołowego ich budownictwa gospodarczego oderwanej, jak to było wyżej scharakteryzowane, a więc niezdolnej do kierownictwa wobec narodu siłą opinji swojej, która temi zagadnieniami nie czuje się podniecana, w prozaicznych zagadnieniach odbudowy dróg, meljoracji, spółdzielczości i drobnego kredytu zawodzą. Trzeba zorganizować zapotrzebowanie odnośnej myśli, odnośnych projektów, planów, wiedzy z prowincji, a wówczas opinja stołeczna zapewne stronić od tych zagadnień nie będzie, książki omawiające je będą miały czytelników, inteligencja zaś nauczy się je obsługiwać, równomiernie po kraju rozrzucona. Zapotrzebowanie zaś to wyłonić może obecnie nazewnątrz tylko organizacja właściwa szerokich mas ludności w takich ramach, w których związek swój z gruntem będzie namacalnie czuła i uważać się będzie nie za powołaną do opinjowania przygodną delegacją, ale gospodarzem odpowiedzialnym swojego rejonu. Stwierdziliśmy wyżej, że obecne województwo jest po temu absolutnie nieodpowiednie, powiat dotychczasowy niedostatecznym. Już więc teoretycznie łatwo stwierdzić, że twórcze organizacje samorządowe szerokich warstw ludności muszą mieć ramy pośrednie. Przyglądając się zaś bytowi tych warstw, próbom organizacji samorzutnej

lub przesłankom ludoznawczym zżycia się ich lokalnego i promieniowania, stwierdzić wypada, iż zalążki organizacji tej są i że na szczęście wystarczy uważnie je wyśledzić i ujawnić zamiast krajać państwo na sztuczne nowotwory, wynikłe z doktryny. Jak Rzeczpospolita odzyskana nie jest płodem przygodnym czyjejś machinacji, lecz odtworzeniem i usankcjonowaniem faktu życia, tak też i podstaw do organizacji samorządu nie sztukować, nie płatać, ale odkrywać wystarcza.

O ile więc przyjrzeć się zechcemy ośrodkom organizacyjnym samorzutnej twórczości prowincjonalnej, któraś oczywiście poszukuje ich i w nich sadowi swoje ogniska, to jakkolwiek bierze ona za podstawę częstokroć z konieczności miasta powiatowe, nietrudno dostrzedz, jak słaba i podrzędna jest rola w tem jednych, a jak szersze znacznie od granic powiatu jest działanie innych, opierając się bądź o wielkość bądź o tradycyjną rolę odnośnego miasta. W wielu powiatach więc nawet łatwo przenosi się siedzibę władz z miasta do miasta: z Iłży do Wierzbnika, z Nieszawy do Aleksandrowa, lub się projektuje przenieść: z Radzymina do Tłuszcza, z Włodawy do Parczewa. Już to samo dowodzi, że w przykładach tych i wielu analogicznych nie mamy do czynienia z poważnemi naturalnemi ośrodkami pracy prowincjonalnej. To też w istocie Iłża z okolicą ciąży do Radomia, a Wierzbnik do Kielc, Nieszawa z Aleksandrowem do Włocławka, Włodawa do Chełma. Istnieje innemi słowy ograniczona i względnie łatwa do wyliczenia ilość ośrodków prawdziwych a dość określony zakres terytorjalny ich promieniowania. Co zaś przytem godne jest podkreślenia, ośrodki te ogniskują, np. wyliczone oraz szereg innych, Sandomierz, Częstochowa, Gniezno, Tarnów, Przemyśl, Grodno i t. d., całą lokalną działalność organizacyjną, to znaczy tak miast, jak wsi, zgodnie z charakterem „ziemi", gdy Kozienice, Maków, Śmigiel, Myślenice, Wołkowysk czemże są, jak nie rozszerzoną gminą wiejską, której samorząd jest z natury rzeczy jednostronny? Istnieją tedy obszary, czujące się niezależnie od podziałów ludności pewnemi całostkami wewnątrz Rzeczypospolitej, w których rozgraniczeniu sztuczność lub dowolność może być sprowadzona do minimum. Najczęściej wskazują je właśnie owe ośrodki, życie ich gospodarcze i kulturalne skupiające, częstokroć zaś do wyśledzenia są o wiele głębsze i stalsze tradycyjne więzi ludności, nadające jej lokalny charakter, zainteresowania i organizację. Ujawniają się one niekiedy w nazwach geograficznych, nadanych poszczególnym obszarom, jako wyraz ich łączności wewnętrznej. W odróżnieniu bowiem od Prus, gdzie nazwy te są przeważnie śladami zaborów i dotyczą dawniejszych mieszkańców krainy (Sambia, Golindya, Łużyce, Śląsk i t. d.), lub Rosji, gdzie na rdzennym obszarze jej jak na pustyni niema wcale nazw lokalnych (z wyjątkiem prymitywnie wytworzonych od gubernji lub od rzek), Polska, jako kraj autochtonów, jest

w nie tak bogata, jak Francja, Anglja lub Włochy, — i dziwić się jedynie należy niewyzyskaniu ich w ustroju samorządowym. Weźmy tedy każdą taką specyficzną nazwę ugrupowania ludności — np. Kujawy: wybitna tu granica zewnętrzna, spoistość niewątpliwa, ośrodki wyraźne; to samo Księżacy, Kurpie, Ślązacy, Górale, Kaszubi, Kociewiacy. Nawet wewnątrz terytorjów ochrzczonych nazwą dla obszaru rozległego, jak Mazowsze, Wielkopolska, wybijają się niektóre terytorja o barwie specjalnej, jak właśnie Księżacy na Mazowszu, Pałuki w Wielkopolsce. Podlasie zgodnie z podziałem przedrozbiorowym na trzy ziemie, choć ośrodki ich przeniosły się do innych miast a granice w biegu wieków się przesunęły, wciąż odczuwamy jako trzy całokształty odrębne: Pojezierze z Suwałkami i Augustowem, Podlasie właściwe z Białymstokiem i Bielskiem, i Podlasie Czerwone (zapewne od gwary czerwonoruskiej zwane) z Białą Podlaską i Drohiczynem. Przesunęła się cała granica Podlasia na wschód, zmazurzył się cały pas jego pod Węgrowem, wyodrębniła się z ziemi Bielskiej, znacznie posuwając się ku północy na obszar litewski, okolica Augustowa, zlały się natomiast pozostałe części ziem Mielnickiej z Drohicką, docierając pod Brześciem do Bugu: rzeczy to żywe i na przestrzeni dziejów zmienne, a procesy ich rozwoju godne studjów i wniosków praktycznych,— i trzeba tylko, żebyśmy chcieli na tych żywych rzeczach, ruchach, więziach oprzeć się w budowie u podstaw naszego państwa. A naogół tak owe tereny ciążeń do większych ośrodków, jak wyraźnie zarysowane jednostki etnologiczne wahają się naogół w granicach 200 — 400 tys. mieszkańców, wyjątkowo tylko spadając poniżej, w okolicach ośrodków większych wznosząc się mniej lub więcej znacznie ponad przeciętną zaludnienia, nie przekraczając przytem przeciętnej obszaru jakichś 4 tys. km. kw., która tylko na wschodzie jest zostawiana dość daleko w tyle.

Tak więc wszystkie względy — na rzeczywiste ugrupowania ludności i tradycję administracyjną, obce wzory i potrzeby państwa doprowadzają zupełnie zgodnie do ustalenia dla ustroju administracyjno-samorządowego Rzeczypospolitej takiej samej jednostki zasadniczej, którą zgodnie z konstytucją nazywamy powiatem, a której przysługiwać winny wyżej wymienione funkcje „ziemi", użytej przez nas jako termin ogólny. Najbardziej miarodajnym oczywiście jest podział naturalny ludności na krainy, jako podstawa jej organizacji administracyjno-samorządowej. Atoli szczęściem zbiegają się one z względami na zarząd centralny, przyzwyczajenia administracyjne i doświadczenie obce, — i jakkolwiek od tych ubocznych względów, centralistycznych raczej, niż samorządowych, zaczęliśmy badanie kwestji, nietrudno było spodziewać się, że zbiegną się one we wnioskach ze względem zasadniczym czysto samorządowym, ponieważ na podłożu tych krain, wszędzie w Europie, gdzie państwa stanowią

organizację naturalną, jednakowo powstałych we wspólnem jej życiu, tworzyły się zasady i tradycje administracji oraz samorządu.

Pierwszą od północy naszej taką krainę naturalną stanowią oczywiście Kaszuby, polska straż nad morzem, najbardziej zwarta i patrjotyczna część przedwojennych „Prus Zachodnich", nieprzerwanie od powstania parlamentu Rzeszy zgodnie wybierająca posłów polskich.

Bezpośrednio ku wschodowi południowemu od Kaszub po obu brzegach dolnej Wisły ciągnie się Kociewie, owoc pradawnego parcia polszczyzny do morza, z Grudziądzem, jako ośrodkiem.

Na zachód rozpościerają się Bory, zamieszkałe przez Borowiaków na kresach polszczyzny, gdzie pod Chojnicami wdziera się już szmat kolonizacji niemieckiej katolickiej (Kosznajdry).

Ku południowi aż do brzegu Noteci idzie Krajna, zamieszkała przez Krajniaków, przerzedzonych przez kolonizację niemiecką, którym tedy należy nadać organizację celem mocnego przeciwstawienia się jej zachłanności. Bydgoszcz szybko odniemczająca się stanowi tu stolicę.

Za Notecią leżą Pałuki, zamieszkałe przez Pałuczan, gdzie nie wytworzył się ośrodek miejski dość poważny, ale jednolitość krainy jest wybitna,

Od nich ku wschodowi za Notecią ciągną się Kujawy, dzielące się oddawna na polne i borowe, a z tem zgodnie ciążące ku Inowrocławiowi oraz ku Włocławkowi, przyczem podział ten w następstwie rozbiorów zbiegł się ściśle z przedwojenną granicą polityczną,

Na północ od Kujaw za Wisłą leży ziemia Chełmińska z Toruniem jako ośrodkiem. Dla wygody komunikacyjnej dołącza się do niej cząstka lewego wybrzeża pod Toruniem. Historyczna granica wschodnia ziemi Chełmińskiej zbiega się z rozbiorową.

Za tą granicą rozciąga się ziemia Dobrzyńska, kraina równie wybitna i odrębna, ale pozbawiona większego ośrodka miejskiego. Część jej wybrzeża wiślanego pod Włocławkiem (Szpetal) ze względów komunikacyjnych zgodnie z pragnieniami miasta powinna być oddzielona do Kujaw.

Wreszcie na wschód od ziemi Chełmińskiej i Dobrzyńskiej, zwykle doliczana jeszcze do ziem pomorskich, idzie ziemia Michałowska, zaludniona przez warmiaków, gdzie wypadałoby dołączyć i mazurski powiat Działdowski, a obrać na siedzibę władz Brodnicę. Naogół w rozgraniczeniu powiatów wystrzegać się należy łączenia obszarów z różnych dzielnic, ażeby nie komplikować ich życia publicznego pozostałościami różnic prawodawstwa. Zasada ta nie może jednakże być niezłomną, i bodaj w paru wypadkach wyeksperymentować takie zespolenie raczejby należało. W tym przykładzie narzuca się właśnie połączenie popruskich okolic

Brodnicy i Lubawy z częściami pow. Rypińskiego i skrawkiem Mławskiego z b. Kongresówki, zamieszkałemi również przez Warmiaków i we względzie komunikacji obsługiwanemi przez pograniczną kolej z Działdowa do Brodnicy. Z konieczności operujemy tu całemi powiatami lub ich częściami bez szczegółowego wymieniania gmin, pozostawiając to załącznikowi, a ze względu na charakter i zakres pracy pozbawiając się przyjemności wyargumentowania dokładnego zalecanych rozgraniczeń.

W Wielkopolsce wyraźna jest granica wewnętrzna, przechodząca rubieżą południową powiatów obecnych Nowotomyskiego, Grodziskiego i Poznańskiego, a dalej na wschód Wartą. Na północ od niej wyraźniej oddziela się część położona na wschód od dawnej granicy politycznej, sięgająca i nieco na południe od biegu Warty, wzdłuż nowej kolei przez Strzałków, z Koninem jako miastem tu najznaczniejszem, choć drobnem: powiat K o n i ń s k i.

Na zachód zaś od granicy politycznej grupują się ziemie dokoła dwu prastarych ośrodków polskich: Poznania a Gniezna, dzieląc się przez środek powiatu Średzkiego zgodnie z rozgałęzieniem komunikacji w tych dwu kierunkach: powiaty P o z n a ń s k i i G n i e ź n i e ń s k i.

Na południe zaś od Warty identycznie oddziela się część Wielkopolski po wschodniej stronie kordonu przedwojennego z Kaliszem: powiat K a l i s k i.

Od granicy zaś politycznej obecnej do wschodniej rubieży powiatów Rawickiego, Gostyńskiego i Śremskiego leży wzdłuż Obry t. zw. ziemia K o ś c i a ń s k a, etnologicznie wewnątrz Wielkopolski dość wyraźnie zarysowana, gdzie dziś Leszno jest ośrodkiem największym.

Pomiędzy zaś powiatami Kaliskim a Kościańskim pozostaje część Wielkopolski, która stanowi właściwie jeszcze ziemię Kaliską, ale którą odmienność prawodawstwa i odmienna historja porozbiorowa obecnie wyodrębnia w ziemię osobną pomimo braku poważniejszego ośrodka: powiat K o ź m i ń s k i.

Południowy zaś występ księstwa Poznańskiego nie jest już Wielkopolską i łącznie z przyległą cząstką powiatu Wieluńskiego (dla względów komunikacyjnych) wytwarza powiat O s t r o w s k i.

Stanowi on oddzieloną kordonem przedwojennym część S i e r a d z k i e g o, który stąd rozpościera się ku wschodowi do okręgu przemysłowego Łódzkiego.

Ku północy odeń idzie ziemia Ł ę c z y c k a, którą obecnie należy uznać za posuniętą nieco ku północy i ogarniającą okrąg cukrowniczy Kuciński z ośrodkiem większym od Łęczycy w Kutnie, choć to przed rozbiorami tu nie należało.

Z tych dwu ziem wyodrębnił rozwój przemysłowy jako jednostkę osobną, nowoczesną zupełnie, — okrąg Łódzki,

złożony z obecnego pow. Łódzkiego wraz z przyległemi częściami powiatów Łęczyckiego, Sieradzkiego, Łaskiego i Brzezińskiego: powiat Łódzki.

Już w oczach współczesnych z tegoż okręgu przemysłowego wyrósł nowy znaczny ośrodek, zaczynający skupiać życie okolicy, — Tomaszów, którego obwód stanowią części powiatów Rawskiego, Brzezińskiego, Opoczyńskiego i Piotrkowskiego: powiat Rawski.

Natomiast główna część dawnego województwa Rawskiego wyodrębniła się dziś, jako ziemia Księżaków, skupiając się dokoła Łowicza, w składzie powiatu Łowickiego, znacznych części Skierniewickiego i Sochaczewskiego oraz pomniejszych Gostyńskiego (Sanniki), Kucińskiego, Łęczyckiego, Brzezińskiego i Rawskiego: powiat Księżacki.

Na południe zaś od powiatów Łódzkiego i Rawskiego promieniuje gród trybunalski na oba wybrzeża Pilicy: powiat Piotrkowski.

Przywiera doń wzdłuż górnego biegu Pilicy i Warty stosunkowo rozległy obszar ciążenia do wielkiego ośrodka z pod Jasnej Góry: powiat Częstochowski, zajmujący poza obecnemi granicami cały niemal dotychczasowy powiat Włoszczowski i znaczne połacie Wieluńskiego, Radomskiego, Olkuskiego i Będzińskiego: są to t. zw. Bielawy jurajskie.

Samo zaś zagłębie węglowe d. Kongresówki zajmuje obszar niewielki, lecz zaludniony południowej części pow. Będzińskiego z częścią Olkuskiego: powiat Dąbrowski, gdzie na ośrodek nadawałby się bardziej od Będzina Sosnowiec, i w sprzyjających okolicznościach siedzibę władz tuby należało przenieść.

Za dawną zaś granicą polityczną rozpościera się zagłębie Chrzanowskie i fabryki Białej, dawne księstwo Oświecimia: powiat Oświecimski.

Stąd ku szczytom Karpat i Tatr rozciąga się obszerna kraina polskich górali, Lachów, Kliszczaków i t. d., z ośrodkiem w Nowym Sączu, chyba żeby ktoś go chciał modnem Zakopanem zastąpić. To też i nazwę jej należy dać ogólną nietyle ścisłą, ile podobającą się Podhala.

Dalej zaś idą części składowe dawnego województwa Sandomierskiego, dziś już wyraźnie zróżnicowane. Mamy tedy od Buska i Pińczowa aż do Końskich wzdłuż gór Sto-Krzyskich dokoła Kielc krainę Łysogór, za Kamienną do Pilicy prawie, już na nizinie, Radomskie, a wzdłuż Wisły i pogranicza dawnego na płaskowzgórzu Sandomierskie, za którem w widłach Wisły i Sanu na nizinie sandomierskiej leży powiat Tarnobrzeski, a za Sanem odeń już ku wyżynie Lubelskiej powiat Janowski. Pomiędzy zaś Krakowskiem a Sandomierskiem wyodrębnia się wyraźnie ośrodek Tarnowski.

Pozostałą część Małopolski dawnej wypełnia przedewszystkiem Lubelskie pomiędzy Wieprzem a Wisłą, roz-

legła kraina z stolicą w Lublinie, jednolita wewnętrznie. Część tylko jej w widłach Wisły i Wieprza, po obu ich brzegach, dzięki może zasługom Czartoryskich, wytworzyła ośrodek nowy i wartościowy: byłby to powiat P u ł a w s k i, zawierający oraz dawną ziemię Stężycką i zachodzący pod Gniewoszowem za Wisłę.

Na północy już przed rozbiorami wyodrębniano z województwa Lubelskiego ziemię Ł u k o w s k ą, istotnie odmienną, z Siedlcami; są tu nadto zmazurzone części powiatów Węgrowskiego i Sokołowskiego, ongi podlaskich. Tu tedy znalazłby się i Liw przeto. Jak na całej północy wschodniej ziem polskich, drobna szlachta tu wytworzyła ongi przedmurze polszczyzny, znacznie na wschód przesunięte obecnie.

Sięgamy tu już okolic Warszawy. Ognisko tak wielkie uniemożliwiło oczywiście powstanie w sąsiedztwie poważniejszych ośrodków. Atoli podobnie jak dokoła Paryża, tak i tu w czterech kierunkach idą krainy o odmiennem zabarwieniu lokalnem. Nie należy ogniskować ich zarządu w Warszawie, dowodziliśmy już tego, dobrze jednak jest, żeby był możliwie bliżej jej, po drodze do niej dla przeważnej części ludności odnośnych powiatów. Tak też czyni i Francja, rozumiejąca, że Paryż pochłonięty jest tyloma zainteresowaniami ogólnopaństwowemi i międzynarodowemi, iż nie zdoła z siebie wydobyć prawdziwie odpowiednich sił do zarządu okolicami Tedy systemu pruskiego: Warschau - Stadt i Warschau - Land należy bezwzględnie zaniechać.

Ku wschodowi od Warszawy ciągnie się tak ongiś zwane Mazowsze leśne, gdzie zresztą lasów pozostało dziś bodaj czy nie mniej, niż na przeciwległem Mazowszu polnem. Krajobraz przejściowy do podlaskiego łączy te widły Wisły i Bugu. Ożywiają je komunikacje na Radzymin, Mińsk i Garwolin oraz przecznica dziś niefunkcjonująca Tłuszcz - Pilawa. Na ośrodek nadaje się największy tu Mińsk, który uruchomienie przecznicy winno ożywić. To byłby powiat M a z o w i e c k i.

Odmienna kraina rozpościera się od Warszawy ku południowi za Pilicę lewym brzegiem Wisły, złożona z powiatu Grójeckiego i części okolicznych, również rolnicza, lecz bez porównania bogatsza, o szczególnie wysokim odsetku wielkiej dobrze zagospodarowanej własności. Byłby to powiat C z e r s k i. Obecna siedziba w Grójcu nie jest najstosowniejsza i zapewne dla okolic podwarszawskich byłoby wygodniej widzieć ją np. w Piasecznie. Nie projektujemy tego w czasach obecnej drożyzny takich przenosin i braku pomieszczeń.

Granica powiatów obecnych Grójeckiego i Błońskiego odgranicza ściśle krainę Czerską od zachodnich okolic Warszawy, ciągnących się stąd ku północy do Wisły. Dawniejsze to Mazowsze polne, choć zachowało szczątki puszczy Kampinoskiej, dziś gdy leśne przekształciło się w polne, jest już mniej polnem, jak dymnem ze względu na to, że w tym kierunku poszedł rozwój podwarszawskiego przemysłu. Tu bo-

wiem znajduje się Pruszków, Grodzisk, Żyrardów, Mszczonów, Błonie. To byłby powiat Warszawski. Władze jego, przeniesione z Błonia do Grodziska, obecnie pono projektuje się usadowić w największym tu Żyrardowie. Ze stanowiska przeważającego tu ruchu ludności raczej nadawałby się na siedzibę ich Pruszków. Na razie zaś powinny oczywiście pozostać gdzie są.

Swoistą krainę stanowi i północna okolica Warszawy, obecny powiat Pułtuski z przyległemi częściami ościennych do Ostrowia ku wschodowi, Zakroczymia ku zachodowi: powiat Zakroczymski. Wybór ośrodka stanowi tu szczególną trudność, ponieważ największy i najbardziej przez tradycję uprawniony Pułtusk pozbawiony jest dotychczas dogodnych komunikacji, a niewiele lepsze ma Ostrów, gdy znów Wyszków lub Zakroczym są zbyt małe. A jednak wbrew temu, cośmy mówili o Grójcu lub Grodzisku, trudno pozostawiać stolicę dużego powiatu w mieście bezdrożnem. Tak jak względem Tomaszowa rawskiego, projektujemy tu utworzenie nowego ośrodka, na który wygodne komunikacje i blizkość Warszawy wskazuje Nowy Dwór.

Blizkość stolicy nakłada oczywiście wybitne i osobliwe piętno na wymienionych krainach. Dalej dopiero na północ ciągną się ziemie odeń wolne. Pomiędzy Wisłą a Wkrą położone jest Stare Mazowsze z Płockiem, do którego dołączyć należy część lewego wybrzeża Wisły od Radziwia do Gostynina. Dalej na wschód idzie stara również ziemia Zawkrzyńska, której dawniejszy ośrodek przesunął się w ostatnim wieku do Mławy. Za nią wreszcie idą Kurpie, kraina wyraźnie odgraniczona wzdłuż kordonu politycznego, ongi już słynąca z samorządu „bartnego", na której ośrodek najbardziej stosowna jest Ostrołęka. Gdzie zaś kończy się kraina ta, zaczynają się zaścianki i okolice drobnej szlachty, dowód zdobycia tej ziemi przed wiekami przez osadnictwo mazurskie: jest to Wysokie Mazowsze z Łomżą jako stolicą, sięgające wskutek zmazurzenia ościennych okolic podlaskich do dawnej granicy kongresowej.

O trzech powiatach Pojezierza, Podlasia i Czerwonego Podlasia z Suwałkami, Białymstokiem i Białą jużeśmy mówili. Na wschód od Podlasia ciągnie się w kierunku ziemi Wileńskiej okolica, gdzie dziś na podłożu dziejowem białoruskiem polskość, z niej poszła, już wyraźnie przeważa: powiat Grodzieński, a na południe od Podlasia bliskie Polesie lub dolne Podlasie w składzie powiatów Brzeskiego, Kobryńskiego i części Prużańskiego, zamieszkałych przez ludność mało określoną we względzie poczucia narodowościowego, w mowie raczej ukraińską: pow. Brzeski. Brześcia dziś już nie chcą u nas nazywać Litewskim ze względu na zerwanie przez Litwinow tradycji łączności z Polską. Niema w tem racji, ale już najmniej właściwe nazywać go „wojewódzkim" (przez analogję do rosyjskich nazw

Mohylewa „gubernjalnego" i „powiatowego" i t. p.) albo Brześciem nad Bugiem (przez analogję do nazw niemieckich Frankfurtu nad Menem i nad Odrą). Już właściwie byłoby przemianować go na Brześć Podlaski.

Stąd na zachód, a na południe od Czerwonego Podlasia ciągnie się dalszy ciąg jego historyczny—Chełmszczyzna, pomiędzy Wieprzem a Bugiem, przedrozbiorowa jeszcze „ziemia" województwa Ruskiego. W obecnych nastrojach, spowodowanych pretensjami rosyjskiemi i ukraińskiemi do Chełmszczyzny, unika się jej wyodrębniania administracyjnego z obawy ich odnowienia lub nawet może propagandy wśród ludności jej za Rosją lub Ukrainą. Z tego względu nawet zniesiono okrąg wyborczy Chełmski, łącząc części jego z powiatami Lubelszczyzny, wskutek czego obecny Sejm ma posła ukraińskiego... z Lublina. Już ten wypadek dowodzi niesłuszności tej polityki, która raczej sprzyja więc rozszerzeniu, niż zwężeniu tych pretensji. Ale wogóle aspiracje narodowe przecież nie opierają się na podziałach administracyjnych. Rosja właśnie miała pretensje do części gubernji Siedleckiej i Lubelskiej i dopiero z nich tworzyła gubernję Chełmską. I w Rzeczypospolitej obecnie czy delegaci Ukraińców chełmskich będą zasiadać w sejmiku Chełmskim czy w Lubelskim, prądu ich do organizowania się to nie zmieni, a dla nas raczej mniej korzystne będą ich występy w Lublinie, niż w Chełmie. Chodzi więc właściwie o rozstrzygnięcie pytania, kto lepiej bronić będzie polskości chełmskiej: organizacja Polaków miejscowych czy też lubelskich? Z wywodów naszych, kilkakrotnie już powtarzanych na innych przykładach, wynika niewątpliwie, że Polacy miejscowi, znający wartość dorobku narodowego, przez nich tu stworzonego, z natury rzeczy lepiej go utrwalać i rozwijać mogą. Trzeba dodać, iż są to ludzie specjalnie wysokiego hartu i patrjotyzmu, nie budzącego najmniejszych wątpliwości, a nadto stanowią w Chełmszczyźnie oczywistą większość. Byłoby raczej nieopatrznem niewyzyskanie tych ich właściwości, które naturalnie mniej mogą występować, gdy stolicę im się wskaże w Lublinie i lubelskiemi ich się zajmie sprawami, o wiele mniej ich sercom blizkiemi od zagadnień lokalnych ukochanej i wytrwałą walką obronionej ziemi własnej, a z drugiej strony Lublinian bardziej będzie interesować każde ich zagadnienie miejscowe choćby nawet od szerzenia kultury polskiej w Chełmszczyźnie! Tedy powinien być utworzony powiat Chełmski, co tem mniej zresztą razić może, że nie jest to „wyodrębnieniem Chełmszczyzny" ani przywróceniem podziałów moskiewskich naszej ojczyzny, lecz zostawieniem stanu rzeczy obecnego, w którym powiat Chełmski istnieje, a Chełm stanowi ośrodek duży i na siedzibę organizacji samorządowo-administracyjnej zupełnie stosowny.

Straszaki urojone nawet znikają już, gdy przechodzimy na południe do bardziej zresztą narodowo zwartej ziemi, sta-

nowiącej również część owej „gubernji Chełmskiej", a skupionej dokoła Zamościa. I tu istnieje pewna mniejszość ukraińska, a Polacy również nie mówią z małopolska, lecz w gwarze niemazurzącej, która wyznacza granicę tej ziemi podobnie jak Chełmskiej, od Lubelszczyzny, gdy granica jej z Chełmską przechodzi przez powiat Hrubieszowski, oddzielając od niej bogatsze okolice południowe. Tu dołączyć należy, jak to wyżej dowodzono, część powiatu Rawskiego z obecnego województwa lwowskiego dla względów komunikacyjnych. Zamość sam, jako ośrodek, jest niezbyt wielki, a jednak i historycznie zasłużony i dziś skupiający istotnie życie większej okolicy. To byłby powiat Zamojski.

Odeń za dawną granicą polityczną wyróżnia się przedewszystkiem obszar dziś absolutnie polski, choć o gwarze już przejściowej do lwowskiej, a powstały na ziemiach zapewne ongiś rusińskich skutkiem przesunięcia się granicy narodowej: powiat Rzeszowski.

Ku wschodowi odeń ciągną się dwa obszary o znacznej już, miejscami przeważającej, mniejszości rusińskiej: bardziej północna kraina Roztocza z Jarosławiem, oparta o stary polski szlak kolonizacyjny, idący wzdłuż południowej granicy byłej Kongresówki przez Cieszanów na Bełżec, i bardziej południowa ziemia Przemyska po obu brzegach Sanu, oparta na szlaku polskim równoległym ku Lwowu zdążającym. Dochodzi ona do pogórza karpackiego, gdzie się rozpościera kraina Łemków, której ścisłe wyodrębnienie nie jest możliwe, musi być ona złączona dla samych względów komunikacyjnych z nieco bardziej północnemi okolicami czysto polskiemi, bo stanowi tylko ich przedłużenie w góry, i nie ma bez nich ani ośrodka żadnego ani połączeń wewnętrznych drogowych. W ten sposób wszystkie wymienione powiaty mają większość polską, i wogóle z dotąd wymienionych jedynie Brzeski jej nie posiada.

Pozostaje do wymienienia kilka powiatów o ludności mieszanej polsko-białoruskiej. Zaraz za powiatem Brzeskim ku wschodowi ciągnie się swoista kraina Polesia z Pińskiem, narodowo nieokreślona, raczej białoruska. Odeń ku północy leży ziemia o przewadze wyraźnej białoruskiej: na pół poleskie jeszcze wybrzeże Jasiołdy i Szczary oraz nasze okolice Mińska z Nowogródkiem i Nieświeżem, stanowiące już krainę wyżynną: powiat Nowogródzki z ośrodkiem chyba w Słonimie.

Stąd za Niemnem ciągnie się t. zw. „korytarz", prowadzący do Dźwiny i granicy łotewskiej. Rozpatrywać go należy jako złożony również z dwu ziem: bardziej południowej z przewagą jeszcze polską na podłożu białoruszczyzny, od puszczy Nalibockiej do jeziora Naroczy-Białopole i bardziej północnej, stąd do Dźwiny, z Duniłowiczami lub Głębokiem jako ośrodkiem, o bardzo licznym elemencie polskim, którą ze względu na kierunek, w jakim zdąża, nazwaćby można powiatem Inflanckim.

W podziale przytoczonym brakuje napozór rzeczowego miernika. Istotnie, motywy utworzenia i odgraniczenia powiatów poszczególnych są różnolite: w jednym przypadku jest to terytorjalne promieniowanie jakiegoś ośrodka, w innym odrębność etnologiczna ludu, gdzieniegdzie względy gospodarcze, tu i ówdzie komunikacyjne i t. d. Ale rozpatrywane są one zawsze pod jednym względem: jako czynniki więzi lokalnej. Jaki zaś czynnik tam czy tu jest decydującym, bywa oczywiście różnie. Pewna doza dowolności w określeniu wagi i granic tej więzi zresztą nie może być wykluczona, gdy mamy do czynienia ze stosunkami ludzkiemi, zazębiającemi się i nie stojącemi w miejscu, bo we wszelkich klasyfikacjach zjawisk naturalnych granice zdecydowane o charakterze linji geometrycznej muszą być zawsze do pewnego stopnia konwencjonalne.

W świetle liczb wyżej uzasadniony projekt podziału administracyjno-samorządowego Rzeczypospolitej wyobraża następująca tabela.

	Powiaty.	Siedziba władz.	Obszar km. kw.	Ludność tys. (r. 1910)	Większość narodowa.
1	Kaszuby	Kartuzy	3.600	170	Polska.
2	Kociewie	Grudziądz	4.000	300	„
3	Bory	Chojnice	2.700	120	„
4	Krajna	Bydgoszcz	3.700	300	„
5	Chełmiński	Toruń	2.900	240	„
6	Dobrzyński	Lipno	2.000	120	„
7	Kujawy	Włocławek	3.200	320	„
8	Inowrocławski	Inowrocław	1.700	120	„
9	Pałuki	Wągrowiec	3.500	200	„
10	Poznański	Poznań	6.000	530	„
11	Kościański	Leszno	4.300	300	„
12	Jarociński	Jarocin	2.600	200	„
13	Gnieźnieński	Gniezno	3.100	220	„
14	Koniński	Konin	2.500	270	„
15	Kaliski	Kalisz	2.100	280	„
16	Ostrowski	Ostrów	2.700	220	„
17	Sieradzki	Sieradz	3.600	370	„
18	Łęczycki	Kutno	3.100	300	„
19	Łódzki	Łódź	2.300	850	„
20	Rawski	Tomaszów	2.300	230	„
21	Piotrkowski	Piotrków	4.500	380	„
22	Częstochowski	Częstochowa	5.900	600	„
23	Dąbrowski	Będzin	1.000	300	„
24	Oświecimski	Biała	1.100	190	„
25	Podhale	Nowy Sącz	5.500	500	„
26	Krakowski	Kraków	3.600	700	„
27	Miechowski	Miechów	3.500	390	„
28	Tarnowski	Tarnów	4.500	500	„
29	Posanie	Tarnobrzeg	3.200	260	„
30	Sandomierski	Sandomierz	4.300	450	„

	Powiaty.	Siedziba władz.	Obszar km. kw.	Ludność tys.	Większość narodowa.
31	S-to Krzyski	Kielce	5.600	480	Polska.
32	Radomski	Radom	3.900	340	„
33	Janowski	Kraśnik	2.400	180	„
34	Lubelski	Lublin	5.200	500	„
35	Puławski	Puławy	3.700	520	„
36	Łukowski	Siedlce	4.700	330	„
37	Mazowiecki	Mińsk	4.300	370	„
38	Czerski	Grójec	3.000	250	„
39	Warszawski	Grodzisk	2.200	230	„
40	Księżacki	Łowicz	3.200	300	„
41	Stare Mazowsze	Płock	3.700	310	„
42	Michałowski	Brodnica	3.400	220	„
43	Zawkrzyński	Mława	4.000	300	„
44	Zakroczymski	Nowy-Dwór	3.600	270	„
45	Wysokie Mazowsze	Łomża	4.800	300	„
46	Kurpie	Ostrołęka	3.200	160	„
47	Pojezierze	Suwałki	3.800	210	„
48	Grodzieński	Grodno	9.000	430	„
49	Inflancki	Duniłowicze	9.500	380	„
50	Białopole	Lida	17.000	600	„
51	Nowogródzki	Słonim	18.000	650	Białoruska.
52	Poleski	Pińsk	23.000	570	„
53	Brzeski	Brześć Podlaski	7.500	340	Rusińska.
54	Podlasie	Białystok	9.000	350	Polska.
55	Czerwone Podlasie	Biała Podlaska	5.500	310	„
56	Chełmski	Chełm	5.000	400	„
57	Zamojski	Zamość	6.000	500	„
58	Roztocze	Jarosław	3.000	280	„
59	Rzeszowski	Rzeszów	2.200	300	„
60	Łemki	Jasło	3.700	370	„
61	Przemyski	Przemyśl	3.700	430	„

Mimochodem tylko stwierdzaliśmy wyżej, że miasta będąc ośrodkami życia prowincjonalnego, nie powinny być żadną miarą wyodrębniane w osobne jednostki administracyjno-samorządowe z powiatów czy też „ziem“, stanowiąc jeno wewnątrz nich gminy miejskie równorzędne z gminami wiejskiemi, a jedyny z tej zasady wyjątek poczyniliśmy tylko dla miasta stołecznego, jako ogniskującego życie całego narodu i przeto mniej zdolnego do funkcji specjalnej organizowania jakiejś poblizkiej okolicy. Zasada ta wywołuje jednak u nas szczególnie ostre spory polityczne ze względu na poglądy w sprawie tej stronnictw miejskich, głównie robotniczych, a przeto wymaga szczegółowszego uzasadnienia.

Przedewszystkiem atoli należy stwierdzić zwyczajną absurdalność stanowiska przeciwnego. Nie do wyobrażenia poprostu jest jakaś ziemia lub prowincja, abstrahowana od

swojego ośrodka stołecznego: ziemia Płocka bez Płocka, Lubelska bez Lublina i t. d., jak gdyby ziemia ta nie złożyła się właśnie na wytworzenie dla się tego ośrodka. Niejednokrotnie wprawdzie wyrażaliśmy tu podziw dla zasadniczej słuszności wielu urządzeń średniowiecznych i dostrzegaliśmy istnienie w czasach obecnych pewnej reakcji w ich kierunku. Wszelka jednakże przesada w tym względzie, niewolnicze naśladownictwo wzorów, tak przecież od nas odległych w czasie, iż nawrót do każdego musi być specjalnie usprawiedliwiony i z stosunkami obecnemi skonfrontowany, byłby przecież nierozsądny. A w przykładzie wyodrębniania miast w jednostki oderwane od okolic ich wiejskich mamy poprzez ustawodawstwo niemieckie, u nas bezkrytycznie zastosowane, prostą recepcję urządzeń ściśle związanych z podziałem społeczeństwa stanowym. Wypadało nam coprawda stwierdzać odnowienie się obecne tego podziału w dzisiejszem społeczeństwie „związków", opartych na klasowej lub zawodowej jego specjalizacji. Rozszczepienie się wszakże tego społeczeństwa na grupy korporacyjne może być tylko do pewnego stopnia faktem pożądanym, gdy zaś przechodząc w zasadę główną tamuje możność reprezentacji pewnych interesów innych kategorji, niż zawodowe, zaczyna być dla całości społeczeństwa szkodliwe i jednostronne. To właśnie zachodzi w danym wypadku.

O ile bowiem miasta stanowić mają osobne korporacje w znaczeniu bezpośredniego stosunku ich z centralną organizacją państwową, to niewątpliwie niektórym specjalnym interesom grupowym, w miastach reprezentowanym, daje pewne przywileje, coprawda wobec obecnego zróżniczkowania się ludności miejskiej tylko pośrednie, przez osiągnięcie wpływu tych interesów grupowych na zarząd poszczególnych miast: a więc interesom przemysłowo-handlowym, klasowo-robotniczym, a poniekąd narodowościowo-żydowskim, choć to ostatnie, wywołując przeciwdziałanie większości polskiej tychże miast, mniej w rachubę wchodzić może, niż się niejednemu wydaje. Że zaś rządom szlacheckim przedrozbiorowym zarzucało się zatracenie dla przesłanek egoistyczno-stanowych znaczenia miast i żywiołu miejskiego w Polsce, tedy uzyskiwanie tych przywilejów przez miasta obecnie nie tylko nie wywołuje właściwego odporu, ale raczej przeciwnie cieszy się sympatjami dzisiejszego społeczeństwa, a przedewszystkiem naszej, miejskiej naogół u szczytów swoich, inteligencji, zwłaszcza w okresie niejakich trudności aprowizacyjnych i podatkowych, powodujących pewne antagonizmy wsi a miasta. Atoli takie rozumowanie, oparte na niedość skontrolowanej analogji historycznej, dziś jest zgoła niesłuszne i niewczesne. Interesowi miejskiemu, o ile wogóle jest na przestrzeni Rzeczypospolitej jednolitym czyli spajającym różne warstwy miejskie, nic nie grozi. Wprost przeciwnie, raczej ogólny interes wiejski, po upadku szlachty i wobec niedorozwoju

intelektualnego ruchu ludowego niedość reprezentowany w centrali mózgowej społeczeństwa, a więc i w organizacji rządowej państwa, wymagałby pewnej osłony. Na przykładzie urządzeń samorządowych jest to zupełnie widoczne, gdy bez wahania przyznaje się duże prawa autonomiczne miastom w postaci np. wybieralności burmistrzów, a również bez wahania odejmuje się je samorządowi ziemskiemu.

Wszakże o wiele poważniejszym od tego motywem w ustaleniu właściwego stosunku miast a wsi w samorządzie jest nadwyrężenie przez rozdział ich administracyjny pewnych interesów jeszcze ogólniejszych, na którem tracą nawet specyficzne interesy zarówno miejskie, jak wiejskie. Z rozdziału tego wynikają przedewszystkiem nader poważne usterki w gospodarce samorządowej, które już dziś pospolicie odczuwamy. Biorąc dla przykładu sprawy drogowe, czyż nie absurdalnem jest, że o komunikacjach wiążących miasto a okolicę jego decyduje jednostronnie ta okolica tylko, gdy miasto, wyodrębnione z powiatu w osobną jednostkę samorządową, wprawdzie ma tę pozorną korzyść, że nic na budowę ich nie wykłada, ale o nich i nie stanowi wcale. A że w miastach potrzeba dobrych komunikacji rozwija się wcześniej, niż we wsi, godzącej się z odwiecznemi drogami „polskiemi", i że dla miast w stosunku ich naturalnym ze wsią, o ile ma być żywy i owocny, a powodować ma uprzemysławianie się gospodarstwa krajowego, dobre komunikacje są istotnie bardziej potrzebne, niż dla wsi, któż tedy na tem rzekomem uprzywilejowaniu miast korzysta? naród bowiem jako całość napewno traci.

To samo dotyczy każdego innego działu gospodarki samorządowej. Weźmy dla przykładu szpitalnictwo, a wyobraźmy sobie, że miasto albo liczy pasożytniczo na to, że w jego obrębie ześrodkuje powiat szpitale swoje, — a w tym wypadku pozbawi się wpływu na odnośną dziedzinę zaspakajania potrzeb ludności i uświadamiania ich powiatowi,—albo na własną rękę poprowadzi odnośną pracę, — a w takim razie spowoduje rozdwojenie jej i zbędny a kosztowny wysiłek społeczny. W dziedzinie szkolnictwa zawodowego czy wieś, pozbawiona współdziałania miasta, zdobędzie się dość szybko na zrozumienie potrzeby szkół takich, które tworzą z ludności wiejskiej miejską, co leży w obopólnym przecież interesie? a miasto czy będzie w stanie je tworzyć samo, przeważnie przecież dla dzieci wsi? O ile miasto jest kulturalnie o wiele więcej od okolicy rozwinięte, na razie w zespoleniu ze wsią wskutek jej przewagi w samorządzie może będzie tracić, — z góry należy powiedzieć, że byłyby to niesłychanie rzadkie wyjątki tak wobec stosunkowo równego u nas poziomu wsi a miasta, jak dużego uznania wsi dla inteligencji mieszczan, — to na dalszą metę kolosalnie zyskuje. Przecież powołaniem miasta jest być ogniskiem pracy gospodarczej i intelektualnej całej okolicy, związek miasta z nią jest nierozerwalny. A więc

i dla całej inteligencji poszczególnej ziemi, czy skupia się w mieście czy jest rozproszona po wsiach, miasto stanowi ośrodek naturalny porozumiewania się, współdziałania i promieniowania. Oddzielając miasto ode wsi różnością zainteresowań administracyjno-samorządowych i z niemi związanych gospodarczych oraz kulturalnych, inteligencję miejską skazujemy na zacieśnienie się, wypaczenie jej powołania, a niekiedy wegetację oraz powodujemy albo brak łączności duchowej jej z inteligencją wiejską, albo też, o ile ta łączność zostanie utrzymana, brak łączności w dziedzinach wielu inteligencji wiejskiej z ludem, co się i dziś niekiedy daje zaobserwować.

Wraz z ogólnonarodowym interesem kulturalnym na wyodrębnieniu miast z organizacji ziemskiej oczywiście najwięcej traci inteligencja zarówno wartości (poziomu), jak znaczenia (roli politycznej). Ale niepodobna twierdzić, żeby zyskiwały inne grupy społeczne. Lud wiejski rolniczy, zwykle opowiadający się przeciw wyodrębnieniu miast, w ten sposób wprawdzie komplikuje swoje zadania administracyjne, ale też i przez to samo, ucząc się rozumienia całokształtu interesów ziemi, potęguje się intelektualnie. O ile każde znaczniejsze miasto zorganizujemy osobno od okolicy wiejskiej, spowodujemy zasklepienie się jej w interesie rolniczym, a więc stracimy ją dla spraw całokształtu. Na tem zaś stracą interesy miejskie, w tej okolicy istniejące. Przecież niema dziś muru pomiędzy miastami a wsią. Są przedewszystkiem wzajemnie dla siebie rynkiem zbytu, i nie jest dobrze, żeby chłop wiozący produkty na targ w swojem mieście albo agent handlowy lub kupiec wędrowny w swojej okolicy czuli się cudzoziemcami. Miasto i wieś nie są bynajmniej rozgraniczone społecznie. Wobec tego zerwanie nici wiążących je szkodzi wszystkim poszczególnym interesom grupowym. Rolniczym o tyle, że liczną mamy warstwę mieszczan - rolników, która przez wyodrębnienie miast traci współdziałanie rolników ze wsi, ci zaś są osłabieni liczebnie. Więcej jeszcze szkodzi to interesom miejskim, bo zawsze zostają i miasta niewyodrębnione, które przez wyodrębnienie miast większych, zwłaszcza gdy spowoduje to naturalnie rozumienie samorządu ziemskiego, jako wiejskiego, poddane zostaną hegemonji wsi, na czem przecież zarówno interesy całokształtu, jak i specyficzne interesy miejskie szerzej ujęte niewątpliwie ucierpią. W samorządzie ziemskim miasta nieowyodrębnione uzyskają reprezentację znikomą, niezdolną obronić swoich postulatów ani wogóle oddziałać na jego kierunek, a miasta większe utracą naturalną rolę przewodzenia mniejszym, co osłabi je w konsekwencji wobec państwa pomimo przywileju wyodrębnienia. A więc i stronnictwa, organizujące ugrupowania zawodowe miejskie w samorządzie ziemskim nie będą mogły zdobyć reprezentacji, a przez to i nie będą miały zachęty do organizowania danej grupy ludności poza murami miasta wyodręb-

nionego, co oczywiście odbije się ujemnie na interesach grupowych rzemieślnika lub sklepikarza wiejskiego, robotnika rolnego i t. d. oraz znaczeniu stronnictw, które bronią ich, jak socjalistów, narodowej partji robotniczej i in. Czy dla zdobycia nieco większej powagi natychmiastowej w samorządzie miasta wyodrębnionego opłaca się im zaniedbywać korzyści większe, któreby wyrosły dla nich z podjęcia się roli organizacyjnej w okolicy, mając oparcie o toż miasto, a zachętę do tej roli w jego niewyodrębnieniu? Zwłaszcza, że poświęcanie tych korzyści rozmaitych wcale nie prowadzi do lepszego zaspakajania potrzeb ani miast wyodrębnionych ani wyodrębnionej okolicy. Jak wszelka nienaturalność, ten sztuczny rozdział sprowadzi raczej skutki chorobliwe dla nich samych, co już poniekąd widzimy: wyodrębnienie miasta powoduje w samorządzie przewagę nad interesem ogólnomiejskim antagonizmu poszczególnych grup miejskich, i to samo na wsi, czyli większe rozbicie społeczne.

Wszystkie te względy przemawiają za tem, że wzorem krajów romańskich należy u nas łączyć w ziemie gminy wiejskie i miejskie. Przykład przeciwny, anglosaski, ma w ojczyźnie uzasadnienie specjalne, gdyż miasta, zawierając aż 88% ludności, grają tam inną rolę, niż u nas. Właściwie i konstytucja nasza nie daje uzasadnienia do wyodrębnienia miast, wyliczając bowiem imiennie organizacje samorządu, nie wymienia miast wyodrębnionych, a jest przecież to szczególna postać samorządu, która powinna była w wykazie tym być uwzględniona, gdyby prawodawca sobie jej istnienia życzył: ten zaś mówi tylko o gminie miejskiej, a nadto wyraźnie stawia ją równorzędnie z wiejską w stosunku do powiatu, wzgl. województwa. Tedy podziału gmin miejskich na rozmaite kategorje i względnego wywyższenia ustawowego względem gmin wiejskich konstytucja nasza nie usprawiedliwia.

Argumenty powyższe wydają się nie znosić wyjątków. Jakąkolwiek bowiem postawilibyśmy granicę liczebną pomiędzy miastem wyodrębnionem a niewyodrębnionem, czy to będzie 100 tys. ludności czy 15, wywoła ona wrażenie krzywdy w miastach niewyodrębnionych i dążność do obniżenia tej liczby. Imiennie zaś tylko Kraków, Lwów, Poznań, Wilno i Łódź zasługują ze względu na szersze promieniowanie i rolę kulturalną ogólnopaństwową na pewne ustawowe przywileje. Nie w postaci jednak wyodrębnienia z samorządu ziemskiego, w którym rola tych właśnie miast byłaby szczególnie dodatnia i które jeszcze więcej, niż Płock, Częstochowa lub Lublin, przyciągają do siebie organicznie okolicę. Lwów i Wilno stanowią o polskości swojej ziemi, Łódź o jej uprzemysłowieniu, Kraków i Poznań są jej szczególnie wybitnym wyrazem. O ewentualne pokrzywdzenie ich interesów miejskich przez samorząd ziemski, gdzie reprezentacja ich byłaby liczebnie silna, a kulturalnie dominująca, nie może być w tych warunkach najmniejszej obawy.

Zdaje się, że cała kwestja wyodrębnienia miast straciłaby swą ostrość, gdyby w myśl naszych postulatów rozwiązanaby została sprawa wielkości terytorjalnej powiatu. Dzisiejszy bowiem samorząd powiatowy w wielu wypadkach jest zupełnie jednostronny, gdyż znaczna część powiatów nie zawiera poważniejszych ośrodków miejskich, skupiając prawie wyłącznie ludność rolniczą, i jej tylko potrzeby ma na względzie, a to odstrasza miasta od łączności administracyjnej z powiatami. Właśnie zaś chodzić powinno o takie ukształtowanie terytorjalne powiatu, ażeby posiadał on poważny ośrodek kulturalny i żeby ludność miejska jego stanowiła odłam liczebnie silny. To zaś jest do osiągnięcia u nas, przyjmując dla powiatu wielkość przybliżoną departamentu francuskiego.

Nie przesądza jeszcze postulat niewyodrębnienia miast z powiatów, czy ustawa o gminie powinna być ta sama dla gminy miejskiej, jak wiejskiej, czy też nie. Przystępowaliśmy do opracowania jej projektu w przeświadczeniu, że raczej powinny być odmienne. W toku opracowania okazało się to niedogodne. Szereg postanowień musi być identyczny, jak np. o obywatelstwie gminnem. Muszą być wprawdzie i różnice. Na wsi zebrania gminne mają jeszcze swoją rację bytu, gdy w miastach są anachronizmem i t. d. Tego rodzaju rzeczy mogą być jednak uwzględnione w jednej ustawie, jak to widzimy we francuskiej ustawie municypalnej, wspólnej dla gmin miejskich i wiejskich, a jednak wprowadzającej odmienne postanowienia dla różnych gmin stosownie do liczby ich zaludnienia. Przyzwyczajeni jesteśmy wprawdzie do innej nomenklatury władz miejskich (magistrat, burmistrz i t. d.), ale dla niej nie warto zachowywać odrębności ustawowej miasta. To też proponujemy dalej jej ujednostajnienie. Wiąże się to jednak z tem, że ramy ustawy gminnej muszą być dość szerokie i luźne, ażeby w nich mogła się rozwijać skomplikowana gospodarka miejska i mniej zawiła wiejska, będąc w razie wydatności jednakowo zgodne z literą prawa. Jest to do osiągnięcia za pomocą prostoty organizacji gminy, która stanowi atoli postulat konieczny niezależnie od tego, czy ustawę przeznacza się dla gmin wiejskich, czy też miejskich. I to właśnie, żeśmy konstruowali organizację prostą, doprowadziło, nas do jedności ustawy gminnej.

Formy, w jakie samorząd w kraju danym jest ułożony decydują w stanowczej mierze o wartości jego i faktycznem znaczeniu w ustroju państwowym. Mogą one zniweczyć jakąkolwiek rolę jego, a nawet wytworzyć zeń czynnik ujemny. Ludność bowiem nie jest skłonna do oceniania rozmaitych zasad ustroju, a m. in. zasady samorządowej, w oderwaniu, lecz według tego, czy aktualny sposób wcielenia tych zasad w życie odpowiedni jest do pojęć i nastrojów ludności czy nie. To też np. w naszej dzielnicy małopolskiej zasada samorządu ma w szerokich warstwach ludności stosunkowo niewielkie uznanie, oczywiście nie dlatego, żeby miała istot-

nie samorządność wrogą być z natury jej poczuciu prawnemu, ale dlatego jeno, iż faktycznie istniejące formy dotychczasowe samorządu tamecznego, na których wzorze kształtowało się pojęcie ludności o samorządzie wogóle, wychowały w niej głębokie doń rozczarowanie. Gdy odczuwała ona, że w postaci opodatkowania łoży na utrzymanie gmin i powiatów, że zaś jednocześnie wskutek t. zw. dwutorowej administracji kompetencja samorządu jest szczupła, a w ramach tej kompetencji wobec obowiązującej ordynacji wyborczej głos szerokich warstw nie osiąga dla nich wyraźnej korzyści i ulega supremacji warstwy sztucznie uprzywilejowanej w okresie, kiedy już jej naturalne a wyłączne przewodnictwo narodowi minęło,—gdy z drugiej strony administracja polityczna, mająca przewagę władzy wobec samorządu, jednocześnie, jak w państwach policyjnych wogóle, dążąc do niwelacji obywateli, umiała niekiedy być bardziej od samorządu demokratyczną,—rodziła się oczywiście w ludności nie tyle dążność do reformy ustroju samorządowego, ile poprostu wątpliwość, czy z dwu administracji politycznej a komunalnej nie należałoby raczej jednej usunąć,—a tą administracją zbędną rzecz jasna mogła być tylko komunalna.

Stąd wynikło, że niemal wyłącznie w warstwach „uprzywilejowanych" Małopolski trwa zrozumienie dla powagi samorządu w ustroju państwowym, przez co zidentyfikowany on poniekąd został w ujęciu warstw ludowych z wstecznictwem, — i to o tyle bez względu na formę jego, że gdy w chwili przełomu politycznego warstwy ludowe w Małopolsce doszły do władzy, bynajmniej nie zatroszczyły się o demokratyzację prawa wyborczego w samorządzie (pomijając „czwarte koła" w gminach i wcielenie obszarów dworskich do gmin wiejskich), ale poprostu pominęły go wszelką uwagą, pozostawiając mu dogorywanie śmiercią naturalną i skupiając wysiłki jedynie koło tak wątpliwej wartości obsadzania stanowisk rządowych i urzędniczych. Osobliwe, że nawet ludzie wznoszący się wysoko ponad przeciętność grzeszą tam identyfikacją samorządu z potwornemi formami jego austrjackiemi, a politycy niekiedy grają na niechęci doń ludności.

Potężnym zaś wpływem dzielnicy poaustrjackiej w państwie tłómaczy się, że najsamprzód zawieszono samorząd w całej b. Galicji wschodniej, zawieszono wybory samorządowe w b. Galicji zachodniej, wobec czego kadencja trwa tam już lat kilkanaście, następnie wobec rozsypywania się rad powiatowych zaczęto zastępować je komisarzami „tymczasowymi", jednocześnie zawieszono faktycznie wszelką poważniejszą pracę władz centralnych nad przygotowywaniem nowych ustaw samorządowych, a ukoronowano to zawieszeniem nowych wyborów po gminach i powiatach b. Kongresówki, pomijając już skwapliwe pozbawianie samorządu źródeł dochodowych, jak zwalnianie podatków od dodatków

komunalnych, „zasilenie“ finansów miejskich i wreszcie „uregulowanie“ skarbowości komunalnej, oparte na niechęci i nieufności do samorządu oraz na wyzyskaniu słabości jego i z góry dokonanej dezorganizacji.

W tych faktach przejawiają się skutki zupełnie, jak się zdaje, świadomej polityki panujących dotąd nad nami systemów policyjnych. Gdy Prusy za pomocą sztucznej konstrukcji samorządu usiłowały pozyskać czynne współdziałanie społeczeństwa z niezależnym odeń faktycznie tradycyjnym kierunkiem państwa, a Moskwa poprostu tłumiła samorządność społeczną, Austrja, zawsze posłuszna zasadzie: dziel i rządź, dążyła do zdyskredytowania samorządności w oczach samego społeczeństwa. Państwa naturalne usiłowały nadać ludności organizację odpowiednią, tu umyślnie ją i celowo wypaczano. W myśl tejże austrjackiej zasady postępowała więc i Moskwa, świadomie zmierzając do rozsadzania społeczeństwa polskiego za pomocą odpowiednio spreparowanej ustawy gminnej, a Rzesza do dezorganizacji lokalizmów za pomocą bardziej demokratycznej ustawy wyborczej związkowej od państw poszczególnych.

Są to jaskrawe przykłady niezgodności permanentnej ustroju samorządowego z zasadą samorządności. Ale i na gruncie państw naturalnych zdarza się rozbieżność ta sporadycznie wszędzie, a okresowo w spadku po absolutyzmie królewskim,—wogóle więc mówiąc, częściej i w stopniu większym, aniżeli przeciwstawność ustroju faktycznego do naturalnego w budowie władz centralnych. Bądź cobądź, jak odróżniać należy w całym ustroju państwa, a nawet w jego składzie terytorjalnym i ludnościowym stan faktyczny od naturalnego, tak samo poprzedni rozdział pracy niniejszej, dowodzący zasady samorządu, o tyle może być przekonywujący, o ile z abstrakcji ściągnięta do życia realnego, wleje się w kształty konkretne dla danego środowiska i epoki naturalne, tworząc przeto nie taki lub inny formalny tylko, lecz samorząd tak zorganizowany, ażeby w tych właśnie kształtach był rzeczywistym—w znaczeniu terminów tych, użytem wyżej wobec państwa, władzy i prawa.

Już na przykładzie ustalenia stopni samorządu, to znaczy liczby ich i terytorjalnego zakresu, przekonać się wypadło, jak naturalność organizacji wewnętrznej państwa i dążność do oparcia jego na czynnej świadomej współpracy jak największej liczby obywateli zależną jest od szczerego postawienia tych kwestji. O ile chodzi o zasadę samorządu i samorządności, niema ona prawie dzisiaj w Polsce przeciwników jawnych i otwartych, miała ich najwyżej w okresie tworzenia niepodległości, dziś wszyscy są za samorządem. Działacze samorządowi czują się nawet nieco zdezorjentowani, widząc, jak wczorajsi ich zajadli przeciwnicy przedzierzgnęli się nagle w niekłamanych przyjaciół, z których ust samorząd nie schodzi. Ale niema bardziej dlań niebezpiecznych wro-

gów od tych, co krzewiąc rzekomo samorząd podstępnie szczepią mu zarazki uwiądu i depopularyzacji. Bo różniąc się napozór od istotnych samorządowców w szczegółach, będących do dyskusji i nie mających decydującego znaczenia, łatwo wprowadzają nieorjentującą się w nich szeroką opinję w błąd, z którego następnie niema wyjścia. Sprowadzenie kompetencji samorządu do poziomu gminy wiejskiej, rozbicie jej na cztery aż stopnie, bez określenia ich roli i podziału władzy, zresztą wogóle iluzorycznej, a nadanie każdemu terenu działania nie mającego podstaw w życiu i więziach naturalnych ludności,—jest to droga do zamknięcia społeczeństwu dostępu do ofiarnej i odpowiedzialnej twórczości państwowej. A w naszych właśnie warunkach przedewszystkiem musimy z konieczności nie tamować, ale pobudzać ile sił aktywność państwową szerokich kół społecznych i poszukiwać sposobów na jej najbardziej wybujałe ujawnianie się. Żadne bowiem państwo ostać się nie może, jeśli nie będzie miało oparcia o jakąś znaczną, czynnie lojalną warstwę obywateli, którą samorządność jeno wyrobić może.

Poza wymienionemi i rozpatrzonemi kwestjami stopni samorządu i tych stopni obrębu przestrzennego, sposób rozstrzygnięcia czterech jeszcze kwestji dla samorządu zasadniczych stanowi probierz żywotności jego organizacji. Po-pierwsze, ordynacja wyborcza decyduje, o ile ludność będzie upatrywała w nim istotnie samorząd, swój samorząd. Po-drugie, ustrój jego władz i sposób ich powołania stanowi o ich autorytatywności dla wyborców i o tem, czy będą widzieli w nich wykwit swojej woli, z poczuciem ich prawnem zgodny. Po-trzecie, kompetencja samorządu, sfera jego działalności i w tej sferze stopień uprawnień odpowiada na pytanie, czy jest on zrębem budowy państwowej czy też podrzędnem zgoła, przygodnem niemal, uzupełnieniem jej bodaj czy nie fakultatywnem, a przeto czy ludność będzie go traktowała z właściwą powagą, zainteresowaniem i najlepszych sił poświęceniem. Wreszcie, po-czwarte, sposób, w jaki ustawodawstwo zapewnia spojenie samorządu z całokształtem państwowym, w jaki nie daje mu ugrzęznąć w prowincjonalnej martwocie, swawolnych intrygach domorosłych ambicjuszów ni w partykularyzmie zaściankowym, bądź tworzy zeń czynnik postępu, twórczości, inicjatywy, ofiarności i wznosi społeczeństwo na wyższy poziom, bądź też „biurokratyzuje" samorząd, a destruuje jego rolę cywilizacyjną i uspołeczniającą.

Wszystkie te kwestje, podobnie jak sprawę stopni samorządu, rozstrzyga w zupełności nasza ustawa konstytucyjna, będąca, jak to niejednokrotnie stwierdzaliśmy, najwyższym wzlotem narodowym Sejmu Ustawodawczego, pomimo kosmopolitycznego ujęcia i wszelkich usterek prawnych, rozstrzyga formalnie w sposób, w jaki dla względów rzeczowych powinny one być ujęte. Kwestja prawa wyborczego

w samorządzie jest zupełnie jasno zdecydowana przez ustanowienie równości praw obywatelskich. Jest jej jedynym możliwym wnioskiem logicznym i praktycznym prawo głosowania w samorządzie powszechne i równe. Obowiązującym pod tym względem jest art. 96 konstytucji poza wszelkiemi wątpliwościami, mówiący o równości wszystkich obywateli wobec prawa, prawa wogóle, a więc i prawa państwowego. Pojęcie zaś równości praw politycznych wyjaśniają szczegółowo art. 12 i art. 14. Z zestawienia ich wyraźnie tedy wynika, jak rozumieć należy równość obywateli wobec samorządu. Charakterystyczne jest nadto, że artykuły te, umieszczone pomiędzy innemi dotyczącemi Sejmu, — w rozdziale o władzy ustawodawczej, gdzie i samorząd jest wspomniany (art. 3), — nie wymieniają iż tylko wyborów sejmowych dotyczą, gdy artykuł 36, ustalający inne zasady prawa wyborczego specjalnie dla Senatu wyraźnie go wymienia (art. 12: „prawo wybierania ma każdy obywatel" i t. d.; art. 36: „prawo wybierania do Senatu ma" i t. d.), tak, iż należy mieć wrażenie, że art. 12 i 14 mają znaczenie szersze, dotycząc wszelkich wyborów publicznych w Rzeczypospolitej, wyjąwszy Senat, wobec czego właśnie art. 67 i 76 poprzestają na ogólnikowem postanowieniu „obieralności" rad samorządowych i wybieraniu przez „ludność" sędziów pokoju. Naciągniętą tedy byłaby może nawet restrykcja, iż prawo wyborcze do rad samorządowych przysługuje tylko tak lub inaczej określonym ludziom miejscowym, to znaczy przynależnym do gminy, urodzonym w niej lub tu zamieszkałym od roku czy dłuższego czasu. Dałoby się ją wprowadzić jedynie w tym wypadku, jeżeli wyrazowi „zamieszkuje" w okręgu wyborczym przynajmniej od przedednia ogłoszenia wyborów w Dzienniku Ustaw, nadamy w wyborach samorządowych znaczenie terminu obywatelstwa gminnego, nie później uzyskanego. I ta restrykcja dotyczeć może wszakże jedynie prawa wyborczego czynnego, gdyż bierne wyraźnie art. 96-ym zastrzeżone dla wszystkich obywateli państwa wyrazami: „urzędy publiczne są w równej mierze dla wszystkich dostępne". Wprawdzie bezpośredni dalszy ciąg tegoż artykułu zawiera dodatek: „na warunkach prawem przepisanych", ale niepodobna nadać mu szerszego znaczenia, niż żądanie kwalifikacji fachowych, do pełnienia urzędu niezbędnych. Na podstawie więc tego dodatku wolno ustalić w drodze prawodawczej, iż wójt gminny musi umieć pisać, a zawiadowca ruchu kolejowego być inżynierem czy sędzia prawnikiem, ale oczywiście niewolno ścieśniać tej dostępności urzędu publicznego innym cenzusem. Ci więc co pragnęliby ustalić zasadę np., że wójt musi być osobiście zdolnym do odpowiedzialności materjalnej za ewentualne straty gminy wynikłe z przeoczeń lub nadużyć w jego gospodarce publicznej, muszą z tą myślą pożegnać się. Niema tedy podstaw prawnych i do ustalenia cenzusu zamieszkania, jako warun-

ku biernego prawa wyborczego, zwłaszcza iż prawodawca jednym wyrazem mógł go wprowadzić, jeśli uważał za stosowny: mianowicie w art. 66, mówiąc o urzędach samorządowych opiera je na „udziale obywateli powołanych drogą wyborów", nie na udziale „obywateli miejscowych", więc obywateli państwa, mających prawa polityczne, bez żadnych zastrzeżeń specjalnych, z wyjątkiem ewentualnych art. 96 dopuszczonych wymagań kwalifikacji fachowych.

Czy zasady konstytucji w tej mierze są rzeczowo słuszne? O ile chodzi wogóle o powszechność i równość prawa głosowania, niewątpliwie przeroślismy możność ich niestosowania w wyborach publicznych. Nie oznacza to wprawdzie, żeśmy już dorośli do stosowania ich należytego. Z tej kontrowersji wynikają dwa przeciwległe, a jednak równorzędnie istniejące wady ciał powołanych u nas w drodze wyborów powszechnych i równych, czyniące je w szczegółach niedość pewną drogą do osiągnięcia naturalnej dla warunków naszych reprezentacji ludności. Pierwszą jest to, że nie daje się już ona wprawdzie skrzywdzić formalnie przez uszczuplenie jej praw wyborczych, ale w stosunkach rzeczywistych, o ile chodzi o masy mniej aktywne, mniej wyrobione, mniej krytyczne, obserwujemy na każdym bodaj kroku, że udział ich w głosowaniu nie odbija się nie tylko w stosunku arytmetycznym, ale nawet w stosunku do rzeczywistego znaczenia społecznego w reprezentacji, że efekt głosowania powszechnego i równego niezbyt różni się od takiego, gdyby prawa wyborcze były ograniczone lub zróżniczkowane cenzusem. Bowiem powszechne prawo głosowania jest przywilejem dla grup, bardziej umiejętnych w sztuce zdobywania głosów i mandatów, a takiemi grupami częstokroć są właśnie odpowiadające rozmaitym cenzusom. Z tem zaś łączy się wada druga, że jednocześnie reprezentacji, powołanej przez głosowanie powszechne i równe, właśnie brakuje zrozumienia istotnej wagi społecznej grup „cenzusowych" i wogóle znajdujących się w mniejszości, a upojenie swą siłą arytmetyczną niekiedy większość „niecenzusową" i jednorodną pozbawia zdolności do wyzyskania walorów kulturalnych i znaczenia gospodarczego owych grup oraz do ustalenia może nazbyt dla się jeszcze skomplikowanej linji postępowania społecznie kompromisowej, politycznie równej i ciągłej, kulturalnie względnie zdrowszej, wobec czego dopiero po ujemnych wynikach zarządzeń poznaje ludność „niecenzusowa" błędność zbytniego uproszczenia i w sobie skondensowania dobra ogólnego. Gdyby te dwie wady działały według jakiegoś miernika, wypadkowa mogłaby dać rezultat pomyślny. Częstokroć wszakże zdarza się, że skutkując obie naraz rodzą jednocześnie pierwsza owiniętą w demagogję prywatę i ciasną klasowość, druga frazeologję i nizki poziom pracy.

Szukając lekarstw na te dolegliwości, pierwsze upatrujemy właśnie w powszechnem i równem głosowaniu w sen-

sie ich wartości wychowawczej, dającej pewność, iż przeżywamy zaledwie okres przejściowy nieopanowania rzeczowego praw przez ludność, które przez bieg doświadczeń zostanie zmniejszone. Główną zaletą demokracji jako systemu jest, że au bout du compte pomimo doraźnych usterek pracy prowadzi do uobywatelenia i arystokratyzuje szerokie masy. Zresztą, jak zaznaczyliśmy, w zasadzie powszechnego i równego głosowania nie daje możności poczynić wyłomu ani ustawa ani życie. Godne jest jednak podkreślenia, że ustawa konstytucyjna innych zasad głosowań samorządowych nie ustala, a przeto nie nakazuje koniecznie ich bezpośredniości, tajności, proporcjonalności, dając możność wyboru pomiędzy szeregiem rozmaitych systemów, a w nich szukania drugiego, bardziej doraźnego, środka przeciw wadom wymienionym obecnej formułki politycznej w wynikach jej stosowania.

Uważa się wprawdzie, że zasada głosowania pięcioprzymiotnikowego jest największą zdobyczą demokracji i że przeto ją należy wszędzie, gdzie jest to możliwe, stosować. Tymczasem dotyczy to w istocie tylko, jak też to konstytucja nasza zastrzega, jedynie zasad powszechności głosowania i jego równości z wyżej zaznaczonemi zastrzeżeniami. Inne przymiotniki są tworem bardziej wypadkowym i nie w tej mierze obowiązującemi. Dotyczy to przedewszystkiem zasady proporcjonalności wyborczej. Owo bowiem arytmetycznie ściślejsze odzwierciadlenie—nie tyle opinji, co złożonych głosów, zależne jest w wynikach od systemu. Wiadomo np., że gdy w głosowaniu na 14 np. posłów wolno na jednej kartce zamiast 14 nazwisk wymienić jedno 14 razy,—system ten praktykowano w Warszawie za okupacji,—to wynik może być zupełnie nieoczekiwany i nieusprawiedliwiony. To samo dotyczy stosowania tej zasady w małem gronie osób (np. w wyborach przez sejmiki wydziału powiatowego w województwach Poznańskiem i Pomorskiem) albo w wyborze proporcjonalnym małej ilości osób (np. gdy okrąg wybiera 2 lub 3 posłów). Bądź cobądź proporcjonalność, którą uważano za sposób na reprezentację mniejszości, w tym kierunku w słabym stopniu usprawiedliwiła nadzieje w niej pokładane, niż we wprost przeciwnym: w opanowaniu wyborów właśnie przez grupy wielkie i szeroko rozgałęzione, a nadto zupełnie bezimienne, nieomal abstrakcyjne, więc i w małym stopniu odpowiedzialne. Proporcjonalność okazała się spotęgowanym rządem kilku konkurencyjnych lub układających się ze sobą zarządów partyjnych, które listy tworzą. W samorządzie więc, który po-pierwsze dotyczy wyboru małej ilości osób przez stosunkowo nieliczne ugrupowania ludności wady głosowania proporcjonalnego potęgują się, natomiast zalety—osłabienie tarć partyjnych, dokładność arytmetyczna przedstawicielstwa—zatracają się zupełnie. Przeciwnie, ten stosunkowo w wyborach parlamentarnych osłabiony przez proporcjonalność poziom namiętności partyjnych, gdy zastosowana zostaje ona w wyborach samo-

rządowych, okazuje się niebywale podwyższonym. Stronnictwa bowiem powstawały w odniesieniu do kwestji ogólno-państwowych i najczęściej ześrodkowywały działalność główną w stolicy. Proporcjonalność, zmuszająca ludność do grupowania się i w samorządzie na wyborach w stronnictwa, dopiero rozszerza krąg działalności i wpływów, jako najbardziej do wystawiania list zdolnych, stronnictw już istniejących, i sprzyja centralizacji i biurokratyzacji samorządu, jako faktycznie podlegającego stołecznym komitetom partyjnym. Tedy zasada proporcjonalności głosowania jest z istotą samorządu, przynajmniej gminnego, w zgodzie niekoniecznej. A to tembardziej, że o ile w sprawach ogólno-państwowych głosują duże zespoły ludności i stanowi częstokroć trudność techniczną wybór na posła odpowiedniej osoby i zastępuje się to wyborem kierunku politycznego z pozostawieniem wskazania osób zarządowi partji kierunek ten reprezentującej, to w sprawach codziennych lokalnych charakteru zgoła najczęściej niezależnego od ujęć politycznych, gdzie większe są i większe mają znaczenie antagonizmy osobiste i solidarność sąsiedzka, niż tarcie pomiędzy bonapartystami, katolikami i socjalistami, o żywotności i postępie pracy stanowi przedewszystkiem, technicznie zupełnie dostępny, wybór odpowiednich osób. Jeżeli więc wprowadza się tu proporcjonalność, to ktoś popularny na miejscu, jako inicjator jakichś meljoracji, ale będący jednocześnie np. ludowcem, bądź nie dostaje się do rady samorządowej, bo jest ludowcem, bądź też przeprowadza za sobą na tejże liście kilku partyjników niczem niezasłużonych na miejscu, dlatego że jest osobiście ceniony.

Ta sama różność zasadnicza wyborów parlamentarnych a samorządowych może skłaniać w tych ostatnich do kwestjonowania absolutnej nieodzowności zasady tajnego głosowania, poprostu ze względu na jego zbytnie w stosunkach gminy wiejskiej skomplikowanie. A na jednym że stopni wyborów samorządowych można ewentualnie zachować i pośredniość głosowania, a to ze względu na to, ażeby ludności nie przeciążać wyborami, których należyte pojmowanie przez ludność i wogóle znaczenie w tym razie maleje. Wogóle nie należy uznać za wskazane, ażeby ten sam system wyborczy obowiązywał w głosowaniu do rady gminnej, do rady miejskiej, do sejmiku powiatowego, do sejmiku wojewódzkiego, do Sejmu i do Senatu. Pozorne to uproszczenie wprowadza wbrew zamierzeniom pogwatwanie w stosunku wyborcy do ciał obieranych. Różnica ich zadań i charakteru powinna być zaznaczona wyraźnie w systemie głosowania dla samej orjentacji wyborcy i zasadniczo powodować stosowanie systemu, tym zadaniom szczególnym i charakterowi specjalnemu danego ciała odpowiadającego. Nadto, — że niema systemu głosowania bez wad, — stosowanie jednostronne i prostolinijne jednego ujaskrawia jego braki i potęguje, eksperymentowanie różnych systemów równoczesne prędzej prowadzi do zaciera-

nia ich kantów i wzajemnego uzupełniania się. W szczególności dla jednych wyborów, oczywiście tych, któreby były do tego najbardziej odpowiednie, stanowczo należałoby zastosować system wyborów grupowych. Kurjalność nie jest wprawdzie popularna, przeciwnie—uznana jest za przeżytek przywileju stanowego, zasadniczo rzekomo sprzeczny z zasadą równości obywatelskiej. Sprzeczność ta atoli bynajmniej zachodzić nie musi. Istotnie, zwykle wprowadzano kurje po to właśnie, ażeby niektórym grupom ludności dać głos większy, aniżeli się im liczebnie należy. Ale cel ten może być zastąpiony innym. Chodzi istotnie o to, ażeby różniczkowanie się przedstawicielstwa samorządowego nie odbywało się na tejże platformie, co w parlamencie. U nas niestety, zwłaszcza w miastach, stanowi ono minjaturę, a co zatem najczęściej idzie, parodję parlamentu. Jest to oczywiście zbędnem dwojeniem parlamentaryzmu: po cóż zaś mają istnieć parlamenty lokalne, gdy jest centralny; nie tyle to służy załatwianiu analogicznemu innych potrzeb, ile mierzeniu się na miejscu, w okręgach, sił, które walczą o przewagę w centrali, skąd wynikać mogą wobec różnicy układu sił w parlamencie krajowym a lokalnym zbędne komplikacje i szkodliwe tarcia, autorytetowi żadnego nie służące, a już w każdym razie rodzi się podrzędność samorządu wobec parlamentu nawet w sprawach różnorzędnych i wogóle naśladownictwo parlamentu w rzeczach, w których od samorządu wolno spodziewać się oryginalności. Najgorsza zaś, że przy stosowaniu w samorządzie tegoż systemu wyborczego, co w parlamencie, nie wchodzą doń ludzie — stosownie do specjalnych zadań jego — zasadniczo inni, lecz tejże kategorji, a mniejszej naogół wartości. Odmienne zaś zróżniczkowanie przedstawicielstwa samorządowego od parlamentarnego nie może zostać na niczem innem oparte, jak na ugrupowaniach ludności według t. zw. interesów, bo te przedewszystkiem samorząd zaspakaja, gdy do kompetencji jego należą sprawy rolne, meljoracje drogowe i budowlane, opieka ogniowa i policja wodna, troska o rozwój gospodarczy i szkolnictwo ogólne i zawodowe. Trudno przechodzić do porządku dziennego w całym ustroju wewnętrznym państwa nad tem, że społeczeństwo nie składa się bezpośrednio z sumy abstrakcyjnych jednostek, lecz oparte jest na szeregu więzi grupowych, które dzielą obywateli materjalnie i psychicznie w tem, co stanowi istotę życia ich i pracy. Nie jest bynajmniej znoszeniem przegródek społecznych i zawodowych ich zignorowanie i życie wynosi je w tym razie w formie maskowanej, np. stronnictw. O wiele łatwiej jest zrównać społeczeństwo w znaczeniu jednakowego uszanowania różnych jego indywidualności personalnych i grupowych za pomocą wytworzenia organu, gdzie występują jako one, a zmuszone są do liczenia się ze sobą w interesach rozbieżnych i do współdziałania w sprawach wspólnych, niż za pomocą formalnego zrównania, opartego na rozproszkowaniu pozornem grup i interesów.

Innemi słowy, jeden ze stopni samorządu oparty być winien na przedstawicielstwie zawodowem, — oczywiście nie gminny, bo na tym stopniu zróżniczkowanie ludności nie jest jeszcze dostateczne, — a więc — wobec rozważań poprzednich — powiatowy. A raczej, mówiąc ogólniej, ten, z którym ustawodawca zwiąże w rozwinięciu konstytucji „samorząd gospodarczy". Należy bowiem orzec, iż to wszystko, cośmy przed chwilą powiedzieli o rzeczowej konieczności oparcia samorządu powiatowego na przedstawicielstwie interesów, jest dla nas obecnie wobec wyraźnego brzmienia konstytucji już koniecznością formalną nawet. Nie mamy poprostu prawa, nie gwałcąc i nie zmieniając konstytucji, żadnego innego wprowadzić systemu ustrojowego w samorządzie na stopniu jego wyższym, którym jest — również jako wniosek z ustawy konstytucyjnej i tendencji Sejmu Ustawodawczego — samorząd powiatowy w przeważnej części Rzeczypospolitej. Artykuł bowiem 68 ustawy konstytucyjnej wyraźnie nakazuje powołać osobną ustawą obok samorządu terytorjalnego samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego. Wyrazy „osobna ustawa" nie wkładają oczywiście obowiązku ustalenia go w innej ustawie, niż samorząd terytorjalny; termin „osobna ustawa" ma w całej ustawie konstytucyjnej wyraźne znaczenie techniczne ustawy szczegółowej, rozwijającej postanowienia konstytucji. Gdy więc w art. 105 „poręcza się wolność prasy", a jednocześnie mówi się, że „ustawa osobna określi odpowiedzialność za nadużycia tej wolności", nie znaczy to, że jedna ustawa będzie określać wolność prasy, a koniecznie inna, druga, omawiać jej nadużycia; ustawa prasowa będzie niewątpliwie jedna, i cała nazwana jest osobną, w znaczeniu nie konstytucyjnej, lecz innej, specjalnej. A więc i samorząd gospodarczy o tyle będzie rozwinięty w ustawie osobnej, że konstytucyjna nie omawia jeszcze jego organizacji, nakazując jej ustawodawcze określenie, lecz poprzestaje na zapowiedzeniu samej zasady. Ale tembardziej nie potrzebuje ustawy osobnej od organizującej samorząd terytorjalny, że ma istnieć **obok** niego, w takiej współzależności więc, że raczej uznać należy za konstytucyjnie nakazane właśnie naodwrót ujęcie całego samorządu w ustawie jednej.

Obok siebie istnieć samorząd „terytorjalny" i „gospodarczy", — a raczej terytorjalny powszechny i terytorjalny również grupowy, — mogą w dwu postaciach: albo będą zorganizowane zupełnie osobno i niezależnie, a tematy ich kompetencji będą ściśle rozgraniczone, a w takim razie wyraz „obok" nie ma żadnego znaczenia i nie powinien był być użyty, jak przecież nie mówi konstytucja, że sądy będą istniały obok administracji, i wobec tego tę ewentualność należy z góry odrzucić, — albo też pomiędzy samorządem terytorjalnym a gospodarczym ustalona będzie rzeczowa lub organizacyjna współzależność. Może ona być np. tylko rzeczowa. Po-

legać zaś może w tym razie jedynie na koordynowaniu przez samorząd powszechny zarządzeń poszczególnych ciał samorządu gospodarczego w imię interesu ogólnego danego terytorjum. Miałby więc sejmik widocznie prawo zatwierdzania lub uchylania uchwał samorządu gospodarczego, którego rola jest tedy ograniczona w tym zakresie właściwie do projektodawstwa, oraz prawo zakreślania granic, w jakich samorząd poszczególnej grupy gospodarczej działa, pilnowania, ażeby nie wchodził w kolizje z grupami innemi. To zaś może nastąpić tylko w razie przestrzeżenia dwu warunków: jednego, że na takie grupy będzie rozbita cała ludność powiatu (a tendencja art. 68 w tym względzie jest widoczna), bo to tylko daje wyraźne rozgraniczenie, i drugiego, że do sejmiku należeć będzie określenie albo przynajmniej zatwierdzenie budżetu samorządu gospodarczego, bo stanowi to jedyną poważną gwarancję rozgraniczenia kompetencji przedstawicielstw grupowych i czuwania nad zgodnością działania ich z interesem ogólnym danej jednostki terytorjalnej. Oczywiście więc, że tu rzeczowa współzależność samorządu powszechnego z grupowym nie może korzyści swoich ujawnić, o ile organizacyjnie samorząd powszechny z gospodarczym nie zostanie związany, bo nie będzie w tym razie miał dostatecznej siły fachowej do wymienionej kompetencji swej w stosunku do samorządu grup gospodarczych, czego prawodawca oczywiście życzyć sobie nie mógł, bo wywoływałoby to jedynie tarcia, spory kompetencyjne i walkę o przewagę w decydowaniu spraw sobie podległych pomiędzy sejmikiem a przedstawicielstwem grupowem. I nie da się ich uniknąć w żadnym innym systemie wzajemnego powiązania, jak w tym, że ludność, podzielona na grupy, wybiera reprezentacje poszczególne, które składają się razem na jedną reprezentację wspólną. To też konstytucja używa w stosunku do przedstawicielstw grupowych terminu „izb", które mają zupełnie wyraźne znaczenie w prawie państwowem **składnika** jakiegoś gmachu ogólnego, tak jak izbą poselską nazywa się część składową parlamentu. Wprawdzie art. 68 mówi też, że izby gospodarcze poszczególne połączone zostają w Naczelną Izbę Gospodarczą, ale literalnie chcąc brać termin „połączenia" wypadłoby przyjść do wniosku, że izby gospodarcze poszczególne byłyby tylko ogólnopaństwowe, nie zaś powiatowe i wojewódzkie, co jest oczywistą niedorzecznością techniczno-wyborczą i sprzeciwiałoby się nie tylko interesom lokalnym tych grup, ale i unicestwiałoby resztkę znaczenia wyrazu „obok" z tegoż artykułu. Połączenie więc izb lokalnych gospodarczych w najwyższą ogólnopaństwową nie może mieć charakteru mechanicznego i bezpośredniego, lecz najoczywiściej oparcia na ich w niej reprezentacji. Zresztą i Naczelna Izba Gospodarcza, jako izba, nie ma charakteru samodzielnego, podobnie do ustanowionej w konstytucji Najwyższej Izby Kontroli. Obydwie są tak nazwane przez swój stosunek do parlamentu, z którym są zwią-

zane, pierwsza przez prawo inicjatywy prawodawczej (art. 68), druga przez charakter faktyczny delegacji sejmowej do kontrolowania finansowego rządu (art. 9). Analogiczny jest tedy i stosunek poszczególnych izb gospodarczych do sejmiku. Różnica polega na tem, że stosunek izby kontroli i izby gospodarczej do parlamentu jest określony nie jako podrzędny wprawdzie, lecz drugorzędny, stosunek izby niższej do wyższej w parlamencie (Sejmu a Senatu), jako czynników składających się na decyzję parlamentarną każdy zosobna, natomiast stosunek izb gospodarczych do samorządu określony jest tym wyrazem „obok" w sposób odmienny od obu powyższych. Gdyby organizacja sejmiku oparta była nie na izbach gospodarczych, ale kompetencja jego wobec nich określonaby była jak wyżej, byłby to stosunek podrzędności. Gdyby sejmik składał się z izb gospodarczych, jak parlament z izby niższej i wyższej, a zwłaszcza jak dawne sejmy stanowe złożone z dwu, trzech lub czterech izb (w Finlandji do r. 1905 sejm był czteroizbowy), to znaczy gdyby właściwie sejmiku nie było jako ciała osobnego, a były tylko izby gospodarcze, i decyzją sejmiku byłoby coś, co przeszło kolejno przez te izby i uzyskało ich aprobatę na podstawie jednomyślności wszystkich lub kompromisu, nie byłby to również stosunek izb do sejmiku, któryby się mieścił w terminie „obok". Pozostaje tedy interpretacja tego postanowienia organizacyjnego, że izby, obradujące w granicach swojej kompetencji grupowej osobno, jako sejmik łączą się w jedno ciało niepodzielne, według ogólnych zasad parlamentarnych decydujące nie ugodą grup, lecz większością osób. Jest więc jedynem rozstrzygnięciem sprawy organizacji samorządowej, dostatecznie rzeczowo uzasadnionem i przez wyraźne brzmienie konstytucji usprawiedliwionem, że ludność wybiera do sejmiku grupami, przez co tworzy naraz z jednej strony samorząd terytorjalny, a obok gospodarczy, znajdujące się we współzależności rzeczowej wyżej określonej, dość analogicznej do stosunku Najwyższej Izby Gospodarczej (inicjatywa, wykonanie p. art. 68) względem parlamentu (decyzja), organizacyjnie zaś powiązane w ten sposób, że sejmik składa się z delegatów kurjalnie wybranych, lecz stanowiących zespół osobny, który z przedstawicielstwami grupowemi, izbami, ma stosunek jedynie w granicach poszczególnej ich specjalności. Prawodawca przecież, powołując samorząd powszechny a obok samorząd grupowy, nie mógł chcieć ani pozbawienia sejmiku kompetencji w tych nieomal wyłącznych sprawach, które jej mogą podlegać, t. zn. gospodarczych, ani tego, ażeby ten sam wyborca do tych samych mniej więcej spraw dokonywał wyborów dwukrotnie, jeden raz jako obywatel powiatu (noweby to było pojęcie), a drugi raz jako członek ugrupowania gospodarczego w granicach tegoż powiatu. Że zaś ta wyraźna wola prawodawcy została w praktyce zupełnie zaciemniona, tłómaczy się tem tylko, że niema ciała, któreby

wykonanie tej woli mogło przygotować, tem, że projekty samorządu terytorjalnego przygotowuje ministerstwo spraw wewnętrznych, a izb rolniczych ministerstwo rolnictwa i t. d. wprawdzie obok siebie, ale od siebie niezależnie, pomimo bowiem, że składają się na jeden rząd i ogniskują w jednej radzie ministrów, nie z niej czerpią w praktyce natchnienie do pracy i ogólną jej linję wszystkich obowiązującą, ale przeciwnie mechanicznie się składają na wolę rządu i nie koordynują swoich ruchów i posunięć. A może w tem odosabnianiu samorządu różnego rodzaju od siebie ujawnia się ta sama doń niechęć, ta sama dążność do rozbicia jego i skłócenia ze sobą oraz uczynienia nieżywotnym, co w forsowanej obecnie zasadzie samorządu czterostopniowego?

Kwestja ordynacji wyborczej jest jedną z najważniejszych w samorządzie, bo przesądza stosunek ludności do niego zasadniczo, streszczając w sobie zagadnienie, o ile jest ona z poczuciami prawnemi obywateli zbieżna. Niemniejszą wagę jednak w skutkach, choć nie tak sztandarową, odegrywa sprawa kompetencji samorządu; ona bodaj bardziej nawet decyduje o głębszym jeszcze poglądzie ludności na samorząd i zdaniu jej o nim Ta kwestja nie rzuca się w tym stopniu w oczy, jak pokrzywdzenie przez ordynację wyborczą jakiej grupy ludności lub jej interesów. To też prawa wyborcze wysuwa się powierzchownie na plan pierwszy w każdym przełomie politycznym. Tedy i u nas w r. 1919 rząd t. zw. ludowy w Kongresówce nieomal jednem pociągnięciem pióra przeobraził dotąd obowiązujące ordynacje wyborcze w gminie wiejskiej, powiecie i mieście. Natomiast nie zatroszczył się wcale o zmianę zasadniczą zakresu ich samorządności. Trzeba było czterech lat funkcjonowania rad gminnych i miejskich oraz sejmików powiatowych, ażeby ludność wyrobiła sobie zdanie o ich pracy i jej wynikach, stopień zaufania do niej i zainteresowanie dla niej mniejsze lub większe. Sąd wypadł naogół biorąc w szerokich kołach wyborców raczej ujemny. Nie jest to dziwne w istocie, bo przy ogromie zadań, stojących przed państwem, i odpowiedniej do tego niecierpliwości wyborców zdrowy zresztą krytycyzm ich wytwarza sąd tem ujemniejszy o instytucji publicznej, im większych cudów się po niej spodziewa. Stąd zdanie ludności o Sejmie, wogóle mówiąc, mniej jeszcze jest pochlebne. Niezadowolenie jednak trwa tak długo, jak zainteresowanie. Należy obawiać się, że w samorządzie jest już ta meta tu i ówdzie przekroczona i że krytyka działalności jego zostaje zastępowana w nastrojach ludności obojętnością lub zniechęceniem, co jest dlań niewątpliwie o wiele niebezpieczniejsze. Pochodzić mogą one, gdy w pierwszej już kadencji samorządowej mają miejsce, oczywiście nie z tego, że samorząd pracuje źle i spełnia zadania swe niedbale lub bezskutecznie, bo budziłoby to na razie ambicje i współzawodnictwo w kołach wyborczych względem kadencji następnej, które ustałyby zaledwie po

kilku chybionych doświadczeniach. Przyczyna zjawiska leżeć więc musi w zasadniczej jakiejś dolegliwości. Ludność odczuwa widocznie, że nie może spodziewać się od samorządu rzeczy większych. A to znów wynika z obserwacji przez wyborców warunków prawnych pracy samorządowej. Widzą oni, że przeważna część decyzji, stanowionych przez rady gminne i miejskie oraz sejmiki powiatowe, jest zgoła niezależna od członków ich, a więc i nie podlega moralnemu naciskowi na nich z dołu. Rada gminna układa projekt budżetu mozolną pracą, zebranie gminne, gdzie jest, rozstrząsa go szczegółowo i uchwala. Po miesiącu jednak okazuje się, że cała ta praca była poprostu zbędna, bo wydział powiatowy nie zostawił z niej kamienia na kamieniu, tworząc w drodze t. w. nadzoru rzecz zupełnie nową. Zdumienie ludności wzrosnąć jeszcze bardziej musi, gdy dowiaduje się, że i on w tem nic innego nie uczynił, jak zastosował rozmaite okólniki ministerjalne o wydatkach obowiązkowych, normach płac i wysokości opodatkowania Ileż szczęśliwsza jednak jest w tem gmina, mająca liberalną, pochodzącą z wyboru władzę nadzorczą, od powiatu, podlegającego nadzorowi ściśle biurokratycznemu.

Tu już samorząd znika zupełnie. Przewodniczy sejmikowi i wydziałowi powiatowemu zupełnie niezależny od nich urzędnik państwowy, mający więc w ręku przez to samo przeważną część inicjatywy oraz wszelką możność presji na członków sejmiku; ma on nadto prawo zawieszania uchwał samorządu. Ale jeżeli nawet zżyje się z powiatem i odczuje właściwie potrzeby jego, a nabierze w pracy rozmachu i inicjatywy w oparciu o pełnomocników ludności,—co u nas, w społeczeństwie niezbiurokratyzowanem jeszcze, zdarza się nie pospolicie niestety, lecz stosunkowo często, — to i w tym razie okaże się, że jest przez ustawy o skarbowości komunalnej, wzorowe statuty, instrukcje i okólniki ministerjalne absolutnie skrępowanym i sejmik krępującym. Słów zachęty stamtąd usłyszy jak najmniej, inicjatywy jego w sprawach samorządowych nic podniecać nie będzie, pomijając jakieś obce im zgoła projekty „obrony przeciwgazowej" i t. p., natomiast cugli, hamulców, zwłóczeń, odmów, odradzeń będzie pełno w myśl sławetnej zasady: festina lente. A i w tych granicach mieści się nadto widzimisię wojewody, formalnie nieodpowiedzialnego przed Sejmem, faktycznie i przed rządem parlamentarnym, bo w aparacie rządowym zajmuje odeń pozycję trwalszą, która mu daje możność dość dowolnego kiereszowania budżetu, tego wykładnika pracy samorządowej. A w końcu przygniatający ciężar trzyinstancyjnego „nadzoru" dotyczy kompetencji sejmiku, którą określiliśmy wyżej, jako w istocie zaledwie gminną, poza którą działają obok bez wszelkiej już zależności od wyborców miejscowych całe legjony urzędów lokalnych rządu centralnego, w ręku swoim trzymających całe życie miejscowe, poczynając od policji bezpieczeństwa i kończąc na szkółce elementarnej. Właściwie

więc cały zakres działania samorządu jest fakultatywny, jak gdyby nie była to instytucja władzy państwowej, lecz towarzystwo, podobne do wielu innych, które może być, ale może i nie być, zajmujące się czemś, ale mogące się i nie zajmować, w zakresie jakichś dodatkowych ewentualnych udogodnień dla ludności, bez których atoli zdaniem państwa może się obywać bez żadnej dlań poważniejszej szkody, a co zasadniczo może być czynione i pomimo samorządu bądź przez rząd, który zawsze ma prawo tu wkroczyć, bądź przez prywatne towarzystwa, jak kółka rolnicze, spółki drogowe, instytucje dobroczynne lub związki oświaty pozaszkolnej, bądź poprostu inicjatywę albo ofiarność osobistą z wiele większą swobodą i niezależnością. A przecież co może robić skutecznie organizacja dobrowolna lub jednostka, to właśnie one powinny robić, rola zaś wobec pracy tej samorządu polega raczej na subwencjonowaniu i z tem związanej kontroli. W naszych zaś warunkach prawnych tę pracę częstokroć samorząd prowadzi, różniąc się od stowarzyszeń tem, że w postaci określonych z dużą ścisłością z góry wpływów podatkowych ma na nią, rzec można, dotację państwową, opodatkowaną zresztą, za którą rząd bierze nie kontrolę już użycia jej, ale nieomal całkowitą władzę nad jej przeznaczeniem. Czyż dziwić się można, iż w tych okolicznościach ludność zastanawia się poważnie, czy samorząd nie stanowi wprawdzie kosztownego, ale zbędnego w istocie aparatu, służącego najwyżej przedstawicielowi rządu jako wyobrażenie objektu jego władzy.

Stwierdzaliśmy w rozdziale poprzednim, że kompetencja samorządu, o ile ma opłacać i dalej pobudzać odnośny wysiłek społeczny, nie może stanowić podstępu politycznego biurokracji wobec samorządu celem przerzucenia nań odpowiedzialności przed wyborcami za swoje decyzje i czynności, ale musi ogarniać zakres działania, konsekwentnie z powołaniem jego związany na obu stopniach logicznego podziału jego kompetencji naturalnej. Tu więc wypadłoby jeno omówić parę rozpowszechnionych wątpliwości. Jedna dotyczy zwykle budżetu gmin, znacznie skromniejszego częstokroć od narzucanego następnie przez wydziały powiatowe w drodze nadzoru. Fakt ten jednak wskazuje tylko na słuszność nadzoru samorządowego, bowiem wydziały powiatowe są obieralne, a na niesłuszność rządowego, bo właśnie budżety sejmikowe są przezeń nie powiększane, lecz z reguły obcinane pomimo zamknięcia w szczupłych ramach ustawowych. Wchodzi tu nadto w drogę i przeżyta organizacja zebrań gminnych i skąpstwo ludności na jednostkę samorządową tak nieżywotnie skonstruowaną, jak gmina porosyjska, że przeważna jej część terytorjalna nie odczuwa zwykle korzyści z jej istnienia. Druga wątpliwość jest natury bardziej ogólnej. Pasek rządowy wydaje się wielu prowadzącym samorząd na drogę szybszego postępu, ze względu bądź na większą fa-

chowość urzędów np. zdrowotnych, szkolnych etc., bądź na większe zainteresowanie w rozwoju odpowiedniej dziedziny życia, a zwłaszcza w równomierności tego rozwoju na obszarze całego kraju. Będąc konsekwentnymi, ci wątpiący powinni orędować szczerzej za zniesieniem samorządu wogóle. Atoli uznaje się zwykle wielką rolę jego wychowawczą w tem, że właśnie budzi w ludności wyższe odczucia cywilizacyjne i umiejętność zaspokajania potrzeb kulturalnych. Podobnie zaś jak instytucja własności prywatnej o tyle pełni właściwą sobie rolę wychowawczą w zakresie gospodarczym, o ile opiera się na wolności rozporządzania majątkiem w luźnych ramach państwowej kontroli prawnej, tak i samorządowi powinna przysługiwać w granicach kompetencji jego możność decyzji ostatecznej i kompetencja ta musi być szeroko ujęta. Analogja tu jest zupełna, nie można bowiem powiedzieć, że na sposobie rozporządzenia własnością przez jednostkę państwu nie zależy, a kierunek decyzji samorządowych jest mu merytorycznie nieobojętny. Państwa stanowisko gospodarcze i polityczne w świecie nie w mniejszym stopniu jest uwarunkowane tem, jak wyzyskiwane są źródła dobrobytu obywateli, niż tem, jak rządzą się ugrupowania lokalne ludności w stosunkach wewnętrznych. Tylko że państwowe władze centralne umieją sobie naogół zdać sprawę z tego, że ujęcie przez nie nadzoru nad działalnością gospodarczą jednostek doprowadzi raczej do skutków ujemnych, a w stosunku do ugrupowań mają jeszcze pod tym względem szkodliwe złudzenia.

Jedno z nich, jako szczegół, stanowi trzecią z rzędu z omawianych a rozpowszechnionych obecnie u nas wątpliwości w sprawie kompetencji samorządu. Albowiem już rząd centralny nawet zrozumiał, że zarząd drogowy bardziej sprężyście i fachowo sprawowany jest przez samorząd, niż przez dyrekcje ministerstw i że sanitarja lokalna nie tylko bardziej życiowo, ale i w wynikach na wyższym poziomie fachowym stawiana jest przez samorząd, bo przecież oczywiście działa on w tem nie bezpośrednio siłami wydziałów powiatowych, ale za pomocą fachowców, których naogół lepiej od rządu umie dobierać i kontrolować. Przecież to samorząd postawił tak wysoko opiekę społeczną w Anglji, drogi w Prusiech, szpitalnictwo w Rosji. Ale dla organizacji szkolnictwa czyni się u nas z tej reguły wyjątek, bardzo zaciekle broniony przez związki nauczycielskie. Ciekawe jest pochodzenie tego stanowiska. Cóżby się zdawało jest bardziej nowoczesnego od związku zawodowego nauczycieli publicznych i bardziej „postępowego" nawet, gdyż wiąże urzędników państwowych poza hierarchją służbową we wzorowane na bracie-robotniku zrzeszenie. Ale jeśli rozłupać ten orzech, nic innego nie ujrzymy w środku, jak nową formę bardzo starej pozostałości po absolutyzmie królewskim, do której warstwa urzędnicza od tamtych czasów ma inklinację, — mianowicie kastę, z właściwym jej duchem zamy-

kania się w sobie, wywyższania się i uchylania od odpowiedzialności społecznej. Ciekawe to, ale i smutne nad wyraz, że nauczycielstwo polskie doby obecnej w pewnej swej części stawia na kartę autorytet wśród ludności, a nawet go na szwank naraża dla zupełnie urojonych galonów urzędniczych, i zamiast być przewodnikiem ludności zamyka się w salce szkolnej, stawiając się zgodnie ze zwyczajem biurokracji nad ludnością. Przecież w ten sposób, odrywając szkołę od życia, nawet w swoim fachu dać może tylko tak zwaną potocznie scholastykę.

Sposób, w jaki motywuje się wyodrębnienie szkolnictwa w zarząd władz centralnych, przypomina starogrecką anegdotkę o pożyczonym garnku. Przy zwrocie właściciel spostrzega, że garnek jest stłuczony, na co słyszy od pożyczającego, że po-pierwsze garnka wcale nie pożyczał, po-drugie, że już go wziął stłuczonym, a po-trzecie, że jest właśnie zupełnie całym. I w obronie pozostawienia nauczycieli na stopie urzędników państwowych mówi się po-pierwsze, że rząd centralny ze względów politycznych nie może wypuścić z rąk swych doboru duchowych przewodników narodu: garnek jest cały; po-drugie, że nie można poddać ich samorządowi, mającemu na czele starostów i wojewodów, bo to byłoby poddaniem ich władzy politycznej, lecz należy pozostawić przy apolitycznem ministerstwie oświaty: garnek już był stłuczony; po-trzecie zaś, że nie chodzi w tem o nich, lecz o poziom szkolnictwa, który nasz nieoświecony i niefachowy samorząd niesłychanieby natychmiast obniżył: garnka wcale nie pożyczałem.

Pierwszy argument jest równie starożytny, jak kastowość urzędnicza. Chodzi tu o biurokratyzację szkolnictwa elementarnego, zrozumiałą na tle przeznaczenia go w państwie policyjnem z samego pochodzenia do wytworzenia określonego z góry strychulca obywatelskiego, bowiem tam nauka obowiązkowa i powszechny przymus wojskowy były częściami jednego programu państwowego, w którym pierwsza odgrywała względem drugiej rolę służebną. Drugi argument jest tego typu, co hasła „kolej dla kolejarzy", „flota dla marynarzy" i temu podobne wykwity rzekomej „ideologji pracy", zbiegające się w tym wypadku rażąco z poczuciem kastowem. Wyraża bowiem wiarę w to, że w wypadku formalnego podporządkowania ministerstwu oświaty nauczycielstwo przez urobienie faktyczne z niego swojej ekspozytury, będzie jedynym czynnikiem absolutnie rozstrzygającym we wszystkich sprawach organizacji oświaty tak, jakby nikogo ona poza nauczycielstwem nie obchodziła i nie dotyczyła. Wreszcie argument trzeci jest przykryciem tyłów, — uchylaniem się od odpowiedzialności za swą pracę, choćby się zdawało, iż powinna ona właśnie być większą wobec zawartych w argumencie drugim apetytów.

Argument ostatni nie wytrzymuje zupełnie krytyki. Moż-

liwe oczywiście, że naraziwszy się ludności miejscowej zołzikiewiczowskim tonem, poszczególni jej przewodnicy duchowi ucierpieliby doraźnie na przekazaniu jej sprawy szkolnictwa. Ale wogóle poziom jego w tym razie mógłby się tylko podnieść. W argumencie tym tkwi, jak się zdaje, przypuszczenie, że z chwilą objęcia zarządu szkolnego przez samorząd uczyć w szkołach nie będą już nauczyciele, lecz niezawsze dobrze piśmienni członkowie rad gminnych czy sejmików powiatowych. Przekazano jednak samorządowi sanitarję i szpitalnictwo, ale nie przestali leczyć lekarze, oddano w zarząd jego drogi, ale nadal je budują i konserwują inżynierzy lub technicy, — a od tego czasu jest mniej znachorów, a więcej dobrych dróg. Pomiędzy fachowcem a odbiorcą jego wiedzy lub jej wyników nawiązał się kontakt obopólnie pożyteczny: fachowiec zniżając się do życia stał się bardziej praktycznym, trzeźwiej patrzącym na rzecz, odpowiedniej stosującym swoją wiedzę, zamiast pisać okólniki, żeby na osobę wypadało tyle metrów powietrza, a w pożywieniu tyle białka, lekarz zajął się troską o to, żeby studnie zawierały zdrową wodę, propagandą ustępów, tępieniem pasożytów i pomocą porodową, a inżynier zamiast idealnych sieci dróg i wzorowych budowli zaczyna walkę z bezdrożem tam, gdzie ludność najwięcej uczęszczając rozbija o kamienie lub topi w błocie czy piasku majątek, za pomocą doraźnego umacniania nawierzchni, a z uśmiechem odkładając przysyłane z ministerstwa „komplety odbudowy" lub projekty połączeń wodnych, wyciąga ludność dokąd może z powojennych „ziemianek", pilnuje kominów przed niebezpiecznem ogniowo urządzeniem i stawia prowizoryczną groblę w obawie zalewu wsi. Jeżeli komuś ten realizm pracy, to liczenie się z prymitywnością naszych urządzeń i potrzeb i rozkładanie programu fachowego na lata z tem, że zaczynany nie jest od podręcznikowego początku, ale od zapobiegania doraźnej stracie lub najelementarniejszemu niebezpieczeństwu, wyda się wyrzeczeniem się ideałów i obniżeniem poziomu pracy, ma to istotnie miejsce. Ale nie odrazu Kraków zbudowano i kto wie, czy byłby tak uroczy, gdyby podległ rozbiórce na rzecz nowoczesnego planowego „urbanizmu". Z tego względu niewątpliwie w szkolnictwie naszem należy wiele ideałów odłożyć na przyszłe dziesiątki lat, zrewidować ministerjalne programy nauczania nie ze stanowiska, co umieć teoretycznie należy, ale czego nie umiejąc ludność dotkliwie cierpi i naraża się na przykre upośledzenie, bo w tym ostatnim wypadku się nauczy, gdy w pierwszym — zapomni. Budować na tem co jest, — oto zasada samorządu, — a w stosunku do dzisiejszego poziomu nauczycielstwa dodać należy — i czem jest, — ażeby nauki cywilizującej nie zastąpić pod pozorem ideałów czemś w zasadzie pięknem, ale co w ręku nauczyciela zostaje wulgaryzacją rzeczy nieodczutych, a wśród ludności przełamuje się w pogardliwy stosunek do wiedzy

lub w najmniej spodziewany zabobon. Starą to jest prawdą w pedagogji, że nauczyciel, który nie zechce uczyć się od ludności, czego i jak ma ją uczyć, niczego jej nie nauczy.

Obawa, że przejęcie oświaty przez samorząd obniży jej poziom, jest zasadniczo niedorzeczna. Jedno z dwojga przecież: albo nauczyciel jest dobrym fachowcem, i w takim razie kontrola społeczna tem mniej mu szkodzi, że jako wprawny pedagog przekona ludność do potrzeb oświaty, — albo jest złym fachowcem, nie mającym więc wiary i w swą zdolność pedagogiczną, a w takim razie kontrola społeczna jego pracy jest niezbędna, choćby się kontrolowanemu wydawała niebezpieczną. Każdy, kto otarł się o lud nasz, nawet w charakterze urzędnika, spostrzegł zapewne, że ma on do wiedzy i do ludzi wiedzy szacunek niewątpliwy i poniekąd religijny. Że stosunek jego do nauczyciela pozostawia częstokroć wiele do życzenia, nie ze zlekceważenia kwalifikacji jego wynika, ale z wymagania odeń kwalifikacji wyższych. Mimo to przed wojną już było tradycją, że nauczycielowi nie brakuje, niezależnie od stosunku doń osobistego, znoszonych ze wsi prezentów w naturaljach. W stosunku zaś do oświaty nie niechęć znać, ale raczej niecierpliwość twórczą, powodowaną odsunięciem od współpracy w jej fundowaniu. A i dzisiejsze nienormalne warunki nie zabijają jego zapału. Dowodzą tego liczne uchwały gminne o budowie szkół, ofiarna praca w opiekach i dozorach szkolnych, utrzymywanie przez sejmiki gimnazjów. Raczej obawiać się należy, że samorząd, przejmując szkolnictwo, zanadto całkowicie i bezkrytycznie pozostawi je fachowcom, aniżeli tego, że będzie z nimi walczył i im przeciwdziałał.

Nie znaczy to zresztą, ażeby formalnie jednak byli oni wyeliminowani z zarządu samorządowego szkolnictwem. Dzisiejszy odrębny samorząd szkolny, w którym zresztą cech samorządu dopatrzeć się niełatwo, nie ma oczywiście najmniejszej racji bytu. Przecież właśnie fachowość jest w nim słabo reprezentowana. Wogóle jest to dziwoląg polityki okupacyjnej. Nie znaczy to jednak, ażeby poprostu powinien być zniesiony z oddaniem funkcji jego samorządowi ogólnemu. Po-pierwsze bowiem samo zaognienie kwestji skłania do szukania kompromisu organizacyjnego. Przecież nauczycielstwo stanowi siłę, z którą liczyć się należy, a pomimo paru cierpkich uwag powyższych niewątpliwie zawiera pierwiastki cenne i chętne do pracy społecznej. Niepotrzebnie jeno organizacje jego upatrują pomimo stałych zawodów i prawdziwych krzywd obronę w urzędniczym charakterze swoim i zależności od biurokracji oświatowej, która przecież tyle prawdziwie wartościowych sił pedagogicznych zniechęciła i pokrzywdziła. Raczej przed tą zależnością, czy właściwie przesadnym jej charakterem, należy mu się bronić, a w tem samorząd, pomijając już, że lepiej uposaża od rządu zatrudnione przez się siły, stanowi większe oparcie, zwłaszcza iż autory-

tet swoich fachowców wysoko ceni. Chodzi więc jedynie o znalezienie wewnątrz samorządu formy organizacyjnej, któraby pogodziła element fachowy z obywatelskim, uzupełniając je obopólnie specjalnemi zaletami każdego w pracy oświatowej. Na system obecny samorząd godzić się absolutnie nie może. Z drugiej strony proponowane przezeń zastąpienie samorządu szkolnego zwykłemi komisjami oświatowemi przy radach gminnych i przy sejmikach czyni nauczycielstwo wyłącznie objektem ich zewnętrznym, tylko odpowiedzialnym, lecz w decyzji nie biorącym udziału. Nie tylko nie dogadza mu to, ale i zasadniczo jest zmarnowaniem pewnego kapitału, który wnieść ono tu jest w stanie, jest nadto pozostawieniem go na poziomie dzisiejszym urzędniczym, zamykającym go przed zainteresowaniami organizacyjnemi. Należy innemi słowy oprzeć dzisiejsze rady szkolne na reprezentacji obu pierwiastków w grę wchodzących i związać z samorządem ogólnym w sposób podobny do samorządu gospodarczego, to znaczy uczynić rady szkolne projektodawcami i wykonawcami sejmiku w swoim zakresie pracy, a na czele ich postawić wybieralnego inspektora szkolnego z tem, że z jednej strony przez to samo wchodziłby w skład wydziału powiatowego, a jednocześnie od podwładnych byłby uniezależniony przez zatwierdzenie rządowe na stanowisku i nieodpowiedzialność „parlamentarną" przez przeciąg kadencji.

Obok względu kompromisowego, któryśmy wymienili wyżej po-pierwsze, wskazuje ten system organizacji samorządowej po-drugie zasadnicza jego słuszność. Nie tylko więc w stosunku do szkolnictwa winien być zastosowany, lecz z modyfikacjami, wynikającemi z charakteru danej specjalności, powinien być rozciągniony i na organizację pracy samorządowej w zakresie dróg, zdrowotności, a wreszcie policji bezpieczeństwa. System dzisiejszy, w którym obok inżyniera lub lekarza komunalnego urzęduje t. zw. powiatowy z ramienia władz centralnych jest tylko przeżytkiem dwutorowości austrjackiej. Z drugiej strony proste przekazanie samorządowi funkcji owych urzędników mogłoby wydać się narażającem na szwank jeśli nie fachowy, to przynajmniej rządowy pogląd na sposób decydowania niektórych spraw z odnośnej dziedziny pracy. I tu tedy należałoby dążyć do pewnego kompromisu, a również zespolenia czynności w jednym urzędzie, dwóch bowiem organizatorów tej samej gałęzi administracji na jednym terenie to jest w oczach obu zwykle o jednego za dużo, a sąd ten podzielany jest i przez ludność. I tu więc w ścisłym związku z samorządem, ale jako organizację specjalną, podobnie do rad szkolnych, powołaćby należało radę powiatową zdrowia oraz radę drogową. Oczywiście, reprezentacja formalna elementu fachowego, który w tych dziedzinach pracy jest o wieleż mniej liczny od nauczycielstwa, nie jest tu możliwa, wybory należy tedy zastąpić w stosunku doń kooptacją, a na czele takich rad

postawić podobnie jak w radzie szkolnej fachowego organizatora, związanego z rządem przez zatwierdzenie na urzędzie i przez pełnienie funkcji, uważanych dotąd za rządowe, a z samorządem przez wejście w skład wydziału powiatowego. Trudniejszą wydaje się w tym względzie sprawa policji, której wiosna w Polsce była wprawdzie „komunalną", ale względem której zasada decentralizacji jest i rzeczowo mniej uzasadniona i szeroko uważana jest u nas poprostu za herezję. Tem niemniej samorząd, który w znacznej mierze policję opłaca, nie szczyci się stanem obecnym wzajemnego z nią stosunku, narzekając, iż jest w zupełności pozbawiony policji do wykonywania zadań swoich i zleceń. Rodzą się tedy projekty odrębnej policji komunalnej, czyli nowej dwutorowości. Wydaje się atoli, że i tu jest ona do uniknięcia. Wzór odnośny wyrobiła już praktyka angielska. Wychodząc z założenia, że kontrola społeczna nad policją oraz nacisk na wykonywanie przez nią funkcji wynikających z gospodarki i kompetencji samorządowej jest konieczny; że z drugiej strony w charakterze ogólnopaństwowym swoim jest ona najściślej związana z sądownictwem, — wytworzono w hrabstwach angielskich organy specjalne, łączące element obywatelski z sędziowskim w równej wadze, a pozostające z samorządem ogólnym w związku o wiele luźniejszym z natury rzeczy od wymienionych wyżej rad szkolnych lub drogowych. Zgodnie z tem i u nas na miejscu byłoby powołanie powiatowych rad bezpieczeństwa, złożonych z delegatów sejmiku z jednej strony, a sędziów pokoju z drugiej, po połowie, któreby powoływały komendanta policji i pełniły wobec niego funkcje kontroli, budżetowania i t. d., z tem oczywiście, że byłby on wpleciony pomimo to wyraźnie w sieć odpowiedniej hierarchji policyjno-sądowej, podlegając oczywiście zatwierdzeniu na stanowisku, ale i wchodziłby w skład wydziału powiatowego, ażeby na tętnie życia ludności miejscowej trzymać mocno rękę. Chodzi bowiem o to, ażeby osoba jego dawała jak najwięcej gwarancji dla rządu, a zarazem dla samorządu, ażeby zaś z drugiej strony rząd czuł, że ma do czynienia nie z człowiekiem przygodnym, lecz zasługującym na zaufanie, któremu ma kto zblizka patrzeć na ręce. System ten służyłby temu podniesieniu autorytetu i stanowiska społecznego policji, jakie w Anglji obserwujemy, a wraz z tem pozwalałby wymagać od jej komendantów o wiele wyższych niż obecne kwalifikacji. Należy przestrzegać, żeby element obywatelski stanowił istotnie połowę projektowanej rady, zwłaszcza że z natury jej funkcji nie będzie on przed sejmikiem formalnie odpowiedzialny, bo próby z obsyłaniem rozmaitych komisji, tworzonych przez rząd na prowincji, przez jednego-trzech delegatów sejmiku na liczbę kilkunastu członków stwierdziły, że w tym razie zainteresowanie sejmiku odnośnemi sprawami, zarówno jak i poczucie odpowiedzialności moralnej delegatów

schodzą absolutnie do zera, czemu zresztą w okolicznościach tych niepodobna się dziwić.

Stąd widać, że organizacja samorządu powiatowego tu projektowana zostaje bardziej skomplikowaną od obecnego. Osnuta jest na wyborach bezpośrednich, i to w oparciu o podział ludności na zasadnicze grupy zawodowe. W porównaniu z tem ustalony dekretem 4 lutego r. 1919 dla b. Kongresówki i następnie rozszerzony w r. 1922 na Kresy system wyboru sejmiku przez poszczególne rady gminne, który się obecnie w kołach rządowych projektuje uczynić z tymczasowego normalnym i stałym, ma oczywistą zaletę niesłychanej prostoty. Również skupienie pracy przygotowawczej, jak się obecnie dzieje, w zwykłych komisjach sejmikowych, dla których niezależnie od specjalności, tak jak i dla plenum, jedynym wykonawcą wszechstronnie fachowym jest ten sam jeden starosta, odznacza się też prostotą. Ależ niebywała ta prostota, której dotychczas wszakże w innych dzielnicach nie zdecydowano się zastosować, prowadzi do tego, że właściwie samorządu powiatowego nie mamy, są tylko zrzadka zjazdy delegatów od gmin, przyjeżdżających celem obrony swoich mocodawców, z jednej strony i przewodniczący im delegat rządu centralnego „do wszystkiego" z drugiej. Jeżeli zaś chcemy stworzyć samorząd powiatowy i uważamy go za potrzebny nie dlatego tylko, że staroście za trudno dojechać go gmin i przeto te się zgromadza przed oczy jego w powiecie, — w takim razie należy dostosować organizację jego do zadań, jakie ma pełnić. A jeśli zadania te są różnorodne, to i organizacja musi być złożona. W stosunku zaś do nich organizacja tu zaprojektowana jest możliwie najprostsza. Przekonamy się o tem i na podziale ludności na grupy wyborcze, a jużeśmy motywowali skojarzenie i podporządkowanie wzajemne samorządu gospodarczego z terytorjalnym. Funkcje wykonawcze łącznie z projektodawczemi powierzone są bądź izbom gospodarczym bądź radom specjalnym, z których każda obok obywatelskiego uwzględnia odnośny element fachowy i tak przewodnictwo w nich, jak egzekutywę właściwą skupia w ręku odpowiednich fachowców, obdarzonych mandatem społeczeństwa i zaufaniem rządu. Dziś starosta buduje drogi, prowadzi fermę rolniczą, kieruje policją, odbiera porody, uczy dorosłych analfabetów, zbiera podatki, nadzoruje wójtów, opiekuje się sierotami, interwenjuje w zatargach społecznych, walczy z epizootjami, asygnuje wydatki i prowadzi całą korespondencję powiatu, — oczywiście nie osobiście, ale jako czynnik jedynie odpowiedzialny nie tylko za zgodne z ustawami i budżetem, ale i za fachowe wykonanie tych czynności, które kontrasygnuje podpisem i stanowiskiem urzędowem oraz referuje przed rządem i samorządem. Jest to już nie prostotą, lecz karkołomną prymitywnością organizacji. To też prowadzi do tego, że każde ministerstwo usiłuje mieć swoją ekspozyturę w powiecie, ale przez to ogra-

nicza władzę nie tyle starosty, jak społeczeństwa miejscowego na rzecz władzy centralnej. Projektujemy pogodzić organizacyjnie element fachowy z samorządem. Nadajemy mu przez to nie tylko większą władzę i odpowiedzialność, ale i potęgujemy autorytet. Wydział powiatowy obecnie złożony jest z przygodnych względnie delegatów sejmiku, będąc poprostu minjaturą jego i nie mając zresztą poza zupełnie naturalnym w tem ujęciu nadzorem nad gminami żadnej specjalnej funkcji, a wcale nie stanowiąc egzekutywy, — natomiast w koncepcji przytoczonej składa się z fachowych kierowników rad i izb specjalnych, będących władzą publiczną w swoich dziedzinach pracy. Tu dopiero, jak i na plenum sejmiku, rozpoczyna się właściwa rola starosty, jako tego, co jednoczy w całość pracę „resortów". Gdyby członkowie wydziału byli tylko urzędnikami, system ten byłby wadliwy, bo cóż miałby fachowego do powiedzenia lekarz w sprawach drogowych? Byłaby to druga edycja rady ministrów, której posiedzenia w oczach przeważnej części członków są nudną i zbędną formalnością. Ale ci sami fachowcy są jednocześnie reprezentantami społeczeństwa, z którem jeśli nie są zżyci jeszcze niekiedy, to mają cel dla skuteczności swojej pracy w tem, ażeby całokształt jego potrzeb i możliwości ogarniać. I temu właśnie ta konstrukcja wydziału odpowiada i służy. Oczywiście jednak skomplikowanie składu jego nie może być tak dalekie, jak w rządzie centralnym. Owych rad i izb nie może być zbyt dużo. Rada zdrowia powinna ogarnąć obok sanitarji i lecznictwa również i weterynarję i opiekę społeczną. Rada szkolna musi rozciągać kompetencję swą obok wszystkich stopni szkolnictwa i na oświatę pozaszkolną i na wszelkie kulturalne prace i potrzeby miejscowe. Rada drogowa nie może pominąć spraw budowlanych i pożarniczych. Liczbę izb gospodarczych należy zredukować z zastrzeżeniem dalszych wewnętrznych podziałów do dwu zasadniczych: izbę rolniczą, obejmującą całe gospodarstwo wiejskie, leśnictwo i reformę rolną, oraz izbę pracy, którąby się opiekowała sprawami handlu, przemysłu, rzemiosł i pracy najemnej. Oczywiście ze stanowiska fachowego takie połączenia są absurdalne. Ale wszystko jest dobre na swojem miejscu. Krytykowaliśmy wszechkompetencyjność starosty powiatowego, ale zalecamy ją wójtowi gminy wiejskiej, bo zakres jej terytorjalny i liczba ludności nie stwarza ani potrzeby ani możności utrzymania kierowników fachowych dla poszczególnych dziedzin kompetencji gminy. W powiecie można poczynić duży krok naprzód, zastępując system jednego wykonawcy, wzorowany na samorządzie gminnym, przez organizacje fachowe. Ale specjalizacja czynności samorządu powiatowego musi być z konieczności ograniczona ramami stosunkowo ciasnemi. Fachowcy z zakresu oświaty pozaszkolnej uważają łączenie zarządu jej z organizacją szkolnictwa za herezję, — i mają swoje racje. Ale gdyby-

śmy dla każdej specjalności utworzyli osobny organ inicjatywy i kontroli społecznej, udział obywateli w nim stałby się fikcją, bo zainteresowania lokalne nie są tak zróżniczkowane i poszczególne z nich nie posiadają tylu zwolenników czy znawców w społeczeństwie na miejscu, ażeby można było oprzeć na nich specjalne organy z zachowaniem czucia ich z ogółem w tych sprawach. W statystyce jest prawo wielkich liczb, które stwierdza prawidłowości w zjawiskach jednorodnych masowo obserwowanych. Ale jeżeli liczby te zaczniemy grupować i zestawiać ze sobą pod względami zanadto specjalnemi, nie dojdziemy do żadnych uogólnień. Studjując śmiertelność ludności w Europie, możemy zauważyć pewne normy. Ale gdy zaczniemy badać liczbę zgonów z roku na rok w powiecie Siedleckim kowali-żydów w wieku lat 40, otrzymamy krzywą zupełnie przypadkową. Tak i tu: zarządzając wybory do rady szkolnej w powiecie, znajdziemy dość zainteresowania społecznego, ażeby następnie pracę jej uznać za wykwit społeczeństwa. Ale gdy powołamy w ten sposób organ specjalny do walki z plagami rolnictwa obok pięćdziesięciu innych, osiągnęlibyśmy w większości powiatów w dziedzinie tej rząd faktycznie już nieodpowiedzialnych jednostek, któreby nie zdolne były imieniem mocodawców kontrolować fachowca, ale mogłyby mu narzucać niczem nieusprawiedliwione dziwactwa i zabobony.

Ustrój tak pomyślany samorządu powiatowego nie jest wcale przygodną koncepcją, jedną z wielu, jakieby zaprojektować było można. Nie tylko rzeczowe za nim przemawiają względy, jakieśmy wyżej wyłuszczyli. Należy go uznać za ściśle uzasadniony w ustawie konstytucyjnej. Poświęcone są danej kwestji artykuły 3, 66, 67 i 70. Ten ostatni ustala, iż w granicach przyznanej samorządowi kompetencji uchwały organów jego wbrew normie obecnej podlegać mają zatwierdzeniu władz wyższych tylko „wyjątkowo". Dosłownie to interpretując, należałoby uznać, że zatwierdzenie nie może dotyczeć żadnej normalnej uchwały samorządu w granicach jego ustawowej kompetencji, bo nawet jeżeli określimy, że uchwały o zbyciu majątku komunalnego wymagają zatwierdzenia, to będziemy już mieli do czynienia nie z wyjątkiem, lecz z regułą. Bądź cobądź intencja postanowienia jest wyraźna: chodzi o pozostawienie samorządowi szerokiej samodzielności decyzji. To też wybiegiem ze strony rządu w projekcie ustawy o skarbowości komunalnej była fiksacja ustawodawcza dochodów samorządu. Oczywiście, w tym wypadku również tylko wyjątkowe jego uchwały wymagają zatwierdzenia, bo wogóle wyjątkowo coś uchwala, w przeważnej części wypadków będąc biernym wykonawcą ustawy, — ale intencja ustawodawcy jest tu najoczywiściej wręcz wypaczona. Zachodzi w tem nawet sprzeczność widoczna z określeniem kompetencji samorządu w art. 3 konstytucji. Mówi on o s z e r o k i m samorządzie terytorjalnym, a prze-

kazuje mu nawet „właściwy“ zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa. Sądzimy wprawdzie, że władza prawodawcza służyć może tylko województwom, a tym przeznaczyliśmy w ustroju państwowym rolę specjalną. Tem niemniej z artykułu tego wynika, że tembardziej w dziedzinie administracji, kultury i gospodarstwa przysługują samorządowi szerokie prawa uchwałodawstwa wykonawczego w ramach ustaw państwowych.

Ustrój samorządu opiera konstytucja w art. 67 na radach obieralnych. Rada gminna lub sejmik składają się więc tylko z członków z wyboru. A więc według ścisłego brzmienia konstytucji starosta, jako urzędnik mianowany przez rząd, nie może ani wchodzić w skład sejmiku ani tembardziej przewodniczyć jego obradom. Wprawdzie naginając literę ustawy do życzeń, możnaby było wprowadzić fikcję, że decyzję uchwala sejmik obieralny pod przewodnictwem starosty, który nie jest członkiem sejmiku i w głosowaniu nie bierze udziału w żadnym wypadku (a więc i przy równym podziale głosów). Byłoby to wszakże oczywistem obejściem prawa, boć wiadomy jest wpływ przewodniczącego i przewodniczenia na wyniki obrad. Jeżeli więc konstytucja ustala, że „prawo stanowienia przysługuje radom obieralnym“, to jest rzeczą jasną, że nie zezwala na uszczuplenie tego prawa przez przewodnictwo osoby nieobieralnej. Konstytucja, jak się zdaje, wychodziła w tem że stanowiska, że starosta powinien przewodniczyć tylko „organowi wykonawczemu“. Wyraźnie też mówi o tem przewodnictwie jego w wydziale, sprawy przewodniczenia na sejmiku nie potrąca, dobitnie jednak pozostawiając je osobie wybieralnej. Gdyby tak przepis konstytucji pojmować, wypadłoby, iż zachowuje ona dotychczasowy system austrjacki ze starostą wykonawcą i marszałkiem przewodniczącym radzie powiatowej. Opowiada się natomiast przeciw systemowi rosyskiemu, gdzie przewodnictwo wydziału wykonawczego samorządu nie było łączone z funkcją administracyjną starosty. A również przeciwko systemowi, który przez czas pewien obowiązywał w Wileńszczyźnie, gdzie odwrotnie starosta przewodniczył sejmikowi, wydział zaś miał własnego przewodniczącego, i słusznie, bo usunąć należy podwójność egzekutywy. Ale i system, który na to miejsce przeniesiono z Kongresówki, gdzie tak wydziałowi, jak sejmikowi przewodniczy starosta, również jest już konstytucyjnie niemożliwy. Czy jednak rzeczowo dobre jest i słuszne, ażeby tworzyć te dwa dygnitarstwa w powiecie: starosty i marszałka? Czy nie wywoła to tarć zbędnych i szkodliwych? Czy nie lepszy jest już system francuski, w którym przewodniczący rady departamentalnej jest wybierany nie na przeciąg kadencji, ale na jedną sesję? Nie mówiąc nic o stałym marszałku, konstytucja nasza raczej już przychyla się do tej właśnie zasady.

Czy słuszne jednak jest choćby i takie ujęcie kwestji?

Francuskie ustawy—wbrew rozpowszechnionym u nas sądom—daleko już odeszły od centralistycznej biurokratyzacji życia państwowego. Może na tle obaw przed rewolucyjnym Paryżem po r. 1871 troską wielką otoczyły samorząd prowincjonalny, a obecnie — z innych już przesłanek — coraz go szerzej traktują. Że rolę jego we Francji w małym stopniu dostrzegamy, tem się tłómaczy, iż naturalna centralizacja życia francuskiego w Paryżu, olbrzymie skupienie w nim ludności i potężny wpływ jego na prowincję przesłania nam pogląd na życie francuskiej prowincji, a i tam rozwój prasy i stowarzyszeń w cień odsuwa i na drugorzędnem miejscu stawia samorząd. Nie przeszkadzało to jednak prawodawcy francuskiemu rozumieć, że oddanie władzy na prowincji w ręce biurokracji, przy każdej zmianie rządu, zwłaszcza zaś w razie zamachu stanu lub wojny, wykoleja życie prowincji i spokojną jej apolityczną pracę. Z tego względu ustawy francuskie usilują w samorządzie znaleźć środek zabezpieczający pokojowy rozwój prowincji i przeciwdziałający gwałtownym wstrząsom wewnętrznym w państwie. Ceniąc tę jego skłonność konserwatywną i tendencję ewolucyjną, ustawy francuskie nadają mu rolę w państwie nadzwyczaj wybitną i doniosłą. Po-pierwsze więc opierają na reprezentacji samorządu izbę wyższą parlamentu francuskiego, w ten sposób absolutnie zabezpieczając go przed jakiemikolwiek zamachami biurokracji. Po-drugie wkładają na samorząd obowiązek w każdym wypadku zamętu władz centralnych, niekonstytucyjnej zmiany rządu i t. p. nie tylko funkcjonowania, ale wyłonienia z siebie w zastępstwie władz obalonych lub nie mogących pełnić czynności władzy tymczasowej prawodawczej i wykonawczej. Po-trzecie, w obawie przed normalnemi nawet konstytucyjnemi władzami wykonawczemi, gdyby zechciały rządzić za pomocą samej biurokracji, ustanawiają, że sesje rad departamentalnych nie są zwoływane przez prefekta, lecz zbierają się „automatycznie" w ustawowo określonych terminach i obradują oraz uchwalają niezależnie odeń pod własnem obieralnem przewodnictwem w granicach szerokich uprawnień, przedewszystkiem budżetowych. Niestety u nas panuje frazes, że we Francji niema samorządu i że przeto nie tworząc go u siebie idziemy za wzorem francuskim, gdy poprostu pod płaszczykiem tym naśladujemy rządy najeźdźcze na ziemi naszej, nic wspólnego z francuskim stosunkiem do samorządu nie mające. Bodajby obowiązywał już u nas!

Nie można atoli orzec, iżby ów stosunek podejrzliwy ustawodawstwa do rządu centralnego i jego reprezentacji lokalnej był rzeczą zasadniczo normalną. Zrozumiały jest we Francji, gdzie tradycja centralistyczna pokutuje od czasów absolutyzmu, tembardziej zrozumiały był w samorządzie rosyjskim. Stawia jednak przedstawiciela administracji państwowej, rzec można, w stanie stałego oskarżenia przed radą samorządową, której przewodniczący zostaje jeśli nie proku-

ratorem, to sędzią czynów jego tak w zakresie wykonawstwa samorządowego, jak faktycznie i działalności z ramienia rządu. Stwarza to oczywiście sytuacje przykre, wrażenie jakiejś zasadniczej sprzeczności lub nawet walki pomiędzy rządem a samorządem, które przecież powinien jednoczyć stosunek współtwórczości. Wydaje się tedy o wiele normalniejsze, ażeby ta sama osoba kierowała tak ciałem wykonawczem sejmiku, jak obradami organu uchwałodawczego. Wprawdzie bywa to uznawane za pogwałcenie zasady podziału władz, tak poziomego — pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą, jak pionowego — pomiędzy władzą centralną a lokalną. Po-pierwsze jednak samorząd w ogólności, łącznie z ciałem uchwalającem, stanowi część władzy w szerokiem znaczeniu wykonawczej, a zgoła wyjątkowo wchodzi w atrybucje ustawodawcze, tak że zastosowanie tu podziału władz teoretycznie byłoby przesadnie subtelne. Po-drugie, życie nas uczy, że praktycznem jest powierzenie w jedne ręce całokształtu jakiejś pracy, która w tym razie idzie w tempie żwawszem, i że formalizowanie jej w postaci rozbijania na z doktryn wynikające komórki odbija się na sprawności jej ujemnie. To też obserwujemy najczęściej, że kierownicy związków, dyrektorowie towarzystw o żywszym temperamencie dążą zwykle do przewodnictwa organizacjom, a odwrotnie na prezydja zgromadzeń wkłada się funkcję wykonania ich postanowień. Wydaje się istotnie sprzyjającem inicjatywie, że człowiek pełen zapału do niej stoi na stanowisku, z którego łatwiej jest udzielać ten zapał innym, i że o wiele oziębleiszym staje się stosunek do niej, gdy inicjator przemawia z ubocza, a kieruje obradami ktoś, z urzędu usiłujący być bezstronnym i obojętnym. Żadna rzecz większej miary nie powstanie w tych warunkach, każda będzie zmrożona w zarodku, — chyba że przewodniczący sejmiku zechce zostać echem starosty, dublującem jego rolę. Obawa zaś przed presją jego jest oczywiście w warunkach konstytucyjnych próżną, boć członkowie sejmiku raczej są skłonni do podlegania presji z dołu, od wyborców, presji z góry, czując się ich wyrazicielami, łatwo mogą się przeciwstawić. Co zaś dotyczy presji moralnej czy poprostu wpływu przewodniczącego na decyzję, istnieje on oczywiście, ale istnieje i wpływ odwrotny. Wiadomo bowiem, że żadne zgromadzenie ścierpieć nie może nieznośnego dla siebie przewodnictwa i że zabiega w tym razie wszelkiemi sposobami o jego zmianę. Iluż starostów u nas, pomimo nadzwyczajnych prerogatyw, musiało opuścić stanowisko ze względu na trudny stosunek z sejmikami, które nie szczędziły trudów, zabiegów, uprzykrzań się i nawoływań do rządu, ażeby się pozbyć niemiłych sobie kierowników! Zdrowy krytycyzm w stosunku do zbyt śmiałych inicjatyw jest przytem wogóle właściwy naszej konserwatywnej opinji, zwłaszcza na prowincji. Obawiać się więc przewodniczenia starostów na sejmiku niema powodu. Chyba

że chodzi o jakieś wyjątkowe wypadki nadużyć płynących z połączenia władzy dwojakiej w jednym ręku. Ale na to zaradzić można przez powierzenie przewodnictwa na posiedzeniach kontrolujących działalność starosty prezesowi komisji rewizyjnej. Natomiast z reguły jest raczej lepsze, gdy sejmik na czele będzie miał człowieka niezależnego, indywidualność odrębną, przychodzącą do pracy z swemi doświadczeniami, niż osobnika biernego, będącego jeno niemem odbiciem sejmiku, nie wnoszącem doń nowych wartości.

Atoli na całą tę koncepcję jednolitego kierownictwa sejmikiem a wydziałem godzić się można z tem poważnem zastrzeżeniem, że pomiędzy starostą a tak sejmikiem jak wydziałem zostanie usunięte zasadnicze pole rozdźwięków. Przewodniczący czy to sejmiku czy tylko wydziału samorządowego nie może być dlań czynnikiem zewnętrznym, mającym jakieś inne zadania od nich i niczem z niemi niezwiązanym. Skoro mu kierownictwo samorządem powierzono, nie jest rolą jego być ani okiem rządu na samorząd, ani hamulcem jego inicjatyw. W tym bowiem razie powinienby stać na uboczu od samorządu jak rosyjski gubernator lub nadżupan węgierski. I u nas są zwolennicy tej koncepcji. Ale w tym razie albo powstałaby dwutorowość administracji, albo zamiast nich wystarczałby prokurator, władza nadzorcza i sąd administracyjny. Rolą tedy starosty jest, podobnie jak w gminie wójta, być przewodnikiem miejscowego społeczeństwa i z tego tytułu mieć przekazaną wobec niego reprezentację rządu Rzeczypospolitej. Ta rola jego nie jest jeszcze dość odczuta u nas, bo społeczeństwa powiatowego i samorządu powiatowego we właściwem znaczeniu wyrazu nie mamy. Że zaś wykazywaliśmy niezbędność ich powołania z powinowactw życiowych i potrzeb administracyjnych, tedy analogja z gminą winna tu mieć miejsce. Oczywiście bowiem kierownik społeczeństwa i jego pracy administracyjnej nie może być mu narzuconym, nie może dziś być kierownikiem tu, jutro gdzieindziej na podstawie dekretu nominacyjnego, bo oprócz kwalifikacji fachowych potrzeba dlań wyczucia ducha miejscowego społeczeństwa. System dzisiejszy więc, że starosta jest tylko reprezentantem ministra spraw wewnętrznych, dowolnie przezeń rzucanym po kraju, wobec wyznaczonej mu w samorządzie roli nie jest wystarczający. Związek zaś jego z samorządem mógłby być ustalony w dwu formach: albo byłby przed nim odpowiedzialny, albo przezeń wybierany. Pierwsza metoda nie jest jednakże szczęśliwą. Przeniesienie do sejmiku stosunków parlamentarnych nie mogłoby się nie odbić na jego pracy jak najbardziej ujemnie. Kierownik jej bowiem musi mieć pewność, że przygodne głosowanie nie odrzuci go od niej nazawsze. Nadto w tym wypadku fatalnie przedstawiałby się stosunek samorządu a rządu. Rząd w roli nominanta czyniłby samorządowi propozycje, któreby samorząd dyskwalifikował, aż

natrafiłby na obopólnie dogodnego kandydata. Ze względu na wyższe stanowisko rządu role te należy przestawić, jak to ma miejsce w gminie. Czysty jednakże system wyboru starosty przez sejmik ma również swoje strony ujemne. Prowadzi bowiem do zerwania pomiędzy samorządem a rządem należytej łączności, do tego, że starosta będzie nie łącznikiem ich naturalnym, ale jedynie rzecznikiem jednostronnym samorządu wobec rządu. O ile zupełnie dopuszczalne jest to względem gminy, w wyższej instancji samorządowej prowadziłoby do zbytniego rozluźnienia więzów państwowych, do tego, że rząd nie miałby właściwie wewnątrz kraju egzekutywy i zostałby jedynie moralnym jego przewodnikiem, pozbawionym gwarancji przymusu. Z tego względu należałoby zalecić system pośredni. Mianowicie, sejmik wzorem staropolskich województw prezentuje władzy najwyższej kandydatów (powiedzmy, jak przed rozbiorami — czterech), niekoniecznie z pośród obywateli miejscowych, ale bezwzględnie takich, co posiadają pewne wysokie ustawowo określone kwalifikacje. Władza najwyższa, to znaczy Prezydent Rzeczypospolitej, z reguły mianuje starostą jednego z nich, względnie żąda nowej prezenty, a po jej odrzuceniu powtórnem — co oczywiście może zdarzyć się w zupełnie tylko wyjątkowych okolicznościach — sam dobiera osobę na to stanowisko. W ten czy w inny sposób mianowany starosta, mający więc z reguły zaufanie miejscowego społeczeństwa, zostaje jednocześnie obdarzony zaufaniem rządu, może zresztą być przez Prezydenta Rzeczypospolitej każdej chwili odwołany. Jest to ostrogą, ażeby istotnie mógł rząd reprezentować. Natomiast wobec sejmiku jest przez ciąg kadencji parlamentarnie nieodpowiedzialny, ażeby mógł zachować w pracy należytą niezależność; może być zresztą nieprezentowany na kadencję następną, a to dlań będzie ostrogą, ażeby nie zrywał nici związku ze społeczeństwem, któremu przewodzi. W tym systemie skłonniśmy widzieć istotną gwarancję rzeczywistego podziału pionowego władzy państwowej przez formalne połączenie jej dwu stopni w ręku naturalnego gwaranta niezależności obu. Nadto w tym systemie — ponieważ niepodobna przypuścić, ażeby wypadki odrzucenia prezenty sejmikowej mogły nie być zupełnie wyjątkowe,— przewodniczenie starosty w sejmiku byłoby konstytucyjnie dopuszczalne, ponieważ pierwiastek wyboru istniałby w sposobie nominacji jego i dozwalałby mu być członkiem rady obieralnej.

Konstytucja dopuszcza więc wybór pomiędzy dwoma systemami organizacji władzy starościńskiej: albo byłby starosta przewodniczącym wydziału z nominacji rządowej, sejmik zaś miałby przewodniczącego osobnego z wyboru, albo starosta przewodniczyłby i sejmikowi również, ale w tym razie w nominacji jego pierwiastek wyboru przez sejmik odgrywałby pewną rolę. Systemowi pierwszemu zarzuciliśmy,

iż rozdwaja władzę, a samorząd pozbawia faktycznie egzekutywy, co jest tem dziwniejsze, że konstytucja przyznaje mu nawet uprawnienia w zakresie ustawodawstwa. Bardziej więc zgodnym z duchem konstytucji raczej jest system drugi, który nadto rzeczowo uzasadnia jego jednolitość. Raczej tedy należałoby przypuszczać, że ten właśnie system stał przed oczami twórców konstytucji. Jeżeli bowiem nie był przez nich pamiętany odnośny przykład dziejowy własny, to napewno mieli na względzie dość analogiczny wzór samorządu pruskiego, który w Sejmie Ustawodawczym posiadał znawców, a co do wielu zasad i zwolenników.

Wynika to zwłaszcza z zestawienia artykułów 66 i 67 ustawy konstytucyjnej. Pierwszy z nich brzmi: „w organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji, przy możliwem zespoleniu organów administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorjalnych— w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem oraz zasada udziału obywateli, powołanych drogą wyborów, w wykonaniu zadań tych urzędów w granicach określonych ustawami". W drugim zaś czytamy m. in.: „Czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należą do organów, utworzonych na zasadzie zespolenia kolegjów, obieranych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem".

Zasada „możliwego zespolenia" lokalnych władz administracyjnych jest to, jak się wyżej wyjaśnia w tymże artykule konstytucji, złożenie ich w jeden urząd. Niemożliwem zespolenie to jest tylko w dziedzinach administracji, gdzie linijność lub ruchomość funkcji przeważa nad przestrzennością, jak w zarządzie pocztowym, celnym, kolejowym, wojskowym, wszędzie zaś, gdzie jest możliwe, konstytucyjnie obowiązuje, więc i w szkolnictwie. Jeżeli się składa z różnych dziedzin administracji jeden urząd, to odpowiedzialność jego członków przed poszczególnymi ministrami za swój resort zmniejsza się, mają bowiem na miejscu bezpośredniego zwierzchnika. To też wygłoszona zostaje zasada dekoncentracji, czyli pewnego usamodzielnienia administracji lokalnej od rządu centralnego. Istotnie przecież nie poto poddaje się inspektora szkolnego zwierzchnictwu starosty, ażeby zamiast ministra oświaty podlegał ministrowi spraw wewnętrznych, lecz żeby od obu zarząd lokalny nieco uniezależnić. To zaś nie czyni się gwoli absolutyzmowi, lecz ze względu na inną ich odpowiedzialność — przed miejscowem społeczeństwem. Urząd ten bowiem wyraźnie złożony jest z obywateli, powołanych drogą wyborów. Niema bowiem żadnych podstaw do tego, ażeby przypuszczać, że urząd lokalny ma się składać z jednej strony z urzędników nominowanych, z drugiej z obywateli miejscowych. Brakuje po-pierwsze w art. odnośnym konstytucji wyrazu „miejscowych", po-drugie zaś na owych obywateli włożone jest wykonywanie zadań tych urzę-

dów, czyli wymaga się od nich kwalifikacji fachowych: nie są więc oni doradcami urzędu w imieniu miejscowego społeczeństwa przemawiającymi, jakby trybunami ludu, ale pełniąc z wyboru określone funkcje wykonawcze, z tego tytułu doń wchodzą. Konstytucja uświęca to, cośmy wyżej z rzeczowych względów ustalili wobec inspektorów szkolnych, lekarzy i inżynierów powiatowych i t. p., z tem jeno, żeśmy sprecyzowali odnośne ciała wyborcze, zapewniając powołanie rzeczywiście fachowego elementu na te stanowiska.

Ponieważ samorząd jest częścią administracji państwowej i nie może go przeto ominąć rzeczone „zespolenie", jak również ze względu na wskazaną w artykule „drogę wyborów", tym urzędem, który się tu ustala, w powiecie jest oczywiście wydział powiatowy. Nie obstawaliśmy wprawdzie przy tym terminie tłómaczonym z niemieckiego, ale skoro go konstytucja uświęca, pozostajemy przy nim. Więc wydział powiatowy jest owym organem dekoncentracji, która w tym wypadku dopiero zostaje dobrze zrozumiałą, zespalającym w sobie wszystkie dziedziny administracji lokalnej mające charakter terytorjalny i złożonym wyłącznie z elementu fachowego, wykonawczego, powołanego w drodze wyborów.

Precyzuje to, nie pozostawiając już dalszych wątpliwości, artykuł następny. Mówiąc, że czynności wykonawcze samorządu powiatowego należą do organów, ustanowionych na zasadzie zespolenia kolegjów obieranych przez ciała reprezentacyjne z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem, oczywiście ma na myśli ten sam urząd, co i artykuł poprzedni, bo przecież niepodobna sobie wyobrazić, ażeby prawodawca powoływał konstytucyjnie przy staroście dwa urzędy, z którychby się każdy składał i z przedstawicieli ludności i z przedstawicieli władz państwowych, czyli z tych samych osób. Artykuł ten tedy nie to ma na myśli. Ale i nie poto jest wstawiony, ażeby powtórzyć innemi słowami myśl artykułu poprzedniego. Gdybyśmy w nim upatrywali to powołanie nowego organu lub powtórzenie tylko tego, co już art. 66 postanowił, brzmiałby on zupełnie niegramatycznie. Byłoby to bowiem „zespolenie kolegjów z przedstawicielami", wogóle niełogiczne, a gdy się chce artykułem tym uświęcać dzisiejszy stan rzeczy, ta liczba mnoga „przedstawicieli" z trudnością mogłaby być nagiętą do samego starosty. Zresztą w tym razie termin „zespolenia" byłby użyty tu w innem zgoła znaczeniu, niż w artykule poprzednim, a nawet w innem gramatycznem ujęciu. W art. bowiem 66 zespolenie jest sobie terminem wystarczającym, w drugim zaś musiałoby pociągać pytanie: z kim?

Trudno zarzucić ustawie konstytucyjnej ten cały zbieg niedorzeczności i niegramatyczności, ażeby tylko usprawiedliwić czyjąś chęć zmiany ustanowionej przez nią budowy naszej administracji. Nie stwarza ona dwu nie zespolonych

wzajemnie urzędów powiatowych o analogicznym składzie. Nie powtarza tego samego dwoma artykułami z rzędu. Lecz w pierwszym z nich ustala organ powiatowy, jego kompetencję, skład, zwierzchnictwo i charakter obieralny. W drugim zaś precyzuje sposób jego powołania, określa szczegółowo termin „zespolenia", bynajmniej zaś nie używa go w jakiemś nowem znaczeniu ani innym związku. Poprostu odpowiada na pytanie: co to jest zespolenie organów administracji państwowej? Jest to zespolenie w wydział rady obieralnej (sejmiku powiatowego) kolegjów, którą ludność wybiera, oczywiście do poszczególnych dziedzin pracy administracyjno-samorządowej. To jest to, cośmy wyżej nakreślali, jako konieczność rzeczową: rada szkolna, rada drogowa, rada zdrowia, prezydja izby rolniczej, izby pracy, rada bezpieczeństwa. Wybierane są one, jak zaznacza tenże artykuł, przez ciała reprezentacyjne. Więc przedewszystkiem przez sejmik. Ale nie wyłącznie. W tym bowiem razie zachowanoby termin „rady obieralnej". Miano tu na myśli więc pojęcie szersze, a więc udział w wyborach oprócz sejmiku innych reprezentacji oczywiście fachowych, jak kolegja przewodniczące izbom przez te izby, rada szkolna przez reprezentację nauczycielstwa i t. d., co wyżej omawialiśmy merytorycznie.

Zachodzi dalsze pytanie: jak te kolegja są zorganizowane? i na to tenże artykuł zawiera odpowiedź: „z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem". Każde z tych kolegjów więc, których zespolenie tworzy wydział powiatowy, ma na czele przedstawiciela państwowej władzy administracyjnej. Na to, skąd oni się biorą, odpowiada zasada, że kolegja te są obierane. A więc i ci przedstawiciele władzy państwowej w każdem z kolegjów pochodzą z wyborów, tak jak wójt w gminie jest przedstawicielem władzy państwowej pochodzącym z wyborów. Tym obranym zwierzchnikom kolegjów wykonawczych państwo udziela więc praw publicznych. Nie przeszkadza mu to widzieć w nich już po wyjściu z kolegjum, któremu przewodniczą, w skład wydziału, „obywateli powołanych drogą wyborów".

Tylko takie ujęcie sprawy, wyłącznie wynikające z tekstu konstytucji, odpowiada terminowi zespolenia. W każdym innym wypadku mielibyśmy do czynienia najwyżej z połączeniem mechanicznem, nawet nie zapobiegającem faktycznemu rozdwojeniu jednej niekiedy funkcji.

Znamy przecież dobrze te liczne kolegja, złożone z przedstawicieli różnych dykasterji, którzy przychodzą tu w poczuciu oderwania ich od właściwej roboty, ażeby odbyć nudną pańszczyznę, oraz t. zw. czynnika obywatelskiego, Paradebauerów, zdających sobie sprawę z nikłej pozycji swojej, z którą się tu nikt nie rachuje. Nie tak przecież rozumieć każe konstytucja wyraz „zespolenie". Pragnie ona czynnik obywatelski z fachowym złączyć organicznie, w jednych

osobach, z kolegjum czyniąc coś żywego, gdzie obywatel zasiada nie od parady, nie po to, żeby być przegłosowanym, ale jako niezbędny tu fachowiec, całe dziedziny pracy społecznej zblizka znający, względnie inicjujący, urzędnik zaś przychodzi jako obywatel, który ze stanowiska swojego wytwarza pogląd na całokształt prac kolegjum i troszczyć się musi o wyciśnięcie na nich swego piętna, jako odpowiedzialny faktycznie reprezentant ludności. Kto więc chciałby rozumieć, że art. 67 mówi tylko, że wydział powiatowy składa się z kolegjum obieranego i mianowanego starosty, jako przewodniczącego, zamyka oczy nie tylko na to, że wydział bez przewodniczącego nie jest żadnem kolegjum, ale i na to, że nie jest to zespoleniem czynnika obieranego z mianowanym w jeden organ, lecz wytworzeniem ustawicznych przeciwstawności i dysonansu.

W tego rodzaju „zespoleniu" starosta nie występowałby wcale, jako przedstawiciel władzy państwowej, lecz jako przewodniczący wydziału powiatowego i sam ze sobą nie byłby w stanie się zespolić. Pewnego starostę pyta minister w Warszawie: kto panu dał urlop, że tu pana widzę? na co starosta: przyjechałem nie jako urzędnik, ale jako przewodniczący wydziału z jego polecenia. — A korzystał pan ze zniżki kolejowej? — Tak. — No to pan nie wie, że jako przewodniczący wydziału ma pan płacić cały bilet i t. d. Starosta ma dwa urzędy, jeden jako przedstawiciel władzy państwowej, drugi, jako przewodniczący wydziału. Nieraz sam się nie orjentuje, w jakim charakterze rozpatruje daną sprawę, i czy ma według Prusa — włożyć wobec niej czapkę z żółtą opaską, czy zwyczajny melonik. Tembardziej nie orjentuje się ludność. Sprytniejsi więc identyczne podanie na wszelki wypadek kierują w dwu egzemplarzach: jeden do starosty, drugi do przewodniczącego wydziału powiatowego. Każdy trafia do innego urzędnika, a następnie starosta podpisuje w tejże sprawie dwie odpowiedzi: jedną: tak i drugą: nie. To są fakty autentyczne. Mamy tu oczywiście do czynienia nie z zespoleniem władzy, ale już z rozdwojeniem osobowości. To też nic dziwnego, że jeśli konstytucja domaga się zespolenia organów administracji państwowej w wydział powiatowy, to tembardziej stoi na stanowisku zespolenia dwu połów starosty w jedną całość, i że przeto słuszniejszą była interpretacja nasza sposobu powołania jego i charakteru przewodniczenia, aniżeli próba zastąpienia jednej z połów jego marszałkiem sejmikowym.

Budowa władz powiatowych przedstawiałaby więc szemat następujący. Ludność grupami zawodowemi wybiera sejmik. Delegaci grupy rolniczej tworzą przy sejmiku izbę rolniczą. Delegaci grup, skupiających wyborców zatrudnionych w przemyśle, rzemiośle, handlu i w pracy najemnej tworzą równorzędnie izbę pracy. Grupy te o charakterze zawodowym dzielą się na podgrupy społeczne czy też klasowe. Każda

z tych izb wybiera przewodniczącego, choćby z zewnątrz, odpowiadającego fachowym kwalifikacjom: agronoma powiatowego i powiatowego inspektora pracy, zatwierdzanych na stanowisku przez odnośnych ministrów. Sejmik wybiera nadto z uwzględnieniem elementu fachowego rady drogową i zdrowia oraz delegatów do rady bezpieczeństwa i rady szkolnej, których członków pozostałych wybierają tu sędziowie pokoju, tam nauczyciele. Każda z tych rad wybiera również przewodniczącego, którym jest fachowy wykonawca: inżynier powiatowy, lekarz powiatowy, komendant policji (podstarości), kurator, również podlegający zatwierdzeniu odnośnych ministrów. Do izb i rad należy projektodawstwo i postanowienia wykonawcze, decyzja jest przywilejem sejmiku. Sejmik również prezentuje kandydatów na starostę, którego mianuje na tej podstawie Prezydent Rzeczypospolitej. Z owych fachowych przewodniczących izb i rad składa się wydział powiatowy, któremu przewodniczy starosta, jak również sejmikowi, będąc ogólnym urzędnikiem całej administracji samorządowej. Funkcją wydziału są nadzór nad gminami i stosunek z rządem centralnym, przygotowywanie wniosków na sejmik i kontrola działalności izb oraz rad powiatowych. Do tej ostatniej funkcji zresztą sejmik powołuje nadto komisję rewizyjną. Wydział uzupełnia sekretarz do prowadzenia biura i specjalnie do nadzoru nad gminami po zamianowaniu go przez starostę na wniosek korporacji pracowników samorządowych powiatu.

W całej tej koncepcji, aczkolwiek zarówno rzeczowo jak formalnie uzasadnionej już, jako wniosek najbardziej nowy, chociaż oparty na przesłankach logicznych i wyraźnej woli ustawodawcy, uderza zapewne fachowy skład wydziału powiatowego, który wydać się może biurokratyzacją samorządu, zwłaszcza że członkowie jego, będący urzędnikami, przewodniczą zarówno sejmikowi, jak jego izbom i radom. Zarzut ten wynika z przyzwyczajenia naszego do sprawowania tych funkcji przez tak zwany element obywatelski. Zachodzi pytanie, jakkolwiek przez tekst konstytucji negatywnie przesądzone, czy nie lepiejby było mimo wszystko, żeby pracom sejmiku przewodził obywatel miejscowy, jako marszałek, który nie ma wprawdzie wobec zajęć zawodowych czasu na objęcie w samorządzie pracy fachowej, ale ofiarnie może mu służyć autorytetem swoim wśród ogółu? czy to samo nie dotyczy izby rolniczej? rady szkolnej? czy dobrze wogóle jest wyłączyć pierwiastek tak samorządowi właściwy honorowej pracy obywatelskiej? czyż nie widzimy nieomal wszędzie ludzi, zdolnych ją nieść z niewątpliwym pożytkiem dla ogółu?

Na pytania te wypada dać naogół odpowiedź negatywną. Mają one bowiem zupełną rację w zastosowaniu do samorządu gminnego, trudno jednak przyznać im ją na gruncie powiatu. Przyzwyczajenia nasze pochodzą z innych, przeży-

tych już czasów, Gdy bowiem nie tylko formalnie, ale rzeczywiście przewodziła narodowi szlachta wielkoziemiańska, stanowiąca jego inteligencję, pełna nie tylko zapału i poświęcenia, ale i zdolności do pracy społecznej, istotnie wczuwająca się w potrzeby ogółu i na ówczesny ich stan dostatecznie przygotowana do zaradzenia im, nic nie było bardziej naturalnego, jak że z niej składały się nie tylko sejmiki, ale najbardziej uspołeczniony i przygotowany jej element obywatelski zapełniał fotele marszałkowskie i wchodził do wydziałów celem decydowania o czynnościach ściśle wykonawczych, a częstokroć podejmował się ich sprawowania.

Natomiast czynnik urzędniczy w tym dawnym systemie samorządowym znajdywał się we względzie społecznym wobec obywatelskiego właściwie na szarym końcu. Rząd należał do panów rady, egzekutywa była rzeczą ludzi młodszych lub niemajętnych i wogóle zależnych, radzie służących i władzę, jak i powagę jej zawdzięczających, zdanie własne obawiających się mieć i też traktowanych przez ludność, jako „panów" bierne narzędzie. Od tych stosunków odeszliśmy już, czy dobre były czy złe, daleko i bezpowrotnie.

Przedewszystkiem więc skomplikowały się sprawy zarządu lokalnego. Nie wystarcza dziś do sprawowania jego pogląd i rozgarnięcie, potrzebna jest specjalizacja. Zróżniczkowało się i społeczeństwo. Przedstawiciele więc tej lub innej klasy społecznej z trudnością objąć mogą całokształt życia, potrzeb, tendencji wszystkich warstw ludności, skłonni są do traktowania go pod kątem widzenia wyrobionych w środowisku specjalnem widnokręgów, którym częstokroć brakuje nawet objektywności. W szczególności ziemiaństwo zeszło ze stanowiska wyłącznego przodowania opinji narodowej i jej wytwarzania na miejsce współrzędne z czynnikami kulturalnie młodszemi, lecz nie mniej ambitnemi, a bardziej twórczemi, które są skłonne do traktowania jego jako przeżytkowej rupieci, a uposażone są w potężny przywilej większości, co razem składa się na pewne rozgoryczenie ostatnich mohikanów szlachetczyzny i odsuwania się od życia publicznego, coraz przeto mniej ogólnie i mniej objektywnie rozumianego. Nie przeszkadza to wszakże, że istnieją wyjątkowe jednostki, które zdołały „zniżyć się" do współczesnych stosunków i po dawnemu służbę publiczną pełnią. Są to jednak—pożądane przecież—wyjątki. Z drugiej strony żadna z nowych warstw społecznych nie obejmuje dotychczas dawnej roli ziemiaństwa i nie wydaje się temu blizką. Zarówno ruch robotniczy, jak zwłaszcza ostatnio ludowy poczynił kolosalne postępy, na które z podziwem patrzeć należy, i wykazuje wiele troski o dobro publiczne, patrjotyzmu oraz zmysłu praktycznego. Dotychczas wszakże — wskutek młodości ruchu, ciężkich warunków pracy i skomplikowania spraw zarządu — pracujący publicznie na stanowiskach czołowych, pozostający przy drobnym zagonie lub przy warsztacie fab-

rycznym, stanowią również rzadkie wyjątki. Naogół zaś przedstawiciele ruchu tego w pracy publicznej dorośli zaledwie do ujmowania bezpośredniego w swe ręce samorządu gminy wiejskiej i miejskiej, ale na gruncie samorządu wyższych stopni i parlamentarnym, poza wyjątkami, albo odgrywają rolę bierną, albo, gdy chcą naśladować stanowisko minione szlachty, powodują konfuzję.

Dawną zaś rolę ziemiaństwa w układzie społecznym zaczyna przejmować t. zw. inteligencja, w znaczeniu warstwy żyjącej z pracy umysłowej, i jest obecnie na widnokręgu jedynym czynnikiem, zasadniczo zdolnym skupiać w sobie z różnych odłamów społecznych, syntetyzować i wyrażać opinję, ujmować w uogólnienia praktyczne całokształt życia narodowego, wytwarzać linje pracy państwowej. Tylko w inteligencji, niezależnie od pochodzenia społecznego jej składników, z dodaniem wspomnianych wyjątków z warstw innych, szukać należy obecnie najpoważniejszego, zdolnego być autorytatywnem, oparcia dla pracy publicznej tak ogólnopaństwowej, jak w samorządzie wyższych stopni. Do pełnienia należytego tej funkcji, jak to stwierdziliśmy w rozdziale poprzednim, naszej inteligencji dzisiejszej bardzo wiele brakuje, trzeba dopiero szukać form organizacyjnych, w którychby objektywnie się stała zdolną do wyrobienia w sobie odnośnych kwalifikacji. Należy znaleźć dla niej w budowie państwowej miejsce, z którego łatwo mogłaby zrastać się organicznie z odczuciami ogółu i potrzebami życiowemi. Wskazywaliśmy, że biurokratyzacja jej jest w tym kierunku drogą zupełnie chybioną, bo obarcza ją wprawdzie zadaniami stosownemi, ale nie uzbraja w czucie z życiem, które dopiero zdolne jest przetworzyć warstwę panującą formalnie w rządzącą rzeczywiście. Zaledwie wówczas zaś może być ono osiągnięte, o ile żywsze części inteligencji, dziś skłonne do lekceważenia prądów podskórnych gleby rodzimej i do odsuwania się od pracy u podstaw naszego życia zorganizowanego, zostaną splecione z niemi przez samorząd, o ile twórczość, stanowiąca rację bytu inteligencji, pobudzona zostanie w kierunku korzeniami wyrastającym z ziemi polskiej w całem jej bogactwie i barwności. Nawet obecnie, gdy inteligencja pracująca w samorządzie jest nieliczna, nieprzygotowana, zależna i gatunkowo przeważnie średnia, zauważyć można dokonywanie się w jej wnętrzu procesów opisanych. Na tym stopniu zależności, jak obecnie w samorządzie, zarówno jak na tym stopniu nieodpowiedzialności, jak w biurokracji, inteligencja nie zdoła jednak ani wysunąć tu do pracy odłamu swego w hierarchji intelektualnej wyższego ani nie wyłonić bądź to odpowiedniego polotu bądź naturalnego ugruntowania się w życiu jakiem jest, a więc i odegrać w narodzie właściwej roli przewodnika duchowego, w którym przełamują się procesy dziejowe rzesz jego, do nich wracając w syntezach, wytykających im drogi postępu

i rozwoju. W tym celu zarówno zależność przesadna od ciał oligarchicznych, mających mandat wprawdzie, ale nie kwalifikacje, w samorządzie albo od sztucznej drabiny służbowej w biurokracji, jak z drugiej strony formalna nieodpowiedzialność publiczna w samorządzie i faktyczna w biurokracji powinny ustąpić miejsca przed właściwym stopniem niezależności, połączonej atoli z dużą odpowiedzialnością. Właśnie na tej linji leży tu zaprojektowana konstrukcja władz lokalnych Rzeczypospolitej. Na stanowisko zaś to nie może być inteligencja wprowadzana stopniowo, bo w takim razie nigdy na nie nie wejdzie, wyższa bowiem jest już od zajęcia w organizacji władzy publicznej miejsca podrzędnego. Należy odrazu w normalnem urządzeniu wewnętrznem Rzeczypospolitej wskazać jej rolę właściwą. Dobry to system i dlatego, że nie odstręcza jednostek wyjątkowych z warstw innych, godnych owych czołowych stanowisk w życiu publicznem prowincji. Rola asymilacyjna wobec inteligencji przedewszystkiem na ich się barki sama wkłada w tym razie, one bowiem, będąc członkami sejmiku, izb gospodarczych, rad powiatowych, prezesami stowarzyszeń lokalnych etc., będą tym mostem, po którym wartości życia realnego wchodzić będą do inteligencji, barwnikiem jej mózgu, bodźcem do realnej twórczości. Przed niemi przecież faktycznie najsamprzód będzie odpowiedzialna. Innemi słowy, rolę obecną panów-rady w wydziałach powiatowych nadal będą pełnić na stanowisku w sejmiku swoim zrostem z życiem i wpływem moralnym na opinję. Ale i gdy im nic nie przeszkadza w tem, mają szansę największą sprawowania urzędów publicznych, od których są dziś na uboczu. Jeżeli takie wyjątki trafią się, nic bardziej pożądanego. Ale struktura normalna na nich oparta być nie może, tylko na materjale, którego jest poddostatkiem, lepiąc go jeno w kształty o zarysach wyrazistych i mocno osadzając na fundamencie życia.

Tedy konstrukcja przytoczona samorządu powiatowego nie jest dowolną fantazją, lecz koniecznością intensyfikacji bytowania narodowego i wyzyskania dla budowy całości jego wszystkich czynników, mogących być w tym celu użytecznemi. Na tejże zasadzie opiera się i wyżej zaprojektowana organizacja grupowa wyborów sejmikowych. Chodzi w tem o oparcie samorządu na podziale ludności najbardziej odzwierciadlającym jej układ społeczny i psychiczny oraz decydujący o charakterze życia, z jakim samorząd ma do czynienia w swej pracy. Mówiliśmy, że i przy głosowaniu na podstawie niwelacyjnej owe interesy grupowe ludności wychodzą najaw w postaci stronnictw, które atoli na tym stopniu zarządu państwowego raczej zaciemniałyby układ społeczny ludności, dopuszczając agitację pod wszelkiemi innemi, częstokroć nieszczeremi i tymczasowemi hasłami w doraźnych celach klasowych, a również odbarwiałyby lokalizm

samorządowy, otwierając drzwi zarządom stołecznym stronnictw zanadto szeroko i na mniej dla istoty ich odpowiednim gruncie, traktowanym tedy częstokroć jako środek i narzędzie, niż jako cel sobie wystarczający. Nadto oparcie wyborów samorządowych na systemie grupowym narzuca kompromis społeczny, bo nawet jeśli jedna z grup ma większość jest dla niej niebezpiecznem przeciwstawiać sobie inne w ich całości, gdy zwykły układ partyjny raczej kompromisowi ogólnemu jest przeciwny i stronnictwa, dążąc jedynie do zabezpieczenia większości, nawet gdy wyzyskują ją dla celów klasowych, umieją za pomocą innych haseł zacierać ślady i przez to czynić wyrwy w innych grupach społecznych, przeciw którym się w rzeczywistości zwracają.

Grup zasadniczych, w których cała ludność się zmieścić może, jest cztery: jedną jest rolnicza, drugą przemysłowo-handlowa, trzecią kupiecko-rzemieślnicza, czwartą inteligencja, w czem przez grupę przemysłowo-handlową rozumiemy zatrudnioną w większym przemyśle i handlu, opartym na systemie kapitalistycznym i liczniejszej pracy najemnej, przez kupiecko-rzemieślniczą w drobniejszym, przez inteligencję zaś tę jej część, która do trzech poprzednich z zawodu nie wchodzi.

Ogólną zasadą systemu grupowego, który służy nie tylko stworzeniu izb gospodarczych, ale i samorządu ogólnego, musi być oczywiście, że w każdej z grup wyborcami są nie tylko osoby, osobiście związane z danym zawodem z tytułu pracy, stanowiska albo majątku, ale i znajdujące się z nim w luźniejszym związku utrzymywania się zeń pośredniego, stosunku rodzinnego np. z wyborcą zatrudnionym lub posiadającym osobiście. Zachodzi pytanie, czy zasada ta, wynikająca z powszechnego głosowania, stosowna jest w tworzeniu izb gospodarczych, które z reguły powoływane są z wyboru kół ciaśniejszych, bezpośrednio zainteresowanych w sprawach danego zawodu i z samego zawodu lepiej się w nich orjentujących. Jużeśmy wyżej określali pojęcie obywatela czynnego w przeciwstawieniu do biernego. Ale też przyszliśmy do przekonania, że zasada głosowania powszechnego jest dla czasów dzisiejszych niejakim skrótem uprawnienia grup gospodarczo czynnych, skrótem niedość scisłym, opartym na konwencjonalnej granicy wieku, przed której osiągnięciem przypuszcza się bierność gospodarczą, po której przekroczeniu przypuszcza się czynność. To samo dotyczy izb opartych na podziale ludności zawodowym. Praktykowana specyfikacja uprawnionych do głosowania w wyborach izb gospodarczych pochodzi stąd tylko, że każda z nich powstawała osobno, żadne skróty tedy nie mogły być stosowane, trzeba było dokładnie wyszczególnić koła wyborców. Gdy jednak przychodzimy do uogólnienia, że w wyniku powoływania izb gospodarczych cała ludność znajduje w nich reprezentację, za podstawę określenia grup wyborczych wy-

pada wziąć już to nie poszczególne koło zainteresowanych, usiłując je najściślej określić, ale podział wszystkich obywateli według zainteresowań gospodarczych, ażeby żadnego nie pozostawić bez reprezentacji. Z tą zaś chwilą skróty, ułatwiające podział ludności na grupy i jego podstawy prawne, są już nie tylko dopuszczalne, ale poprostu nieodzowne.

Zachodzi więc pytanie, jakie mianowicie koła obywateli uzyskałyby dotychczas wzbroniony dostęp do urny przy zastosowaniu w wyborach do izb gospodarczych zasady głosowania powszechnego? Dotyczyłby nieznacznej liczby ludzi młodszych, pomimo osiągnięcia pełnoletności jeszcze nieczynnych i znaczniejszej liczby ludzi starszych wyranżerowanych, a przedewszystkiem kobiet zamężnych, utrzymujących się ze źródeł dochodowych męża. Pierwsi stanowią rzadki wyjątek, niegodny klauzuli w prawie wyborczem: ileż więcej jest osób niepełnoletnich już gospodarczo czynnych i to nie tylko przez pracę samą, ale i przez stosunek do niej inteligentny, nieomal już doświadczenie, ze względu na co ordynacje wyborcze niektórych krajów ustalają granicę wieku wyborczego niższą od pełnoletności. Drudzy zasadniczo nie powinni być odrzucani od urny: przecież są to emeryci danego zawodu, których doświadczenie życiowe należy wyzyskać dla regulowania jego spraw. Wreszcie grupa trzecia stworzona jest dopiero przez rozciągnięcie na kobiety praw wyborczych, i jeśli je uznajemy, trudno o podstawy logiczne do usunięcia ich od udziału w tworzeniu izb gospodarczych.

W systemach wyborczych poszukujemy odzwierciadlenia pojęć naszych o sprawiedliwości, a ta opiera się obecnie na poczuciu pewnej równomierności praw i obowiązków; tedy skoro zaliczamy zwykle do jakiejś grupy gospodarczej osoby, niezatrudnione w danym zawodzie osobiście, ale czerpiące zyski z majątku lub kapitału tu włożonego, t. zn. z tytułu posiadania, powstaje pytanie logiczne, dlaczego prawa wyborcze przysługujące danemu kapitaliście omijać mają jego połowicę, która może nawet do powstania tego kapitału przyczyniła się swoim wkładem? a dalej, jeżeli ktoś ma prawo wyborcze wskutek utrzymywania się biernego z kapitału, dla jakich powodów utrzymująca się faktycznie z tegoż kapitału również biernie żona jego prawa wyborczego nie ma w formowaniu odnośnej izby gospodarczej posiadać? skoro zaś racji w tem nie uznamy, dlaczegóżbyśmy mieli pozbawić tego prawa żonę lub matkę robotnika, którego praca stanowi ów kapitał, dający i jej możność utrzymania się z dokładką dużej dozy własnych zabiegów przy jego realizowaniu?

Niepodobna przecież czynić kobiety zatrudnione przy ognisku domowem członkiniami specjalnie pomyślanego ugrupowania zawodowego, chociażby dlatego, że ramy tej ich pracy zależą od stanowiska społecznego i zatrudnienia zawodowego głowy rodziny. Właśnie dobrym środkiem prze-

ciw wybujałemu feminizmowi, wyodrębniającemu kobiety z poszczególnych części grupowych ludności, jest głębsze zainteresowanie ich sprawami zawodu, któremu zawdzięczają chcąc niechcąc i utrzymanie, i stosunki towarzyskie, i stanowisko społeczne. Nic bardziej ugruntowywać nie może ustroju rodzinnego, dającego najbardziej trwałe i szlachetne podstawy naszemu społeczeństwu, jak oparcie go zamiast — jak to się dzieje w sferach zamożniejszych—spożycia na czynnym stosunku do pracy produkcyjnej, która służy mu źródłem egzystencji. W gospodarstwie wiejskiem to istotnie ma miejsce, najczęściej również i w rzemiośle — niewątpliwie i na normowanie stosunku rodzinnego w rodzinie robotniczej np. wielceby dodatni wpływ wywierało zrozumienie przez żonę zainteresowań gospodarczych męża, warunków jego pracy i nawet jej potrzeb, nie odosobniałoby go to jego od rodziny w stosunkach towarzyskich, uszlachetniając je przez to, a nawet stosunek jego do zawodu musiałby zostać naogół bardziej racjonalnym, gdy z rodziny bodźce niewyłącznie materjalne będą nań wpływać.

W gospodarstwie wiejskiem jest to tak widoczne, że jest poprostu niesprawiedliwością pozbawienie żon rolników praw głosowania do izby rolniczej. Traci się przez to nawet pewne wartości realne, np. należałoby sądzić, że sprawy gospodarki hodowlanej w razie usunięcia kobiet od udziału w izbach rolniczych byłyby za słabo w nich reprezentowane. A skutkiem dopuszczenia ich do urny wytworzyłaby się rażąca nierównomierność w uprawnieniach ich w stosunku do kobiet innych ugrupowań, którejby się inaczej nie dało zażegnać, jak przez rozszerzenie na nie uprawnień analogicznych. Czy nie obniży jednak poziomu fachowego izb gospodarczych dopuszczenie do kształtowania ich osób w zawodzie odnośnym biernych? Potrzebaby było do tego, ażeby owe osoby grupowały się w wyborach samodzielnie, wystawiały własne listy i t. d., czego elementy bierne nie czynią. Głosy ich szłyby na szalę takiej lub innej reprezentacji żywiołów czynnych, wszystkie naogół równomiernie zdwajając: nie płynęłoby stąd żadne niebezpieczeństwo, pewne wartości gospodarcze wchodziłyby odrazu, walory zaś wychowawcze tego systemu zmierzałyby w konsekwencji do oparcia pracy publicznej całej ludności na stosunku jej świadomym do całokształtu narodowej twórczości gospodarczej.

Względy analogiczne skłaniają nas również do zaprojektowania względem izby rolniczej ponowienia eksperymentu, który uczyniła Francja, pomimo iż został tam cofnięty przed wypróbowaniem. Chodzi mianowicie o pytanie, czy izba rolnicza ma reprezentować rolników posiadających, czy również pracowników rolnych. Niewątpliwie izby rolnicze, podobnie do handlowo-przemysłowych, powstały jako organizacje właścicieli. Gdy zaś mówiono o udzieleniu praw wyborczych robotnikom rolnym, odpowiadano na to obawą, że ciężar pracy izb rolni-

czych z kwestji wywozu zbożowego, meljoracji rolnych lub stosowania maszyn, jednem słowem zawodowych, przeniesie się raczej na sprawy regulacji płac, opieki społecznej i temu podobne kwestje klasowe.

Nie należy wszakże spuszczać z oczu, że robotnicy rolni są ugrupowaniem dość licznem i politycznie wyrobionem, ażeby można je było pozostawić bez reprezentacji w tej lub innej izbie gospodarczej. Nie może przeto być mowy o odsunięciu ich wogóle od reprezentacji specjalnej. Pytanie stoi więc tylko, w jakiej izbie powinno się znaleźć. Pod tym zaś względem możliwe są dwa rozstrzygnięcia kwestji. Albo łączymy grupę robotników rolnych z grupą rolników albo stwarzamy specjalną izbę pracy najemnej, gdzie wyborcami są obok robotników przemysłowych rolni. Należy innemi słowy wybrać punkt widzenia w organizacji samorządu gospodarczego albo zawodowy albo t. zw. klasowy. Już utworzenie izby rolniczej z samych posiadających jest do pewnego stopnia organizacją klasy, a gdy przeciwstawi się jej organizację robotników rolnych lub wogóle pracowników najemnych charakter ten wystąpi z całą jaskrawością, i kto wie, czy nawet izba rolnicza nie będzie częściej występowała jako strona i delegowała przedstawicieli do komisji rozjemczych, albo rozważała sprawy ordynarjów i płac, umawiając się do wystąpień zbiorowych charakteru klasowego; czy więc eliminacja robotników osiągnie cel, w którym jest zamierzona, istotnie wynosząc w pracach jej pierwiastek zawodowy nad klasowy? A jeśli to nastąpi, czy będzie to racjonalne, czy sprzyjać będzie rozwojowi produkcji, czy raczej da organizację zatargom klasowym?

Gdyby jednak tak nie było, gdyby istotnie izba rolnicza w składzie samych posiadaczy wyłącznie sprawami produkcji była zajęta, niepodobna pozostawiać bez uwagi sytuacji, w jakiej przez to samo będą postawieni bezrolni, w gospodarstwie wiejskiem zatrudnieni. Wyeliminowanie ich z izb rolniczych, jak powiedzieliśmy, nie będzie pozbawieniem ich reprezentacji zawodowej, będzie jeno przeniesieniem ich z grupy gospodarczej do grupy klasowej, złączeniem z robotnikami innych zawodów we wspólną izbę. Oczywiście, przez taką organizację samorządu ich zostaną oni objektywnie z konieczności strąceni na stanowisko wyłącznie klasowe, któreby było jedyną spójnią ewentualnej izby pracy najemnej przez samo zespolenie robotników różnych zawodów, podkreślając nie treść pracy, ale formę jej najemną. Dogadza to niewątpliwie żywiołom, które z walk klasowych spodziewają się urodzenia w przyszłości Królestwa Bożego na ziemi. Atoli, o ile wzgląd na te przewidywania, które mogą się okazać złudne, odsunąć, a kierować się jedynie względem na doczesny postęp produkcji, trudno uznać taką organizację samorządu gospodarczego za odpowiednią. Należy mniemać przeciwnie, że z chwilą nadejścia owego okresu błogosławio-

nego „rządów pracy", element, ograniczony przez samą organizację swą do interesowania się wyłącznego warunkami wynajmu, może okazać się nieprzygotowany do organizacji pracy, na co przykład przewrotu komunistycznego w Rosji wszystkim już oczy otworzył. Na razie zaś, w tych warunkach gospodarczych, w jakich żyjemy, wyodrębnienie robotników rolnych z izb rolniczych nietylko zaostrza antagonizmy klasowe w rolnictwie. Nadto połączenie robotników rolnych z fabrycznymi w jednej izbie gospodarczej byłoby zupełnie sztucznem spotęgowaniem żywiołów walki klasowej w państwie przez wzmocnienie ich tą jeszcze warstwą, która daje im możność jednolitych występów politycznych na wszystkich frontach gospodarczych, o czem należy wątpić, czy jest w interesie pokoju społecznego, — sztucznem dlatego, że łączą robotników rolnych z fabrycznymi tylko formalnie-prawny stosunek wynajmu pracy i stąd wynikające niektóre tylko warunki życia; natomiast do pracy i do własności stosunek robotnika rolnego jest zasadniczo przeciwstawny zapatrywaniom i rachubom materjalnym robotnika fabrycznego. Praca bowiem na roli i na wsi o wiele intymniej wiąże człowieka z ziemią, niż warsztat miejski, przez związek z naturą rozszerza widnokręgi, koło zainteresowań i odczuć, czyni bardziej osiadłym, wpaja żywsze pojęcia moralne. Z drugiej strony praca na roli nie podlega tej koncentracji kapitałów, co w przemyśle, mały warsztat może dać z siebie więcej, niż odnośna część dużego. A z tych względów tęsknota za własnością jest o wiele bardziej charakterystyczna dla robotnika rolnego, niż fabrycznego. W okresie zaś reformy rolnej ideał ten nie jest niedościgły, staje się marzeniem realnem. Dla bieżących interesów stosunkowo drugorzędnych robotnik rolny udziela częstokroć agitatorom socjalistycznym lub chrześcijańsko-demokratycznym poparcia, ale nie przeszkadza im to widzieć zasadniczej łączności raczej z ludem małorolnym, z którego pochodzi i do którego ma nadzeję że niebawem wróci, a z którym wiążą go tak stosunek do roli i pracy, jak stosunki rodzinne, towarzyskie i społeczne. Odrębność ta robotników rolnych od fabrycznych, a ciążenie do roli są jak najbardziej godne poparcia. To też izby rolnicze, gdyby wyłączyć chciały ze składu swego bezrolnych, wyrządziłyby im wielką moralną krzywdę, a same straciłyby wartości gospodarcze, jakie ten poważny czynnik produkcji rolnej do nichby wniósł. Obok tych strat doraźnych traciłoby się również na dalszą metę nie tylko na terenie izb rolniczych, ale w samej produkcji rolnej, gdyby robotnika rolnego nie wiązało się z nią przez udział w izbach najbliżej, nie zainteresowywało się sprawami jej podnoszenia, od których zależy jego umiejętność i dobrobyt.

Oczywiście, bezrolni mają pewne zainteresowania odrębne, niemożna jednak twierdzić, że posiadacze rolni stanowią warstwę jednolitą. I społecznie i gospodarczo wielka

własność przedstawia się odmiennie od drobnej, a wśród tej niema może tych antagonizmów, ale odmienność zainteresowań odróżnia własność pełnorolną od małorolnej. Połączenie tych trzech grup w izbie nie uwolniłoby jej od przeciwieństw wewnętrznych, a sprzyjałoby wytworzeniu się stałej przeciwstawności pomiędzy ziemiaństwem a małorolnymi, w czem zamożniejszemu włościaństwu służyłaby rola języczka u wagi. Wydaje się, że o wiele bardziej sprzyjałoby wydajności prac izby, gdyby te przeciwstawności zostały urozmaicone przez dołączenie grupy bezrolnej *). Różneby tu powstawały połączenia interesów, raz byłby to blok pełnorolnych z małorolnymi, innym razem z wielkorolnymi, a kiedyindziej tych ostatnich z bezrolnymi, Można sądzić nawet, że bezrolni częstokroć — wobec małej liczebności ziemiaństwa — będą objektywnie rzecz biorąc reprezentantami gospodarczego interesu wielkiej własności. Takie zaś ocieranie się i tasowanie interesów nie może nie sprzyjać możliwie wszechstronnemu zaspokojeniu różnorodnych spraw produkcji rolnej, z któremi wszak uzasadniliśmy konieczność łączenia tak kwestji pracy najemnej w rolnictwie, jak reformy rolnej, do czego aparat izby byłby już stosowny. Celem zaś reprezentacji w izbie możliwie równomiernej wszystkich interesów grupowych konieczne jest oparcie wyboru jej również na kurjach, czyli podział grupy rolnej na podgrupy wyliczone wyżej: wielkorolną, pełnorolną, małorolną i bezrolną. Pomiędzy niemi należałoby podzielić ludność zatrudnioną w dziedzinach pracy z rolnictwem spokrewnionych, jak leśnictwo, hodowla itp. Oczywista więc rzecz, że izba rolnicza, tak skonstruowana, nie do wszystkich postanowień miałaby równą kompetencję i nawet jednaki stopień zainteresowania radnych. Nie da się tego zresztą przy żadnej konstrukcji uniknąć. To też zarzutów ze strony fachowców przeciw projektowi temu nie zabraknie. Idąc za nimi, trzebaby było zorganizować i odrębną izbę leśną, i wyodrębnić stąd sprawę reformy rolnej itd. Państwo musi dbać jednak o ekonomję organizacyjną i nie może zbytnio rozpraszać społeczeństwa i jego zainteresowań publicznych. Osobliwe jednak. że tak odrębne sprawy leśne rolnicy pragną zwykle zachować w kompetencji izb rolniczych. Czyż nie bardziej usprawiedliwiony jest związek w całokształcie spraw rolnych pomiędzy kwestjami gospodarczemi a społecznemi?

Przy sposobności omawiania organizacji izb rolniczych należy rozważyć sprawę systemu reprezentacyjnego. Tu bowiem najczęściej projektuje się oparcie głosowania na cenzu-

*) Ponieważ wśród bezrolnych stosunek liczebny samodzielnie zarobkujących do utrzymywanych z ich pracy jest znacznie wyższy, niż w grupach rolnych, tedy obdarzanie pierwszych prawami wyborczemi powodować musi również uzasadniane wyżej dopuszczenie do głosowania pełnoletnich członków rodzin samodzielnie niezarobkujących dla samej równomierności grup wyborczych izby rolniczej.

sie majątkowym. Już z tego powodu odpadają rolnicy nieposiadający oraz członkowie rodzin rolników posiadających. Ale i wewnątrz tak ograniczonego koła wyborców proponuje się niekiedy zaprowadzenie systemu uprzywilejowującego własność większą. Mówi się o równości głosu, ale nie człowieka, lecz morgi. Gdy więc w jakimś powiecie wielcy właściciele ziemscy w liczbie dajmy na to stu posiadają trzydzieści procent ziemi, stanowiąc wraz z pełnoletnimi członkami rodzin zaledwie trzy procent ludności pełnoletniej, pragnie się dać im w izbie rolniczej nie trzy, ale trzydzieści procent głosu. Natomiast właściciele gospodarstw karłowatych mogą stanowić z rodzinami trzydzieści procent ludności, ale póki posiadają trzy procent obszaru uprawionego w powiecie, uzyskaliby zaledwie trzy procent miejsc w izbie.

Trudno jednakże orzec, że system to sprawiedliwy i racjonalny. Pozornie tak jest, że izbie rolniczej więcej chodzić powinno o dobrą uprawę trzydziestu procent ziemi, a trzy procent jej w gospodarstwie narodowem mogą być ostatecznie zlekceważone nawet, gdyż bilans jednostek karłowatych zwykle bywa ujemny. W istocie atoli sprawa przedstawia się zgoła odmiennie. Liczba gospodarstw bynajmniej nie jest dla samych podstaw pracy izb rolniczych obojętną, izba rolnicza nie jest towarzystwem, w którem tyle się ma głosów co akcji, raczej przymusowym związkiem zawodowym osób w produkcji rolnej zatrudnionych, typ gospodarki przeciętnej ma dla niej znaczenie wielce doniosłe, a tembardziej liczba ludności z rolnictwa żyjącej. Obok zaś tych rzeczy ogólnych lub przeciętnych nie mogą specjalnej jej troski nie budzić ułomności gospodarstwa rolnego. Przecież izba rolnicza potrzebna jest przedewszystkiem rolnikowi, któremu trudno dać sobie radę samodzielnie w zaprowadzeniu meljoracji, bo te najczęściej oparte być winny o większy obszar, niż jego posiadłość, w uzyskaniu kredytów, w wyszukaniu dróg eksportu i t. d.,—więc uciekać się musi do organizacji. Szczególna zaś pomoc udzielana być powinna gospodarstwom ułomnym, bo przecież z nich żywić się zmuszone są całe liczne rodziny, a zabiegami organizacji ewentualnie wydajność ich może być podniesiona. Innemi słowy reprezentacja interesów ludności małorolnej w izbach rolniczych o tyle jest słuszna, o ile opartą zostaje raczej na liczbie gospodarstw, względnie osób, niż na obszarze. A to zwłaszcza dlatego, że więksi właściciele ziemscy są uprzywilejowani już z tytułu posiadania, które ich częstokroć czyni w gospodarstwie samostarczalnymi i niezależnymi, a o ile związki sąsiedztwa odgrywają rolę i pomoc jest im potrzebna, to dostępniejsze jest dla nich organizowanie się dobrowolne, niż dla małorolnych, bo porozumienie gospodarcze pomiędzy trzema lub dwudziestoma obywatelami ziemskimi łatwiejsze jest do osiągnięcia, aniżeli pomiędzy kilkuset drobnorolnymi. A i wyrobienie większe daje ziemiaństwu łatwość organizowania związków, banków, syndykatów, które

w oparciu o ich majątek rozpoczynają działalność odrazu od wielkich funduszów, i kredyty dla wielkiego gospodarstwa nie stanowią trudności. Tedy niema potrzeby gospodarczej do przywilejów majątkowych w izbach rolniczych, mogłyby one raczej prowadzić do niesprawiedliwości w opodatkowaniu, — a więc i tu zasada one man one vote tak samo obowiązuje, jak w parlamencie, stanowiąc już i tam sama przez się przywilej dla zamożniejszych i bardziej wyrobionych żywiołów, jako bardziej wpływowych i wpływy wyzyskiwać umiejących.

W ten sposób postulat równości głosu zostaje pogodzony z zasadą głosowania grupowego. Jeśli wyobrazimy sobie, że sejmik ma być złożony ze stu radnych, a wyborcy-rolnicy stanowią sześćdziesiąt procent ogółu wyborców, uzyskają sześćdziesiąt mandatów. Głosować będą w podgrupach wielkorolnej, pełnorolnej, małorolnej i bezrolnej. Jeśli razem jest ich dajmy na to sto tysięcy, w czem w pierwszej podgrupie trzy tysiące, w drugiej trzydzieści tysięcy, w trzeciej pięćdziesiąt tysięcy i w czwartej siedemnaście tysięcy, to do sejmiku wejdzie z pierwszej podgrupy dwu radnych, z drugiej osiemnastu, z trzeciej trzydziestu i z czwartej dziesięciu, którzy razem utworzą izbę rolniczą sejmiku, przyczem jeden mandat zapewniony byłby ustawowo nawet podgrupie, której liczba wyborców nie sięga odsetka głosów, dającego prawo reprezentacji.

Analogiczne zasady dotyczą organizacji izby pracy. Ustawa konstytucyjna mówi wprawdzie o „izbach rolniczych, handlowych, przemysłowych, rzemieślniczych, pracy najemnej itd.", a więc przypuszcza, jak się zdaje, większą ich liczbę, w tem zaś wyodrębnia napozór izbę pracy najemnej, przeciw czemu opowiedzieliśmy się wyżej. Atoli po-pierwsze, wyliczenie to w ustawie konstytucyjnej ma raczej charakter przykładu, niż normy obowiązującej, po-drugie nie przeszkadza bynajmniej rozumieniu, iż ustala tylko dwie izby: jedną rolniczą i drugą handlową, przemysłową, rzemieślniczą i pracy najemnej, jako normalne, pozostawiając możność tworzenia izb innych, bardziej specjalnych, poza normą, raczej dla obszaru całego państwa, niż w powiatach. Tak to rozumiejąc, projektujemy organizację izby handlowej, przemysłowej, rzemieślniczej i pracy najemnej, proponując atoli zastąpienie tej długiej nazwy, wyliczającej dokładną jej kompetencję, krótszą, jakkolwiek zupełnie nieścisłą: izba pracy. Wybieranąby była przez dwie grupy zasadnicze: przemysłu i handlu wielkiego oraz przemysłu i handlu drobnego łącznie z zawodami pokrewnemi, przyczem pierwsza dzieliłaby się na trzy podgrupy: przedsiębiorców, obsługi technicznej (inteligencji zawodowej) i robotników. Wybory odbywałyby się analogicznie, jak do izby rolniczej. I tu więc pierwiastek gospodarczy stawiamy ponad klasowym: w grupie drugiej łączymy ściśle przedsiębiorców z robotnikami, bo przedział tu jest mniej jaskrawy, w pierwszej wyodrębniamy podgrupy te w głosowaniu raczej po to,

ażeby nie zostały zmajoryzowane całkowicie mniej liczne, ale wartościowe podgrupy przedsiębiorców oraz inteligencji. Wogóle zaś w tym wypadku, zarówno jak przy projektowaniu izby rolniczej, troską naszą jest, ażeby możliwie osłabić pierwiastek walki klasowej, różniczkując robotników między kategorjami pracy, a wywyższyć sprawy produkcji i niemi przejąć ile się da tych, co z nią spółdziałają z wynajmu, sami nie będąc posiadającymi.

Ostatnią wreszcie grupą projektowaną wyborców do sejmiku powiatowego jest inteligencja poza zatrudnioną w zawodach, przez pierwsze trzy grupy ogarniętych, a więc urzędnicy państwowi i samorządowi, duchowieństwo, nauczycielstwo, zawody wyzwolone itd. W przykładzie więc, że grupy rolne według podanego wzoru wybierają 60 radnych, przedsiębiorcy przemysłowo-handlowi czterech, inteligencja zawodowa jednego, robotnicy piętnastu, drobny przemysł osiemnastu, a grupa zawodów intelektualnych — dwóch, i że powiat podzielony byłby na dziesięć okręgów wyborczych, każdy wybierałby oczywiście tylu radnych, ilu ma w odnośnych podgrupach wyborców, a więc przeciętnie blizko dwu od pełnorolnych, trzech od małorolnych, jednego od robotników rolnych, niespełna dwu od drobnego przemysłu i handlu oraz 1 — 2 od robotników przemysłowo-handlowych, natomiast dla grup lub podgrup, które wybrać mają mniej radnych, niż jest okręgów, okręgiem wyborczym byłby cały powiat. Wyborów proporcjonalnych wewnątrz grup i podgrup i tu nie zalecamy, przy małej bowiem liczbie obieranych radnych, a niekiedy i wyborców, dawaćby mogły rezultaty przygodne, a kto wie, czy nie zbaczałyby na tory polityczne raczej, niż gospodarcze.

Samorządowi powiatowemu poświęciliśmy najwięcej uwagi i pierwsze miejsce w rozważaniach ustroju wewnętrznego państwa dlatego, że jest on najpoważniejszym wyrazem organizacji społeczeństwa samorządnego, szczeblem ogniskowym i centralnym, w stosunku do którego inne odgrywają rolę względnie drugorzędną, a dlatego nadto, że samorząd tego stopnia nie jest u nas ani znany ani nawet projektowany dotychczas, mamy bowiem tylko warjacje terytorjalnie podobne na temat samorządu gminnego, od którego nie umiemy istoty powiatowego („ziemskiego") odróżnić, wydaje się bowiem wielu zwykle, że podział kompetencji samorządu na stopnie jest tylko kwestją wygody i dowolnego ujęcia, gdy wypadło nam przekonać się, iż historycznie i logicznie uzasadnione są do szczegółów dwa stopnie samorządu, których zakres działania jest różny nie przygodnie, ale z samego ich powołania.

Gdy więc władze państwowe centralne stanowią o sprawach, czyniących kraj cały członkiem obcowania międzynarodowego, a samorząd powiatowy sprawuje wewnętrzną ad-

ministrację państwową, dającą się ująć w ramy terytorjalne, gmina jest o tyle o ile pomocnicą jego i ekspozyturą w zadaniach tych, ale przedewszystkiem związkiem sąsiedzkim, zaspakajającym potrzeby ludności wynikłe z zamieszkania w pobliżu i w mniej lub więcej zwartem skupieniu.

Z samego określenia tego wynika, że zróżnicowanie wewnętrzne obywateli, których państwo jako całość przeciwstawia jedynie cudzoziemcom, na przestrzeni powiatów nie ma jeszcze miejsca i pojęcie obywatelstwa powiatowego nie istnieje, natomiast dla samorządu gminnego odgrywa to zróżnicowanie rolę doniosłą, i każde prawodawstwo tak lub inaczej ujmuje sprawę owego specjalnego obywatelstwa gminnego, bo się wiążą z niem naturalnie pewne prawa i obowiązki. Wprawdzie państwa policyjne nie traktują go przychylnie, a za tym przykładem i u nas projekt rządowy ustawy gminnej faktycznie obywatelstwo gminne znosił, ustalając jedynie na podstawie sześciomiesięcznego zamieszkania „członkowstwo gminne", którego jedyną treścią było właściwie prawo wyborcze względem władz gminnych. Nie da się jednakże zerwać w ten sposób związku pomiędzy gminą a „gminiakami". Jako zrzeszenie sąsiedzkie gmina pełni z konieczności liczne funkcje w zakresie opieki społecznej, które stanowią jedną z najistotniejszych cech jej racji bytu. Próby przeniesienia funkcji na dalsze od tych mieszkańców związki samorządowe nie dały się zastosować w całej pełni, przynajmniej elementarniejsze rodzaje opieki sprawuje zawsze gmina, tendencja panuje raczej do rozszerzenia jej odnośnych czynności, a opłacać ich państwo ze swego budżetu nie ma ani możności ani chęci. I u nas ustawą ostatnią włożono poważne obowiązki opieki na gminy. Gdyby poczucia związku gminnego nie było, urząd gminny opiekę tą sprawowałby nad każdym potrzebującym, a koszta rozkładałby w ten czy ów sposób na mieszkańców lub objekty podatkowe. Ale że to urząd samorządowy, a co najważniejsza że poczucie związku gminnego w członkach jest bardzo mocne, tedy mają oni zwróconą czujną uwagę na to, ażeby nie opłacać opieki nad osobami gminie obcemi, których jedynie potrzeba na obszarze tej gminie zaskoczyła. Gminiak uważa za sprawiedliwe, gdy jego w potrzebie gmina wesprze lub gdy on datek dla swojego współgminiaka złoży. Ale niema granic oburzeniu jego, gdy pokryć jest zmuszony koszta opieki nad kimś, kogo za gminiaka nie uważa. Jest to zjawisko naturalne i zresztą zasadniczo rzecz biorąc pomyślne. Bo to poczucie spójni i solidarności sąsiedzkiej jest bodźcem społecznym, narodowym i państwowym znaczenia pierwszorzędnego.

Z tego względu należy postarać się wyczuć, na czem owo poczucie spójni jest oparte. Niewątpliwie nie powstaje ono z faktu samego osiedlenia się kogoś w gminie. Ale z drugiej strony nie zawsze gaśnie z wysiedleniem się. Jednakże kończy się względnie łatwo. To też ściąganie „kosz-

tów kuracyjnych" jest stałą plagą gminiaków. Ktoś wprawdzie miał rodziców w gminie, ale zerwał z nią wszelkie związki, gdzieindziej stale mieszka, pracuje, wreszcie choruje i leczy się na koszt publiczny, który ściągany jest z gminy, gdzie jest urodzony. Na gminy podmiejskie, mające duże wychodztwo do miast, a częstokroć ubogie, te koszta kuracyjne kładą się zwykle wielkim a niedającym się przewidzieć ciężarem. Małorolny, co sprzedał chudobę i rozpił się w mieście, a znalazł się w końcu w szpitalu, dziewczyna, co powędrowała na „lekki chleb" i od czasu do czasu leczy sie na koszt gminy, wywołują w gminie wiejskiej poczucie systematycznego wyzysku jej przez miasto, które niedość, że wykoleja jej wychodźców, ale każe jeszcze sobie za to płacić.

A mimo to w reakcji przeciw temu mało kto pragnie posunąć się aż do zniesienia związku gminnego, bo w tem widzi się nowe niebezpieczeństwo. Należy szukać kompromisu. Polegałby on na utrzymaniu obywatelstwa gminnego w zasadzie. Nazwa obywatelstwa zresztą mało jest wygodna, bo zbliża rzeczy dalekie, związek gminny z państwowym. Nazwa członkowstwa wydaje się mniej jeszcze właściwą, bo wiąże związek gminny z dobrowolnem stowarzyszeniem. Najlepszą wydaje się nazwa stosowana w Małopolsce — swojszczyzna, odzwierciadla bowiem istotę związku. Trudniej urobić od niej miano poszczególnego obywatela gminy. Szukając nazwy innej, natrafiamy na potocznego „gminiaka", którego nie uznaje się wszakże za wyraz literacki. Tedy jako najbliższy istoty stosunku przynajmniej pospolitego obywatela a gminy zastosujemy termin „rodaka", bardzo często zresztą w mowie używany.

Utrzymując pojęcie swojszczyzny, dla nowoczesnych stosunków o względnie łatwych i pospolitych wędrówkach ludności jest niezbędne ułatwienie utraty jej i nabycia. „Idealny" rodak w gminie urodził się, mieszka, ma posiadłość i pracuje. Jeżeli wysiedlił się np. do ościennej gminy, ale tu w dalszym ciągu ma posiadłość i pracuje albo tylko zachował posiadłość lub tylko pracuje, niema jeszcze podstaw do wykreślania go z obywatelstwa gminnego. Ale jeżeli nawet oddalił się znacznie i nadługo, nie powinien być przymuszany do zmiany swojszczyzny, jeśli zachować sobie poprzednią wyraźnie życzy.

Z drugiej strony, gdy osiedla się ktoś w gminie w zamiarze widocznym zamieszkania stałego i tu bądź nabywa posiadłość bądź znajduje stałe zatrudnienie, powinien być bez sześciomiesięcznego wyczekiwania zapisany do swojszczyzny, jeśli tylko wyraźnie się przeciw temu nie zastrzega.

W tych granicach godzących wolę jednostki z automatycznem przesiedleniem wydaje się kompromis dwu zasad właściwym. Ponieważ jednak mało kto dba o wpis do swojszczyzny, dokonywa się go na podstawie danych objektywnych, które nie z samego zamieszkania się składają, bo tu ważniejszy jest raczej związek przez pracę: dziś iluż ludzi,

którzy są wszystkiem związani z Warszawą, zaludnia gminy podmiejskie, niekiedy dość odległe. Ale gdy ktoś przywiązuje wagę do przynależności gminnej, wolę tę należy uszanować, z tem oczywiście, że gmina również może mieć swoją wolę, gdy całości owych danych objektywnych brak.

W ten sposób skonstruowana stanowi gmina związek swoich obywateli — „rodaków". Pojęcie związku podkreślamy, gdyż niektóre ustawy obce i wzorowane na nich nasze projekty określają gminę nie jako związek mieszkańców, ale jako terytorjum, co jest oczywistą niedorzecznością, gmina bowiem ma terytorjum, ale sama niem nie jest. Związek gminny jest oczywiście t. zw. „celowym". Ogólnie określiliśmy wyżej jego kompetencję, zaznaczamy, że powinno być ustalone w drodze prawodawczej tak ściśle, jak to tylko jest możliwe. Niepodobna poprzestawać w ustawie na takich ogólnikach, jak „troska o rozwój kultury i dobrobytu", bo nie odgranicza to kompetencji jej od powiatu, a więc i nie zapewnia jej uprawnień. Takie nic nie mówiące określenie jest skutkiem starego podziału zakresu działania samorządowego na t. zw. własny i poruczony (t. j. spełniany z polecenia władz rządowych w ich zastępstwie), jak to nazywano w Austrji, albo na dotyczący interesów ogólnych oraz interesów lokalnych, jak to starsza terminologja francuska ujmuje, lub też na obowiązkowy i dobrowolny, jak to modnie jest nazywać ostatnio u nas. Podział oparty jest na istotnej dwoistości zadań gminy, są bowiem sprawy, które ma załatwić, i to koniecznie, a przytem tak, nie inaczej, niezależnie od tego, czy sobie tego reprezentacja gminy życzy i czy na to środki posiada. Ma to np. miejsce, gdy gmina prowadzi księgi poborowych. Za coś odmiennego uważa się np. brukowanie ulic lub utorowanie drogi. Gmina może uczynić to, może tego nie robić; gdy to postanawia, od niej zależy wybór kierunku drogi, dobór materjału do bruku; ale z chwilą postanowienia tego gminiacy są niem związani: gmina ma prawo opodatkować ich, nakazać pewne czynności, wywłaszczyć część ich gruntów,— i tem się różni dobrowolny zakres działania gminy od działalności stowarzyszenia prywatnego, która prawa takie uzyskać może jedynie na podstawie koncesji samorządu lub rządu. Może gmina występować i w tym trzecim charakterze jako jednostka prywatno-prawna, gdy zakłada przedsiębiorstwo, oparte na opłatach mieszkańców za świadczenia jego, nie nadając mu charakteru przymusowego lub monopolowego. Pomimo jednak zawartej w przytoczonym podziale dozy słuszności, trudność rozgraniczenia funkcji gminy na jego podstawie właściwie pozbawia go zarówno życiowej, jak formalnie-prawnej wartości. Teoretycznych granic nie ma tu wcale. To też widzimy z dnia na dzień, jak prywatno-prawnym czynnościom gminy nadaje się charakter publiczno-prawny, a dobrowolny zakres działania ustawodawstwo przeistacza w obowiązkowy. Wczoraj gmina zakładała szkółki lub

organizowała dokarmianie ubogich dzieci z popędu serca, dziś mamy ustawę, która czyni to jej obowiązkiem z zakresu „poruczonego". Rzadziej daje się obserwować proces odwrotny. Z tego też powodu, łącząc pojęcie samorządu z dobrowolnością jego świadczeń, niektórzy są skłonni traktować go, jako przeżytek czasów, kiedy to władze centralne nie ingerowały w stosunki sąsiedzkie. Istota rzeczy przedstawia się jednak nieco inaczej. Należałoby raczej ustalić, że, o ile chodzi o terminologję francuską, niema w działalności gminy zaspakajania potrzeb ogólnych w przeciwstawieniu do lokalnych, są wszystkie naraz ogólnemi i lokalnemi, jeżeli zaś chodzi o terminologję austrjacką, nie należy również przeciwstawiać kompetencji poruczonej przez państwo i ustalonej przez gminę własnej, bo poruczenie lub przekazanie przez państwo jest fikcją, maskującą odwrót centralizmu; w istocie są to funkcje państwowe właściwe gminie. Tem zaś trudniej mówić o zakresie własnym lub też dobrowolnym, że po-pierwsze zbliża się on praktycznie do identyczności w gminach różnych, a po-drugie przez ustawodawstwo coraz jest zwężany, czyli nakazywany. Idąc za myślą tych podziałów, możnaby było i w pracy państwa, jako całości, rozróżniać zakres obowiązkowy, np. wynikający z prawa międzynarodowego, oraz dobrowolny, a konsekwentnie okazałyby się rzeczą uznania dowolnego sądownictwo, kodeksy, strzeżenie granic itd. Uznając podobny podział, czy nie orzekalibyśmy przez to samo, że gmina koniecznie potrzebna jest i funkcjonować musi jedynie jako podrzędna jednostka administracyjna, używana przez władze wyższe do pośredniczenia z ludnością, że natomiast w charakterze związku lokalnego może istnieć lub nie istnieć i pełnić jakąś służbę lub nie. Określenie takie, pochodzące z fałszywego światopoglądu centralistycznego, że gmina i wogóle samorząd zawdzięcza pewien stopień władzy wspaniałomyślności zwierzchnictwa państwowego i jest jego koncesją, ani rzeczowo jest nieuzasadniona ani historycznie nieprawdziwa. Gmina przeciwnie powstała jako ugrupowanie lokalne i ma naturalny zakres władzy. Władze centralne wyzyskiwały gotową już organizację oraz więzi istniejące, ażeby się niemi posługiwać do swoich celów. Wywróceniem tedy rzeczywistości byłoby orzeczenie, że istotą gminy jest ta funkcja ostatnia, a czemś przygodnem i dobrowolnem sama jej natura i powołanie. Zamiast tworzenia tych fikcji teorji centralistycznej o wiele słuszniej jest snuć ustawodawcze regulowanie kompetencji gminy z tego, co nieodwołalnie w rzeczywistości żywej czyni, a co logicznie do niej należy. Z tego wynikać będzie, że właściwiej jest nie dzielić zakresu działania gminy na kategorje dobrowolnego i przymusowego. Gmina powstała i istnieje w tym celu, żeby pełniła służbę pewną, nie po to zaś, żeby ją pełniła lub nie. Innemi słowy, cały zakres działania gminy jest obowiązkowym. Odpowiedzialność za jego wykonanie ma gmina jednolicie w każdej funkcji

przed państwem, co nie oznacza zresztą bynajmniej dowolnej ingerencji władz centralnych, bo państwo jest od nich pojęciem szerszem, i w sprawowanie czynności przez gminę władze te wglądają w okolicznościach zgoła wyjątkowych, gmina bowiem sama jest organem państwa, jedną z władz jego, inne władze harmonizują działalność jej z całością, a temi władzami innemi jest z jednej strony w granicach określonych samorząd wyższego stopnia, z drugiej obywatele państwa, przedewszystkiem oczywiście miejscowi. Cała dobrowolność działania gminy polega na tem, że stopniowanie i sposób wykonywania swych obowiązków zależy od uznania samorządnego ugrupowania, które traktuje się a priori jako najbardziej w tej mierze kompetentne, — zgodnie z zasadą samorządu. Nadto posiada gmina z natury rzeczy uprawnienia. Nie jest i to jednakże ów zakres działania dobrowolny, lecz prosta konsekwencja wykonywania obowiązków publicznych: uprawnienia te dotyczą tedy prawa ustalania i ściągania podatków, wydawania zarządzeń, skłaniania mieszkańców do podległości im, w szczególności do wykonywania pewnych powinności naturalnych, wreszcie wywłaszczania całkowitego lub częściowego przy budowie dróg i innych urządzeń itp.

Do obowiązków zaś gminy, czyli do zakresu działania jej, należy przedewszystkiem wynikająca ze związku sąsiedzkiego ochrona bezpieczeństwa; tu wchodzą przedewszystkiem policja budowlana, policja ogniowa, zapobieganie wypadkom nieszczęśliwym i pierwsza pomoc, elementarniejsze rodzaje, zwłaszcza pomocnicze, policji zapobiegającej przestępstwom i karnej, przestrzeganie spokoju publicznego, walka z pijaństwem, żebractwem itd. Są to niewątpliwe obowiązki gminy, a zarazem wyraźna jej kompetencja, w której władze inne czynności bezpośrednich nie pełnią. Niewykonywanie ich przez gminę stanowi widoczne uchybienie samemu celowi jej istnienia. Drugim zasadniczym działem kompetencji gminy jest elementarna opieka nad zdrowiem mieszkańców: chodzi tu w ramach sanitarji o przestrzeganie czystości i o posiadanie przez ludność zdrowej wody, w ramach lecznictwa o odosabnianie chorych i powiadamianie o chorobach. Trzecim działem pracy gminnej są sprawy oświatowe: wychowanie przedszkolne i oświata pozaszkolna w zakresie szerokim, wreszcie część gospodarcza szkolnictwa, poczynając od zapewnienia szkole światła, a kończąc na postawieniu jej budynku, w części zaś administracyjnej szkolnictwa sprawy powszechności nauczania oraz opinjowania w kwestjach mianowania i zwalniania nauczycieli, co jest rzeczą nie tylko normalną, ale i w życiu wsi oraz stosunku jej do oświaty niezmiernie doniosłą. Czwartym działem prac gminnych są sprawy komunikacyjne, — torowanie i konserwacja dróg miejscowych i dozór środków lokomocji oraz pewne obowiązki policyjne w stosunku do dróg i ruchu tranzytowego w obrębie gminy. Wreszcie działem ostatnim kompetencji gminy jest

ewidencja ludności i stąd wynikające prace pomocnicze dla urzędów, które na niej swą działalność opierają (urzędom wojskowym, szkolnym, podatkowym, statystycznym, wyborczym itd.).

Zakres działania gminy nie może być ujmowany, jak to się dotychczas u nas dzieje, w ramy ogólnikowe i nieobowiązujące. Takie określenia, jak przyznanie gminie prawa czy też obowiązku troski o dobrobyt i rozwój mieszkańców, są w ustawodawstwie poprostu niedopuszczalne, bo nie zapewnia to ani państwu jako całości sprawowania przez gminę naturalnych jej funkcji, ani gminie jakiejkolwiek pewności bytu jej urządzeń, które jednem rozporządzeniem wykonawczem mogą być odebrane z jej kompetencji, ani mieszkańcom nie daje rękojmi, że potrzeby ich odnośne będą zaspokojone, nie gwarantuje odpowiedzialności gminy, nie wskazując, czego się mają od niej prawo domagać, co zaś należy do ich wysiłku osobistego. Na sformułowaniach zanadto ogólnikowych wyrastające uprawnienia i zobowiązania tracą cechy trwałości, gminę czyniąc z treści czemś przygodnem i zgoła dowolnem.

Wszystkie te uwagi dotyczą oczywiście i samorządu powiatowego, który na podstawie podziału pracy między instytucjami jego (sejmik, wydział, izby, rady) sprawuje policję bezpieczeństwa, służbę zdrowia, opiekę społeczną, oświecenie ludności, opiekę gospodarczą oraz służbę komunikacji. W porównaniu z samorządem gminnym należą doń oczywiście sprawy te w zakresie nieporównanie szerszym. Samorząd wyższych stopni nie ma bowiem za zadanie tego samego, co gminny, jak to się niestety u nas w istocie dotychczas formułowało. W zestawieniu z stanem rzeczy obecnym, rozrost jego oprzeć się może jedynie na przejęciu szeregu funkcji publicznych, obecnie sprawowanych przez władze centralne lub z ich ramienia. Tak więc, o ile chodzi o służbę zdrowia, powiat powinien m. in. objąć w granicach odnośnego ustawodawstwa kwalifikowanie i rejestrację, względnie koncesjonowanie i dozór pomocy zdrowotnej, leczniczej i aptecznej; w zakresie opieki społecznej inspekcję pracy; z pośród spraw oświatowych całą administrację szkolnictwa powszechnego; z dziedziny opieki gospodarczej udział w wykonaniu reformy rolnej, zarząd dóbr państwa, koncesjonowanie przedsiębiorstw itd. Innemi słowy, samorząd jest w tem ujęciu formą sprawowania władzy państwowej, nie zaś czemś nieokreślonem i dowolnem, co ewentualnie buduje drogę, ale może zamiast tego założyć szkołę rolniczą czy zgoła tartak komunalny, a może i wcale nic nie robić. Ekonomja władz publicznych zupełnie nie może pozwolić na takie zbytkowne organizacje, które przytem prowadzą w konsekwencji do tego, że funkcje, zawarowane dla siebie przez władze centralne i rzeczywiście najważniejsze, np. szkolnictwo powszechne, są organizowane źle, w sposób daleko elementarnych potrzeb ludności i pań-

stwa nie zaspakajający, a pewne wykwity pracy oświatowej, mające rzeczywiste znaczenie na tle wysokiego rozwoju nauki elementarnej, zaprzątać z konieczności muszą główną uwagę ludności, jak szkoły zawodowe, i rzeczywiście są tworzone z powodzeniem.

Jest to postawienie kompetencji samorządu na poziomie rzeczywistej władzy usprawiedliwione nie tylko względami zasadniczemi. Należy je uznać nadto za wymuszone przez okoliczności chwili bieżące. Dopiero bowiem w zestawieniu z tym projektem występuje na światło dzienne obłudność naszych projektów oszczędnościowych. Od jakiegoż to czasu i jakże pospolicie słyszymy o „kasowaniu całych ministerstw". Losowi temu są ponoć przeznaczone ministerstwa zdrowia, robót publicznych, ewentualnie pracy i opieki społecznej, jak już zostało unicestwione ministerstwo kultury i sztuki oraz b. dzielnicy pruskiej. Na czem wszakże polegać może ta oszczędność? W praktyce przedstawia się zawsze, jako przydzielenie z dotychczasowego ministerstwa wszystkich departamentów jego do jakiegoś innego, względnie do jakichś innych. „Kasowanie całych ministerstw" sprowadza się więc w praktyce do „kasowania" samych ministrów. Gdy więc np. z ministerstwa robót publicznych departament wodny odejdzie do ministerstwa przypuśćmy rolnictwa i dóbr państwa, drogowy do spraw wewnętrznych, a odbudowy do przemysłu i handlu z całym swoim aparatem, nie oszczędzi się przez to właściwie nic i wbrew nadziejom naiwnych warszawian nie przybędzie w stolicy wolnych lokali. Zrobi się oszczędność na jednej pensji ministerjalnej, na utrzymaniu jednego samochodu i częściową na biurze prezydjalnem. Doprawdy oszczędność w budżecie państwowym niegodna zachodu. A raczej szkodliwa, bo zastępuje się fachowego i odpowiedzialnego ministra niefachowym ministrem innego resortu i nieodpowiedzialnym dyrektorem departamentu, na którego pracy nowy minister nie będzie mógł się poznać. Ze stanowiska zarówno rzeczowego, jak specjalnie oszczędnościowego należy oszczędzać nie na ministrach, ale na aparacie ministerstw, to zaś nie jest możliwe w innej drodze wogóle mówiąc, jak odciążenia ich kompetencji na rzecz samorządu. Jeżeli część urzędu centralnego stanie się zbędna, a zwłaszcza wszystkie dyrekcje wojewódzkie oraz ekspozytury powiatowe, będziemy mieli prawdziwą oszczędność, nie malowaną. Skoro demagogja partyjna tego wymaga, można oczywiście łączyć pozostałe części urzędów centralnych pod jednem zwierzchnictwem. Ale to właśnie w oszczędnościach odgrywa rolę podrzędną, merytorycznie zaś jest właściwie lepiej, żeby zagadnienia ogólne resortów ministerjalnych oraz prace instruktorsko-programowe pozostawały pod okiem fachowców, przy największem bowiem rozszerzeniu kompetencji samorządowej pewne sprawy ogólno-państwowe w każdej dziedzinie pracy państwowej będą istnieć nadal.

Pozostaje nam tedy do rozpatrzenia sprawa organizacji zarządu gminnego. Władzą uchwałodawczą ma być oczywiście rada gminna. Spór o to, czy w gminie wiejskiej ma funkcję tę pełnić zgromadzenie gminne, uznać należy za przesądzony już w sensie ujemnym. Było ono wprowadzone, jako instytucja decydująca w gminie wiejskiej, ustawą r. 1864 w Kongresówce przez rząd rosyjski za wzorem urządzeń włościańskich w Rosji, między innemi w tym mianowicie celu, ażeby samorząd wiejski nie miał jakiejś stałej reprezentacji niezależnej poza wójtem zupełnie podległym władzom powiatowym i mógł łatwiej od tej reprezentacji być przez nie opanowany środkami nacisku i demagogji. Ludność przywiązała się do zebrań gminnych, to, że decyduje ogół, gromada, wydawało się sprawiedliwe. To też dekret r. 1918, zmieniający ustawę gminną, nie tknął zakresu władzy zebrań gminnych. Ale uzupełnił je, od r. 1864 stale projektowanemi, radami gminnemi z wyboru w składzie szczupłym z 12 osób. Te przeciwnie wśród ludności w momencie dekretu były mniej popularne, a to dlatego, że wprowadzili je okupanci, częstokroć z mianowania i nawet kurjalne, obawiając się zebrań gminnych, a używając rad do wykonywania swych zleceń, w tem nieprawnych, pod osobistą odpowiedzialnością członków. Dziś po paru latach działalności rad obieralnych i wolnych, uprzedzenia do nich oczywiście znikły, na razie wszakże dekret rządu nie odważał się obdarzać ich kompetencją szerszą, dając im charakter instytucji przygotowującej wnioski na zebranie gminne i decydującej o sposobach wykonania jego uchwał. Byłoby to zupełnie być może właściwe, gdyby zebranie gminne mogło sprawnie funkcjonować. Przed wojną składało się ono z posiadaczy gruntów od 3 morgów zwyż, było więc stosunkowo nieliczne. Dekret rządu ludowego rozszerzył prawo udziału w zgromadzeniu na całą ludność pełnoletnią gminy niezależnie od posiadania, a przytem nadał je również kobietom. Wobec tego w gminie Kongresówki mającej przeciętnie do siedmiu tysięcy mieszkańców, okazało się przeciętnie trzy tysiące osób uprawnionych do udziału w zgromadzeniu, a w gminach poszczególnych liczba ta wzrastała w dwójnasób. Oczywiście w tych warunkach jakakolwiek owocna działalność zgromadzenia stała się nie do pomyślenia. Przytem element rolny był niezadowolony i z dopuszczenia do uchwał gminnych warstw nieopodatkowanych. Za tem poszło zobojętnienie do zgromadzeń wśród ludności, nieuczęszczanie na nie przez osoby niezamiłowane w wiecowaniu i wogóle gwałtowny zanik. Wobec tego dziś jest sprawą zdecydowaną w opinji powszechnej, ażeby zebrania gminne zupełnie znieść, a całą ich kompetencję przekazać radom gminnym odpowiednio skonstruowanym. Początkowo, w pierwotnym projekcie ministra Wojciechowskiego, chciano wobec tego utworzyć rady bardzo szerokie, niezbyt dalekie od typu zgroma-

dzeń gminnych, z paruset osób złożone, dla dzisiejszych zaś funkcji rad zaprojektowano kolegjalny zarząd gminny przy wójcie. Powoli jednak, od jednej redakcji projektu do każdej następnej zmniejszano reprezentację w radzie, aż w sprawozdaniu komisji administracyjnej sejmu ustawodawczego zredukowano ją do obecnej mniej więcej liczby kilkunastu osób. Przytem w redakcji pierwotnej proponowano, ażeby każde osiedle w gminie reprezentowane było w radzie, co następnie odrzucono głównie pod wpływem praktyki sejmików, osnutych na reprezentacji gmin i przeto zbyt partykularnie traktujących sprawy całokształtu powiatowego. W rezultacie tedy przychodzimy do ustroju gminnego, bardzo oddalonego od ludności, a to się pragnie uzupełnić większemi uprawnieniami samorządowemi dla poszczególnych osiedli (sołectw, gromad), gdzie zachowane być może zgromadzenie wszystkich uprawnionych (zebranie gromadzkie), jako władza uchwałodawcza. To zaś łatwo zredukować może w wielu wypadkach gminę do roli okręgu policyjnego, wbrew założeniom i intencjom wszystkich zwolenników „gminy zbiorowej".

Wyjście z tych trudności, błędów i niekonsekwencji widzimy w utworzeniu gminy w granicach kompromisowych pomiędzy obecną gromadą, względnie gminą jednowioskową, a gminą t. zw. zbiorową, i szczegółowo to już poprzednio wyargumentowaliśmy. Blizkość zarządu gminnego do ludności uchyla konieczność zachowywania gromady i zbyt licznej reprezentacji w radzie, zwłaszcza zaś opartej na przedstawicielstwie poszczególnych osiedli, a więc rada gminna w tej konstrukcji mogłaby nie wiecować, lecz sprawnie pracować, mając w gminie wiejskiej mniej więcej obecną liczbę członków. Nie może być wszakże jedynie instytucją doradczą i tylko opinjodawczą. Składając się z reprezentantów obieralnych i wobec małego obszaru gminy stale znajdujących się na oczach mieszkańców, musi mieć ten autorytet władzy, który jest skojarzony z prawem decydowania, tak jak to względem rad miejskich uważa się za niewątpliwe, a obecnie nikt temu właściwie nie przeczy i w stosunku do gmin wiejskich. Byłoby jednakże zanadto prostolinijne, gdybyśmy pod wpływem chwilowych nastrojów w b. Kongresówce, a tradycji innych dzielnic, na tem wyłącznie osnuli ustrój gminy wiejskiej. W miastach zainteresowania mieszkańców są różnorodne i sprawy zarządu miejskiego wśród nich wyspecjalizowały się znacznie, zwłaszcza wobec większego skomplikowania gospodarki najmniejszego nawet miasteczka i większej różnolitości jego układu społecznego. Na wsi zainteresowania publiczne i wogóle kulturalne mieszkańców bardziej się skupiają dokoła zarządu gminnego, a przeciwieństwa społeczne na tle jednolitego składu przeważnej części ludności są mniej wybujałe. To właśnie było podstawą, na której mogły wogóle powstać i stosunkowo sprawnie funkcjonować, a w każdym razie budzić przywiązanie ogółu zebrania gminne. Znie-

sienie ich absolutne w ustawie normalnej o gminie wiejskiej nie byłoby tedy słuszne. Przecież i w Małopolsce poza ramami ustawowemi istniały one w wielu gminach, a b. dzielnicy pruskiej i ustawowo nie są zupełnie obce. Ustrój samorządowy przecież ma na celu pociągnięcie do udziału w zainteresowaniach publicznych o ile możności całej ludności, która się nadaje do tego i może być do tego skłoniona. Musi więc zawierać u podstawy swej niechby cząstkowy „rząd bezpośredni".

W naszych atoli stosunkach obecnych mamy za mało warunków, ażeby uposażyć ów rząd bezpośredni w kompetencję rozległą. Długa a pełna wahań i braków historja naszych zebrań gminnych i gromadzkich wskazuje wprawdzie, że nie należy ich prostolinijnie i nastrojowo znosić, ale i nie daje podstaw do przesądzenia ustawowego z góry roli, jaką w warunkach normalnych będą odegrywać. Nie bawiąc się w proroctwa, musimy liczyć się tak z ewentualnością ich absolutnego zaniku, jak i z drugą—stopniowego gruntowania się i rozwoju. Niewolno nam powodować się w tej już chwili przewidywaniem jednej z tych ewentualności i opieraniem na niej rozstrzygnięć ustawodawczych. Znieść jakieś urządzenie istniejące lub nie dopuścić do jego powstania jest łatwo, ale polityka realna wie, że się utrąca z tem niebacznie zawsze jakieś wartości, które w całokształcie budowy państwowej mogą być przydatne. O ile chodzi o zebrania gminne, jest to zresztą dość widoczne. Sprowadzenie całej pracy publicznej najliczniejszych rzesz narodu do samego tylko udziału w wyborach władz prowadzi do tego, że ta funkcja sprawowana jest bez dostatecznego krytycyzmu i głębszej świadomości. Dopiero wówczas, gdy obywatel styka się bezpośrednio z najdrobniejszemi ułamkami zarządu, coś konkretnie o nim sam decyduje, a następnie decyzji tej widzi naocznie skutki, widnokrąg jego w zakresie spraw publicznych rozszerza się i tak rozumienie potrzeb społecznych jak trudności w ich zaspakajaniu pogłębia się, a co za tem idzie zwiększa się i talent organizacyjny stanowiący w elementach swoich podstawę przy szacowaniu wartości indywidualnych w wyborach władz. Wychowanie samorządowe ludności jest zatem warunkiem posiadania odpowiednio kwalifikowanych władz państwa, poczynając od zarządu gminnego i kończąc na prezydencie Rzeczypospolitej. Jest to szkoła powszechna życia publicznego, która zresztą nie tylko uczy być obywatelem świadomie kształtującym władze swoje i określającym kierunek i ramy działalności ich, ale nadto wzmacniając zainteresowania obywatelskie, rozszerza krąg osób, na tem tle wyrabiających się, z pośród których jest możność odpowiedniego wyboru.

Z przesłanek powyższych wynika pozostawienie w gminie zebrania, które jest najwłaściwiej nazwać zgodnie z przyzwyczajeniami ludności „gromadą", ten bowiem termin w od-

niesieniu do sołectwa jest szpetnym neologizmem, oznaczając w istocie nie związek wiejski, lecz jego ogólne zebrania. Ale przesłanki powyższe nie skłaniają nas wszakże do szerokiego określenia jego kompetencji. Licząc się z możliwością bądź niezaszczepienia się tu i ówdzie tej instytucji i z dziejami jej przełomowemi chwili obecnej, niepodobna określić jej jako władzy. Odwracamy obowiązujący w b. dz. rosyjskiej stan rzeczy, zamieniając rolę dotychczasową rady gminnej a zebrania gminnego w ten sposób, ażeby rada miała władzę uchwałodawczą, a gromadzie przysługiwało tylko prawo opinjowania.

Konieczną jest gromada w tym sensie ujęta m. in. i z tego względu, że gmina wiejska w przeciwstawieniu do miast nie ma łatwości w obwieszczeniu swoich zarządzeń. Mała dotychczas liczba w wielu okolicach wiejskich osób posiadających sztukę czytania czyniłaby fikcją lub formalnością nakaz rozplakatowywania nakazów urzędu gminnego lub postanowień rady gminnej. Sama więc konieczność ustnego publicznego ogłaszania ich wskazuje niezbędność utrzymania gromady. Gdy zaś jest zebrana, trudno jest pominąć zarządowi gminy taką sposobność, ażeby nie wysnuć z głosów opinji życzeń jej i wskazań ogólnych, jako formalnie zresztą nieobowiązującej dyrektywy, co dla władz obieralnych i odpowiedzialnych niezmiernie ma doniosłe znaczenie, bo skłania je do postępowania bardziej liczącego się z panującemi nastrojami. Stawia się wprawdzie takim zebraniom zarzut obaw przed wszelkiem nowatorstwem, a zwłaszcza przed zwiększeniem danin publicznych. Zarzut ten ma niewątpliwie podstawy w życiu, ale jeżeli chodzić powinno o to, aby obawy te stopniowo się zmniejszały, a rozumienie koniecznych inowacji z jednej strony, opłacania ich przez ludność z drugiej rosło, to jakaż na to może być wskazana rada inna prócz mozolnego przekonywania i stykania ogółu oko w oko z temi zagadnieniami? Obawy te bowiem nie są rzeczą przyrodzoną i wieczną, są jedynie skutkiem małego uspołecznienia ogółu, więc odsuwanie go od rozważania spraw społecznych może mieć za skutek jedynie tych obaw utrwalanie się, i najlepiej nawet o sobie świadczące skutki jednej inowacji nie rozproszą ich wobec następnej. Bierność ogółu nie jest pierwiastkiem ani twórczym ani twórczość jednostkom wyższym ułatwiającą, bo po-pierwsze na tem tle trudniej jest im wogóle powstawać i działać, a po-drugie w ustroju konstytucyjnym zawsze ona znajdzie sposobność do ujawnienia się i dotkliwego pomszczenia. Gdy zaś owe uchwały gromadzkie mają moralne tylko znaczenie bez rygorów formalnie prawnych, ostrze bierności ogółu i z niej wynikłych niechęci i obaw jest o tyle stępione, że jednostkom twórczym w radach gminnych nic nie przeszkadza działać, a zarazem wolno działania te publicznie usprawiedliwiać. Oczywiscie i dla propagandy zarządzeń samorządu powiatowego lub władz centralnych,

wyjaśnienia, jak je wykonywać, czem są powodowane, zachęcenia do poparcia ich gromada stanowi dobrą platformę.

Na czele gminy stoi wójt. Zgodnie z założeniami, rozwiniętemi w uzasadnieniu ustawy powiatowej, wójtowi należy zachować przewodnictwo tak w gromadzie, jak w radzie gminnej. Wywołuje to wprawdzie duże sprzeciwy. Kiedyś, gdy stanowisko wójta ponętne było dla miejscowej inteligencji ziemiańskiej, kwestja ta nie odgrywała roli. Dopiero włożenie na wójta rozlicznych czynności poruczonych i silne podporządkowanie urzędowi powiatowemu odstręczyło ją od ubiegania się o tę godność. Dążyć zaczęto do pewnego usamodzielnienia samorządu gminnego od urzędu gminnego, a zgodnie z tem i do ustanowienia dla tego samorządu raczej honorowego, niż wykonawczego przewodnictwa, któremu wójt jako funkcjonarjusz w zakresie „własnym" byłby podległy. Obecnie konstrukcja ta jest i zbędna i trudna do utrzymania. Wójt nie będzie już niewątpliwie w nowej ustawie i normalnej praktyce samorządowej nawet w b. zaborze rosyjskim jedynie pionkiem w ręku władz wyższych, stanowisko to więc nie będzie miało odjum dawniej mu właściwego. A z drugiej strony nie widać już i tej licznej, dość wpływowej inteligencji ziemiańskiej, którąby panowała nie rządząc i dobrą była w radzie, ale uchylała się od pracy wykonawczej. W dzisiejszych stosunkach ogromnie przeważająca część gmin miałaby zarówno wójta, jak ewentualnego przewodniczącego rady z pośród elementu włościańskiego. Niema tedy podstaw w życiu do podziału reprezentacji gminnej na honorową i urzędującą. Tylko teoretyczne bodźce za nim mogłyby przemawiać w obawie nadużyć, płynących z zespolenia władzy uchwałodawczej z wykonawczą. Przeciwstawiają się im atoli względy niemniej poważne na jednolitość kierownictwa i usunięcie tarć w samorządzie oraz na uposażenie władzy wykonawczej w pewną śmiałość decyzji i autorytet zarówno w zarządzeniach, jak reprezentowaniu gminy. W naszych specjalnie warunkach psychicznych chodzić powinno o wytworzenie typu ludzi, chcących brać na siebie odpowiedzialność. „Odsyłanie od Annasza do Kajfasza" ogromnie zakorzenione w naszych urzędach, brak rozgraniczenia kompetencji i odpowiedzialności, nieskończona ilość instancji bądź dróg równoległych do załatwienia tej samej sprawy, — wszystko to powoduje, że ani interesant ani urzędnik nie czują się w sprawach rozważanych na pewnym gruncie. To samo nastąpiłoby w gminie, jeśli wójt w swoim zakresie działania krzyżowany będzie przez władze równoległe, mniej biorące udziału w bezpośredniem wykonawstwie, ale zato bardziej może autorytatywne.

Obok wójta w skład zarządu gminy wiejskiej wchodzić powinno paru jeszcze podwójcich, w miastach nadto ławników. Ale nie poto oczywiście, ażeby tylko uczestniczyć w naradach i zastępować wójta, gdy nie może pełnić obo-

wiązków. Tak bowiem pomyślany zarząd deliberujący łączy wszystkie złe strony kolegjalności władzy wykonawczej, a niweczy zalety jej jednoosobowości. Od uchwał i postanowień jest rada gminna, stawiać obok niej radę drugą znaczy to tamować wójta inicjatywę i zdecydowanie, przewlekać najbłahszą bodaj sprawę, a zasłaniać go przed odpowiedzialnością, nic wzamian pozytywnego nie dając. W gminie drobnej, gdzie wystarcza jedna osoba do sprawowania całej władzy wykonawczej, podwójci mieć winni tylko charakter zastępców czasowych. Częściej zapewne jednak wypadałoby powierzać im poszczególne gałęzie władzy wykonawczej, w postaci wydzielenia dla jednego z nich np. zarządu drogowego, dla drugiego np. szkolnego, co się łączy ze zniesieniem dozorów szkolnych. W miastach, gdzie prócz tego byliby ławnicy, zarząd gminy mógłby być bardziej specjalizowany i dzielony pomiędzy nimi, jak to się pospolicie i teraz dzieje. W takim razie każdy miałby wydzielony sobie zakres pracy i odpowiedzialności, najistotniejszą zaś władzę i zwierzchnictwo nad podwójcimi i ławnikami sprawowałby wójt. Podobnie do niego podwójci i ławnicy wchodziliby w skład rady gminnej, co dawałoby im wówczas nawet, gdy mieliby jedynie pełnić funkcje zastępcze, udział we władzy gminnej. Ale oczywiście przy kontrolowaniu czynności zarządu gminnego nie braliby udziału w głosowaniu, natomiast do rewidowania zarządu powinni być powołani przez radę specjalni pełnomocnicy, których wcale niesłusznie zniósł dekret o radach gminnych, względnie komisja rewizyjna.

Oprócz kwestji, czy obok wójta jako organu wykonawczego nie powinien być powołany prezes rady gminnej jako organ rezprezentacyjno-dekoracyjny, bez porównania poważniej jest traktowana i w naszych stosunkach o wiele ostrzej stawianą jest sprawa faktycznego ograniczenia również i urzędu wójta do roli głównie reprezentacyjnej, prezydjalnej i firmującej z przekazaniem faktycznem całej rzeczywistej władzy wykonawczej pisarzowi vel sekretarzowi gminnemu. Powstała rzecz cała przedewszystkiem z przestarzałości ustaw dotychczasowych gminnych. Wprowadzono bowiem je w czasie, gdy zakres spraw publicznych był stosunkowo szczupły i nie wymagał wyspecjalizowania się wykonawców. Przeważały tedy nietylko w samorządzie wszelkich stopni, ale i we władzach ogólnopaństwowych stanowiska honorowe. Sędziowie, szeryfowie, merowie, wójci i t. d. byli to więc ludzie, pełniący służbę publiczną w czasie wolnym od zajęć zawodowych z wyborów bez wynagrodzenia, a przecież i urzędnik państwowy wynagradzany ziemią, jak to u nas było, mało się od nich różnił stopniem przygotowania i udzielanym służbie publicznej czasem. O ile chodzi o samorząd, ten dawny ustrój formalnie nie został zbyt znacznie zmieniony. Sołtysi, wójci, marszałkowie rad powiatowych, przewodniczący rad szkolnych, izb rolniczych i t. d. zasadniczo są to stanowiska honorowe,

wynagodzenie o ile jest nie odgrywa roli. Ale że i w samorządzie, podobnie jak w rządzie, zakres działalności władz wykonawczych rozszerzał się, ogarniając dziedziny życia poprzednio nie normowane, a jednocześnie wraz z rozwojem techniki wymagać zaczął przygotowania, częstokroć specjalnego, i systematycznej dużej pracy, tedy pomimo pozostawienia formalnego na czele samorządu stanowisk honorowych, obok nich zaczęły w charakterze formalnie pomocniczym, faktycznie decydującym, tworzyć się urzędy wykonawcze specjalne płatne, całkowicie zajmujące powołane na nie osoby i stanowiące podstawę ich bytu. Ten fakt jest dla zwolenników centralizacji władz wykonawczych jednym z najdonioślejszych argumentów przeciw samorządowi, który tak samo opiera się na płatnych siłach urzędniczych, a nie ma przygotowania do inicjatywy względem pracy ich i nawet do kontroli, rzekomo tamując jedynie ich energję przez swoje niezrozumienie ich fachowych poczynań. Wobec tego i u nas w kołach sekretarzy gminnych panowała dążność jeśli nie do uzyskania stanowiska urzędników państwowych, to przynajmniej do uniezależnienia się od wójtów i rad gminnych na rzecz bezpośredniego podporządkowania ich wydziałom powiatowym. Wiele mówiliśmy wyżej o stosunku fachowej pracy a realnego życia, o tem jak łatwo fachowa praca bez oparcia się o poczucie rzeczywistości zaczyna bujać w obłokach i pomijać na rzecz pięknych szczegółów lub wyższych szczebli najbardziej jaskrawe potrzeby społeczne, a przeto jak odpowiedzialność urzędnika fachowego przed społeczeństwem dla rozwoju nawet samej specjalności jego jest czynnikiem wyższego poziomu, aniżeli biurokratyczne: sic volo sic jubeo. W literaturze samorządowej naszej używano już porównania, że wprawdzie dobrze jest, gdy but jest zrobiony przez dobrego szewca według wszelkich zasad jego rzemiosła, ale o użyteczności jego pracy stanowi wszakże dopiero dopasowanie tego buta do nogi klijenta, bez czego traci ona całkowicie wartość. I lekarzowi niewolno eksperymentować bez zastrzeżeń nad pacjentem, a temu ostatniemu wolno się do porady lekarskiej nie zwracać, a trzeba stwierdzić, że w razie przeciwnym ludzkość byłaby bez porównania nieszczęśliwszą, fach zaś lekarski nie miałby bodźców do doskonalenia się. W zakresie służby publicznej przymus odgrywa rolę tak znaczną, że nie parowany przez odpowiedzialność za jej sprawowanie przed społeczeństwem prowadziłby do skostnienia życia w ramach najzupełniej sztucznych.

Nie wynika z tego jednakże wniosek, że dzisiejszy podział władz w samorządzie na honorowe z wyboru i płatne z mianowania jest odpowiedni i właściwy. Z ewolucji stosunków odnośnych w samorządzie raczej wnosićby należało, jak to na przykładzie samorządu powiatowego stwierdzaliśmy, ażeby urzędnik fachowy nie był przydatkiem do honorowego, nie był więc obcym samorządowi wykonawcą jego

zamówień za określoną zapłatę, ale raczej ażeby on właśnie zrósł się z samorządem i przed nim miał bezpośrednią, niezasłonioną przez honorowego urzędnika, odpowiedzialność. W przykładzie omawianym, mówiąc z gruba, czy nie należałoby dążyć do tego, ażeby pisarz gminny został wójtem. W miastach zasada ta gdzieniegdzie zyskała uznanie. Rady miejskie powołują fachowych burmistrzów na określony czas, najsłuszniej oczywiście na własną kadencję, i słuszniej, gdy nie na podstawie kontraktu, łatwego do rozwiązania, ale z wyborów z podległością jedynie zwykłym przepisom dyscyplinarnym, bo w ten sposób zachowuje się dla zwierzchnika miasta dostateczną powagę i niezależność. I w zakresie samorządu gminnego myśl ta była w naszej literaturze samorządowej wypowiadana. Nienormalność organizacji gminy, gdy reprezentantem jej i zwierzchnikiem jest osobnik może i cieszący się towarzyskiem zaufaniem ogółu, ale nie mogący sprostać zaufaniu społecznemu, bo nie może się orjentować w pracach urzędu gminnego i ślepo idzie za wskazaniami pisarza, częstokroć skłonnego do wyzyskiwania jego analfabetyzmu, jest zupełnie widoczna. Ustawa gminna musi wymagać od wójta w każdym razie stosunkowo wysokich kwalifikacji.

Nie należy wszakże w ustawie przesądzać powołania wójtów fachowych, należy je tylko umożliwić, nie wymagając od osoby na wójta wybieranej cenzusu zamieszkania w gminie. Naogół jednakże całkowitego sprowadzenia urzędów samorządowych na stopę specjalizacji biurokratycznej nie należy uznać za zupełnie szczęśliwe na stałe rozwiązanie kwestji. Jeżeli bowiem urzędnik honorowy, nie mający przygotowania do służby publicznej, stanowi przeżytek, to z drugiej strony urzędnik fachowy, nie mający zalet honorowego, t. zn. przedewszystkiem wyrośnięcia z miejscowych stosunków oraz niezależności materjalnej od sprawowania urzędu, stanowi czasową konieczność bynajmniej nie we wszystkiem pożądaną. Rzeczywistość łączy to mechanicznie, stawiając obok siebie jednego i drugiego. Idealnem byłoby natomiast, gdyby zespalały się ich zalety organicznie, w jednej osobie, to znaczy żeby ktoś, wybierany na urząd na podstawie zaufania społecznego miejscowego ogółu, był jednocześnie dostatecznie fachowo przygotowanym do pełnienia powierzonej funkcji. Wątpić nie należy, że rozwój oświaty doprowadzi do urzeczywistnienia tego ideału, który byłby w istocie powrotem urzędów honorowych. Reakcja w tym kierunku już się zaczęła w postaci rehabilitacji, po przesadach teorji centralistycznych, samorządu, sądów przysięgłych i t. d. Oczywiście, im prostsze są funkcje odnośnego stopnia samorządu, tem łatwiejsze jest postawienie na czele jego ponownie urzędu honorowego z zastrzeżeniem dostatecznej fachowości. Gmina wiejska, nadto zmniejszona terytorjalnie, może prędzej osiągnąć to, niż miasto lub powiat. Streszczając się, należy stwier-

dzić, że rozdział obecny pomiędzy wójtem a pisarzem jest niewątpliwie przestarzały, że należy podnieść wymagania fachowości względem wójta, z czego wynikłoby oczywiście powoływanie na wójtów przeważnie dotychczasowych pisarzy jako wójtów fachowych, z urzędu utrzymujących się, jakkolwiek i system dotychczasowy wójta, bardziej wykształconego, ale raczej honorowego, posiadającego nadto sekretarza urzędującego, nie może być zakazany; im zaś częściej pisarz po objęciu stanowiska wójta zrastać się będzie organicznie z gminą lub też powoływany będzie na wójta miejscowy mieszkaniec z wyboru, któryby zdołał przy materjalnej niezależności od urzędu sprawować go z dostateczną fachowością, tem niewątpliwie będzie dla sprawy samorządu lepiej. Bardzo bowiem często czy człowiek starszy, niezatrudniony już przy gospodarstwie, czy przeciwnie młodszy, z ojcowskiego gospodarstwa niewydzielony, dość wykształcony i marzący o karjerze społecznej, przydatnymby tu był. Przykłady takie są, a skłaniają one, by ustawę zredagować luźno, zachowując możliwość wszystkich powyższych rozstrzygnięć w zależności od warunków lokalnych. Z tego zaś wynika, że ustawa nie powinna zawierać przepisów o uposażeniu wójtów ani o uprawnieniach sekretarzy gminnych, pozostawiając to decyzjom rad gminnych, z tem jedynie, ażeby w wypadkach, gdy posługują się one urzędnikami fachowymi (wójtami lub sekretarzami), wydział powiatowy mógł chronić ich przed wyzyskiem pracy za pomocą ustalania norm uposażenia. Wydaje się, że postawienie sprawy w tak pomyślanych ramach ustawowych stępi ostrość dzisiejszą kwestji pisarzy. Należałoby mniemać, że może ona poprostu zniknąć. Bo też w obecnem stadjum jest głównie dowodem ułomnej organizacji gminy wiejskiej, i wielce byłoby nieopacznem, gdyby w uwzględnieniu wywołanych przez nią i w jej ramach słusznych wymagań pisarzy i ich organizacji ułomności te ustawowo uwieczniono, czyniąc normą. Bo talenty, przygotowanie, wyrobienie poważnej części naszych pisarzy gminnych i pomocników ich powinny być lepiej wyzyskane przez społeczeństwo i państwo, aniżeli to się dziś dzieje. Oczywiście słabsze lub gorsze ich elementy, pozostawione w spadku po polityce zaborców, z chwilą wymagania zaufania gminy i ustalenia zasady wyborów, przeważnie odpadną, ale zato lepsze zamiast stanowiska klasowego odosobnienia uzyskałyby oficjalną władzę, normowaną oczywiście przez odpowiedzialność społeczną.

Z nieznacznemi zastrzeżeniami rozważania powyższe dotyczą również gmin miejskich. Wprawdzie doprowadzono w naszej krótkiej praktyce samorządowej do stworzenia na ich terenie już czterech władz równoległych, odpowiadających jednemu stanowisku wójta, jak je dla gminy wiejskiej określiliśmy. Mamy bowiem obecnie osobnych przewodniczącego rady miejskiej, burmistrza vel prezydenta, sztab urzędników fachowych i wreszcie w miastach t. zw. wydzielonych władzę

starosty powiatowego, względnie umyślny urząd komisarza rządu. Przesłanki wyżej przy analogicznych sposobnościach wyszczególnione dotyczą w równym stopniu tak zespolenia urzędów komisarza a burmistrza, co zresztą jest wyraźnym nakazem konstytucji, jak połączenia w jednym ręku przewodniczenia radzie miejskiej z urzędem burmistrza, a wreszcie i fachowego przygotowania owego burmistrza do faktycznego kierowania magistratem. Uzyskuje się w ten sposób jednolitość zwierzchnictwa w gminie miejskiej oraz istotną jego władzę i odpowiedzialność samorządową. Wogóle nie widzimy dostatecznych podstaw do ustawowego odróżniania gminy wiejskiej od miejskiej w zasadach ich organizacji formalnej. Oczywiście w rzeczywistości odróżniać się będą kierunkiem i wynikami zabiegów samorządowych. Jednakże w tem wszystkiem, cośmy mówili wyżej o kompetencji gminy i jej władzy, mieści się największa nawet gmina miejska, bo istota gminy, jako organu zaspokojenia potrzeb ludności z sąsiedztwa wynikłych, pozostaje ta sama, te same więc dziedziny pracy ogarnia, a że jedna na razie będzie zajęta więcej nakazywaniem pewnej odległości między budynkami, druga raczej ich ogniotrwałością, wymaga różnych przepisów budowlanych, nie zaś innej ustawy gminnej. Nie tylko nie wynika to z doktryny, ale przeciwnie zamierzaliśmy podać osobne projekty ustawodawcze dla gminy wiejskiej a miejskiej, jeno w trakcie pracy przekonaliśmy się, iż nie zachodzi wcale odnośna potrzeba i że wzór francuski, jednako regulujący organizację gminy obojga typów jest we względzie prawnym zaiste doskonały. Dotychczas było to u nas nie do pomyślenia, bo gmina wiejska była zbyt drobna lub też zanadto wielka, ażeby nie musiała być organizacja jej zasadniczo odmienna. Gdy zaś zaprojektowaliśmy inny jej wymiar, osiągnęliśmy wygodę jednakowego podporządkowania gmin wszystkich władzy samorządowej wyższego stopnia, podczas kiedy dotychczas sejmik powiatowy, pomimo równej w zasadzie reprezentacji całej ludności, w wielu sprawach z tytułów prawnych miał różną kompetencję względem wsi a miasta. Jednolitość ustawy nie przeszkadza jednak temu, że szczegóły jej odróżniać będą teren wiejski od miejskiego. Tedy np. doktrynerstwem byłoby zniesienie zgromadzeń powszechnych w gminach wiejskich dlatego tylko, że nie mogą być stosowane w miastach. Ale np. odróżnianie w nazwie zwierzchnika gminy wiejskiej a miejskiej nie wydaje się wcale nieodzowne. Dziś pod tym względem wogóle mamy zbędną rozmaitość. Gminy wiejskie b. dzielnicy pruskiej mają na czele sołtysów, gdy w innych wójtów, a miejskie zwykle burmistrzów, gdzieniegdzie prezydentów. Ten ostatni termin po zastrzeżeniu go w konstytucji dla zwierzchnika Rzeczypospolitej powinien z urzędów gminnych być oczywiście wycofany. Z pozostałych zaś trzech nazw należy wybrać taką, która w poczuciu naszem jest ogólniejszą. Pojęcie sołtysa wiążemy niezaprzeczenie ze wsią, jak burmi-

strza z miastem *), termin zaś wójta nadaje się i tu i tam, bo wprawdzie obecnie przywiązany jest do wsi, ale dawniej dotyczył właśnie miast, nierażącem byłoby więc jego zastosowanie dla gminy wogóle, zwłaszcza że jest wyrazem, w którym nie odczuwamy w tym stopniu pochodzenia obcego (advocatus, Vogt), co w wyrazie burmistrz (Burgmeister).

Istotniejszą różnicą organizacji pomiędzy gminą wiejską a miejską ustalić wypada, podobnie do ustawodawstwa francuskiego, jedynie w sposobie powołania rady gminnej (termin rady miejskiej odpadłby również) oraz w jej liczebności ze względu na konieczność uwzględnienia większych i zwartszych skupień miejskich, a prostszej techniki wyborów na wsi. Głosowanie oczywiście jest powszechne, wyjąwszy osoby nieposiadające swojszczyzny, równe, tajne i bezpośrednie. Ogłoszenie procedury wyborczej w miastach następuje za pomocą obwieszczeń drukiem, po wsiach przez pouczenie gromady. Samo głosowanie na wsi jest również do pomyślenia przez zebranie gromady i wywoływanie do złożenia głosu poszczególnych uprawnionych według alfabetu, w mieście uproszczenie to nie jest stosowne, głosować winno się w porządku zgłoszeń. Postulat tajności głosowania na wsi jest trudniejszy do przeprowadzenia, niż w mieście, mógłby więc być ze względu na to ominięty, bo też wobec znacznej ilości analfabetów obawiać się należy nadużyć wyborczych i nieświadomości wyborcy co do treści składanej przezeń karty, coby przewyższało częstokroć braki głosowania jawnego. Należy więc szukać dla wsi, chcąc zachować tajność wyborów, systemu najprostszego. Ponieważ wybiera się kilku kandydatów, balotowanie ogromnie przeciągałoby wybory, choć jest najbardziej przystępne. Skadanie tylu kartek, ilu się wybiera radnych, oznaczonych umówionemi znakami, byłoby zbyt kosztowne. Gorszym systemem już jest wypisywanie przez wyborcę na jednej kartce pożądanych kandydatów umówionemi numerami, bo wymaga nieuniknionego stawiania przed wyborami kandydatur, które na wsi wyłaniają się zwykle dopiero w czasie wyborów. Obieramy z konieczności jednak ten system, jako stosunkowo najprostszy i przystępny, przytem niekosztowny i nie wymagający wielkich modyfikacji na gruncie miejskim. Stąd wprawdzie dzieli nas już jeden krok tylko od głosowania proporcjonalnego, bo nawet prościej jest pisać na kartce jeden numer listy, niż kilka numerów kandydatów. A jednak błędem byłoby zastosowanie systemu tego w wyborach gminnych, bo nigdzie tak jak tu nie zależy na wyborze określonych, znanych ogółowi osób. Nie znaczy to oczywiście, że to powołanie osób jest niezależne od programu pracy ich w gminie. Ale jak każda klasyfikacja, tak również podział ludzi między stronnictwami lub

*) W Nadrenji zresztą termin burmistrzowstwa wbrew źródłosłowowi używany jest dla gmin wiejskich zbiorowych.

podobnemi ugrupowaniami jest rzeczą niedokładną, zacierającą indywidualne różnice programowe. W wyborach parlamentarnych uproszczenie to może być uważane za niezbędne i nietrudno je umotywować. Co innego jednak, gdy chodzi o wybór kilku osób przez szczupłe grono wyborców: tu takie uproszczenie jest szkodliwe, tu można i należy kusić się o większą dokładność odzwierciadlenia woli wyborców i dać im możność wyboru nie z pomiędzy ogólnikowych z konieczności programów prac, ale pomiędzy osobami wraz ze wszystkiemi odcieniami ich światopoglądu i indywidualnemi zdolnościami wcielenia jego praktycznego w życie. Przytem w naszych warunkach trudno nawet spodziewać się, ażeby powstawały ugrupowania specjalne w gminach pod kątem widzenia tych czy innych lokalnych potrzeb. Raczej w wyborach proporcjonalnych listy składałyby stronnictwa ogólnokrajowe, co może ułatwiałoby im rozwinięcie sieci swej dla wyborów parlamentarnych, ale i narażałoby je na ryzyko depopularyzowania się naskutek nieudolności lub niesumienności „swoich" członków zarządów gminnych, a już w każdym razie dla miejscowych prac gminnych, bo nie dla nich stronnictwa powstały, byłoby niebezpieczne, odtrącając zarazem od nich osoby niewątpliwie pożyteczne, ale nie układające się w ramach stronnictw wogóle lub stronnictwa dominującego. W miastach, gdzieśmy już spróbowali głosowanie proporcjonalne wprowadzić, wyniki są absolutnie fatalne. Wybory są dokonywane nie pod kątem widzenia twórczości samorządowej, ale ściśle na platformach partyjnych, poza któremi nikt się nie może do rad miejskich przecisnąć, i nawet próby tworzenia większych grup ideowych, ale nie partyjnych (np. kooperatystów, rozwoju przedmieść i t. d.) zawiodły. Ci więc, co wchodzą do rad miejskich, traktują mandat jako punkt wyjścia do obrony interesów stronnictwa przed samorządem lub placówkę do rozwinięcia jego wpływów. Rezultat jest poprostu niespodziewany: w pracy niewątpliwie wielkiej, dokonanej w ubiegłem pięcioleciu przez samorząd, przeciwnie do reguły powszechnie-europejskiej dorobek miast jest stosunkowo nikły, pomimo iż prawie wyłącznie one korzystały z wielkich kredytów nadzwyczaj ulgowych, i gdy powiaty budowały drogi, szpitale, przytułki, szkoły etc., częstokroć w miastach lub dla miast, gospodarka miejska poczyniła postępy bez porównania mniej widoczne, chociaż sił intelektualnych miała do ewentualnego rozporządzenia o wiele więcej. Przyczyną tego zjawiska jest tylko owa proporcjonalność głosowania z jej wszelkiemi skutkami, to znaczy anonimowością wyboru i partyjnym podziałem radnych. Dopóki samorządu nie oprzemy na czynnikach osobiście odpowiedzialnych i istotnie poświęcających się gospodarce lokalnej, dopotąd nie mamy nawet prawa spodziewać się poważniejszych wyników jego pracy w kierunku odbudowy i rozwoju naszego życia wewnętrznego. Od stronnictw sejmowych społeczeństwo domagać się

winno stanowczo, ażeby przy uchwalaniu ustaw samorządowych nie traktowały ich jako podnóżki dla swoich celów i od interesów tak poszczególnych ugrupowań partyjnych, jak ich niestety solidarnego w podobnych kwestjach całokształtu zechciały i zdołały abstrahować.

Wyborów tedy w gminach należy dokonywać zwykłą większością. W gminach wiejskich, gdzie dotyczyłyby one kilku osób, nie przedstawiałoby to trudności. Ale w miastach, zwłaszcza większych, wypadłoby tworzyć okręgi wyborcze. Że dzisiejsza ordynacja tego nie przewiduje, jest to zupełnie niesłuszne i w skutkach złe. Przecież nawet Warszawa stanowi dziś w wyborach rady miejskiej jeden okrąg wyborczy, co zmusza wyborcę do głosowania na kilkadziesiąt nazwisk, najczęściej więc dla niego przygodnych, a zarazem poważnych interesów lokalnych—dzielnic robotniczych, przedmieść itd.—zupełnie nie odzwierciadla. Im bardziej okręgi te będą naturalne, tem lepiej. Ale gdy nawet niema podstaw naturalnych do podziału miasta na okręgi wyborcze, tę sztuczność należy zrównoważyć prawem wyboru osób dowolnych, niekoniecznie w okręgu zamieszkujących. Nie jest to system doskonały, jest tylko na razie najprostszy i najdogodniejszy, usuwający przytem najbardziej rażące braki systemu dotychczasowego. Należy go atoli traktować raczej jako ramowy. Skoro tylko pobudzi żywotność samorządu miejskiego, należy spodziewać się, że zachęci poszczególne rady miejskie do inicjowania statutów specjalnych, któreby po przejściu odpowiedniej drogi instancyjnej, albo też zależnie od treści i prawodawczej, wprowadzały w poszczególnych miastach lub ich całych kategorjach inne systemy formowania władz samorządowych. Obecnie u nas tej inicjatywy prawie niema. Nawet sejmowi Wileńskiemu nie powierzono opracowania projektu zapowiedzianego przez Sejm odrębnego statutu, nawet Warszawa ani związek miast nie kusiły się o opracowanie podobnych projektów. A przecież miasta najbardziej nadawałyby się do eksperymentowania różnych systemów wyborczych i nawet wogóle samorządowych, ponieważ mają ludność skupioną i dość wyrobioną kulturalnie, systemy zaś te, — powrót oczywisty do tradycyjnych „przywilejów", — mogłyby stanowić po doświadczeniu ich w życiu bądź tylko właściwość lokalną, bądź też podstawę do prawodawstwa ogólnego, które przecież powinno się rodzić nie w gabinetach i nie z głowy, ale z przykładów życia należycie wypróbowanych. My obecnie też stale eksperymentujemy, ale na przestrzeni całego państwa naraz, co nie daje należytej miary porównawczej, a w razie niepowodzenia i cofnięcie próby utrudnia i na szwank naraża zbyt liczne interesy. Ileż przeciwnie zawdzięcza ludzkość eksperymentom organizacyjnym poszczególnych kantonów szwajcarskich. Oczywiście, niepodobna żadnego siedliska ludzi i realnych interesów ich, splecionych z całokształtem państwowym, przeobrażać w umyślną stację doświadczalną: chodzi jedynie o to,

żeby umożliwić próby systemów, w ramach ograniczonych mieszczące się, a wynikające z przekonania ludności miejscowej o ich pożytku. W poszczególnych miastach większych należy budzić odnośną inicjatywę i ułatwiać wypróbowanie systemów, zasadom demokracji nieprzeczących, a w tym lub innym względzie służyć pragnących doskonalszemu jej odzwierciadleniu.

Pozostaje obecnie sprawdzić wyniki rozważań rzeczowych o ustroju gminnym z bezwzględnie obowiązującemi przepisami konstytucji. Artykuł jej 65-ty, mówiąc o podziale administracyjnym, wymienia gminy wiejskie i miejskie. Wynika z tego odróżnienia dwu rodzajów gmin możliwość ich odrębnego urządzenia, co też zostało wyżej uwzględnione, a z użycia tego samego terminu gminy w stosunku zarówno do wsi, jak do miasta blizkość zasadniczej ich organizacji, podobnie jak to zostało wyżej zaprojektowane. Z tego, że gminy miejskie nie zostały podzielone na kategorje, wynika, że powinny być zasadniczo organizowane jednakowo, że nie może być rodzajów samorządu miejskiego — dla miast większych jeden, dla mniejszych drugi itd., ustawa powinna regulować go jednako, statuty, o których mówiliśmy wyżej, dotyczeć mogą tylko szczegółów organizacji. W szczególności, jak stwierdziliśmy już poprzednio, konstytucja nie upoważnia do wydzielania miast z powiatów lub dor ównouprawniania z niemi, w tem miast nawet największych, — z wyjątkiem oczywiście stolicy, będącej nie gminą, lecz ugrupowaniem specjalnem.

Tenże artykuł 65-ty nadaje jednocześnie gminie charakter jednostki administracyjnej, nie zaś wyłącznie samorządowej. Odtąd niewolno tedy mówić o powiecie jako pierwszej instancji administracyjnej, jest nią gmina, powiat zaś zasadniczo jest drugą instancją. A więc i zwierzchnik gminy, czyli wójt, jest przedstawicielem państwowych władz administracyjnych w znaczeniu, w jakiem wyrazu tego używa artykuł 67-my. Atoli artykuł ten mówi, że „czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należą do organów, utworzonych na zasadzie zespolenia kolegjów, obieranych przez ciała reprezentacyjne z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem". Samorząd gminny wspomniany nie jest, czyli jest z reguły stanowionej w tym artykule wyłączony. Gdybyśmy artykuł ten rozumieli tak, jak go zwykle rozumieć chcą, wypadałoby, że wójt nie może być przewodniczącym ani nawet członkiem — zarządu gminnego. Ale już z okazji rozważania ustroju powiatowego konstatowaliśmy niegramatyczność i nielogiczność tej interpretacji, która w ustroju gminnym doprowadzałaby do wskazanej a oczywistej niedorzeczności. Tu więc znajdujemy najlepsze potwierdzenie interpretacji wyłuszczonej wyżej. Punktem ciężkości więc artykułu tego są *kolegja* (rada szkolna, prezydjum izby rolniczej itp.), zespalające się przez swych reprezentantów w wydział powiatowy, względnie wojewódzki,

a obierane przez ciała reprezentacyjne, jak izbę rolniczą, sejmik, reprezentację nauczycielstwa itd., przyczem w każdem z tych kolegjów zastrzeżono udział i przewodnictwo przedstawicieli władz administracyjnych (inspektorów szkolnych, lekarzy powiatowych etc.). Artykuł ten więc dotyczy jedynie sposobu *grupowego* wyborów w samorządzie powiatowym i wojewódzkim i organizacji samorządu grupowego, powiązanego tu z ustanowionym w artykule następnym (68-ym) samorządem gospodarczym. Pominięcie więc w artykule tym samorządu gminnego jest zupełnie zrozumiałe i uzasadnione. Ustala, że system wyborów grupowych nie może być rozciągnięty na gminy i że samorząd gospodarczy może i musi być ustanowiony jedynie w powiatach i województwach, ale—rzecz jasna—nie w gminach. Gmin zaś nie wyłącza, a więc dotyczy pierwsze zdanie tegoż artykułu 67-go, mówiące, że „prawo stanowienia w sprawach, należących do zakresu działania samorządu, przysługuje radom obieralnym", a że sposób ich wyboru nie jest tu określony, oznacza, że rady gminne są obierane nie systemem wskazanym dla sejmików powiatowych i wojewódzkich, lecz za pomocą zwykłego trybu głosowania powszechnego i równego, nakazanego w artykule 96-ym („wszyscy obywatele są równi wobec prawa"). Organizacja zaś władz gminnych jest określona w artykule 66-ym, mówiącym o „zasadzie dekoncentracji przy możliwem zespoleniu administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorjalnych w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem oraz zasadzie udziału obywateli, powołanych drogą wyborów w wykonaniu zadań tych urzędów". Tu więc ustanowiona jest organizacja rady gminnej i nakazane jest zwierzchnictwo w zarządzie gminnym wójta oraz wcielone są do kompetencji zarządu obieralnego funkcje obok samorządowych czysto administracyjne wbrew projektowi komisji administracyjnej sejmu ustawodawczego, który je zastrzegał dla jednoosobowej władzy wójta. I pod tym względem więc, mówiąc o rozkładzie czynności zarządu pomiędzy wójtem a podwójcimi i lawnikami tak w gminie wiejskiej, jak miejskiej, zgodniśmy byli z ustanowionym w konstytucji udziałem poza zwierzchnikiem gminy w wykonaniu zadań administracji państwowej na terenie gminy innych obywateli, powołanych drogą wyborów.

Wreszcie artykuł 70-ty postanawia, że „państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia; nadzór ten mogą jednak ustawy przekazać częściowo sądownictwu administracyjnemu. Wypadki, w których uchwały organów samorządu wymagać będą wyjątkowo zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia lub przez ministerstwa, będą określone ustawami". Artykuł ten po-pierwsze odróżnia nadzór samorządowy od sądowego, po-drugie nadzór od zatwierdzania uchwał samorządowych. O ile chodzi o różnicę pierwszą co do podmiotu nadzoru artykuł 73-ci wyjaśnia ją bliżej, powierza-

jąc mianowicie sądownictwu administracyjnemu „orzekanie o legalności aktów administracyjnych". Nie zawierając żadnych wyjątków, artykuł ten powierza więc orzecznictwo odnośne sądom administracyjnym w całości, to znaczy że każda sporna kwestja w tym zakresie im podlega i tylko im, a również że nic więcej z zakresu nadzoru nad samorządem do nich nie należy. Z tego wnioskiem dalszym jest, że legalność uchwał samorządowych wychodzi poza ramy nadzoru nad samorządem wydziałów wyższego stopnia, one więc mogą najwyżej legalność tę kwestjonować i przedstawiać ją do orzeczenia sądowi administracyjnemu. Jest to oczywiście bardzo poważną gwarancją prawną dla samorządu.

Ale skoro ustala konstytucja obok sądowego również nadzór nad samorządem wydziałów wyższego stopnia, trudno przypuszczać, że ogranicza go tylko do kwestjonowania legalności i do prawa zwracania uwagi na to sądu administracyjnego, bo takie prawo „nadzoru" przysługuje każdemu zainteresowanemu obywatelowi. Samorząd miałby odeń tę jedynie wyższość, że zakwestjonowanie przezeń legalności uchwały jest jej niezatwierdzeniem, nie w znaczeniu atoli drugiej części artykułu 70-go, czyli jest tylko zawieszeniem, nie zaś unieważnieniem, do którego w tym razie jedynie sąd administracyjny jest uprawniony. Innemi słowy, mówiąc o nadzorze samorządowym, konstytucja przewiduje obok nadzoru nad legalnością powierzonego sądom również nadzór innego typu, to znaczy merytoryczny, nad samą celowością poszczególnych działań gminy. W tym zaś zakresie przewiduje jako regułę nadzór wogóle, a jako wyjątek — konieczność zatwierdzenia uchwał przez wydział samorządowy wyższego stopnia pod rygorem ich nieważności. Wyraz „wyjątkowo", jak to już stwierdziliśmy, oznacza właściwie, że wszelkie uchwały normalne ciał samorządowych zatwierdzenia nie wymagają, normalnemi zaś są wszystkie uchwały, które mieszczą się w granicach kompetencji samorządowej. Ale że oczywiście żadnych innych uchwał samorządowi stanowić i nikomu przeto zatwierdzać niewolno, (z jedynym wyjątkiem tworzenia przez jednostki samorządowe związków publicznych t. zw. specjalnych, gdzie też zastrzeżone zostało w art. 66 oczywiście zatwierdzenie ustawowe), tedy należałoby uznać drugą część art. 70-go za źle wyrażoną. Ustawodawcy chodziło raczej o ustalenie, że wypadki, w których uchwały organów samorządu wymagać będą zatwierdzenia, mają być nieliczne, a raczej że nieliczne kategorje uchwał zatwierdzeniu podlegają. Dotyczy to oczywiście najpoważniejszych zobowiązań majątkowych. Sądzić należy, że wchodzić w grę mogą tu trzy wypadki: zaciągnięcia pożyczki ponad określoną ustawowo normę, jako nadzwyczajnego obciążenia mieszkańców; zbycia nieruchomości, jako nadzwyczajnego uszczuplenia podstaw majątkowych samorządu; wreszcie powierzenia kasowości samorządowej jakiejś osobnej instytucji specjalnej (np. ban-

kowi komunalnemu, pocztowej kasie oszczędności, spółdzielni kredytowej etc.), jako pewnego ryzyka finansowego. Jak na intencję konstytucji, ujawnioną w wyrazie „wyjątkowo", jest to zupełnie dużo. Oczywiście, konieczność zatwierdzenia wymienionych uchwał przez wydziały wyższego stopnia w sobie zawiera nieważność ich do czasu zatwierdzenia i prawo niezatwierdzenia, czyli nienadania ważności. Z tego zaś wynika, że ustawa wprawdzie może i powinna związać wydział samorządowy wyższego stopnia terminem na zatwierdzenie uchwał temu podlegających, ale nie może ustalić fikcji, że upłynięcie tego terminu rozumie się jako zatwierdzenie, bo konstytucja wymaga dla tych wyjątkowych wypadków zatwierdzenia nie domyślnego, lecz formalnego. Skoro dopiero to zatwierdzenie nadaje odnośnym uchwałom ważność, samorząd, który je uchwalił, nie może już odwoływać się do dalszych instancji od niezatwierdzenia ich dla względów merytorycznych; przysługiwać mu może zaledwie prawo odwoływania się od niezatwierdzenia do sądu administracyjnego, jeżeli posądza niezatwierdzenie o nielegalność. Gdyby przypuścić, że od tego niezatwierdzenia można odwoływać się do dalszych instancji samorządowych dla względów merytorycznych, ustalone w konstytucji prawo niezatwierdzenia przez wydział samorządowy wyższego stopnia zmieniłoby się w prawo kwestjonowania ważności, które, jak widzieliśmy, dotyczy zupełnie innych wypadków.

Praktyka dotychczasowa i projekty ustawodawcze w przeciwstawieniu do postulatów wyszczególnionych bardzo rozszerzają zakres owych wyjątkowych wypadków wymagających zatwierdzenia uchwał samorządowych przez wydziały wyższego stopnia, mieszcząc tu zwykle całą istotną kompetencję stopnia niższego. Jest to sprzeczne więc, jak widzimy, zarówno z argumentacją rzeczową, jak przepisem konstytucyjnym, który nie zadowolił się wymaganiem ustawowego określenia kategorji uchwał, wymagających zatwierdzenia, ale nadto niezręcznie pod względem stylistycznym wprowadził celem spotęgowania swej myśli ów wyraz „wyjątkowo". Niewolno jej oczywiście wypaczać ani lekceważyć lub też omijać za pomocą wykrętnych intepretacji.

Nie dowodzi to jednakże, że ustawa konstytucyjna wyłącza interwencję wydziałów samorządowych wyższego stopnia do działalności niższego poza zakresem owych koniecznych a wyjątkowych zatwierdzeń. Poza nadzorem sądowym i zatwierdzeniem wyjątkowem uchwał konstytucja wskazuje jeszcze całą dziedzinę merytorycznego nadzoru samorządowego. W najciaśniejszem znaczeniu wyrazu dotyczyłby on jedynie prawa kontroli gospodarki samorządowej i prawa pouczeń instrukcyjnych w zakresie jej prowadzenia. Już to dawałoby wydziałowi wyższego stopnia możność w znacznym zakresie czuwania nad stanem i rozwojem samorządu i ujednostajniania jego działalności w dziedzinach, które tego wymagają.

Ale konstytucja nie używa wyrazu nadzoru w tak ciasnem znaczeniu. Nie ustalając bowiem nad działalnością samorządu np. gminnego żadnej władzy prócz samorządowej, przez to samo powierza w stosunku doń wydziałowi powiatowemu zarówno wydawanie nakazów wykonawczych w rozwinięciu ustaw ogólnopaństwowych, jak regulowanie jego działalności, a więc rozpisywanie wyborów i rozwiązywanie ciał uchwałodawczych, gdy się z podporządkowania wydziałom wyższego stopnia lub ustawom wyłamują. W tymże wypadku nadużyć lub nielegalności, właściwie (to znaczy przez sąd administracyjny) stwierdzonych w działalności samorządu niższego stopnia, wydziałowi wyższego stopnia służyć oczywiście musi prawo działania w jego zastępstwie, co jest bezpośrednim i naturalnym składnikiem praw nadzorczych, które bez pewnej egzekutywy i sankcji pozostawałyby wyłącznie moralnemi. Należy jednak stwierdzić, że charakteru tego zresztą nie zmieniają i powyższe uprawnienia nadzwyczajne, bo jest rzeczą jasną, że rozwiązywanie ciał uchwałodawczych samorządu oraz działanie w ich zastępstwie przez wydziały wyższego stopnia są to wypadki z zasady zupełnie wyjątkowe i rewolucyjne, które przy nadużyciu odnośnych uprawnień stawałyby się źródłem zamętu w organizacji państwowej. Czyż więc pomiędzy dość platonicznym wglądem w całokształt działalności samorządowej a zatwierdzaniem w nielicznych wypadkach uchwał samorządowych ustawodawca konstytucyjny nie daje wydziałom wyższego stopnia innych, niezbyt nadzwyczajnych, sposobów interwencji normalnej a skutecznej? Jeśli nie, to przez to samo zachęca albo do rozciągłego traktowania w ustawodawstwie dalszem „wyjątkowego“ zatwierdzenia, albo do nadużywania prerogatyw wyjątkowych rozwiązywania ciał samorządowych i tem podobnych niezwykłych represji.

Należy więc mniemać, że konstytucja rozumie nadzór nad samorządem przez wydziały wyższego stopnia w szerszem znaczeniu od tego niezbędnego literalnie z niej wypływającego minimum, że zawiera w nim pojęcie i pewnej stałej normalnej interwencji. Wypada domyślać się, że zastrzegając dla niektórych, wyjątkowych czy też szczególnie nielicznych, kategorji uchwał samorządowych *konieczność zatwierdzenia* przez wydziały wyższego stopnia, jako zupełnie specjalny rodzaj nadzoru, przez to samo w ramach ogólnego, normalnego czy też „niewyjątkowego“ nadzoru pozostawia *prawo niezatwierdzania* szeregu innych kategorji uchwał samorządowych. Innemi słowy, pewna część uchwał samorządowych, nie wymagających koniecznego i formalnego zatwierdzenia, powinna być mimo to wydziałowi wyższego stopnia w określonym terminie komunikowana i znów dopiero po pewnym czasie, dającym prezumpcję zaznajomienia się z niemi przez wydział wyższego stopnia, wchodzić w życie, z tem oczywiście, że w przeciągu tego czasu służy mu prawo zażądania motywów uchwały, następ-

nie zaś nadesłania swojego umotywowanego sprzeciwu, który skłania uchwałodawcę do odwołania lub zmiany pierwotnej decyzji. Przypuszczenie, że takiem właśnie było rozróżnienie przez ustawę konstytucyjną nadzoru wogóle, a nadzoru wyjątkowego w szczególności, jest tem słuszniejsze, że twórcy jej byli pod silnem wrażeniem ustaw francuskich, które również takie trzy rodzaje uchwał samorządowych odróżniają: ważne same przez się; donioślejsze, uzyskujące ważność, jeśli nie nastąpił instancyjny sprzeciw; wreszcie najdonioślejsze, wymagające kategorycznego zatwierdzenia. Do tej pośredniej kategorji w naszem rozumieniu należy budżet wogóle, a w szcególności normy podatków i opłat wraz z ulgami, pożyczki, nabycie i rozporządzanie majątkiem nieruchomym, zakładanie i zamykanie przedsięwzięć gminnych oraz etaty pracownicze. Interwencja do budżetu daje dopiero nadzorowi merytorycznemu istotną i normalną treść, a jest rzeczowo słuszna, jako pewnego rodzaju gwarancja wyborców przed nadużyciem ich zaufania przez ciała samorządowe wprawdzie przez nich wybrane, ale nie podlegające wotowaniu ufności przez czas kadencji.

W stosunku do samorządu gminnego nadzór wydziału powiatowego wyrażałby się w następujących formach: część uchwał mogłaby być kwestjonowana pod względem legalności i kierowana do sądu administracyjnego: byłyby to uchwały ważne lub nieważne z samego prawa od początku zależnie od rozstrzygnięcia tej kwestji przez sąd; część uchwał mogłaby być przed wprowadzeniem ich w życie dla względów merytorycznych niezatwierdzona: byłyby to uchwały ważne, zawieszone w wykonaniu do milczącej aprobaty wydziału lub wyraźnej jego odmowy na wprowadzenie ich w życie; wreszcie część uchwał gminnych musiałaby być podana wydziałowi do formalnego zatwierdzenia: byłyby to uchwały, którym ważność nadawana jest dopiero przez aprobatę formalną wydziału, bez której uznaje się je za niebyłe; no i oczywiście część pozostała uchwał jest ważna poza nadzorem samorządu powiatowego. Nadto zaś wydziałowi przysługuje prawo rewidowania całokształtu gospodarki gminnej, instruowania nieobowiązującego, nakazywania formalnego w wykonaniu ustaw państwowych i udziału w kształtowaniu władz gminnych (rozpisywanie, przeprowadzanie, unieważnianie wyborów, rozwiązywanie rad gminnych, działanie w zastępstwie gminy). Sądowi administracyjnemu prawo nadzoru przysługiwałoby względem gminy w zakresie legalności jej uchwał naskutek odwołania wydziału lub też obywateli zainteresowanych. Ci wreszcie prócz do sądu mogliby w zakresie prawa wydziału do niezatwierdzania uchwał gminnych odwoływać się do tego ostatniego o skorzystanie z tego prawa, odpowiednio to względami merytorycznemi motywując.

O wiele bardziej skomplikowaną sprawą jest kwestja nadzoru nad samorządem wyższego stopnia, czyli w koncepcji

naszej nad samorządem powiatowym, a w innych projektach nad powszechnym samorządem wojewódzkim. Ustawa konstytucyjna bowiem zupełnie wyraźnie zastrzega cały nadzór merytoryczny nad samorządem wydziałom samorządowym wyższego stopnia. Jedynie celem orzekania o legalności aktów samorządowych powołany jest nadzór sądowy. Z tego wynikałoby nieodparcie, że nad samorządem wyższego stopnia poza kwestją legalności uchwał jego żadna władza nadzoru nie sprawuje. Wprawdzie w końcu artykułu 70-go mówi się o zatwierdzaniu w wyjątkowych ustawowo przewidzianych wypadkach uchwał samorządowych przez ministerstwa, ale w tym przepisie zastanawia parę szczegółów: po-pierwsze, że prawo to nadane jest ministerstwom nie nadrzędnie, lecz równorzędnie z wydziałami wyższego stopnia, czyli raczej należy wnosić, że pewne wyjątkowe kategorje uchwał samorządowych podlegają zatwierdzeniu przez wydziały samorządowe wyższego stopnia, inne równie wyjątkowe przez ministerstwa: chodzi więc tu nie o instancje zatwierdzające, ale o to, czyjej właściwości uchwały podlegają według swojej treści. Drugim zastanawiającym szczegółem sformułowania art. 70-go jest, że nadzoru nad samorządem on ministerstwom wcale nie powierza, a więc zatwierdzeniu przez ministerstwa wbrew dalszej części tegoż artykułu żadne uchwały samorządowe nie podlegają. Wypadałoby przypuścić w artykule 70-ym przeoczenie ustawodawcy: albo pierwsza część powinna byłaby mieć brzmienie, jak dotąd: nadzór nad działalnością samorządu sprawują wydziały samorządu wyższego stopnia, a nadto, że: nad działalnością samorządu najwyższego stopnia — ministerstwa; albo w drugiej części, mówiącej o zatwierdzeniu uchwał, należało je pozostawić tylko samorządowi wyższego stopnia, nie wzmiankując o ministerstwach. Zdaje się atoli, że na domniemanych przeoczeniach w konstytucji naszej za wiele buduje obecna praktyka ustawodawcza i administracyjna. Bądź cobądź obowiązuje nas wraz z rzekomemi przeoczeniami.

Pocóż zresztą przypuszczać sprzeczności nierozwiązalne i niedopatrzenia w ustawie konstytucyjnej, gdy słuszniej jest zbadać raczej różnice w intencjach twórców jej, nadających rzekomo pozory niedorzeczności ich sformułowaniu. Należy stwierdzić to, co jest w konstytucji napisane, nie doszukując się sztucznie w niej z góry braku logiki. Skoro artykuł 70-ty stwierdza, że nadzór nad samorządem merytoryczny sprawuje samorząd wyższego stopnia, to wyraźnie przecież oznacza, że ministerstwo go nie sprawuje, i tylko zamiłowaniom biurokratycznym zawdzięczamy upatrywanie w tem jakiegoś przeoczenia. Skoro zaś druga część tegoż artykułu zastrzega zatwierdzenie niektórych uchwał samorządowych ministerstwom, nie oznacza to nic innego, jak to, że ustawodawca odróżniał to od prawa nadzoru, czyli w zatwierdzeniu uchwał samorządowych przez wydziały wyższego stopnia

i przez ministerstwa dopatrywał się dwu dziedzin kompetencyjnych: dziedziny nadzoru — i tę powierzał wydziałom, oraz dziedziny, będącej poza pojęciem nadzoru — i tę przekazywał ministerstwom. A więc ministerstwa według ścisłego brzmienia ustawy zasadniczej nie mają prawa wglądu w działalność samorządu, kontroli jego pracy, pouczeń w zakresie jego gospodarki, unieważniania jego uchwał dla ich nielegalności, zawieszania i niezatwierdzania dla niecelowości, wreszcie nadawania ważności postanowieniom o pożyczkach, zbyciu nieruchomości ani o powierzeniu kasowości instytucjom innym. To wszystko zastrzega się wydziałom wyższego stopnia, jako nadzór, przez *państwo* za *ich* pomocą sprawowany, co jest nie tylko nie przeoczeniem, ale zupełnie zrozumiałą konsekwencją art. 3 konstytucji, stawiającego samorząd pomiędzy naczelnemi władzami państwa, i 67-go, zastrzegającego stanowienie w sprawach podlegających samorządowi jemu samemu, z czem właśnie nadzór ministerjalny byłby w widocznej sprzeczności. Istnieją atoli potrzeby samorządu, wielce związane z działalnością ministerstw, i to nie nadzorczą, ale poprostu funkcyjną, czy też, jak się teraz mówi, resortową. Po-pierwsze więc art. 43-ci stanowi, że „każdy urzędnik Rzeczypospolitej musi podlegać ministrowi, który za jego działania odpowiada przed Sejmem", a dalej art. 56-ty wkłada nań odpowiedzialność za działalność podległych organów, a że urzędnicy samorządowi są przecież niewątpliwie urzędnikami Rzeczypospolitej , wynika to z części czwartej artykułu 3-go konstytucji, stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska opiera swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorjalnego. Gdy zaś jednocześnie art. 66 „zespala" organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorjalnych w wydziały samorządowe, powołane drogą wyborów, co w stosunku do powiatów art. 67 w szczegółach rozwija, tedy okazuje się w zestawieniu z art. 43-im, że wspomniani w art. 66 i 67 obywatele-urzędnicy czyli powołani drogą wyborów przedstawiciele państwowych władz administracyjnych są jednocześnie podlegli ministrom właściwych resortów. Będąc zaś zarazem wykonawcami wolnych od interwencji ministerjalnej postanowień samorządu, nie mogą być oczywiście podlegli jej w granicach jego kompetencji, bo nad nią ministerstwa nadzoru nie sprawują.

W czem zaś ta podległość się wyraża, właśnie wyjaśnia będący w mowie artykuł 70-ty ustawy konstytucyjnej. W tem, że wybór przez organy samorządu owych urzędników, powołanych z pośród obywateli do wykonywania zadań urzędów administracji państwowej, jak formułuje art. 66-ty, a nadto w powiatach i województwach obieranych przez poszczególne ciała reprezentacyjne i im przewodniczących, — podlega zatwierdzeniu odnośnych resortowych odpowiedzialnych ministrów, którzy tedy nie sprawując zgodnie z tymże artykułem 70-tym *nadzoru* nad samorządem mają przez zachowanie

dla nich prawa zatwierdzenia zwierzchnich urzędników samorządowych zastrzeżony sobie *wpływ* na działalność samorządu. Z prawa zatwierdzania na stanowiskach zwierzchnich urzędników samorządowych wynika oczywiście prawo niezatwierdzania. Innemi słowy, wpływ pozostawiony ministerstwom na faktyczną działalność samorządową dotyczy całej dziedziny personalnej, która stanowi oczywiście o niej w wysokim stopniu, zwłaszcza że artykuł 44-ty daje im prawo wydawania w ramach ustaw rozporządzeń wykonawczych, a z podległości ministrom urzędników samorządowych wynika nadto i dyscyplinarna ich odpowiedzialność. Jest to postanowienie rzeczowo słuszne, bo nie ograniczając samorządu uzgadnia i łączy pracę jego z władzami centralnemi, czyli z jednej strony urzeczywistnia nakazany w art. 3, 66 i 67-ym konstytucji organiczny ich związek wzajemny, a z drugiej strony umożliwia ministerstwom nakazaną w art. 44 i 56 odpowiedzialność przed sejmem za sprawowanie w państwie władzy wykonawczej, dla których to brzmienia tak chętnie przechodzi się u nas do porządku nad art. 70-tym z zawartem w nim ograniczeniem nadzoru merytorycznego nad samorządem wyłącznie do nadzoru przez samorząd wyższego stopnia sprawowanego. A więc artykuł 70-ty stanowi jeszcze jeden dowód, że wyżej rozwinięta koncepcja ustroju samorządowego jest w tak zupełnej zgodzie z konstytucją, że każda inna okazałaby się z nią w sprzeczności i opierałaby się na lekceważeniu niektórych jej artykułów, naciąganej interpretacji, prezumpcji niekonsekwencji jej wewnętrznej oraz rozmaitych fikcjach prawnych. Konstytucja nasza, tak jak mówi to, opiera ustrój wewnętrzny państwa na samorządzie, zespala go z administracją na miejscu i splata z władzami centralnemi. Dla ludzi wychowanych w „dwutorowości" i wogóle w poniżeniu samorządu przez zaborców, jest to czemś niesłychanem. Tedy odmawiają urzędnikom samorządowym tytułu urzędników Rzeczypospolitej, a urzędom używania jej godła, rozdrabniają samorząd na całą drabinę stopni i rodzajów, nad każdym stawiając istotnie „wyjątkowo" policyjny nadzór i wszystko podporządkowując ministerstwom. Ale konstytucja 17-go marca postanawia zgoła co innego i musi być wykonana.

Zatwierdzeniu więc przez ministerstwa podlega wybór, o ile chodzi o samorząd powiatowy, zwierzchnich jego urzędników, wchodzących w skład wydziału: agronoma powiatowego, zarazem przewodniczącego izby rolniczej, zatwierdzałby na stanowisku minister rolnictwa, inspektora pracy, prezesa odnośnej izby, w porozumieniu ministrowie przemysłu i handlu oraz pracy i opieki społecznej, kuratora, przewodniczącego radzie szkolnej, — minister oświecenia, lekarza powiatowego, przewodniczącego radzie zdrowia, — minister zdrowia, inżyniera powiatowego, przewodniczącego radzie drogowej, — minister robót publicznych, podstarościego, przewodniczącego radzie bezpieczeństwa, — minister spraw wewnętrznych. Jedynie w stosun-

ku do zwierzchników urzędu powiatowego (art. 66), względnie organu wykonawczego ogólnego wytworzonego na zasadzie zespolenia wyżej wspomnianych kolegjów (art. 67),konstytucja trybu analogicznego nie przepisuje, z czego też wychodząc w zgodności z charakterem tego urzędu pozostawiliśmy w projekcie nominację jego Prezydentowi Rzeczypospolitej (podobnie do wzorów zachodnich) na podstawie wynikającej z zasady „zespolenia" władz — prezenty samorządowej.

Zachodzi zagadnienie analogiczne względem urzędu gminnego, — kto mianowicie zatwierdza wybór jego zwierzchników czyli wójtów? Czy wydział powiatowy? Byłoby to rozwiązaniem kwestji najdogodniejszem życiowo, ale rzeczowo sprawę traktując jednak niesłuszne, bo czyniłoby z nich faktycznie urzędników podrzędnych wydziału, równorzędnych z jego biuralistami i będących kto wie czy nie igraszką w ręku osób, którymby powierzono funkcję dzisiejszych inspektorów, względnie lustratorów samorządu gminnego, stawiających wydziałowi wnioski o zatwierdzenie. Wójt przecież jest władzą, jest zwierzchnikiem samorządu, reprezentantem woli ludności, do władzy tej powinna być więc przywiązana większa możliwie powaga formalna. Nie wynika z tego wszakże, żeby wybór jego nie podlegał zatwierdzeniu wcale. Toby nie nadawało mu bynajmniej należnego na miejscu autorytetu, a zarazem rozluźniłoby zanadto samorząd. Skoro starostę usiłowaliśmy do pewnego stopnia uniezależnić od wyborców, poprzestając na ich prezencie, a poniekąd, przynajmniej w formalnej stronie nominacji, uniezależnić i od rządu, nadając mu wobec niego powagę formalnego, choć za pośrednictwem rządu, mianowania przez głowę państwa, to i wójtowi należy nadać powagę nominacji wyższej w postaci zatwierdzenia wyboru jego, a zarazem i pewien stopień niezależności wobec bezpośredniej władzy. Należy pamiętać i o tem, że ustawę gminną zaprojektowaliśmy jednaką dla wsi i dla miast, w czem największych, a przecież niepodobna, ażeby wójta krakowskiego albo łódzkiego zatwierdzał na stanowisku starosta nie wiele wykraczających za granicę miasta powiatów krakowskiego, względnie łódzkiego. Oczywiście w praktyce głos starosty, a nawet inspektora gmin ważyłby w zatwierdzeniu najwięcej; ale słusznem jest, ażeby po tym momencie klamka zapadła i przez okres kadencji wójtowi służył i wobec nich pewien autorytet. To też sądzimy, że zatwierdzenie wójta na stanowisku dokonywane być powinno formalnie przez ministerstwa pomimo niejakich trudności technicznych, oczywiście na przedstawienie pośrednie i opinjowane starosty, a ze względu na różnolity charakter działalności wójta, ogarniającej różne dziedziny ministerjalne, powinien być ministrem zatwierdzającym nie minister spraw wewnętrznych, ale raczej prezes rady ministrów, tem bardziej że z nim właśnie w całokształcie swej działalności najwięcej obcuje starosta, w zatwierdzeniu wójta pośredniczący. Takie zatwierdzenie wójta przez

rząd zresztą uzasadnione jest i w ustawie konstytucyjnej zarówno w artykule 44-ym, mówiącym o podległości urzędników Rzeczypospolitej ministrom, jak w 70-ym, skoro skonstatowaliśmy w nim nie instancyjność zatwierdzenia uchwał samorządu bądź przez wydziały wyższego stopnia bądź przez ministerstwa, ale podział tych dwu trybów według charakteru uchwał, czyli tego zatwierdzania funkcyjność, w czem nominacje personalne, jako nie stanowiące nadzoru, lecz organizację wpływu na działalność samorządu, nie podlegałyby wydziałom, lecz ministerstwom, jako za działalność urzędników odpowiedzialnym.

Nie rozstrzygają wszakże rozważania powyższe wcale kwestji nadzoru państwowego nad samorządem najwyższej jednostki terytorjalnej, czy nią ma być normalnie powiat, czy też województwo „powszechne", w konstytucji zresztą uzasadnienia pozbawione. Legalność uchwał nadzoruje i tu sąd administracyjny, a zatwierdzają urzędników ministerstwa. Ale czy cały pozostały szereg choćby najdonioślejszych uchwał samorządowych, legalnych i niepersonalnych, stawałby się z reguły ważny z chwilą postanowienia? czy cała gospodarka wewnętrzna samorządu byłaby uwolniona od czyjegokolwiek merytorycznego wglądu? Obawiać się należy, że takie radykalne rozstrzygnięcie ustawowe pozostałoby w dziedzinie niezi̇szczalnej utopji, stale lekceważonej przez praktykę. Zobaczylibyśmy, jak widzimy dziś, omijanie i obchodzenie konstytucji przez ministerstwa. I nadto nie moglibyśmy im zarzucić rzeczowej niesprawiedliwości pomimo legalności formalnej. Gdyby samorząd wyższego stopnia był tylko instancją, można byłoby się na to zgodzić, a nawet nakazywałby to wyraźnie art. 71-szy konstytucji. Atoli samorząd wyższego stopnia wykonywa wiele pracy i postanawia odpowiednio wiele uchwał w zakresie własnym, t. zn. w charakterze pierwszej instancji. Sprawy te, zgodnie z konstytucją i koncepcją naszą z niej wysnutą, obejmują wszystkie najpoważniejsze dziedziny życia wewnątrzpaństwowego, stanowią o jego stanie, rozwoju, stopniu zgodności lub rozbieżności w poszczególnych ziemiach Rzeczypospolitej. Wydaje się tedy merytorycznie nieodzownem powołanie jakiegoś organu specjalnego w państwie, uprawnionego do nadzoru nad samorządem wyższego stopnia.

Gdyby zresztą nie został on ustawowo utworzony, niewątpliwie powstałby w drodze dobrowolnej organizacji samego samorządu. Mamy pod tym względem już nie jedno ciekawe w tej mierze doświadczenie. Pomimo istnienia nad samorządem powiatowym nadzoru, sprawowanego przez inne władze swoje i obce samorządowe lub państwowe, samorząd powiatowy tworzył u nas stale pewne organizacje centralne współdziałania i uzgadniania swej działalności bądź w ogólności bądź dla poszczególnych dziedzin swej pracy. W Małopolsce praktykowane były zjazdy marszałków powiatowych, a świeżo zawiązano związek reprezentacji powiatowych, skut-

kiem zaś zniesienia Wydziału Krajowego uruchomiono na miejscu jego Tymczasowy Wydział Samorządowy, który jest nawet instytucją publiczną i oczywiście w państwie Polskiem, niezależnie od sposobu powołania, sprawuje władzę o innym już charakterze. W Wielkopolsce wraz z ustąpieniem najazdu utworzono Związek powiatów Poznańskich, a obecnie analogiczna organizacja powstała i na Pomorzu. Podobna inicjatywa miała miejsce, z chwilą powołania samorządu na kresach, również na Wołyniu. Od organizacji lokalnych bardziej interesujące próby stanowi tworzenie takichże związków ogólnokrajowych. Te powstały oczywiście z lokalnych organizacji b. Kongresówki. Już przed wojną inicjatywę w sprawach samorządowych wzięło w swe ręce Biuro Pracy Społecznej, utworzone jako samorzutna instytucja społeczna. Wprawdzie w zainteresowaniach jego przeważały sprawy samoobrony narodowej (np. w kwestji chełmskiej), ale jako ich szczegół centralizowano tam i pewną pracę instrukcyjną wobec samorządu gminnego i projektodawczą w zakresie miejskiego. Za okupacji niemieckiej zainicjowano tu zjazdy sejmików powiatowych oraz zjazdy miast. Pierwsze w liczbie trzydziestu zajęte były poza samoobroną samorządu przed ingerencją okupantów uzgadnianiem ogólnej polityki sejmików, głównie w dziedzinie drogowej oraz aprowizacyjnej. Biuro Pracy Społecznej pozostawało biurem zjazdów, przygotowującem dla nich materjał rzeczowy, nadto zjazdy powołały kurs kształcący dozorców drogowych, budowlanych i meljoracyjnych oraz centralną komisję statystyki ziemiopłodów, jako organizację w stosunku do komisji statystycznych sejmikowych centralną o pewnych uprawnieniach publicznych, która zresztą nie przetrwała okresu trudności aprowizacyjnych i powierzenia samorządowi porania się z niemi. Z chwilą powołania samorządu powiatowego w okupacji austrjackiej i tu były zwoływane takież zjazdy, posiadające stałe biuro w Lublinie, nadto zaś przedstawiciele jego uzupełnili skład zjazdów warszawskich. Ze zjazdów miast wyłoniła się w Biurze Pracy Społecznej inicjatywa związku miast, która wzięta zresztą wkrótce w inne ręce, uzyskała za okupacji jeszcze byt prawny. Odtąd też istnieje dotychczas Związek Miast Polskich o charakterze organizacji ogólnokrajowej, opartej o zjazdy przedstawicieli miast zrzeszonych i wytykającej — zresztą poza jakiemikolwiek rygorami prawnemi — linję polityki samorządowej miast. Już po wyzwoleniu się Rzeczypospolitej Biuro Pracy Społecznej zwołało dwa zjazdy przedstawicieli gmin wiejskich, które omawiały sprawy ustawodawstwa samorządowego, skarbowości, odbudowy kraju etc. Na tle tej pracy celem jej wyrażania i prowadzenia powstało i czasopiśmiennictwo samorządowe. Biuro Pracy Społecznej zaczęło wydawać organ p. n. „Gmina", Związek Miast czasopismo „Samorząd Miejski", biuro zaś Zjazdów sejmikowych okupacji austrjackiej—„Samorząd". Z chwilą powołania w r. 1919 sa-

morządu powiatowego Biuro Pracy Społecznej wznowiło jego zjazdy, które zainicjowały organizację nową i odeń odrębną: „Związek Sejmików powiatowych“ i przejęły na się czasopismo „Samorząd“. Poza dyskusjami zjazdowemi i czasopismem Związek dokonywał wiele pracy w zakresie pomocniczej inspekcji samorządowej, prowadzenia wraz ze Związkiem Miast kursu samorządowego, inicjatywy projektodawczej i t. d. Skutkiem nieprzychylnego stanowiska rządu organizacja ta, nie pragnąca odgrywać roli opozycyjnej, znacznie skarlała i zredukowała swą pracę, a byt prawny uzyskała tylko jako spółdzielnia gospodarcza i w tej postaci trwa: dopiero w ostatnich czasach następuje rozumienie w sferach rządowych, że zrzeszenia jednostek samorządowych odgrywają rolę w państwie dodatnią i że samorząd wogóle jest organizacją nie odśrodkową, lecz centralizującą ludność, ogniskującą jej opinję i ujednostajniającą pracę, a w tem organizacje ogólnokrajowe samorząd łączące stanowią wykwit naturalny i czynnik wielce pozytywny i oczywiście głęboko lojalny a patrjotyczny. To też w zakresie poszczególnych potrzeb i funkcji samorządowych powstawały z względną łatwością. Taką więc organizacją ogólnokrajową jest np. Polski Bank Komunalny, jako spółka akcyjna kredytowa jednostek samorządowych ziemskich i miejskich, oraz Polska Dyrekcja Ubezpieczeń Wzajemnych, jako reprezentacja samorządu do prowadzenia na terenie całego kraju sprawy ubezpieczeń, przedewszystkiem przymusowych przeciwpożarnych. Specjalnie dla celów zabezpieczenia emerytalnego funkcjonarjuszów samorządowych powstał związek jednostek samorządowych z odpowiednią reprezentacją ubezpieczonych pod nazwą Kasy Emerytalnej Pracowników Komunalnych z inicjatywy Zjazdów Semików oraz Zjazdów Urzędników Sejmików. Wreszcie nie doszedł do skutku wobec sprzeciwu rządowego interesujący pomysł specjalnego ogólnokrajowego związku jednostek samorządowych celem budowy kolei lokalnych, uzgadniania ich typu, regulowania sieci i obsługiwania techniczną pomocą i materjałami. Nadto ustawa o opiece społecznej przewiduje w swoim zakresie związki specjalne samorządowe, nie wyłączając ogólnokrajowych.

W ten sposób powstała już wystarczająca praktyka życiowa, z którą skonfrontować można aprjoryczny zarzut biurokracji, że organizacje ogólnokrajowe samorządu są niepotrzebne rzeczowo i trudne formalnie do pomyślenia, politycznie zaś obok władz ogólnopaństwowych stanowią czynnik osłabiania ich autorytetu i fermentu kompetencyjnego. Ostatni argument natury politycznej w państwie konstytucyjnem nie wytrzymuje poważnej krytyki. Gdyby nawet istotnie na tle takich organizacji ogólnokrajowych samorządu tworzyły się samorzutnie jakieś nowe, dotąd nieznane, formy ustroju państwowego, nie byłoby w tem poprostu nic zdrożnego. Państwo konstytucyjne bynajmniej nie jest niczem skostniałem,

upierającem się przy wszystkich szczegółach swojej budowy, przeciwnie oparte jest na tolerowaniu wszelkich prądów i programów reformatorskich, z których wypadkowej wykuwa właśnie swą linję organizacyjną i polityczną. Na tem właśnie polega żywotność ustroju konstytucyjnego, że jest giętki, zmienny i uzgadniający się stale z potrzebami i prądami społeczeństwa: przecież parlament zwierzchniczy składa się ze stronnictw, będących zasadniczo programami reform i udoskonaleń państwa. Konstytucjonalizm jest twórczością państwową w permanencji. Szanuje więc nawet prądy antykonstytucyjne i separatystyczne, występując przeciw nim jedynie wówczas, gdy zbaczają z drogi reform na tory wywrotów i zamachów stanu. Ponieważ jednostki samorządowe są z samej organizacji wyrazem zasady konstytucyjnej, tedy gdyby nawet związki ich stanowiły czynnik przebudowy ustrojowej państwa, raczej powinny być witane jako przyjaciel zasadniczy konstytucjonalizmu, ewentualnie i przypuszczalnie wnoszący doń nowe a twórcze pierwiastki.

Pod tym jednak względem raczej samorząd sprawia zawód. O ile więcej zainteresowania w społeczeństwie budzą wielkie programy reformatorskie i rewolucyjne, nie zostawiające z konstytucjonalizmu kamienia na kamieniu, jak neomonarchizm faszyzmu lub dyktatura klasowa komunizmu, owe twory powojenne, raczej odzwierciadlające nienormalność stanu przejściowego, aniżeli jej zaradzające. W przeciwieństwie do nich samorząd wnosi pierwiastek w stosunku do konstytucjonalizmu zachowawczy, a raczej utrwalający przez danie mu całego zastępu wtórnych a analogicznych organizacji samoobrony, zarazem zaś dążący do wyjścia z trudności powojennego bytowania przez odwołanie się do współpracy państwowej ogółu. Oczywiście w stosunku do chwilowego stanu niedozorganizowania Rzeczypospolitej samorząd wnosi wiele pierwiastków nowych, to znaczy normę. Dla czynników, przez stan przejściowy wysuniętych, może to być przykre, ale dla tego powodu nie może państwo pozostać w stanie chaosu. To też, reprezentując zapewne bardziej ruchliwe i radykalne czynniki samorządu, w całej pracy nie domagamy się nic innego, jak wykonania przepisów konstytucyjnych, co zresztą należy uczynić pomijając wolę wrogich im czynników również w zakresie sądownictwa oraz praw i obowiązków obywatelskich. Chodzi jedynie o zastąpienie prowizorjów normami, wskazanemi przez konstytucję. Skoro zaś to wołanie uznawane jest za wnoszenie do państwa fermentu, za winowajców jego uznać należy czynniki, od wykonania konstytucji uchylające się. A w rezultacie jego czy samorząd stanowiłby w dalszym ciągu o jakichś nowych planach organizacyjnych? Obecnie daje się wyczuć wśród najradykalniejszych samorządowców najwyżej chęć dopuszczenia samorządu do udziału w decyzjach ogólno-państwowych w formie utartej odpowiedniego na wzór francuski lub amerykański ukonstytuowania

Senatu. Jest to program maksymalny niektórych działaczy samorządowych, zdążający już do pewnych zmian w ustawie konstytucyjnej. A jednak jest zgoła politycznie niewinny, bo nic zdaje się w tym stopniu nie jest uważane za mniej świętą i nietykalną część konstytucji naszej, jak organizacja Senatu, powstała w drodze kompromisu pomiędzy przeciwnikami zasadniczymi dwuizbowości a zwolennikami wirylizmu i przeto nikogo nie zadawalająca. Chcielibyśmy tu abstrahować od tego sporu, bo nie chodzi nam o to, jak ukonstytuować Senat, lecz jakie są ogólnopaństwowe potrzeby samorządu. Z tego zaś stanowiska wychodząc, orzec winniśmy, że niewątpliwie oparcie izby wyższej na reprezentacji samorządu podniesie znaczenie jego w państwie i nawet zapewne wbrew przypuszczeniom aprjorycznym nie „rozpolitykuje“ samorządu, a raczej do prac prawodawczych wniesie wiele pod tym względem pierwiastku rzeczowego i kojącego. Ale jest to conajmniej sprawa dalsza, wymagająca poważnego zastanowienia się, czy dla zadań Senatowi właściwych samorząd da odpowiedni materjał, nie obcując w pracy swej z przeważną ich częścią, a nawet przy uznaniu, że lepszego nie dają i wybory obecne pięcioprzymiotnikowe, czy wobec nowych zadań nie zaniedba na gruncie izby wyższej prac ogólnopaństwowych sobie właściwych? Innemi słowy, nawet organizacja Senatu na podstawie reprezentacji samorządu nie rozstrzyga jeszcze kwestji omawianej i nie uchyla pytania zasadniczego przez nas postawionego. Tedy najsłuszniejszem będzie, jeśli zwrócimy się do badania funkcji, sprawowanych obecnie przez samorzutne i dobrowolne związki jednostek samorządowych dzielnicowe i ogólnokrajowe.

Zadania, przez nie wykonywane, są zasadniczo trzech rodzajów. Po-pierwsze, sprawują one nad działalnością poszczególnych jednostek samorządowych nieoficjalny nadzór. Ujawnia się on przedewszystkiem w formie dobrowolnych inspekcji, gdy poszczególna organizacja samorządowa zwraca się do związku o zrewidowanie jej gospodarstwa, zaopinjowanie o przedsięwziętem zamierzeniu, rozjemstwo w zatargach lokalnych, lub też gdy związek z własnej inicjatywy zaznajamia się z działalnością jednostki samorządowej i opinjuje o niej. Drugą formą tegoż nadzoru, mniej bezpośrednią, jest „rząd dusz“, czyli wytwarzanie w związku opinji o kierunkach działalności samorządowej, uchwalenie nieobowiązujących dyrektyw w tym względzie, potępianie czynów samorządu niewłaściwych. Takiemi kwestjami, poruszającemi opinję samorządową, były w latach ubiegłych np., czy i na jakich zasadach może prowadzić samorząd operacje handlowe, a jaki powinien być ewentualny stosunek ich do budżetu? czy samorząd powinien dotować organizacje społeczne, jak związki straży ogniowych, kółek rolniczych i t. p., czy też ogarniać siłami własnemi zadania ich? i t. d.

Drugim tematem prac takich związków jest zwykle ogól-

na reprezentacja samorządu, działalności jego i opinji. Ujawnia się ona przedewszystkiem w wyrażaniu potrzeb, przez samorząd wyczuwanych, które mogą być zaspokojone w drodze aktów ustawodawczych lub rządowych, o które więc związki samorządowe zabiegają, które same projektują; z tem łączą się i zabiegi związków w rządzie o zarządzenia i pozwolenia dla poszczególnych miejscowości; a z drugiej strony i opinjowanie z inicjatywy rządu o jego projektach włącznie do brania udziału w ich opracowywaniu lub decydowaniu, gdy przedstawiciele tych związków wchodzą do komisji ministerjalnych i międzyministerjalnych. W poszczególnych wypadkach przedstawicielom samorządu może być całkowicie powierzona jakaś gałąź pracy ogólnopaństwowej, nieobjętej przezeń na miejscu, i tego właśnie rodzaju związek stanowi Polska Dyrekcja Ubezpieczeń Wzajemnych. Oczywiście, ta współpraca z rządem ma zarówno dla rządu, jak samorządu wielkie pozytywne znaczenie. Dla rządu wygodnym jest sposób wyczucia opinji samorządu za pośrednictwem związków i nawet zaspakajania potrzeb poszczególnych jednostek samorządowych za pomocą znanych mu stałych ich rzeczników; dla samorządu jest doniosłą rzeczą posiadanie w stolicy wyrazicieli swej opinji i adwokatów. Prócz do rządu reprezentacja samorządu zwraca się i do społeczeństwa. Związki zaznajamiają je na zebraniach publicznych i w prasie ze stanem, rozwojem, potrzebami, doniosłością życia samorządowego, gromadzą materjał archiwalny do badań nad samorządem, stanowiąc centralę i pod tym względem.

Obok tych dwu tematów pracy coraz bardziej rozwija się w czasach ostatnich trzeci, mówiąc w streszczeniu — spółdzielczy. O ile bowiem pierwsze dwa tematy pracy są poniekąd nadrzędnemi w stosunku do samorządu, tworzącemi coś na wzór następnego jego stopnia, to w tym trzecim chodzi jedynie o zaspokojenie bieżących potrzeb poszczególnych jednostek samorządowych, leżące w ich kompetencji, a jednak bądź przekraczające ich możność, bądź też dające się łatwiej i korzystniej wykonać wspólnemi siłami. Dotyczy to np. specjalnie pracowników samorządowych. Oczywiście, jednostkom samorządowym w wysokim stopniu chodzi o posiadanie pracowników wykwalifikowanych. Stąd też troską ich jest, ażeby mieli możność teoretycznego przygotowania. Poszczególne sejmiki organizują przeto kursy dla wójtów, pisarzy i sołtysów, zasilają auxilium academicum, subwencjonują instytucje i zakłady naukowe oraz udzielają swoim pracownikom albo innym osobom wsparć na kształcenie się i dokształcanie, obciążając je obowiązkiem następnej pracy w samorządzie. Ale siły poszczególnych sejmików przekracza organizowanie kursów lub uczelni specjalnych, służących nauczaniu wyższych urzędników samorządowych. To też te, o ile nie powstawały z inicjatywy rządowej lub prywatnej, były tworzone wysiłkiem spółdzielczym samorządu, którego

marzeniem jest nadto założenie stałej uczelni wiedzy komunalnej. Prócz wykształcenia chodzi samorządowi o dobór pracowników. Radzi sobie oczywiście każdy zosobna zarząd samorządowy jak może, rozpisując konkursy, drukując ogłoszenia i t. d. Ale posiadanie wspólnej centrali pośrednictwa pracy niezmiernie zadanie to ułatwia tak samorządowi, jak pracownikom. Wreszcie występując wobec pracowników w charakterze poniekąd przedsiębiorcy, samorząd — wobec istnienia zwłaszcza związków pracowniczych — z jednej strony pragnie mieć wspólne wytyczne w zakresie umów dotyczących obowiązków i uposażeń pracowników, z drugiej zobowiązuje się do świadczeń emerytalnych, które dla samej natury publicznej samorządu nie mogą być mięszane z ubezpieczeniem robotników przez przedsiębiorstwa przemysłowe, różniąc się od nich np. brakiem ewentualności bankructwa, zwinięcia i t. p., ani z ubezpieczeniem urzędników władz centralnych, bo przecież samorząd musi te świadczenia wypłacać i mieć wgląd w nie, a zarazem nie mogą być świadczenia emerytalne organizowane przez poszczególne jednostki samorządowe tak ze względów finansowo-asekuracyjnych, jak z powodu ruchliwości żywiołu pracowniczego, który nie jest w danym urzędzie glebae adscriptus. A więc i to jest tematem naturalnym pracy związków specjalnych samorządu, obecnie jeszcze w dość szczupłym zakresie.

Do tematów analogicznej pracy spółdzielczej samorządu należy zaspokojenie potrzeb jego gospodarczych. Wyraża to np. organizacja wzajemnej pomocy kredytowej w postaci Polskiego Banku Komunalnego, obsługującego na podstawie akcji samorządowych potrzeby finansowe poszczególnych jednostek samorządowych, dla których oczywiście jest wygodne posiadanie w tej dziedzinie centrali własnej. Analogicznych instytucji wraz z rozwojem samorządu powstać może wiele. Wzmiankowaliśmy wyżej o towarzystwie kolejek samorządowych. Tegoż typu organizację usiłowano stworzyć dla dróg bitych i t. zw. amerykańskich, gdzie zamierzano przychodzić z pomocą techniczną poszczególnym jednostkom samorządowym. Czemś analogicznem w dziedzinie opieki stały się do pewnego stopnia kolonje dla dzieci gruźlicznych i Towarzystwo Gniazd Sierocych, oparte przedewszystkiem o samorząd. W okresie trudności aprowizacyjnych po rozwiązaniu centralnej komisji statystyki ziemiopłodów, stanowiącej w istocie związek specjalny sejmików powiatowych, inicjowano związek biur handlowych samorządu, zajętych podówczas prawie wyłącznie rozdziałem artykułów monopolowych. Z innych możliwych a pożądanych organizacji spółdzielczych wymienićby należało centralę zaopatrywania samorządu w niezbędne dla pracy jego materjały opałowe, budowlane, szpitalne, szkolne, kancelaryjne i t. d. Tu się otwiera szerokie pole dla spółdzielczości samorządowej, dotychczas słabo jeszcze wyzyskane, bo spółdzielnie samorządów powstawały wprawdzie na obszarze poszczególnych

województw, ale nie we właściwem znaczeniu wyrazu, bowiem nie tyle uwagi poświęcały zaopatrywaniu instytucji samorządowych, ile na podstawie wkładów samorządowych niezróżniczkowanemu handlowi z dowolnym klijentem.

Przykłady powyższe stwierdzają, że istnieją pewne potrzeby o charakterze wyraźnie publicznym zrzeszania się jednostek samorządowych na obszarze całego państwa. Zachodzi pytanie, czy system obecny związków dobrowolnych jest w tych względach wystarczającym. Właściwie teoretycznie już można przesądzić to negatywnie, bo związki dobrowolne powstają w zakresie potrzeb publicznych, jako wyraz braku ich publicznego zaspokojenia. Oczywiście, o ile chodzi o zaopatrywanie się samorządu w rozmaite niezbędne mu artykuły, wystarczającą jest zwykła spółdzielczość. Już jednak w zakresie budowy i prowadzenia dróg, kolejek, szkół, szpitali, sierocińców. ze stanowiska państwowego pożądane są pewne ramy względnej jednolitości tych urządzeń, użytkowi publicznemu służących, które wytworzyć się może w drodze ustalenia tych rzeczy przez współdziałanie jednostek samorządowych powszechne i zorganizowane. W większym stopniu dotyczy to spraw pracowniczych, zwłaszcza emerytalnych, tu bowiem dobrowolny związek wiele nie zdziała, musi istnieć przymus ubezpieczeniowy, bo to dopiero gwarantuje pracownikom ich renty. A i względem przedsięwzięć samorządowych w zakresie kształcenia pracowników, kredytu komunalnego i t. d. zasada dobrowolności związku prowadzi do tego, że wszyscy z niego korzystają, nie wszyscy ponoszą ciężar pierwiastkowego wkładu. Odwrotnie, dobrowolność związków samorządu w zakresie wyrażania opinji jego, reprezentacji, faktycznego nadzoru i t. d. daje wielką przewagę zrzeszonym, których każdy traktuje jako wyraz całości samorządu, chociaż nim nie są.

Nie przecząc więc potrzebie istnienia dalszego związków samorządu dobrowolnych, wypada stwierdzić, że szereg potrzeb jego wymaga organizacji ogólnokrajowej publicznej. Musi powstać jakaś rada samorządowa, reprezentująca cały samorząd Rzeczypospolitej i jego imieniem przemawiająca, a mająca w stosunku doń prawo nakazywania w zakresie ustawowego nadzoru oraz świadczeń na ogólne potrzeby. Myśl ta nie jest w literaturze naszej nowa. Oczywiście więc nie chodzi tu o Senat, jak z wyliczenia funkcji owej rady wynika. Ale też nie można poprzestać i na jakiejś mianowanej z pośród działaczy samorządowych instytucji opinjodawczej przy ministerstwie spraw wewnętrznych zarówno ze względu na szerszy zakres kompetencji samorządowej, wielu ministerstw dotyczącej, jak powagę samorządu, nie dozwalającą na wskazanie mu do tego stopnia w obchodzących go sprawach roli podrzędnej lub przygodnie zorganizowanej i zgoła platonicznej.

Rada ta powinna stanowić istotną reprezentację samorządu oraz jego najwyższy szczebel. Nie są wcale sprzecz-

ne z zasadą samorządu terytorjalnego ani postulat jego reprezentacji ogólnokrajowej, skoro się na niej opierają gdzieniegdzie nawet izby prawodawcze, ani istnienie centrali samorządowej, skoro tę posiadamy w departamencie ministerjalnym. Chodzi jedynie o sposób zorganizowania tej centrali i o połączenie w jednej instytucji zasady reprezentacji samorządu z postulatem jego centralizacji, co jest zupełnie naturalne, naturalniejsze zarówno od opartego na samorządzie Senatu, jak i od nieopartego na samorządzie departamentu. A następnie chodzi o ukształtowanie stosunku pomiędzy radą samorządową, a władzami centralnemi państwa. Wobec władz prawodawczych może ona mieć oczywiście jedynie charakter opinjodawczy. Należy jej zastrzedz prawo inicjatywy prawodawczej w odnośnym zakresie oraz prawo wyrażania opinji o każdym w określonej dziedzinie projekcie ustawy, do izb wpływającym.

Konieczność tego dziś jest zupełnie widoczna, nie posiadając bowiem tych praw samorząd staje się pasierbem Sejmu. Poszczególny referent ministerjalny, w ciszy gabinetowej opracowujący notoryczne androny, ma nieomal pewność ich wcielenia do ustawodawstwa, a cały samorząd nie ma najmniejszej możności wprowadzenia do nich lekkich poprawek i najczęściej jest przez ustawodawstwo albo zaskoczony albo ominięty. Ustawa oczywiście okazuje po miesiącu swoje błędy, staje się nierealną—i zaczyna się ta sama kosztowna i bezskuteczna praca od początku. Jaskrawym przykładem w tej dziedzinie jest z jednej strony zaniedbanie dotychczasowe unormowania ustawodawczego organizacji samorządu, a z drugiej ostatnia ustawa o skarbowości komunalnej, nagwałt nowelizowana przed wprowadzeniem w życie. Nie wypowiadamy się zresztą bynajmniej za decydowaniem spraw takich przez samorząd ostatecznem, wiedząc, iż uzgodnione być muszą z ustawodawstwem ogólnem, ale prawo inicjatywy i opinji musi być samorządowi w tym zakresie niezaprzeczalnie przyznane. Z władzami wykonawczemi stosunek rady powinien być jeszcze prostszy, opierając się na właściwej duchowi konstytucji naszej a słusznej zasadzie „zespolenia" władz. Rada samorządowa wisiałaby w powietrzu, gdyby z rządem nie była organicznie powiązana. Stanowiąc z samego pojęcia samorządu pierwiastek w państwie wykonawczy, bez powiązania z władzą wykonawczą miałaby tę samą egzekutywę, co obecne związki samorządu dobrowolne. Mogłaby być więc mowa jedynie o tem, czy rada miałaby przewodniczącego własnego, a tylko jej wydział wykonawczy przedstawiciela rządu na czele. Zapytanie to, zgodnie z ogólną konstrukcją samorządu przez nas projektowaną, rozstrzygamy negatywnie na rzecz wspólnego przewodniczącego rady i jej wydziału w osobie każdorazowego kierownika rządu.

Reprezentacja w radzie oczywiście może być tylko pośrednia, zgodnie z tem, cośmy wyżej zapowiadali, że na jed-

nym stopniu samorządu pośredniość wyborów winna być wypróbowana. Tu zastosowanie jej jest konieczne, skoro system reprezentacji ludności w samorządzie opieraliśmy na istocie i zadaniach poszczególnych jego stopni, bo w radzie tej chodzi nie o reprezentację ludności, czemu służy Sejm, ale samorządu, a zresztą funkcje rady są w wielu sprawach raczej instancyjne. Zachodzi jednak dalsze pytanie o sposobie reprezentacji pośredniej. Mogą być proponowane dwa systemy. Jeden polegałby na tem, że każdy sejmik powiatowy delegowałby jednego przedstawiciela do rady. Dogodność tego systemu polegałaby na tem, że każde terytorjum państwa byłoby tu reprezentowane. Ale ma on i swoje wady w postaci ewentualnej jednostronności składu w wypadku analogicznej powsząd większości w sejmikach, z czego wynikałby brak reprezentacji mniejszości, a następnie w postaci wiejskiej zaściankowości składu rady, w której przecież nie chodzi o obronę poszczególnych interesów terytorjalnych, ale o całokształt samorządu, o wytworzenie nie minjatury jego, ale wyższego stopnia, nadbudowy, gdzie lepiej nawet, żeby ciasne interesy terytorjalne nie górowały i nie utrudniały radzie sprawowania funkcji instancyjnych.

Zwłaszcza zaś wskazany jest inny system powoływania rady z tego względu, że sejmiki poszczególne są konglomeratem izb i rad specjalnych, które przy systemie wyborczym pierwszym bądź nie znalazłyby odzwierciadlenia w radzie, bądź jednostronnym interesem swym zapanowałyby w niej. Tedy bardziej właściwem wydaje się, ażeby rada samorządowa była wybierana raczej w państwie, jako jednym okręgu wyborczym. I tu w głosowaniu wyłączamy czystą proporcjnalność w obawie przed wejściem do rady obcych samorządowi i zadaniom jego czynników. Wydaje się bardziej właściwem zachowanie kurjalności, ażeby nie przeoczyć żadnego ugrupowania, w samorządzie reprezentowanego. Wyobrażamy sobie tedy wystawianie list kandydatów na całe państwo dla każdej grupy, względnie podgrupy wyborczej z pośród reprezentowanych w samorządzie powiatowym, a następnie głosowanie nad niemi przez odnośnych radnych w każdym sejmiku, jako obwodzie głosowania. Wyborców ogółem, licząc po stu w sejmiku, byłoby 6.100, do rady mogliby oni wybierać po jednym delegacie na setkę radnych, czyli 61, zależnie więc od liczebności łącznej poszczególnych grup i podgrup we wszystkich sejmikach. Liczbę tę obieramy z tego względu, że o ileby tego wstępna umowa wyborców życzyła. mogłaby rada składać się z równej reprezentacji wszystkich sejmików.

Oczywiście ten sposób wyborów prowadziłby do tego, że w pracach rady przeważałyby zainteresowania natury gospodarczej. Byłoby więc ono reprezentacją ogólnokrajową nie tylko samorządu, ale i ugrupowań gospodarczych ludności. Z tego wynikałoby, że punkt widzenia jej na prace samorządu byłby w mniejszym stopniu polityczno - administracyjny,

niż gospodarczy, co — jak sądzić należy — na produkcyjności prac samorządu, na skierowaniu wysiłku jego przedewszystkiem ku odbudowie i rozwojowi tej strony najbardziej zaniedbanej naszego życia powojennego jak najdodatniejby się odbiło. Lecz z tego składu wynika prócz tego, że i wśród postulatów jego, zwracanych imieniem samorządu do władz centralnych znalazłyby się nie tylko dotyczące spraw wewnętrznych i lokalnych, ale i ogólnej polityki gospodarczej rządu, skoro bowiem zejdą się łącznie przedstawiciele poszczególnych grup rolnych, przemysłowych etc., to oczywiście nie będą mogli ominąć wypowiedzenia dezyderatów swoich w sprawie wwozu i wywozu, ceł i premji, kolei i kanałów, ochrony pracy i reformy rolnej, co zresztą może być dla władz, ukonstytuowanych na innej podstawie wyborczej, tylko pożądanem nowem oświetleniem kwestji, które uwagę jego zajmują, a że wyrasta z przedstawicielstwa zorganizowanego, czułego na odcienia lokalne gospodarki krajowej, więc i autorytatywnem, nadto zaś w przeważnej części dziedzin z pracami pozytywnemi samorządu ściśle związanem, z ich podłoża organicznie wykwitłem.

Nie wynika z tego postawienia kwestji bynajmniej, ażeby z chwilą powołania tak zorganizowanej rady samorządowej głos instytucji specjalnych rolniczych, przemysłowych i t. d. stał się dla władz centralnych mniej autorytatywnym lub wogóle obojętnym. Raczej przeciwnie: dla rady samorządowej powstawałaby konieczność w wielu razach zasięgania opinji ich i wogóle możliwie ścisłej współpracy z dobrowolnemi zrzeszeniami fachowemi. Najlepiej dałoby się to ująć w formy organizacyjne, gdyby rada została uzupełniona ich delegatami, rezerwując np. po cztery miejsca dla przedstawicieli organizacji rolniczych, przemysłowych i pracowniczych. Jeszcze donioślejszą rolę odgrywałoby powołanie w skład rady reprezentacji ziem, rządzących się osobnemi statutami, w tym dopiero razie zdobyłaby ona możność ogarniania całokształtu spraw samorządowych państwa, a w ramach ustaw wojewódzkich stanowienia i dla nich instancji. Potrzeba ta wynika również i z reprezentacji samorządu gospodarczego oraz związanych z nim interesów poszczególnych dziedzin pracy zawodowej: trudno przecież sobie wyobrazić, ażeby rada samorządowa ogólnopaństwowa nie miała reprezentacji stolicy. Należy sądzić, że właściwe jest w tym razie i odstąpienie od zasady reprezentacji w radzie jedynie samorządu wyższego stopnia. Wprawdzie wypowiadaliśmy się za utrzymaniem w granicach powiatów największych nawet miast polskich, jako ich naturalnych ośrodków. Przeto stosunek ich instancyjny do rady samorządowej mógłby być jedynie pośredni. Nie przeszkadza to jednak bezpośredniej reprezentacji największych gmin miejskich w radzie samorządowej, którą uznać należy za słuszną i pożyteczną ze względu na znaczenie ich w życiu samorządowem, gospodarczem i narodo-

wem wogóle. Pojęcie jednak tych gmin największych nie powinno być zbyt rozszerzone. Chodzić tu może w tej chwili tylko o takie ośrodki, jak Kraków, Poznań, Lwów, Wilno, Łódź.

W ten sposób nakreślona konstrukcja rady samorządowej ogólnopaństwowej bynajmniej nie stanowi dowolnej kombinacji, którą wciskalibyśmy sztucznie jedynie z wyrozumowania do ustroju państwowego, opartego na innych zgoła zasadach. Wprost przeciwnie, konstrukcja ta nie tylko mieści się w ramach obowiązującej konstytucji, ale jest przez nią wyraźnie nakazana. Brak dotychczasowy tej instytucji, a nawet projektów jej utworzenia jest poprostu pogwałceniem przez rząd artykułu 126-go konstytucji, że „wszelkie istniejące obecnie przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z postanowieniami tej konstytucji będą najpóźniej do roku od uchwalenia tej konstytucji przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej", wskutek czego cała obecna organizacja władz centralnych, dotycząca samorządu, dawno już powinna była przestać istnieć. Bo przecież artykuł 67-my konstytucji wyraźnie nakazuje, że „prawo stanowienia w sprawach, należących do zakresu działania samorządu, przysługuje radom obieralnym", a więc nie ministerstwom. Z drugiej strony, urządzając samorząd terytorjalny w art. 67-ym na podstawie samorządu gospodarczego, jak to rozwinęliśmy w konstrukcji powiatu, konstytucja nie tylko zleca utworzenie rady obieralnej ogólnopaństwowej dla spraw samorządowych, ale wskazuje zupełnie kategorycznie sposób jej powołania, mówiąc, że izby rolnicze, handlowe, przemysłowe i inne, będące częściami składowemi samorządu terytorjalnego, połączone być mają w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej. W ten sposób obu artykułami wspomnianemi nasza ustawa konstytucyjna po - pierwsze tworzy nieodwołalnie naczelny organ samorządowy dla całego państwa, a po - drugie ustala dla niej wyżej naszkicowany system wyborczy. Oczywiście, możnaby się domniemywać, że w danym razie konstytucja albo ma na myśli dwie organizacje odrębne: z jednej strony radę obieralną samorządową w ściślejszym znaczeniu wyrazu, z drugiej ogólnopaństwową reprezentację samorządu gospodarczego, — albo że tworzy tylko tę ostatnią, nie wkładając na nią funkcji ogólnej rady samorządowej. Do takiej interpretacji jednakże tekst konstytucji nie upoważnia. Już samo powołanie w stosunkach lokalnych samorządu gospodarczego obok terytorjalnego, to znaczy w ścisłej z nim łączności, nie dopuszcza myśli, że tylko jeden z nich miałby reprezentacje publiczną ogólnopaństwową; zwłaszcza że dla spraw ogólnopaństwowych samorządu wskazuje konstytucja tak samo system rad obieralnych; że jednak na prowincji obydwa rodzaje samorządu pozostawione są w łączności, a rady obieralnej dla samorządu terytorjalnego konstytucja z imienia nie wskazuje, tedy nasuwa

się wniosek jedyny, że właśnie Naczelna Izba Gospodarcza jest pomyślana jako ogólnopaństwowy organ dla samorządu zarówno gospodarczego, jak terytorjalnego, zespolonych w swojej organizacji. Ustala konstytucja i zakres uprawnień owej Izby, nie przedmiotowo wprawdzie, lecz w stosunku do innych władz państwowych, upoważniając ją do współpracy z niemi „w kierowaniu życiem gospodarczem i w zakresie zamierzeń ustawodawczych", — a więc wskazując jej te normy organizacyjne, które wyżej uznaliśmy za nieodzowne: związek organiczny z władzą wykonawczą z jednej strony oraz z drugiej inicjowanie ustaw oraz opinjowanie o projektach ustawodawczych. Natomiast wyżej zaproponowaną organizację Izby możnaby było zakwestjonować. Konstutucja mówi o tem, że izby rolnicze, przemysłowe etc. mają być połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą. Wygląda to tak, jak gdyby powoływane były tylko izby fachowe ogólnopaństwowe, a więc nie obok samorządu terytorjalnego, i że łączyłyby się one w pełnym składzie w ową Izbę Naczelną. Pierwsze przypuszczenie jest niemożliwością konstytucyjną, jak również zresztą i życiową, drugie—niedorzecznością tak merytoryczną, jak poprostu techniczną, zwłaszcza jeżeli istnieć mają izby i na prowincji. W tem połączeniu więc wypada z konieczności dopatrywać się pierwiastka reprezentacji i raczej rozumieć należy użycie tego wyrazu zamiast innego, jako zalecenie reprezentacji grupowej. To znaczy, jak w naszym przykładzie, że sejmiki powiatowe powinny wybierać Izbę kurjami, że nie członkowie rozmaitych izb tworzą ją zwykłą większością lub ogólnym systemem proporcjonalnym, np. według list partyjnych, ale wybierają ją w izbach poszczególnych, i w tem właśnie znaczeniu jest Izba Naczelna połączeniem ich bezpośredniem, a więc nie jest reprezentacją ich za pośrednictwem całości sejmików, z tych izb składających się. Dopiero po przyjęciu tego zastrzeżenia wyraz „połączone" wyjaśnia się w całej pełni, bowiem oznacza w tym razie, że będąc wybierana przez ugrupowania gospodarcze, stanowi ona ich połączenie, a więc nie dzieli się już na Naczelną Izbę Rolniczą, Naczelną Izbę Przemysłową i t. d., — których konstytucja też nie przewiduje, — kurjami nie obradujac, ustawodawcy bowiem chodziło widocznie i słusznie o to, ażeby pomiędzy centralnemi organizacjami państwa nie powstawały sprzeczności interesów grupowych, ażeby reprezentowały one odrazu niejaki kompromis ich, uzgodnienie i „połączenie", usiłując uchwycić wypadkową interesów gospodarczych państwa. To też wszelkie projekty naczelnych izb zawodowych, lansowane przez stronnictwa i ministerstwa, uznać należy za rzeczowo niewłaściwe i z konstytucją sprzeczne.

Możnaby nie tylko mieć wątpliwość co do powołania w skład Naczelnej Izby Gospodarczej kogokolwiek z poza izb zawodowych, a więc delegatów instutucji gospodarczych, przedstawicieli większych miast i t. d. Poprzestajemy na rze-

czowem udowodnieniu konieczności udziału ich w Izbie, nie spierając się z literą konstytucji, która przecież nie mogła zawierać ordynacji wyborczej Izby w szczegółach, a zapewne w intencji twórców jej nie było nadać wyrazowi „połączone" znaczenia aż wyłączającego poza tem połączeniem izb poszczególnych w Izbie Naczelnej jakiejkolwiek reprezentacji innej, np. instytucji specjalnych, która zwykle w izbach gospodarczych ze względu na pożytek niewątpliwy ma miejsce, byleby nie sięgała przeładowania, narażającego w sposób poważny zasadę reprezentacyjną; to też przedstawicielom izb zabezpieczyliśmy w Izbie Naczelnej stanowisko liczebnie dominujące, bowiem Naczelna Izba Gospodarcza składałaby się mniej więcej ze stu osób, a w tem z 61 przedstawicieli samorządu powiatowego (a raczej kurji jego), 5 miejskiego, 20 instytucji gospodarczych i zawodowych oraz czternastu od województw (zawierając wskutek pośrednich wyborów niewyżej 10% z poza Polaków), co przy uwzględnieniu możliwości rozciągnięcia ustawowego na Warszawę, Wołyń i Wileńszczyznę systemu reprezentacji grupowej dałoby przedstawicielstwu izb lokalnych w Izbie Naczelnej przeszło 70% mandatów. Dla osłabienia reprezentacji z poza izb gospodarczych możnaby było od uchwał Izby Naczelnej nie wymagać większości kwalifikowanej, a w ten sposób delegaci izb w każdym razie byliby czynnikiem decydującym w jej postanowieniach, coby konstrukcję Izby bardziej uzgadniało z literą konstytucji.

W każdym razie Izba w tak licznym składzie nie mogłaby zgromadzać się często i wychodzić w pracach swych poza ramy rozważań i uchwał dość ogólnej treści. Dla celu, któremu powołanie jej służy, byłoby to wyraźnie niewystarczające. Musi tedy zyskać ona uzupełnienie w postaci wydziału wykonawczego. Zadaniem jego byłoby przygotowywanie obrad Izby, to znaczy opracowywanie materjałów i wniosków na posiedzenia jej, a łącznie z tem śledzenie dziedzin życia, opinjowaniu Izby podlegających, częściowo w międzyczasie sesji zastępstwo jej w ramach upoważnień przez nią wydziałowi nadanych. W tej funkcji śledzenia dziedzin administracji i gospodarstwa, Izbę interesujących, na pierwszy plan wybija się nadzór nad samorządem. W tym bowiem zakresie wydział Izby zajmowałby stanowisko względem niej zupełnie samodzielne, a to choćby dlatego, że sprawowanie nadzoru mogłoby być technicznie do pomyślenia jedynie dla organizacji nielicznej i stale urzędującej. W ten sposób kwestja podstawowa, którą postawiliśmy na wstępie ostatnich rozważań, zostaje rozstrzygnięta. Wobec wyraźnego odsunięcia przez ustawę konstytucyjną od nadzoru nad samorządem centralnej władzy wykonawczej, a konieczności rzeczowej i konstytucyjnej tegoż nadzoru, musieliśmy dojść do konstrukcji owej centralnej władzy nadzorczej. Zaprojektowaliśmy ją w postaci, wyraźnie nakazanej przez artykuł 70-ty naszej ustawy konstytucyjnej, ten bowiem stwierdza kategorycznie z wyłączeniem wszelkich

innych systemów nadzoru merytorycznego, iż „państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia". Zgodnie z tem więc musi istnieć centralny wydział samorządowy, któryby nad podrzędnym stopniem samorządu nadzór sprawował. Nazwijmy go Głównym Wydziałem Samorządowym. Ale oczywiście zawisłby on w powietrzu, gdyby istniał sam przez się, bez oparcia o organizację samorządową uchwałodawczą. Konstytucja też mówi nie o wydziale samorządowym, lecz o wydziale samorządu, czyli wydziału bez samorządu niepodobna sobie wyobrazić, zwłaszcza że wyraz „wydział" sam przez się każe domyślać się istnienia ciała wydzielającego, owej nakazanej w art. 66-ym rady obieralnej. Tę zaś radę obieralną dla spraw samorządowych ogólnopaństwowych wyczytaliśmy w ustawie konstytucyjnej z art. 68-go w postaci Naczelnej Izby Gospodarczej. Tedy jedynie zgodną z nią koncepcją byłoby stworzenie Głównego Wydziału Samorządowego, jako komitetu wykonawczego tej Izby.

Nie oznacza to, że Główny Wydział Samorządowy byłby poprostu przez nią wybierany. W tym razie bowiem albo wytworzyłby się w kraju, przynajmniej dla szeregu spraw, rząd równoległy, przed izbami prawodawczemi nieodpowiedzialny, albo też organ pozbawiony faktycznej egzekutywy. Z drugiej strony niepodobna powątpiewać, że ministerstwa, jakkolwiek w swej roli bezpośredniej pozbawione przez konstytucję prawa nadzoru nad samorządem, bynajmniej nie mogą być obojętne względem działalności samorządu w swoich specjalnych dziedzinach pracy. Czyż podobna jednak pomijając kwestję konstytucyjności tego tworzyć jeszcze i nad centralnemi instytucjami samorządowemi jakąś władzę nadzorczą? Konstrukcja ich musi być taka, ażeby nadzór nad ich działalnością był już merytorycznie zbędny. W razie przeciwnym ginie nieomal cała ich racja bytu.

Konstytucja, ustalając organizację wydziałów powiatowych i wojewódzkich na podstawie „zespolenia kolegjów", którą zrozumieliśmy jako ukonstytuowanie wydziałów z przewodniczących poszczególnym kolegjom urzędników obieralnych, — omija zgoła milczeniem ustrój zarówno zarządu gminnego, jak i wydziału głównego, a to dlatego, że ich na tej szczególnej podstawie opierać nie pragnie. Tem niemniej uznaliśmy za możliwe wysnucie z ogólnych zasad konstytucji organizację władzy wykonawczej gminnej. Sądzimy, że i dla konstrukcji Głównego Wydziału Samorządowego daje ona dość materjału. Z art. 66-go wypływa, że przewodniczącym jego powinien być kierownik rządu, prezes rady ministrów, zwłaszcza przez analogję z przepisami art. 67-go, tembardziej że i Naczelnej Izbie Gospodarczej art. 68 nakazuje współpracę z rządem. Niepodobna jednak wyobrazić sobie Głównego Wydziału Samorządowego w składzie analogicznym do wydziałów powiatowych. Brak tu kolegjów, któreby miały

w nim być reprezentowane, a odpowiednikami ich są w centrali ministerstwa, których zwierzchnicy nie mogą być wybierani przez owe kolegja, gdyby nawet istniały, bo przeczyłoby to sankcjonowanemu w konstytucji naszej ustrojowi rządu parlamentarnemu, złożenie zaś wydziału samorządowego z samych ministrów byłoby zaprzeczeniem roli jego wykonawczej w stosunku do Naczelnej Izby Gospodarczej. Najbardziej tedy konsekwentnem byłoby i najbardziej zgodnem z duchem konstytucji ustalenie w składzie Głównego Wydziału Samorządowego „zespolenia organów", dla konieczności wyżej wymienionych tylko mechanicznego. Składałby się on tedy w połowie z zainteresowanych ministrów, którzyby w tej drodze z innego tytułu uzyskali wgląd w działalność samorządu i wpływ na nią, w połowie zaś z wybrańców Naczelnej Izby Gospodarczej. W ten sposób nadzór nad samorządem przestałby być monopolem jednego ministra, na co słusznie sarkają zarówno inne zainteresowane ministerstwa, jak i odnośne ugrupowania społeczne, np. nauczycielstwo, a z drugiej strony nie byłby on dokonywany, w przeciwieństwie do prób rozdrabiania go między ministerstwami, z jednostronnego stanowiska fachowego, lecz dążonoby, biorąc je pod uwagę, ogarniać pozycję danej kwestji w całokształcie gospodarki samorządowej i w uzgodnieniu specjalnych punktów widzenia, w czem zwłaszcza rola doniosła byłaby pełniona przez przedstawicieli samorządu z wyboru, dziś zupełnie nie mających wpływu na nadzór, traktowanych jako podwładni lub petenci.

Ministerstwami, zainteresowanemi z urzędu działalnością samorządową, są w obecnym ich układzie następujące: spraw wewnętrznych, skarbu, przemysłu i handlu, rolnictwa i dobr państwa, robót publicznych, pracy i opieki społecznej, oświecenia publicznego oraz zdrowia. Dziewiątym ministrem, wchodzącym w skład Wydziału i zarazem przewodniczącym byłby prezes rady ministrów. Możnaby zarzucić temu projektowi, że powołuje do Głównego Wydziału Samorządowego znaczną część rady ministrów i może przeto wywoływać pomiędzy niemi łatwo kwestje kompetencyjne. Należy atoli stwierdzić, że zjawienie się licznych ministerstw fachowych, nieinteresujących się ogólną polityką rządu, wogóle rozkłada instytucję rady ministrów, ograniczając jej funkcje na rzecz komitetów jej specjalnych, jak politycznego, ekonomicznego i ew. innych, skupiających jedynie ministrów zainteresowanych odnośnym działem pracy rządowej, i te właśnie komitety wzięliśmy jako pierwowzór do analogicznej budowy Głównego Wydziału Samorządowego, któryby również ogarniał część rady ministrów, ściślej z samorządem współpracującą. Odpowiednio do tego ośmiu również przedstawicieli wybierałaby do wydziału Izba, w czem swojego vice-przewodniczącego, który i w wydziale tę rolęby pełnił, bo konstytucja powierza jedynie przewodnictwo w samorządzie zwierzchnikom administracji państwowej, ale z zastępstwa w przewodnictwie

wbrew dzisiejszej praktyce powiatowej bynajmniej nie czyni monopolu rządu. Wybór siedmiu delegatów pozostałych winien być proporcjonalny. Dziewiątym zaś przedstawicielem samorządu w wydziale, zarazem sekretarzem jego, winien być delegat zrzeszeń pracowników samorządowych. Oczywiście, w tak licznym — z konieczności — komplecie funkcjonujące ciało wykonawcze musi oprzeć się na biurze, kierowanem z natury rzeczy przez zastępcę przewodniczącego Wydziału i Izby. Budżet zaś Izby, Wydziału i biura jego wraz z innemi przy nim powstającemi instytucjami zgodnie z zasadą reprezentacji pośredniej w Izbie opierałby się na repartycji wydatków pomiędzy organizacje reprezentowane. Szczególnie to jest doniosłem, ażeby samorząd nie opierał się na dotacjach rządu, bo winien mieć dość środków na utrzymanie swojej pracy, a z drugiej strony ażeby Izba lub Wydział nie komplikowały systemu skarbowego kraju przez opodatkowanie samodzielne. Zasada repartycji, obowiązująca w województwach popruskich, ma oczywiście swoje wady, obarczając kontrybuentów niespodziewanemi częstokroć ciężarami, jest tu jednak najbardziej wskazaną, a że Izba, budżet uchwalająca, składa się z przedstawicieli opodatkowanego samorządu, mniemać należy, że wady te będą możliwie moderowane. Oparcie zaś Izby i Wydziału na budżecie od rządu osobnym ma dla oszczędności państwowych znaczenie szczególnie wybitne. Dziś utrudniona jest wielce redukcja urzędów państwowych ze względu na to, iż żaden nie powstał bez jakiejś odczutej i nadal istniejącej potrzeby. Czyniona jest tylko redukcja sztuczna i mechaniczna urzędników. W systemie omawianym możnaby było przekazywać urzędy te samorządowi, który wprawdzie ściągałby na utrzymanie ich fundusze z tejże ludności, ale byłby w tem, nie mając źródła dochodowego w emisji, bardziej giętki i pomysłowy, państwowy zaś deficyt, który stanowić może jeszcze nieraz bolączkę naszą, byłby istotnie uniemożliwiony. Rychłe i konsekwentne wprowadzenie w życie systemu tego dałoby też oszczędności takie, o których marzyć niepodobna w dzisiejszej organizacji władz wykonawczych. Główny Wydział Samorządowy stałby się centralą i dla wielu organizacji i zapoczątkowań samorządowych. Szereg tych, co mają uprawnienia publiczne, jak Polska Dyrekcja Ubezpieczeń Wzajemnych, lub o nie zabiegają, jak Kasa Emerytalna Pracowników Komunalnych, stanąćby mogły w ustawowo określonym stosunku do Wydziału. To samo dotyczećby mogło i Banku Komunalnego i niektórych innych spółdzielczych inicjatyw samorządu.

Takie zasady ustroju samorządowego — szczerego, jednolitego, prostego, państwo wiążącego, — wypływają zarówno z potrzeb życia państwowego, jak z tekstu konstytucji. Pozostaje jedynie pragnąć, ażeby duchem ich i treścią przejął się prawodawca w uchwaleniu normalnych ustaw samorządowych, które bodajby najrychlej miało miejsce, wznosząc

Rzeczpospolitą z wciąż przejściowego niedozorganizowania i przeżytków ustrojowych na poziom przez wielkich przodków, z ducha niepodległych, nam nakazany — państwa trwałego oparciem o wszystko co je stanowi, mocnego zasadą słuszności ustroju, potężnego współpracą zorganizowaną szlachetnych obywateli; państwa zwartego samorządem, rzeczywistego, naturalnego, o ustroju i rządzie, podziale władz i jego gwarancjach, rosnących z poczucia słuszności i prawa i je na wyżyny wznoszących dla dobra powszechnego, poświęceniem dla tego, co ludzkie i co w tem polskie.

III.

PROJEKT
USTAWY SAMORZĄDOWEJ

opracowany przez autora pracy niniejszej

i

wniesiony dnia 12 lutego 1924 roku do laski marszałkowskiej

przez posłów

A. Bogusławskiego, A. Erdmana, A. Łaszkiewicza i tow.

(druk sejmowy nr. 996)

PROJEKT
USTAWY SAMORZĄDOWEJ

Część A
O GMINACH

Tytuł I
O OBRĘBIE GMINY

Art. 1. Rzeczpospolita Polska składa się z gmin.

Gmina jest związkiem samorządnym obywateli w zakreślonym jej obrębie przestrzennym o prawem ustalonej organizacji, służącym zaspokojeniu potrzeb ludności miejscowej i Państwa ustawowo wymienionych.

Obrąb gminy ogarnia poszczególne skupienie ludności w zwartem osiedlu z przyległemi gruntami i na nich luźnie położonemi siedzibami, względnie zwartą grupę takichże skupień.

Każda miejscowość Państwa wchodzi w obrąb jednej z gmin.

Art. 2. Gminy są miejskie i wiejskie.

Za gminy miejskie ustawa niniejsza uznaje osiedla, które w chwili wydania jej miały nazwę urzędową miasta, osady, miasteczka lub gminy miejskiej z zachowaniem imienia ich i obrębu.

Gminy wiejskie ustawa niniejsza ustala w obrębie obwodów głosowania do Sejmu Rzeczypospolitej z m. listopada r. 1922. Imiona ich i siedziby urzędów oznaczyć mają w przeciągu miesiąca od wydania ustawy niniejszej Wydziały powiatowe lub władze czynności ich pełniące.

Art. 3. Zmiany obrębu lub imienia gmin, czy też przynależności ich do powiatu, przeniesienie siedziby urzędu gminnego do innego osiedla, a również przyznanie lub odjęcie gminie nazwy i właściwości prawnych gminy miejskiej postanawia Rada Ministrów po rozważeniu sądu o tem Rad gminnych i Wydziałów powiatowych obszaru, którego zmiany dotyczą.

Zmiany te wprowadzane będą po upływie sześciu miesięcy od obwieszczenia ich w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej, z początkiem następnego roku budżetowego.

Natychmiast po obwieszczeniu urzędowem zmiany granic gminy na tej podstawie utworzone urzędy gminne rozrachowują ze sobą majątek gminny, ustalają swojszczyznę rodaków gminy, wszystko w myśl art. 4 ust. nin., oraz budżet uchwalają gminy na rok następny, lecz w inne czynności władz gminnych do czasu określonego w art. 4 nie wchodzą.

Art. 4. Gdy w poszczególnych częściach gminy przed ustaleniem obrębu jej na podstawie art. 2 lub 3 ustawy niniejszej obowiązywały różne prawa, przepisy i rozporządzenia, tak uchylone, jak rozciągnięte na cały jej obrąb mogą być nie inaczej, jak w sposób prawem dla stanowienia ich wskazany.

Zmiana obrębu gminy powoduje rozpisanie nowych wyborów jej władz.

W razie zmiany obrębu gminy swojszczyzna rodaków jej określona zostaje według ostatniego miejsca zamieszkania. Gdy się go nie da ustalić, decyduje porozumienie zarządów gminnych lub odwołanie się ich do życzenia osób w mowie będących.

Połączenie gmin powoduje połączenie majątków ich i zobowiązań, inne zmiany obrębu — rozrachunek, oparty na stosunku liczebnym mieszkańców tych części gmin, których przynależność uległa zmianie, do ich całości poprzednich według dat ostatniego spisu ludności. Rozrachunku dokonywują władze gmin o nowych granicach za pomocą bądź to podziału majątku i zobowiązań, bądź też spłaty, bądź wreszcie umów o wspólnem posiadaniu i obciążeniu w określonym umową w granicach postanowień art. nin. stosunku.

Połączeniu ani rozrachunkowi nie podlegają majątki i zobowiązania wspólne mieszkańców, gminę przed zmianą obrębu jej składających, tylko gminy, jako osoby prawnej.

Spory, gdyby pomiędzy gminami wynikły lub też pomiędzy mieszkańcami a gminami, o stwierdzenie granic gminnych lub z tytułu rozrachunku gmin w razie zmiany ich granic, rozstrzyga sąd w myśl zasad obowiązującego prawa cywilnego.

Postanowienia art. 4 mają zastosowanie również przy ustalaniu obrębu gmin wiejskich, jak je art. 2 ust. nin. przewiduje.

Tytuł II

O SWOJSZCZYŹNIE

Art. 5. Każdy obywatel Rzeczypospolitej ma swojszczyznę w jednej z gmin i jest jej rodakiem.

Swojszczyzna w gminie zawiera w sobie przynależność do powiatu, w którego skład gmina wchodzi.

Swojszczyzna głowy rodziny rozciąga się na wespół zamieszkałe żonę, dzieci i osoby na opiece będące.

W uczczeniu zasług gmina może nadać swojszczyznę honorową. Do tego uprawnić może poszczególne gminy rozporządzenie Rady Ministrów.

Cudzoziemiec, przyjęty do obywatelstwa Rzeczypospolitej, jest wpisywany do swojszczyzny w gminie, której zgodę na to uprzednio uzyskał.

Art. 6. Swojszczyzna w gminie powstaje przez

a) urodzenie z rodaków jej,
b) przez zamążpójście za rodaka jej,
c) przez wpis do swojszczyzny.

Swojszczyzna dzieci nowonarodzonych z wdów lub z rodziców mających swojszczyznę w różnych gminach, jak również dzieci nieślubnych, określana jest według swojszczyzny matki, dzieci rodziców nieznanych według miejsca znalezienia.

Art. 7. Gmina wpisuje do swojszczyzny obywatela Rzeczypospolitej, który w obrębie jej się osiedlił i tu posiada stałe zatrudnienie lub środki utrzymania, a przeciw wpisowi się nie zastrzegł.

Gdy inne są gmina zamieszkania a gmina zatrudnienia lub środków utrzymania, do swojszczyzny wpisze gmina zamieszkania, jeśli trwa nieprzerwanie sześć miesięcy, o ile obywatel sprzeciwu nie założy i o ile nie w gminie zatrudnienia lub środków utrzymania jest już zapisany.

Funkcjonarjusze państwowi oraz wojskowi z zawodu, zamieszkując gminę z tytułu zatrudnienia, zapytywani być winni, czy wpisu do swojszczyzny jej sobie życzą.

Wolno gminie do swojszczyzny swej i poza wypadkami przewidzianemi w art. 6 i 7 wpisać każdego obywatela Rzeczypospolitej w uwzględnieniu prośby jego.

Gmina nie odmówi wpisu do swojszczyzny obywatelowi, co w jej obrębie ma stałe zatrudnienie lub środki utrzymania, gdyby w niej nawet nie zamieszkiwał.

Gmina atoli nie ma obowiązku wpisywać do swojszczyzny osób przebywających w zakładach wojskowych, naukowych, zdrowotnych, dobroczynnych, karnych i wogóle mieszkańców, o których trwałym z gminą związku ze względu na charakter zamieszkania ich, zatrudnienia lub środków utrzymania gmina ma podstawy wątpić.

Gmina odmówić może wpisu do swojszczyzny osobie, sądownie za zbrodnie lub czyny niehonorowe albo nieuczciwe skazywanej.

Ponownie o wpis do swojszczyzny podawać się wolno w tejże gminie niewcześniej, jak po upływie lat czterech od ostatniej odmowy.

Art. 8. Swojszczyzna w gminie wygasa przez

a) zgon,
b) zamążpójście za rodaka innej gminy,
c) wpis do swojszczyzny w innej gminie,
d) utratę obywatelstwa polskiego.

Pozbawienie lub ograniczenie praw przez wyrok sądowy dotyczy również praw z swojszczyzny wynikłych.

Art. 9. Spisów swojszczyzny pilnuje, wpisuje do niej i skreśla tracących ją oraz wszelkie związane z nią sprawy prowadzi i decyduje urząd gminny.

O nastaniu lub wygaśnięciu swojszczyzny gmina, w której obrębie to zaszło, zawiadamia niezwłocznie gminę, której rodak przybył lub ubył.

Od zajścia powodującego swojszczyznę (urodzenia, zamążpójścia, osiedlenia się i zatrudnienia w gminie lub zamieszkania w obrębie jej od sześciu miesięcy, albo od podania się o swojszczyznę) do wpisu nowego rodaka i wykreślenia z swojszczyzny poprzedniej, względnie odmowy wpisu, upłynąć nie może czasokres dłuższy nad sześć miesięcy, przez który trwa swojszczyzna poprzednia.

Spory o swojszczyznę sąd rozstrzyga.

Art. 10. Swojszczyzna nie uszczupla praw obywatela Rzeczypospolitej do wolnego osiedlenia się w każdej Państwa miejscowości, do zgodnego z prawem pielęgnowania zawodu ni do przenoszenia dobytku, o ile we wskazanych przez prawo wypadkach i sposobach ograniczone nie zostały.

Gmina może jednak pobierać opłaty pobytowe i przewozowe od osób, rodakami jej nie będących, od wszystkich mieszkańców zaś opłaty za korzystanie ze środków gminnych komunikacji i lokomocji.

Gmina, zawierająca letniska, uzdrowiska, zakłady kąpielowe zdrojowe lub morskie, warunkować jest władna dostęp do swego obrębu osób rodakami jej niebędących zarządzeniami zdrowotnemi i opłatami.

Wolno też gminie na mocy przepisów o ochronie zdrowia przez nią prawnie wydanych wzbraniać osiedlania się w obrębie jej osobom dotkniętym chorobami nagminnemi, stwierdzonemi przez orzeczenie lekarskie. Gmina ma obowiązek niedopuszczania do swego obrębu tych czy innych grup osób w wykonaniu przepisów kwarantanowych lub innych, przez władze właściwe prawnie wydanych.

Gmina ma obowiązek stosownie do ustaw i rozporządzeń odnośnych sprawdzania swojszczyzny i tożsamości osób w obrębie jej przebywających; stosunku ich do służby wojskowej, obowiązku szkolnego, nakazów podatkowych i wyroków karnych; zatrudnienia ich i praw do zawodu uprawianego, gdy zezwoleń wymaga, oraz w razie uzasadnionej wątpliwości stosunku lub praw do posiadanego przez nie majątku.

Gmina ma prawo przeciw umieszczeniu w obrębie jej wszelkiego rodzaju zakładów, ludność niestałą skupiających, oprócz wojskowych, do władz właściwych sprzeciwy wnosić, usprawiedliwione względami na zasoby gospodarcze, zdrowie i moralność mieszkańców, lecz te sprzeciwy dla władz tych nie są rozstrzygające.

Gminie wolno zabiegać przed sądem, jako o karę dodatkową za zbrodnię, występek lub wykroczenie, szczególnie

jeśli dotyczy własności lub czci niewieściej, gdy zwłaszcza jest recydywą, o wysiedlenie z obrębu gminy osoby dla otoczenia szkodliwej notorycznie, a nie mającej w gminie tej swojszczyzny lub praw z niej wynikłych pozbawionej, z tem wszakże, że sąd jej wyznaczy na czas przez się określony miejsce pobytu.

Gmina regulować ma prawo dowóz i przewóz dobytku w obrębie swym zarządzeniami policyjnemi, ogniowemi, zdrowotnemi i weterynaryjnemi tudzież opłatami.

Mieszkańcom od wymienionych lub innych skrępowań ruchu przez gminę odwołanie służy do władz sądowych.

Art. 11. Wszelakie dla ludności stanowione przez gminę udogodnienia, jak pomoc ogniowa, opieka policyjna, urządzenia komunikacyjne i t. d., dostępne są w obrębie jej w równej mierze dla wszystkich.

Rodacy zaś gminy mają prawo do szczególnej opieki i troski jej w potrzebie, a zwłaszcza w nieszczęściu: do wsparć bezzwrotnych i zapomóg zwrotnych lub zwrotnych warunkowo, w czem w naturaljach, w wypadkach nędzy, bezwinnej utraty dobytku lub postradania zdolności do pracy; do zniżek jednorazowych, a nawet do zwolnienia z podatków i świadczeń na cele gminy w razie przez gminę uznania; do umieszczenia w przytułkach dobroczynnych lub zakładach zdrowotnych w wypadku ubóstwa, kalectwa, zwyrodnienia lub niedołęstwa; do stosownego kosztem gminy pochówka, gdy śmierć jej rodaka w niedostatku zajdzie. Względy najpierwsze w opiece wszelkiej nieletnim sierotom służą. Koszty opieki gmina odzyskiwać może przez rozkład ich w możliwie jaknajdłuższym czasokresie na względnie zasobnych blizkich krewnych potrzebującego, choćby rodakami w gminie nie byli.

Rodakom potrzebującym dostarcza gmina uprzystępnionej pomocy w uzyskaniu porady i opieki zawodowej, prawnej, lekarskiej; w wyszukaniu stosownego zatrudnienia lub tanich kredytów inwestycyjnych; w dotarciu po informacje urzędowe do władz wyższych.

W miarę sił ułatwiać winna gmina rodakom o uzdolnieniach przez władze właściwe oświatowe stwierdzonych otrzymanie nauki wyższej od początkowej, warunkując zresztą zasiłki spłatami po dojściu do zarobkowania lub też zobowiązaniem do pracy w zawodzie studjowanym na usługach gminy lub w jej obrębie po ukończeniu nauki.

Gminy wypłacać mają nie niższe od norm przez Państwo ustanowionych wsparcia rodzinom rodaków swoich w służbie wojskowej czynnej będących; rodakom, co w służbie wojskowej, policyjnej lub pożarniczej postradali częściowo lub w pełni zdolność do pracy i ich rodzinom; rodzinom rodaków gminy, co w wojnie albo też w służbie wojskowej, policyjnej lub pożarniczej zginęli. Część trzecią wydatków tych ma zwracać gminie skarb Państwa, a względem funkcjonar-

juszów policji i straży ogniowych gmina również, w której służbę pełniąc życie lub zdolność stracili, gdy gmina ta inną była od gminy swojszczyzny ich.

Obowiązki gminne z tytułu swojszczyzny, gdy przeciwnego nie zastrzeżono, nie gasną z utratą jej, zanim spełnione zostaną.

Praw art. nin. określonych obywatele lub następcy ich prawni dochodzić mogą sądownie.

Gdy obywatelowi Rzeczypospolitej udziela świadczeń z tytułu praw art. nin. przewidzianych gmina, gdzie nie ma swojszczyzny, świadczenia pełni na koszt gminy, której jest rodakiem, za jej zgodą, o ile na czas uzyskaną być może.

W wypadkach nagłych potrzeby natychmiastowej gmina winna jest każdemu mieszkańcowi opiekę, pomoc lub wsparcie konieczne i ma prawo zwrotu wynikłych stąd kosztów od gminy, gdzie ma on swojszczyznę. Gdy wszakże ich wymiar przesadnym jej widzieć się będzie, dochodzić może różnicy sądownie.

Jeżeli przez okres nad pięć lat dłuższy rodak pełnoletni, w kraju przebywając, w obrębie gminy nie mieszkał, nie miał tam zatrudnienia ni środków utrzymania ani rodziny najbliższej (rodziców, rodzeństwa, żony lub dzieci), obowiązków nie wykonywał i z praw nie korzystał, ciężary, wynikające z koniecznej opieki gminnej opędza w częściach równych gmina swojszczyzny jego, Państwo i gmina, gdzie w chwili zapotrzebowania opieki tej się znajdywał; względem cudzoziemców — Państwo.

Art. 12. Rodak gminy, bez różnicy płci, pełnoletni, praw swojszczyzny i własnowolności niepozbawiony sądownie, ma prawo do bezpośredniego udziału osobistego w zarządzie sprawami swej gminy; posiada głos równy w wyborach władz gminnych i prawo kontroli i zaskarżania ich aktów publicznych; kandydować może do stanowisk gminnych z wyboru.

Rodacy gminy mają prawo równe do korzystania z majątku i urządzeń swej gminy i do udziału w jej korzyściach i zyskach w ramach postanowień Rady gminnej.

Prawo rodaków gminy do majątku i urządzeń jej nie uszczupla praw zastrzeżonych na nich z samego przeznaczenia tak pojedyńczym osobom fizycznym lub prawnym, jak grupom lub warstwom ludności.

Art. 13. Wszyscy w obrębie gminy zamieszkujący, przebywający chwilowo lub posiadający środki utrzymania, w szczególności nieruchomość, obowiązani są do uległości wobec nakazów gminy w zakresie jej kompetencji, do wczesnego uiszczania opłat i podatków oraz wykonywania powinności, przez władze gminne prawnie ustanowionych.

Rodacy gminy nadto obowiązek mają świadczeń szczególnych przez gminę nakazanych, piastowania stanowisk gminnych z wyboru i troski o godziwe imię gminy oraz o zasługi

dla niej przez przyczynianie się gorliwe do dobrobytu jej i do wszechstronnej pomyślności.

Od obowiązku sprawowania czynności gminnych z wyboru zwalniać się mogą rodacy starsi nad lat sześćdziesiąt lub ciężką długotrwałą niemocą złożeni albo ci, co je dwukrotnie przez czas w sumie dłuższy od lat czterech pełnili.

Rodak gminy jest wolny od osobistej odpowiedzialności majątkowej za straty lub długi gminy w drodze innej, jak podatkowej.

Art. 14. Rodacy gmin obcojęzyczni zwracać się mogą do władz gminnych w językach innych niż polski, gdy to zezwala ustawa odnośnych części Rzeczypospolitej dotycząca.

Narzecza języka polskiego, w czem język Kaszubów, grafika gotycka języka polskiego, język mowny białoruski oraz piśmienny, gdy grafiki łacińskiej się trzyma, są traktowane narówni z językiem polskim literackim.

Art. 15 Akty religijne gminy odbywają się według wszystkich obrządków chrześcijańskich, wyznawanych conajmniej przez jedną czwartą część rodaków jej chrześćijan.

Akty religijne gminy, mające charakter oświadczeń osobistych czy też przyrzeczeń służbowych wobec władz gminnych i t. p., dokonywane są w języku polskim i art. 14 równouprawnionych według wyznania składającego.

Tytuł III

O OBOWIĄZKACH GMINY I JEJ UPRAWNIENIACH

Art. 16. Czuwając nad dobrem mieszkańców i pomyślnością oraz spójnią Rzeczypospolitej, gmina w obrębie swym sprawuje powierzoną jej przez ustawy administrację lokalną Rzeczypospolitej w zakresie potrzeb miejscowych, wynikających ze spółżycia obywateli w zwartem na niewielkim obszarze skupieniu, oraz potrzeb państwowych, wymagających współdziałania ludności miejscowej, a mianowicie w zakresie

1) ochrony bezpieczeństwa życia i mienia mieszkańców,

2) opieki nad zdrowiem mieszkańców,

3) troski o kulturę i oświecenie mieszkańców oraz o wychowanie dzieci i młodzieży,

4) starań o dobry stan środków komunikacyi miejscowej,

5) ewidencyi ludności miejscowej.

Prócz tego obowiązkiem gminy jest obwieszczanie mieszkańcom dotyczących jej ustaw, przepisów i rozporządzeń, przez władze właściwe wydanych, jak wogóle władzom samorządowym i państwowym w urzędowaniu w obrębie gminy świadczenie pomocy wszelkiej w ramach ustaw obowiązujących. Nadto ustawy mogą wkładać na gminę obowiązki inne, powyższym wykazem nieobjęte.

Art. 17. W zakresie ochrony bezpieczeństwa i życia mieszkańców gmina

a) przestrzega ustanawiania przez właścicieli oraz utrzymywania w całości i porządku miedz i znaków nieruchomości ich odgraniczających; wznoszenia, ogrodzenia, krycia i utrzymywania wszelkich budynków w sposób zgodny z ustawami i przepisami, a w każdym razie możliwie ogniotrwały i zdrowotny; zachowania należytego urządzenia kominów i pieców oraz odpowiedniej odległości budowli od dróg oraz pomiędzy sobą; wytyka place, kierunki i sposoby do rozbudowy osiedli; usuwa rażące niedogodności w rozmieszczeniu siedzib; nakazuję naprawę lub rozbiórkę budowli zagrażających niebezpieczeństwu oraz wstrzymanie budowy w razie przekroczenia przepisów budowlanych;

b) pilnuje ostrożnego obchodzenia się z ogniem, rozniecania go w miejscach lub sposobach zabezpieczających przed szerzeniem się żywiołu, utrzymania urządzeń tamujących powstanie i szerzenie się ognia oraz ułatwiających tłumienie go; organizuje ratunek ogniowy, rozkładając między rodakami gminy i właścicielami nieruchomości obowiązek pomocy przeciwpożarowej, bądź tworząc straż ogniową gminną albo popierając i kontrolując ochotniczą;

c) udziela ratunku i pierwszej pomocy ofiarom nieszczęśliwych wypadków, występków lub zbrodni; zapobiega nieszczęśliwym wypadkom, przestrzegając opieki mieszkańców nad dziećmi, dozoru nad zwierzętami domowemi, utrzymywania w stanie należytym miejscowych środków lokomocji, zwłaszcza wodnej, i ogrodzeń lub ostrzeżeń wkół studni, dołów i wogóle w pobliżu miejsc lub urządzeń bezpieczeństwo narażających; przestrzega wykonywania przez mieszkańców przepisów o używaniu broni i polowaniu; organizuje obławy na drapieżne, wściekłe i bezdomne zwierzęta;

d) czuwa nad bezpieczeństwem mieszkańców i mienia ich przed złoczyńcami, zwłaszcza w porze snu lub nieobecności w osiedlu; przytrzymuje złoczyńców na gorącym uczynku występku lub zbrodni, w natychmiastowym pościgu lub wobec uzasadnionego podejrzenia z oddaniem ich niezwłocznem w ręce władz wyższych bezpieczeństwa; zawiadamia je bez odwłoki o każdym znaczniejszym nieszczęśliwym wypadku, wykroczeniu, występku, zbrodni lub czynie albo osobniku w tym względzie podejrzanym;

e) przestrzega godnego i obyczajnego zachowania się mieszkańców w miejscach publicznych, przeciwdziała pijaństwu, nierządowi, hazardowi i zachęcaniu do nich, czuwa nad godziwym przebiegiem widowisk i rozrywek, dozoruje spokój i porządek targowisk oraz wykonywanie przepisów porządkowych w zakładach handlowych, noclegowych i jadłodajniach, popiera zgodność ludności we współżyciu, broni znęcania się nad zwierzętami;

f) zwalcza żebractwo i włóczęgę, udziela podróżnym w potrzebie schroniska i pomocy, opiekuje się ubogimi przez dostarczenie im doraźnego wsparcia albo przez skierowanie do pracy lub zakładów dobroczynnych, komunikuje władzom właściwym o nieludzkiem traktowaniu służących w pracy najemnej, dzieci w zakładach szkolnych i wychowawczych oraz wspomaganych w zakładach dobroczynnych, niedostatecznem ich odżywianiu, odzianiu i czystości.

Art. 18. W zakresie opieki nad zdrowiem mieszkańców gmina

a) czuwa nad zachowaniem w obrębie jej należytej czystości i stanu zdrowotnego placów, ulic, cmentarzy, budowli, mieszkań, gospód, jadłodajni, sklepów, hoteli, inwentarza żywego, środków przewozowych; regularnem i należytem usuwaniem nieczystości, padliny i odpadków; posiadaniem przez ludność zdrowej wody i stanem źródeł wody, studni, wodociągów; osuszaniem bagien i usuwaniem wód stojących; zakładaniem i zdrowotnością łaźni, kąpieli, ogrodów; zabezpieczeniem ludności zdrowego jadła przez dozór bicia zwierząt na mięso oraz produktów spożywczych i urządzeń chroniących je przed psuciem w sklepach, jadłodajniach i na targowiskach;

b) troszczy się o leczenie chorych i strzeże ludność oraz inwentarz żywy przed szerzeniem się chorób nagminnych, a w tym celu dba o odosobnienie dotkniętych niemi ludzi i zwierząt oraz o stosowanie szczepień przeciwzakaźnych i powiadamia o zakaźnych lub w tym względzie podejrzanych przypadłościach opiekę lekarską i weterynaryjną.

Art. 19. W zakresie troski o kulturę i oświecenie mieszkańców oraz o wychowanie dzieci i młodzieży gmina

a) roztacza opiekę nad wychowaniem przedszkolnem;

b) dostarcza spisów dzieci w wieku szkolnym, dopilnowuje uczęszczania ich na naukę, podaje do kwalifikacji właściwej dzieci fizycznie lub umysłowo do nauki niezdolne albo moralnie zaniedbane; stawia i utrzymuje budynki dla szkół początkowych, opiekuje się czystością ich i opałem, uposaża je w umeblowanie i pomoce naukowe; troszczy się o zakładanie wszelkich szkół w obrębie gminy, opinjuje w sprawie kursu ich nauk i mianowania oraz uwalniania personelu; opiekuje się wykształceniem i dokształcaniem dorosłych;

c) popiera religijność mieszkańców, przeciwdziała czynom urażającym uczucia religijne i wolność sumienia mieszkańców, ochrania publiczne emblematy religijne i domy modlitwy, opieką otacza obrzędy religijne i zwyczaje pobożne;

d) sprzyja szerzeniu się kultury w gminie i dba o oświatę pozaszkolną, jak czytelnictwo, chóry, orkiestry, teatry, domy ludowe, popiera godziwe rozrywki i sporty;

e) przykłada się do zachowania i wzmożenia pożytecznych i artystycznych właściwości miejscowego ludu, strojów, sztuki, zwyczajów.

Art. 20. W zakresie starań o dobry stan komunikacji gmina

a) utrzymuje w porządku oraz czystości, a również toruje tak ulice, place, jak drogi gminne, polne tudzież boczne, równa, wzmacnia i odwadnia nawierzchnię ich, buduje na nich i utrzymuje mosty oraz przeprawy;

b) dozoruje środki lokomocji miejscowej publicznej, jak łódki, promy, statki, dorożki, wozy, tramwaje, motory i strzeże znajdujących się w obrębie jej dróg wodnych, gruntowych, bitych, żelaznych, elektrycznych, linji telegraficznych, telefonów oraz całości urządzeń i znaków drogowych; ułatwia dostarczenie w obrębie gminy korespondencji pocztowej i telegraficznej; czuwa nad bezpieczeństwem, spokojem i porządkiem ruchu w obrębie gminy.

Art. 21. W zakresie ewidencji ludności miejscowej gmina

a) ustala nazwy ulic i numeracją oznacza nieruchomości mieszkalne, jako podstawę księgi adresowej, względnie biura adresów;

b) prowadzi księgę adresową, gdzie wciąga wszystkich mieszkańców gminy, z zaznaczeniem swojszczyzny ich, wieku, stanu cywilnego, stosunku do obowiązku szkolnego, powinności wojskowej i praw wyborczych, zawodu i własności nieruchomej, gdzie wprowadza wszelkie we względach tych zachodzące zmiany i wpisuje nadto rodaków w gminie nieobecnych, a na podstawie której wydaje mieszkańcom na żądanie zaświadczenia tożsamości, ubóstwa i t. p., władzom zaś odnośnym spisy podlegających obowiązkowi szkolnemu, poborowi wojskowemu lub wciągnięciu do list wyborczych,

c) służy pomocą urzędom statystycznym w prowadzeniu spisów ludności, inwentarza, gospodarstw, budowli i t. p.,

d) zawiadamia odnośne władze o osobach, nie mogących wylegitymować się z zatrudnienia, zamieszkania, nazwiska lub spełnienia powinności wojskowej.

Art. 22. Obowiązki gminy, nakazane szczegółowemi ustawami, a również zakreślone ustawą niniejszą, gmina wykonywa trzymając się ściśle tych ustaw, w czem zaś one dopuszczają możność rozmaitego pojmowania lub określania norm miejscowych, gmina rządzi się zarządzeniami własnemi, w ramach ustaw oznaczającemi dokładnie obowiązki mieszkańców i gminy, prawidłowo ustalonemi i obwieszczonemi. Zarządzenia te mogą być oparte na wzorach, opracowanych dla gmin przez Wydziały powiatowe, w zakresach zaś działalności gminy o wybitnem znaczeniu dla państwa i konieczności jednolitego na całym obszarze jego unormowania, trzymać się mają instrukcji, nadesłanych przez władze centralne.

Zarządzenia gminne nie mogą wkładać na mieszkańców obowiązków, których wykonanie przekracza ich siły albo

też niewspółmiernie bardziej jest uciążliwe niż użyteczne w krótszym przeciągu czasu, a kosztami tamuje rozwój odnośnej dziedziny przedsiębiorczości. W żadnym zaś razie zarządzenia gminne nie mogą zawierać wyjątkowych upośledzeń poszczególnych osób lub kategorji mieszkańców ani też ulg ogólnemi względami, jak ubóstwo, brak pracy i t. p., nieuzasadnionych.

Zarządzenia gminne poparte być winny rygorem wykonania w ramach uprawnień gminy i wskazywać na prawo i drogę zażaleń mieszkańców.

Art. 23. Gmina stanowi osobę prawną i w tym charakterze z zastrzeżeniami w niniejszej ustawie zawartemi nabywać może i zbywać, brać i dawać w dzierżawę, zastawiać i brać w użytkowanie nieruchomości i ruchomości, przyjmować zapisy i darowizny, udzielać darów, zapomóg, kredytu, zawierać wszelkie prawem przewidziane umowy i zaciągać zobowiązania, prowadzić przedsiębiorstwa i wogóle rozporządzać i zarządzać swoim majątkiem, funduszem, dochodami, zyskami, stawać przed sądem i przed sąd pozywać.

Gmina o tyle przedsiębierze nabywanie nieruchomości, gromadzenie funduszów i zakładanie własnych przedsięwzięć, — leśnych, rolnych, komunikacyjnych, przemysłowych, handlowych, kredytowych, oświatowo-kulturalnych i t. d., — o ile ułatwia to jej wykonywanie obowiązków względem rodaków, z przedsiębiorczością prywatną nie stając w zawody, i zarządza majątkiem swym, funduszami i przedsięwzięciami, nie oglądając się tyle na dochodowość ich, ile na największą użyteczność publiczną i korzyść oraz oszczędność rodaków, ale i z możliwem zabezpieczeniem ludności przez sposób prowadzenia gminnych przedsięwzięć gospodarczych przed dodatkowem na pokrycie strat ich obciążeniem.

W szczególności gmina może prowadzić gospodarstwa wzorowe, służące szerzeniu nierozwiniętych wśród ludności lub nieznanych jej dostatecznie rodzajów lub metod pracy, dopóki jej przedsiębiorczości w tym zakresie nie pobudzi.

Gmina powinna w miarę możności prowadzić gospodarstwa własne ze względów opieki zdrowotnej nad ludnością, opieki społecznej i zaspokojenia braku pracy.

Gmina powinna i jedynie jest władna prowadzić gospodarstwa własne w dziedzinach o charakterze monopolowym (gazownie, elektrownie, telefony, tramwaje i t. p.), gdy monopol nie jest zastrzeżony przez wyższe władze samorządowe lub Państwo.

Gdy faktycznie w pewnej dziedzinie pracy istnieje w obrębie gminy monopol prywatny lub zmowa przedsiębiorców, narażające interesy szerokich warstw rodaków, gmina celem udostępnienia im odnośnych korzyści może założyć przedsięwzięcie własne lub też udzielić zasiłku na jego prowadzenie osobie, względnie zrzeszeniu, gwarantującym ludności widoczną oszczędność. Gdy gmina założy przedsięwzię-

cie własne w dziedzinie nie mającej charakteru monopolu, ale w obrębie gminy nierozwiniętej, może mu udzielić monopolu na przeciąg czasu niedłuższy od lat czterech, nie krępując jednakże opłatami ani kontrolą posługiwania się przez mieszkańców temiż korzyściami z poza obrębu gminy i nie obliczając przedsięwzięć tych na szczególne zyski.

Art. 24. W zakresie przedsięwzięć o charakterze monopolowym gmina może odstępować swe prawo wyłączności osobom prywatnym, fizycznym lub prawnym, udzielając im pozwoleń na ich zakładanie i prowadzenie, a zabezpieczając je przed współzawodnictwem. Pierwszeństwo w uzyskaniu tych pozwoleń mają w równych warunkach rodacy gminy, następnie obywatele Rzeczypospolitej przed cudzoziemcami, a wolne zrzeszenia o łatwym dostępie w szeregi członków jego przed osobami poszczególnemi.

Zezwolenie gminy na przedsięwzięcia monopolowe dotyczeć nie może obowiązków gminy wobec władz państwowych i samorządowych ani ochrony bezpieczeństwa życia i mienia mieszkańców, a w każdym razie zarówno wobec władz państwowych i samorządowych, jak wobec mieszkańców za wykonywanie wszystkich obowiązków swoich i za całą działalność przedsięwzięć koncesjonowanych odpowiedzialność bezpośrednia i całkowita obarcza gminę.

Udzielając zezwoleń na przedsięwzięcia monopolowe, gmina oprócz jednorazowej, choćby na raty rozłożonej, zapłaty, dorocznego czynszu i normalnego opodatkowania, zastrzedz sobie musi czuwanie nad gospodarowaniem i majątkiem przedsięwzięcia, prawo wykupu jego w każdym czasie po z góry umową określonej cenie niewygórowanej i przejście jego po określonym czasie na własność gminy bez wykupu.

Przedsięwzięcia przez gminę koncesjonowane nie mogą być przez właścicieli odstępowane, zastawiane, dzierżawione ani obciążane kredytem hipotecznym bez każdorazowego zezwolenia gminy.

Normom, dotyczącym przedsięwzięc koncesjonowanych, podlegają i takie, w których skład wchodzi gmina jako wspólnik, udziałowiec lub akcjonarjusz.

Art. 25. Gmina ma prawo pobierać od ludności za korzystanie z urządzeń jej i przedsięwzięć umiarkowane opłaty z stosowaniem ulgowych taryf dla kategorji ludności wymagających specjalnego uwzględnienia, jak rodacy gminy, młodzież szkolna, wojskowi, warstwy niezamożne i t. p. Opłaty te nie mogą wysokością swoją istotnie utrudniać korzystania z tych urządzeń i przedsięwzięć, a w żadnym razie dotyczeć nie mogą opieki gminy nad bezpieczeństwem mieszkańców ani ruchu ludności bez ładunków i bez użycia gminnych środków lokomocji, z wyjątkiem opłat mostowych.

Gmina ma prawo obowiązywać mieszkańców do korzystania z urządzeń jej i przedsięwzięć, gdy chodzi o dobro

jej bezwzględnie widoczne (np. z ubezpieczeń, kanalizacji, elektryfikacji, drenażu, szczepień przeciwzakaźnych, szkół, domów izolacyjnych i t. p.), nawet pociągając ich do związanych z tem kosztów, chyba że się wykażą, iż cel tenże innemi środkami osiągają.

Gmina ma prawo obowiązywać bez wynagrodzenia mieszkańców lub określone ich kategorje do prac związanych z uruchomieniem i prowadzeniem jej urządzeń i przedsięwzięć i wogóle z wykonywaniem jej obowiązków, jak np. adjacentów do utrzymania w całości, czystości i dobrym stanie dróg, do walki z ogniem właścicieli nieruchomości, do ochrony bezpieczeństwa rodaków pełnoletnich gminy płci męskiej w ustanowionej kolei i t. p.

Gmina ma prawo przymusowo nabywać, dzierżawić, najmować własność nieruchomą osób prywatnych po cenach rynkowych, gdy powoduje to konieczność założenia lub umieszczenia urządzeń jej i przedsięwzięć w interesie publicznym lub zastosowania przyjętego przez gminę planu zabudowań, przyczem w razie wywłaszczenia mieszkań prywatnych gmina ma obowiązek zapewnić lokatorom ich w pobliżu mieszkanie analogiczne.

Gmina ma prawo prowadzić na terenach własności prywatnej bez wynagrodzenia roboty, związane z zakładaniem, utrzymaniem, naprawą i przenoszeniem lub usuwaniem rozmaitego rodzaju przewodników (telefonicznych, wodociągowych, gazowych, asenizacyjnych, drenarskich etc.) oraz ustalać na tych terenach bez narażania wygody właścicieli ich lub użytkowników części tych urządzeń (słupy, druty, rowy, kanały, rury i t. d.), a również wkładać na nich bezpłatny obowiązek czuwania nad ich całością i dobrym stanem.

Prawa, wynikające z niniejszego artykułu, gmina odstępować może przedsięwzięciom koncesjonowanym pod swoją kontrolą, podejmując się dopilnowania spadających stąd na mieszkańców rygorów. Atoli umowa gminy z koncesjonowanem przedsięwzięciem przewidywać winna zgodne z art. nin. warunki korzystania mieszkańców z przedsięwzięcia, a gdy się ich z góry ustalić nie da, sposób określania ich, oparty na uwzględnieniu życzeń gminy.

Art. 26. Za niewykonanie, niedbałe wykonanie lub przekroczenie zarządzeń swoich i włożonych na obywateli obowiązków gmina karać ich może grzywną do wysokości 10 złp. lub w razie ujawnienia złej woli aresztem do 3 dni, w razie zaś znaczniejszych wykroczeń kieruje sprawę do sądu,

Tytuł IV

O DOCHODACH GMINY I JEJ WYDATKACH

Art. 27. Celem posiadania funduszów na wykonywanie swoich obowiązków gmina ma prawo pociągać mieszkańców do świadczeń pieniężnych na rzecz gminy.

Część tych świadczeń stanowić mogą dodatki na rzecz gminy do podatków państwowych i samorządowych, określone ustawami państwowemi o skarbowości związków samorządowych bądź też ustawami o podatkach państwowych.

Gdy wysokość dodatków na rzecz gminy do podatków państwowych lub samorządowych nie jest dokładnie określona, gmina w ramach ustaw odnośnych ustala ją zgodnie z potrzebami swojemi sama.

Nadto na dochody gminy składają się dochody z jej majątku i przedsięwzięć, opłaty mieszkańców za korzystanie z jej urządzeń łącznie z opłatami kancelaryjnemi, dotacje i zwroty związków samorządowych wyższego stopnia oraz Państwa (w czem za pobór podatków dla nich) tudzież wpływy nieprzewidziane, jak darowizny, grzywny i t. p.

Na opędzenie potrzeb, których wyżej wymienione źródła dochodowe nie zaspakajają, gmina ustanawia podatki samodzielne.

O ile ustawy o skarbowości związków samorządowych nie określają ściśle rodzajów podatków samodzielnych gminy, powinna ona przy wyborze ich, jak również przy określeniu stawek podatkowych, kierować się względem na pociągnięcie do świadczeń kategorji majątku, dochodów i zysków, przez inne podatki dostatecznie nieobciążone, celem osiągnięcia możliwej równomierności opodatkowania w gminie, stosunkowej do zdolności płatniczej jej mieszkańców.

W szczególności podatki samodzielne obarczać winny korzyści i dochody, ciągnione przez mieszkańców dzięki urządzeniom gminnym.

Od opodatkowania na rzecz gminy nie jest wolny majątek innych związków samorządowych i Państwa, w obrębie jej się znajdujący.

Art. 28. Zarówno na pokrycie chwilowych braków lub niedoborów, jak w celu poczynienia znaczniejszych wydatków inwestycyjnych gminy mają prawo zaciągania pożyczek krótkoterminowych i długoterminowych w instytucjach kredytowych państwowych, samorządowych i spółdzielczych, a w razie niemożności w prywatnych z tem, by suma pożyczek krótkoterminowych nie przekraczała $^1/_4$ części dochodów rocznych gminy, długoterminowych zaś dochodów z dwu lat ostatnich, na złoto obliczonych, a koszty kredytu 6% rocznych złotej jego wartości. Wyższe sumy pożyczek lub koszty kredytu oraz inne jego formy mogą być w wyjątkowych wypadkach dozwalane przez Wydział powiatowy.

Pożyczki zabezpiecza gmina majątkiem i dochodami bez gwarancji hipotecznych lub wekslowych.

Art. 29. Gdy ustawy o skarbowości samorządowej lub o podatkach państwowych i samorządowych ściśle określają wysokość dodatków do nich na rzecz gminy, a wymiar ich i ściągnięcie wraz z podatkami państwowemi lub samorządo-

wemi powierzają gminie, rzeczą jej jest wygotować spisy podlegających podatkowi i na podstawie oszacowania objektów opodatkowaniu podlegających wymierzyć je zgodnie z ustawami oraz łącznie z dodatkami samorządowemi ściągnąć, ewentualnie wyegzekwować, powiadamiając płatników o terminie i sposobie odwołania oraz skutach niewpłacenia, wreszcie przelać do odnośnych kas sumy należne Państwu i wyższym stopniom samorządu, dodatek gminny zaś przekazać do kasy gminnej, przyczem sumy przejściowe odrębnemu od kasy gminnej podlegają księgowaniu. Przy częściowych wpłatach podatku powinno je się rozliczać w stosunku procentowym należności Państwa, wyższych stopni samorządowych i gminy.

Gdy natomiast określenie wysokości dodatku do podatku państwowego na rzecz gminy bądź też podatku gminnego, opłat, grzywien i t. p. pozostawione jest w ramach ustaw uznaniu gminy, musi ona przedewszystkiem, a w każdym razie przed wprowadzeniem odnośnych sum do budżetu, umyślnem zarządzeniem, należycie obwieszczonem, ustalić podatek, zasady jego, stawki i sposób wymiaru. a dopiero po przyjęciu budżetu wymierzać i ściągać na ścisłej podstawie tego zarządzenia, powiadamiając płatników o terminie i sposobie odwołania oraz skutkach niewpłacenia.

Również zaprzestanie poboru podatku, grzywien lub opłat, dotychczas obowiązujących, o ile nie jest nakazane ustawowo, powinno być umyślnem zarządzeniem przed ustaleniem budżetu postanowione.

Do wymiaru podatku gmina posługiwać się może zarówno oświadczeniami płatników, jak sprawdzeniem objektów opodatkowaniu podlegających, a w tym celu ma prawo wglądu do ksiąg hipotecznych, handlowych, rachunków, oglądu objektu, badania świadków i t. p.

Art. 30. Podatek pobierany jest w miejscu znajdywania się objektu podlegającego opodatkowaniu lub zamieszkania płatnika według uznania gminy.

W ściąganiu podatku gminy posługiwać się mogą właścicielami nieruchomości, gdzie zamieszkuje płatnik albo posiada objekt podatkowy, lub osobami, którym to oni przekażą, bądź też instytucyą finansową przez związki samorządowe lub Państwo utrzymywaną albo gwarantowaną, którąby na podstawie umowy z gminą na rachunek jej przyjmowała wpłaty i dokonywała wypłat.

Płatnik od podatku lub jego wymiaru ma prawo w terminie dwutygodniowym od wezwania do wpłaty odwoływać się do Wydziału powiatowego, co wszakże nie wstrzymuje terminów płatności. Odwołanie składane być ma na piśmie i zawierać wyjaśnienie i dowody, dla których płatnik uznaje podatek za niewłaściwie wymierzony.

Grzywny za niewpłacenie regularne podatku mają być

tak wyznaczone, ażeby płatnik nie mógł nieść korzyści z opóźnienia się z wpłatą.

Gmina, jak również wszystkie jej przedsięwzięcia. prowadzić mają księgi dowodów kasowych, w ten sposób, by żadna suma nie mogła być przez nie otrzymana lub wydatkowana bez właściwego pokwitowania i prócz tego nie była właściwie zaksięgowana.

Wolną gotowiznę z zastrzeżeniem jej złotej wartości gmina ma prawo lokować w papierach procentowych związków samorządowych, Państwa i gwarantowanych przez nie instytucyi oraz w instytucyach finansowych przez związki samorządowe lub Państwo utrzymywanych albo gwarantowanych.

Art. 31. Gmina prowadzi gospodarstwo swoje i administracyę i rozporządza swojemi funduszami i dochodami na podstawie prawnie ustalonego budżetu rocznego.

Rok budżetowy gminy jest tenże, co Państwa.

Projekt budżetu powinien być przygotowany na kwartał przed rozpoczęciem roku budżetowego, ustalony zaś ostatecznie budżet na miesiąc.

Projekt budżetu i budżet zawierać winny z jednej strony prócz pozostałości kasowej wszystkie przewidywane dochody gminy według źródeł, z jakich płyną, oparte na uzasadnionym i skrupulatnym rachunku, z drugiej obliczenie wszystkich wydatków osobowych i rzeczowych, jakie gmina ma w roku nadchodzącym ponieść, w czem koszta wszystkich przedsięwzięć gminy na czas złożone przez ich kierownictwo. Zarówno dochody, jak wydatki gminy oparte być mają na ustawach lub też na zarządzeniach gminnych, umyślnie uprzednio powziętych.

Budżet gminy zawierać winien pozycyę wydatków nieprzewidzianych w wysokości do 5% ogólnej sumy oraz do 2% funduszu dyspozycyjnego władz gminnych w wartości złotej.

Jeżeli skutkiem niedających się przewidzieć okoliczności gmina nie zdoła na czas ustalić budżetu rocznego, musi najdalej w ostatnim miesiącu przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego ustalić budżet tymczasowy na pierwszy kwartał nadchodzącego roku, w przeciągu którego budżet normalny ma być ustalony.

Przed ustaleniem i należytem obwieszczeniem budżetu gmina nie może pobierać przewidzianych nim podatków, opłat, grzywien i t. p.

W okolicznościach wyjątkowych gminy wiejskie z zezwolenia Wydziału powiatowego zastępować mogą układanie budżetu rocznego poszczególnemi zarządzeniami o poborach podatków, opłat, grzywien i t. p. na rzecz gminy oraz o poszczególnych wydatkach na utrzymanie gminy i jej przedsięwzięć.

Art. 32. Gmina obowiązana jest trzymać się ściśle ustalonego budżetu i w całości go wykonać, nie mogąc czynić poza nim wydatków ani wydatkować z sum o innem przeznaczeniu nawet na cele budżetem przewidziane.

Wszelkie zmiany w budżecie w przeciągu roku budżetowego mogą być wprowadzone wyjątkowo przez gminę w zwykłym trybie ustalenia budżetu, którego część odtąd stanowią.

Atoli w wypadkach nagłych i usprawiedliwionych przez władze gminne gmina może zadysponować wydatek poza funduszem dyspozycyjnym i pozycją wydatków nieprzewidzianych do wysokości 0,5% budżetu, poszczególne zaś przedsięwzięcia gminy do wysokości 2% ich budżetu na cele ściśle z ich działalnością związane.

Do czuwania nad prawidłowem wykonaniem budżetu i sprawdzaniem stanu kasy gminnej, dowodów kasowych, ksiąg i rachunkowości gmina powołuje z grona rodaków stałych lub umyślnych pełnomocników lub komisję rewizyjną. Na żądanie ich urząd gminy i wszystkie jej przedsięwzięcia okazywać mają w każdym czasie wszystkie księgi i rachunki oraz stan majątku, funduszów i gospodarstwa wszystkich przedsięwzięć gminnych. Z wykonania budżetu gmina układa sprawozdanie w przeciągu pierwszego kwartału następnego roku budżetowego z całą szczegółowością i z załączeniem sprawozdań budżetowych poszczególnych przedsięwzięć gminy Pełnomocnicy lub komisja rewizyjna mają w każdym razie po skończonym roku budżetowym sprawdzić dokładnie stan gospodarki gminnej i sprawozdanie gminy z wykonania budżetu opatrzeć uwagami i podpisami.

Zarówno budżet normalny gminy, jak tymczasowy, projekty budżetów, zmiany w przeciągu roku do budżetu wprowadzone i wreszcie sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z uwagami pełnomocników lub komisji rewizyjnej podawane być winny do wiadomości publicznej w pierwszym miesiącu po ich ustaleniu.

Tytuł V

O ODPOWIEDZIALNOŚCI GMINY

Art. 33. Za wykonanie właściwe obowiązków swych gmina ponosi pełną odpowiedzialność zarówno przed poszczególnymi obywatelami, jak wobec Rzeczypospolitej.

Obywatel każdy Rzeczypospolitej wobec domniemanego zaniedbania przez gminę obowiązków swych lub przekroczenia praw, zwłaszcza gdy jego dotyczy odnośne zarządzenie gminy lub zarządzenia brak, ma prawo zwracać się do władz jej z stosownem zażaleniem lub prośbą.

O ile zarządzenie gminy pociąga go do jakichś na rzecz gminy świadczeń, a brak zarządzenia wyrządza mu bezpośrednią krzywdę, obywatel winien od chwili zarządzenia lub

faktu, który zarządzenie powinien był spowodować, w przeciągu dwu tygodni swe zażalenie złożyć, po jakim to terminie władze gminne nie mają obowiązku zażalenia rozpatrywać, a które biegu sprawy nie wstrzymuje, w tem świadczeń obywatelowi nakazanych. Jedynie zarządzenia gminy karne, gdy dotyczeć mają pozbawienia obywatela wolności, do rozstrzygnięcia sprawy są niewykonywane.

O ile Wójt gminy nie przychyli się natychmiast do wniosków zażalenia i zarządzenia w miarę uprawnień swoich nie cofnie lub nie wprowadzi, gdy to jeszcze krzywdę naprawić może, zażalenia rozstrzyga Rada gminna w przeciągu dwu tygodni. Gdy jednak świadczenie nakazane przekracza 3 dni pracy lub ich wartość, krzywda poniesiona tęż wartość, a kara 1 dzień aresztu, od decyzji jej zarówno obywatelowi, jak wójtowi gminy służy odwołanie do Wydziału powiatowego, którego postanowienie jest ostateczne, chyba że dla względów formalnie-prawnych sprawa może podlegać sądowi.

Nadto od nieprawidłowości wszelkich w postępowaniu gminy odwoływać się wolno obywatelowi w okresie dwutygodniowym w wypadkach innych, ustawą niniejszą lub ustawami innemi przewidzianych.

Odwołania kierowane być winny do Wydziału powiatowego i składane w urzędzie gminnym Wójtowi gminy za pokwitowaniem datowanem odbioru i w przeciągu tygodnia wraz z wnioskiem Wójta mają być Wydziałowi powiatowemu doręczone. Wolno zresztą obywatelowi powiadamiać Wydział powiatowy bezpośrednio o złożeniu w gminie odwołania.

Wydział powiatowy rozstrzyga odwołania w przeciągu miesiąca od daty złożenia. Postanowienie jego gminę bezwzględnie obowiązuje.

Nierozstrzygnięcie zażalenia w terminie przez Radę gminną oznacza decyzję w myśl zażalenia, nierozstrzygnięcie odwołania w terminie przez Wydział powiatowy jest równoznaczne z jego odrzuceniem. W razie opóźnionego doręczenia odwołania do Wydziału powiatowego oprócz kary dyscyplinarnej na Wójta, odrzucenie odwołania przez brak decyzji następuje później o czas opóźnienia w jego przez gminę doręczeniu.

Gdy przez Radę gminną, Wydział powiatowy lub sąd zażalenie, odwołanie lub skarga są po myśli żalącego się obywatela zdecydowane, z tytułu wyrządzonej mu krzywdy gmina podlega odpowiedzialności cywilnej, Wójt podlegać może odpowiedzialności dyscyplinarnej, a w razie cech przestępstwa osoba, która zawiniła, odpowiedzialności karnej

Art. 34. Władzę Rzeczypospolitej nad gminą sprawuje. Wydział powiatowy.

Gmina podlega bezwzględnie nakazom Wydziału powiatowego i osób z ramienia jego działających, dostatecznie upoważnionych.

Od nakazów osób działających z ramienia Wydziału powiatowego gminie służy w okresie tygodniowym wstrzymujące wykonanie odwołanie do Wydziału powiatowego, od nakazów Wydziału powiatowego odwołanie służy gminie jedynie w wypadkach i sposobach ustanowionych przez ustawy o sądownictwie administracyjnem.

Nadto wobec ustawodawstwa cywilnego i karnego oraz władz ustawodawczych i sądowych Rzeczypospolitej gmina i jej władze stanowią zwykłe osoby prawne, względnie fizyczne i jako takie im podlegają.

Innym władzom Rzeczypospolitej, administracyjnym, wojskowym, skarbowym, szkolnym, wyborczym i t. d., gmina podlega jedynie w wypadkach i sposobach ściśle przez ustawy określonych.

Art. 35. Wydział powiatowy w wykonaniu wobec gminy władzy Rzeczypospolitej ma prawo:

a) udzielania jej pouczeń w zakresie sprawowania jej działalności,

b) wydawania jej nakazów wykonawczych w wyjaśnieniu i wykonaniu ustawy niniejszej i innych, na gminę obowiązki wkładających, w szczególności określenia norm, gdzie ustawy ich ściśle nie wskazują, zarazem zastrzegają, iż nie są pozostawione samodzielnej decyzji gminy,

c) każdorazowego wglądu w całą jej działalność i biurowość, w czem zwłaszcza uregulowana jest ustawami i nakazami Wydziału powiatowego, jak również i w ogólną sprawność działania gminy oraz w wykonywanie przez nią należyte własnych zarządzeń,

d) uprawomocniania i unieważniania zarządzeń gminy, pozostawionych decyzji ostatecznej Wydziału powiatowego,

e) działania w zastępstwie gminy w wypadkach ustawowo przewidzianych.

Art. 36. Uprawomocnieniu przez Wydział powiatowy podlegają zarządzenia gminy dotyczące:

a) zbycia nieruchomości,

b) zaciągnięcia pożyczki ponad normy określone art. 28 ust. nin.

c) powierzenia kasowości gminnej innej instytucji.

Bez uprawomocnienia przez nakaz Wydziału powiatowego odnośne zarządzenia gminy są nieważne. Zarządzenia te doręczane mają być Wydziałowi powiatowemu przez gminę w przeciągu tygodnia od postanowienia i uprawomocniane, względnie unieważniane przez Wydział powiatowy w przeciągu następnego miesiąca. Gdy opóźnienie Wydziału powiatowego wyrządza gminie szkodę, odwoływać się ona może do sądu administracyjnego.

Nadto przez gminę komunikowane mają być Wydziałowi powiatowemu w przeciągu tygodnia od postanowienia zarządzenia jej dotyczące:

d) obciążenia mieszkańców podatkami i opłatami, zniesienia ich, ulg podatkowych i w opłatach oraz umorzenia należytości gminnych z tytułu podatków i opłat,

e) nabycia i wydzierżawienia nieruchomości, rozporządzenia majątkiem nieruchomym gminnym, założenia i zamknięcia przedsiewzięć gminnych, pożyczek,

f) ustanawiania i znoszenia etatów w gminie i jej przedsięwzięciach oraz mianowania i wynagradzania pracowników,

g) budżetu i sprawozdania z wykonania budzetu gminy.

Zarządzenia te nabierają mocy bądź prez brak odpowiedzi Wydziału powiatowego w przeciągu miesiąca od ich doręczenia, bądź przez nakaz Wydziału powiatowego.

Unieważnienie przez Wydział powiatowy zarządzeń gminy w zakresie wymienionym pod lit. a-g następować może zarówno ze względu na ich nieformalność prawną, jak niecelowość merytoryczną. Nakaz unieważniający Wydziału powiatowego zaopatrzony być winien w powody unieważnienia i w pouczenie o właściwem załatwieniu przez gminę odnośnej sprawy, wyjąwszy wskazywanie osoby pożądanego przez Wydział Wójta lub pracowników gminy w razie unieważnienia ich wyboru, wzgl. mianowania, bądź też firm prywatnych, z ktoremi zalecałby Wydział prowadzić interesy gospodarcze gminy.

Unieważnienie przez Wydział powiatowy zarządzenia gminy powodować winno nowe jej zarządzenie, bądź odmiennie sprawę rozstrzygające, bądź skierowujące sprawę na drogę odwoławczą.

Wszelkie inne zarządzenia lub wykonanie zarządzeń podlegać mają unieważnieniu przez Wydział powiatowy tak z inicjatywy jego, jak naskutek odwołania obywateli w tym jedynie wypadku, gdy kłócą się z prawem obowiązującem.

Gdy zachodzi sprzeczność wewnętrzna w nakazach Wydziału powiatowego w zakresie uprawomocnienia zarządzeń gminy, tłómaczyć ją należy na korzyść gminy.

Od unieważnienia zarządzeń ze względów formalnieprawnych służy gminie odwołanie do sądu administracyjnego.

Art. 37. Jeśli gmina wskutek trudności materjalnych, technicznych lub personalnych nie może podołać w pełni obowiązkom swoim, z czego jednak nie płynie dla mieszkańców i dla Państwa szkoda bezpośrednia ani pogorszenie w tym względzie stanu gminy dotychczasowego, Wydział powiatowy zezwolić może gminie tymczasowe zaniechanie odnośnych czynności z warunkiem przedstawienia planu stopniowego rozwoju działalności gminy aż do ogarnięcia przez tę działalność wszyskich obowiązków gminy. Zezwolenie to dotyczeć nie może najistotniejszych funkcji gminy we wszystkich zakresach jej działania, ani czynności, do których gmina ustawowo ze względu na konieczności państwowe jest powołana, ani wyboru władz gminnych.

Gdy wszakże gmina pomimo braku zezwolenia Wydziału powiatowego nie wykonywa wcale lub właściwie poszczególnych obowiązków swoich, Wydział powiatowy wyzyskuje przedewszystkiem swoje prawo wydawania gminie nakazów wykonawczych; gdy one w terminie miesięcznym skutku nie odniosą, Wydziałowi wolno wszcząć postępowanie dyscyplinarne przeciw Wójtowi gminy — aż do złożenia go z urzędu; jeśli w terminie miesięcznym od uprawomocnionego wyboru nowego Wójta poprawa nie nastąpi, Wydział powiatowy władny jest rozwiązać Radę gminną, zarządzając jednocześnie nowy jej wybór; gdy zaś znów w terminie miesięcznym od uprawomocnionego wyboru przez nią Wójta nakazy Wydziału powiatowego nie zostaną wykonane, wolno Wydziałowi powiatowemu albo powtórzyć postępowanie wymienione albo zamianować na okres niedłuższy niż roczny kierownika gminy z swojego ramienia, przez co samo Wójt zostaje złożony z urzędu, a Rada gminna rozwiązana, i za jego pośrednictwem wykonać zaniedbane obowiązki gminy na jej wyłączny rachunek, nadto zaś gdy przez opór gminy narażone zostały na szwank interesy materjalne powiatu jako całości lub Państwa, wdraża przeciw niej postępowanie cywilne, a nadto w razie cech przestępstwa przeciw osobom, które je popełniły, karne. Prawo to służy i mieszkańcom z tytułu krzywd, przez niewykonywanie obowiązków przez gminę im wyrządzonych, chociażby się o nie bespośrednio wobec gminy w okresie nieprzedawnionym nie upominali.

Art. 38. Wobec Wydziału powiatowego i wszystkich władz Rzeczypospolitej z wyjątkiem sądowych jedynie odpowiedzialnym z tytułu działalności gminy jest Wójt.

W razie szczególnych zasług osobistych wójta lub wysokiego poziomu administracji gminy i jej gospodarstwa Wydział powiatowy może obdarzyć wójta niewcześniej jednak, jak w drugiej jego w tejże gminie kadencji

a) odznaczeniem,
b) nagrodą,
c) tytułem i medalem zasłużonego,

wreszcie niewcześniej niż w trzeciej w tejże gminie kadencji predstawić do stosownego orderu.

W razie zaś zaniedbań obowiązków swoich lub przekroczenia praw mu przysługujących, Wydział powiatowy może wezwać Wójta celem wytłumaczenia się, gdy zaś uzna je za niewystarczające wdrożyć przeciw niemu postępowanie dyscyplinarne. Odbywa się ono na posiedzeniu Wydziału powiatowego z wezwaniem Wójta do stawiennictwa i w wyroku może w razie nieuniewinnienia skończyć się orzeczeniem następujących kar dyscyplinarnych:

a) upomnienie,
b) nagana,

c) zawieszenie w urzędowaniu na przeciąg czasu niedłuższy od roku,

d) złożenie z urzędu,

e) złożenie z urzędu bez prawa objęcia ponownego w określonym przeciągu czasu,

f) złożenie z urzędu i arest nieprzekraczający dni siedmiu z zamianą lub bez zamiany na grzywnę,

g) łączne kary wymienione pod e i f.

Wydział powiatowy może w ciężkich przekroczeniach wyznaczać kary wyższe, zanim Wójt niższym podlegał. Wójt, obdarzony za zasługi, nie może być ukarany karą wyższą, niż d) — zwykłe złożenie z urzędu. Kary d)—g) podlegają zatwierdzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych.

Przez czas postępowania dyscyplinarnego, które wyjąwszy szczególnie zawiłe okoliczności nie może trwać dłużej niż jeden miesiąc, Wójt zostaje w urzędowaniu przez Wydział powiatowy zawieszony, chyba że przy szczególnie drobnych wykroczeniach środek ten Wydział uzna za zbędny.

Od wyroku Wydziału powiatowego Wójtowi służy odwołanie do właściwego sądu administracyjnego.

Tytuł VI

O ZARZĄDZIE GMINY

a. O Wójcie

Art. 39. Wójt jest przedstawicielem gminy zarówno wobec mieszkańców, jak Rzeczypospolitej. On jedynie ją nazewnątrz wyraża i jej imieniem występuje. Za wszelkie czynności i zarządzenia gminy Wójt jest odpowiedzialny w granicach ustawy niniejszej. To też Wójt obwieszcza wszelkie zarządzenia gminy, komunikuje Wydziałowi powiatowemu zarządzenia gminy celem uprawomocnienia ich, odbiera odeń pouczenia i nakazy oraz zlecenia prawomocne innych władz Rzeczypospolitej do gminy zwrócone, podpisuje wszelkie dokumenty przez gminę wydawane i pisma gminy.

Do obowiązków też Wójta z tego tytułu należy troska o godność gminy i obrona jej zarządzeń oraz potrzeb.

Art. 40. Wójt jest jednoosobowym wykonawcą obowiązków gminy, gdy są one ściśle określone ustawą niniejszą oraz innemi ustawami bądź też rozporządzeniami władz rządowych i nakazami Wydziału powiatowego, a nie wymagają wydawania zarządzeń gminy lub wyjaśnień wykonawczych.

Art. 41. Wójt decyduje łącznie z podwójcimi i ławnikami o wykonywaniu obowiązków gminy, płynących z jej zarządzeń, rozporządzeń władz rządowych, nakazów Wydziału powiatowego lub ustaw, gdy sposób ich wykonania powinien być ujęty w wyjaśnienie lub też gdy Rada gminna po-

zostawi ujęcie zarządzeń Wójtowi, zwłaszcza gdy powołuje się do obowiązków osoby poszczególne, większością głosów, a w szczególności:

a) o wymiarze indywidualnym podatków,
b) o nałożeniu kar,
c) o rozkładzie powinności,
d) o zarządzie przedsięwzięć gminnych,
e) o mianowaniu i zwolnieniu pracowników gminnych, regulowaniu ich wynagrodzenia i karach dyscyplinarnych,
f) o zapisie do swojszczyzny.

Wójt wykonywa wynikające stąd zarządzenia gminy, dopilnowując wpływów podatkowych, dozorując przedsięwzięcia gminy i pracę pracowników gminnych, wyznaczając grzywny za opóźnienie w uiszczeniu podatków i t. d.

Art. 42. Wójt przewodniczy Radzie gminnej, zwołuje jej posiedzenia, układa porządek jej obrad i przygotowuje do nich materjały i wnioski, przestrzega regulaminu jej obrad i je prowadzi, a następnie wykonywa zarządzenia Rady gminnej, w zakresie art. 41 po omówieniu sposobu wykonania z podwójcimi i ławnikami, w wypadkach zaś, gdy zarządzenia Rady gminnej tego nie wymagają, samoistnie.

Jeśli zarządzenie Rady gminnej wyda się Wójtowi sprzeczne z prawem lub niewykonalne, ma on w przeciągu dwu tygodni odwołać się do Wydziału powiatowego, który w przeciągu miesiąca sprawę decyduje z zastrzeżeniem art. 36.

Art. 43. Wójt kieruje urzędem gminnym, załatwia bieżące jego sprawy i w określonych godzinach przyjmuje w sprawach gminnych interesantów oraz sprawuje nadzór nad działalnością urzędników i pracowników gminnych, przyczem pracownicy przedsięwzięć gminnych odpowiedzialni są przed nim za pośrednictwem ich kierowników; odbiera od nich przyrzeczenia służbowe.

Na ich przedstawienie w stosunku do podwładnych im pracowników oraz z własnego prawa w stosunku do nich oraz podwładnych mu bezpośrednio urzędników i pracowników Wójt sprawuje władzę dyscyplinarną wespół z podwójcimi i ławnikami, a mianowicie może ich karać upomnieniem, naganą, zawieszeniem w urzędowaniu na przeciąg czasu niedłuższy od roku i złożeniem z urzędu. Pracownikom służy odwołanie do Rady gminnej.

Art. 44. Obwieszczenia zarządzeń gminy lub za pośrednictwem gminy nakazanych do obwieszczenia mieszkańcom ustaw, rozporządzeń, nakazów dokonywa Wójt gminy miejskiej za pomocą rozplakatowania w ilości egzemplarzy niemniejszej od jednego na tysiąc mieszkańców, możliwie równomiernie na obszarze gminy rozmieszczonych, zwłaszcza zaś w miejscach, skupiających ludność, jak na rynku, przed bramą kościelną i w każdym razie wewnątrz i nazewnątrz urzędu gminnego.

W gminie wiejskiej celem obwieszczenia zarządzeń gminy Wójt zwołuje sposobem na miejscu przyjętym najwcześniej na dobę przed zebraniem wszystkich pełnoletnich rodaków bez różnicy płci, praw swojszczyzny i własnowolności niepozbawionych, w porze ułatwiającej zgromadzenie się jak największej ich liczby. Zebranie to, zwane gromadą, dochodzi do skutku niezależnie od liczby obecnych i zwoływane jest nie rzadziej niż dwa razy do roku i nadto na każde żądanie Wójta oraz na zlecenie Wydziału powiatowego. Na pierwszej gromadzie dorocznej składane jest przez Wójta sprawozdanie z prac i wykonania budżetu z roku ubiegłego, na drugiej plan prac i projekt budżetu na rok następny.

Gromadzie przewodniczy Wójt. Po obwieszczeniu przezeń lub przez osobę przezeń upoważnioną lub też z ramienia Wydziału powiatowego występującą w mowie będących zarządzeń dopuszczalne jest wypowiedzenie się obecnych, a również powzięcie przez gromadę uchwał, które mogą stanowić ogólną wytyczną dla prac zarządu gminnego bez jakichkolwiek rygorów prawnych z tem, że do głosu dopuszczeni mogą być ściśle tylko uprawnieni do udziału w gromadzie i że Wójt ma prawo głosu w każdej chwili.

Z gromady spisywany jest protokuł, zawierający obwieszczenie lub osnowę rozpraw, liczbę obecnych rodaków i ewentualne uchwały.

Art. 45. Na Wójta może być powołany każdy obywatel Rzeczypospolitej, mający niemniej 25 lat ukończonych i wykształcony w zakresie kursu szkoły powszechnej.

Przez dziesięć lat od wydania ustawy mogą być powoływani na Wójtów w gminach wiejskich obywatele, nie posiadający cenzusu wykształcenia, jednakże piśmienni, jeżeli niemniej od lat czterech pełnili obowiązki Wójta, pisarza gminnego lub sołtysa.

Podwójcimi i ławnikami mogą być jedynie pełnoletni, piśmienni i nieskazitelni rodacy gminy.

Wójt, jeśli nie był wybrany prawomocnie w tejże lub innej gminie w kadencji poprzedniej lub dawniejszych, uprawomocniony być winien w wyborze za pośrednictwem Wydziału powiatowego przez Ministra Spraw Wewnętrznych, poczem składa przyrzeczenie służbowe na ręce przewodniczącego Wydziału powiatowego.

Art. 46. Wójt w czynnościach swoich, wynikających z art. 39, 41, 42, 43 i 44, zastąpiony być może w razie niemożności pełnienia ich przez jednego z podwójcich, wzgl. ławników, w czynnościach zaś przewidzianych art. 40 oraz ost. ust. art. 41 również przez urzędników lub pracowników gminy z wyraźnego upoważnienia Wójta (wzgl. zastępcy), udzielanego przezeń łącznie z podwójcimi i ławnikami i na jego odpowiedzialność.

Gminy wiejskie oraz gminy miejskie, mające mniej niż 5 tysięcy mieszkańców, powołują prócz Wójta dwu podwójcich; gminy miejskie, mające większą liczbę mieszkańców, powołują nadto ławników w liczbie od 1 do 12 zależnie od uznania Rady gminnej.

Wójt otrzymuje z tytułu pełnienia obowiązków swoich stałe wynagrodzenie, które w granicach norm minimalnych ustalonych przez Wydział powiatowy określa Rada gminna. Podwójci i ławnicy otrzymują wynagrodzenie za dni efektywnej pracy według norm, określonych przez Radę gminną.

Wójtem, podwójcim ani ławnikiem nie może być nikt sprawujący równocześnie jakibądź inny urząd publiczny, wyjąwszy nauczycieli, ani ktokolwiek, będący z tąż gminą w stosunku umownym prywatno-prawnym.

Tytuł VII

O ZARZĄDZIE GMINY

b. O radzie gminnej

Art. 47. W wykonaniu obowiązków i uprawnień gminy, wynikających z ustawy niniejszej oraz innych ustaw Rzeczypospolitej, Rada gminna uchwala zarządzenia, dotyczące prowadzenia prac gminy i nakładanych przez nią na mieszkańców gminy obowiązków lub udzielanych im ulg, a w szczególności:

a) zasad zarządzenia majątkiem gminnym, zakładania i zwijania przedsięwzięć gminnych,

b) budżetu i sprawozdania z wykonania budżetu, ustalenia etatów pracowników gminnych.

Nadto Rada gminna rozstrzyga odwołania od decyzji Wójta w wypadkach art. 43 przewidzianych i wybiera pełnomocników, wzgl. komisję rewizyjną gminy. Interpeluje Wójta w zakresie czynności przezeń z urzędu sprawowanych, na co obowiązany jest udzielać żądanych wyjaśnień, które gdy za niewystarczające uzna, odwołać się władna jest do Wydziału powiatowego.

Rada gminna na okres kadencji swojej oraz do końca jej w razie zawakowania wybiera Wójta, dwu podwójcich oraz ew. ławników (p. art. 46) na pierwszem posiedzeniu po wyborze jej składu bezwzględną większością głosów obecnych. Jeżeli posiedzenie to nie uzyska quorum, następne decyduje niezależnie od liczby obecnych. Jeżeli na któreś z tych stanowisk żaden kandydat nie uzyska większości bezwzględnej głosów, w ściślejszem głosowaniu za wybranego uznaje się otrzymującego największą liczbę głosów, a w razie równości ich rozstrzyga los. Posiedzeniu wyborczemu przewodniczy delegat Wydziału powiatowego.

Rada gminna gminy wiejskiej oraz gminy miejskiej mającej mniej niż 5 tys. mieszk. składa się z 9 radnych, gmi-

ny zaś miejskiej o większej liczbie mieszkańców z 24 radnych i w gminach miejskich, mających ponad 100 tysięcy mieszkańców, z 50 radnych. Nadto w skład Rady gminnej wchodzą narówni z radnymi Wójt, podwójci i ławnicy. Jeżeli są oni wybrani z pośród radnych, wchodzą w skład Rady kolejni zastępcy.

Art. 48. Rada gminna w gminach wiejskich wybierana jest przez wszystkich uprawnionych na okres lat czterech. W razie rozwiązania Rady tylko do końca czterolecia.

Wybory zarządza Wydział powiatowy i prowadzi delegat jego wespół z powołanymi przezeń dwoma rodakami gminy, niekandydującymi do Rady. Nie mogą być oni następnie i wójtem, podwójcimi lub ławnikami w tejże kadencji.

Wójt gminy wygotowuje listy wszystkich uprawnionych do głosowania na tydzień przed wyborami. Każdemu wolno sprawdzić, czy on lub też ktokolwiek inny jest wciągnięty na listę, jeśli nie, żądać wciągnięcia, uzasadniając je dowodami uprawnienia, w razie odmowy w dniu wyborów zgłosić się do delegata Wydziału powiatowego, który po zbadaniu sprawy decyduje ją wespół z powołanemi przez się osobami ostatecznie w charakterze komisji wyborczej.

Przez okres tygodniowy przedwyborczy każdemu wyborcy służy prawo postawienia kandydatów na radnych, najpóźniej w dniu wyborów przed ich rozpoczęciem.

Komisja wyborcza ogłasza i wypisuje kandydatów na liście wywieszonej w lokalu wyborczym, oznaczając każdego w porządku zgloszenia numerem porządkowym.

Komisja pod jedną kontrolą delegata Wydziału powiatowego odbiera głosy przy dwu stołach, wywołując z listy uprawnionych do głosu, przy jednym w porządku alfabetycznym, przy drugim w odwrotnym. Wyborca zgłasza się z kartką, na której wypisane mają być numery kandydatów, których wyboru sobie życzy, i wrzuca ją do urny, a komisja zaznacza na liście, że głos oddał. Spóźnieni zgłaszać się mogą po ukończeniu listy przed rozpoczęciem obliczania głosów.

Głosowanie musi być skończone tego samego dnia. Po ukończeniu Komisja publicznie odpieczętowuje urny i dokonywa obliczenia głosów. Za wybranych uważa się tych, co otrzymali najwyższą liczbę głosów, dalszych kandydatów do liczby równej liczbie radnych wybranych uważa się za zastępców. Wybory uznaje się za dokonane niezależnie od liczby głosujących. Wynik wyborów natychmiast po obliczeniu głosów zostaje ogłoszony. Z toku wyborów zostaje spisany protokuł, podpisany przez członków Komisji i delegata Wydziału.

W tygodniu wyborczym zwołane zostaje przynajmniej raz jeden na zlecenie Wydziału powiatowego gromada, celem pouczenia o procedurze wyborczej.

Od nieformalnego wyboru (wyboru nieuprawnionych i t.p.) każdy wyborca może odwoływać się w okresie tygo-

dniowym do Wydziału powiatowego i tenże może tak w całości, jak względem poszczególnych wybranych wybory unieważnić, w pierwszym wypadku rozpisuje powtórne.

W gminie miejskiej wybór Rady gminnej odbywa się tymże sposobem, jednakże bez zebrania gromady oraz z zachowaniem tychże, co w wyborach do Sejmu, obwodów głosowania, które mają być łączone przez Wydział powiatowy w miastach mających ponad 5000 mieszkańców w okręgi wyborcze, z których każdy wybiera taką ilość radnych, jaka przypada nań według stosunku ludności w granicach od 3 do 7 na okrąg.

Z chwilą wyboru Rady gminnej poprzednia się rozwiązuje, a z uprawomocnieniem wyboru nowego Wójta ustępuje dotychczasowy Wójt, podwójci i ławnicy.

Art. 49. Rada gminna zbiera się niemniej niż osiem razy do roku, a nadto na żądanie Wójta i zlecenie Wydziału pow. Zwołuje zebranie Wójt, protokuł prowadzi upoważniona przezeń osoba na jego odpowiedzialność. Prawomocne zebranie gminy jest przy połowie jej składu, przy uchwaleniu zarządzeń wymagających uprawomocnienia przy $^2/_3$. W razie braku quorum zwołane zostaje po dwu tygodniach nowe zebranie Rady prawomocne niezależnie od liczby obecnych. Posiedzenia Rady są publiczne.

Tytuł VIII

O ZWIĄZKACH GMIN

Art. 50. Zgodnie z wymaganiem art. 65 Ustawy Konstytucyjnej ustawa niniejsza nadaje prawo publiczne związkom gmin, zawiązywanym na podstawie uchwał Rad gminnych, uprawomocnionych przez Wydział powiatowy, celem prowadzenia wspólnego przedsięwzięcia.

Związki gmin rządzone są przez komitety, złożone z równej reprezentacji gmin wiejskich do nich należących i stosownej do zaludnienia gmin miejskich. Na czele komitetu stoi powołany przezeń kierownik.

Związki gmin mają prawo na podstawie uchwał Rad gminnych przy ich zakładaniu powziętych uprawnienia osób prawnych oraz prawo rozkładu kosztów utrzymania przedsięwzięć i biur związkowych na gminy do związku wchodzące stosownie do pierwotnej umowy, a w razie niewpłacenia ich prawo odwołania do Wydziału powiatowego.

Wycofanie się gminy ze związku nastąpić może na podstawie uchwały jej Rady gminnej, przyczem należna jej część przedsięwzięcia zostaje jej w korzyściach z tegoż przedsięwzięcia, względnie w gotówce zwrócona w przeciągu okresu amortyzacyjnego.

Przy rozwiązaniu związku następuje pomiędzy gminami rozrachunek z tytułu związkowego majątku i zobowiązań stosownie do pierwotnej umowy albo według zasady dotyczącej zmiany granic, gdy umowa sposobu rozrachunku nie określa.

Przepisy te dotyczą również związków złożonych z powiatów lub powiatów i gmin, z tem że wymienione w art. nin. uprawnienia Wydziału powiatowego przysługują względem powiatów ich władzy nadzorczej.

Część B

O POWIATACH

Tytuł I

O OBRĘBIE POWIATU

Art. 51. Powiat jest związkiem samorządnym gmin miejskich i wiejskich, powołanym w zakresie potrzeb miejscowych i państwowych do sprawowania na zajmowanym przezeń obszarze czynności ustawowo wskazanych.

Każda gmina wchodzi w skład jednego z powiatów.

Zmiany obrębu powiatu, wynikające ze zmiany obrębu jednej lub więcej gmin lub przeniesienie ich z jednego powiatu do innych dokonywane są w trybie przewidzianym dla zmiany obrębu gminy; również zmiana imienia powiatu lub przeniesienie siedziby urzędu powiatowego. Natomiast utworzenie lub zniesienie powiatu wymaga ustawy.

Skutki prawne zmiany obrębu powiatu są te same, co gminy.

Art. 52. Ustanawia się 61 powiatów o następujących imionach oraz siedzibach władz powiatowych:

1. Kaszuby	z siedzibą	władz	powiatowych	w	Kartuzach.
2. Kociewie	„	„	„	„	„	Grudziądzu.
3. Bory	„	„	„	„	„	Chojnicach.
4. Krajna	„	„	„	„	„	Bydgoszczy.
5. Chełmiński	„	„	„	„	„	Toruniu.
6. Dobrzyński	„	„	„	„	„	Lipnie.
7. Kujawy	„	„	„	„	„	Włocławku.
8. Inowrocławski	„	„	„	„	„	Inowrocławiu.
9. Pałuki	„	„	„	„	„	Wągrowcu.
10. Poznański	„	„	„	„	„	Poznaniu.
11. Kościański	„	„	„	„	„	Lesznie.
12. Jarociński	„	„	„	„	„	Jarocinie.
13. Gnieźnieński	„	„	„	„	„	Gnieźnie.
14. Koniński	„	„	„	„	„	Koninie.

15. Kaliski z siedzibą władz powiatowych w Kaliszu.
16. Ostrowski „ „ „ „ „ Ostrowiu.
17. Sieradzki „ „ „ „ „ Sieradzu.
18. Łęczycki „ „ „ „ „ Kutnie.
19. Łódzki „ „ „ „ „ Łodzi.
20. Rawski „ „ „ „ „ Tomaszowie.
21. Piotrkowski „ „ „ „ „ Piotrkowie.
22. Częstochowski „ „ „ „ „ Częstochowie.
23. Dąbrowski „ „ „ „ „ Będzinie.
24. Oświecimski „ „ „ „ „ Białej.
25. Podhale „ „ „ „ „ Nowym Sączu.
26. Krakowski „ „ „ „ „ Krakowie.
27. Miechowski „ „ „ „ „ Miechowie.
28. Tarnowski „ „ „ „ „ Tarnowie.
29. Posanie „ „ „ „ „ Tarnobrzegu.
30. Sandomierski „ „ „ „ „ Sandomierzu.
31. Sto Krzyski „ „ „ „ „ Kielcach.
32. Radomski „ „ „ „ „ Radomiu.
33. Janowski „ „ „ „ „ Kraśniku.
34. Lubelski „ „ „ „ „ Lublinie.
35. Puławski „ „ „ „ „ Puławach.
36. Łukowski „ „ „ „ „ Siedlcach.
37. Mazowiecki „ „ „ „ „ Mińsku.
38. Czerski „ „ „ „ „ Grójcu.
39. Warszawski „ „ „ „ „ Grodzisku.
40. Księżacki „ „ „ „ „ Łowiczu.
41. Stare Mazowsze „ „ „ „ „ Płocku.
42. Michałowski „ „ „ „ „ Brodnicy.
43. Zawkrzyński „ „ „ „ „ Mławie.
44. Zakroczymski „ „ „ „ „ Nowym Dworze
45. Wysokie Mazowsze „ „ „ „ „ Łomży.
46. Kurpie „ „ „ „ „ Ostrołęce.
47. Pojezierze „ „ „ „ „ Suwałkach.
48. Grodzieński „ „ „ „ „ Grodnie.
49. Inflanty „ „ „ „ „ Duniłowiczach.
50. Białopole „ „ „ „ „ Lidzie.
51. Nowogródzki „ „ „ „ „ Słonimie.
52. Polesie „ „ „ „ „ Pińsku.
53. Brzeski „ „ „ „ „ Brześciu Podlaskim
54. Podlasie „ „ „ „ „ Białymstoku.
55. Czerwone Podlasie „ „ „ „ „ Białej.
56. Chełmski „ „ „ „ „ Chełmie.
57. Zamojski „ „ „ „ „ Zamościu.
58. Roztocze „ „ „ „ „ Jarosławiu.
59. Rzeszowski „ „ „ „ „ Rzeszowie.
60. Łemki „ „ „ „ „ Jaśle.
61. Przemyski „ „ „ „ „ Przemyślu.

Obrąb poszczególnych powiatów ustanawia załącznik do ustawy niniejszej.

Tytuł II

O OBOWIĄZKACH i UPRAWNIENIACH POWIATU

Art. 53. Powiat sprawuje zarząd lokalny Rzeczypospolitej Polskiej.

W szczególności do obowiązków powiatu należą:

a) policja bezpieczeństwa,
b) służba zdrowia,
c) opieka społeczna,
d) oświecenie ludności,
e) opieka gospodarcza,
f) sprawy komunikacji,

jak to wyszczególniają art. 54—59 ust. nin.

Nadto powiat sprawuje nadzór gmin w ramach ustawy niniejszej.

Udział powiatu w zarządzie skarbowym Rzeczypospolitej określają ustawy o skarbowości i podatkach. Powiat zarządza dobrami Państwa, w jego obrębie położonemi.

Pozatem powiat wykonywa wszelkie obowiązki inne, ustawowo nań włożone. W szczególności powiat ustala skład władz państwowych, pozostawiony jego wyborowi. Powiat wybiera i do zatwierdzenia Prezydentowi Rzeczypospolitej przedstawia sędziów pokoju. Powiat układa listy przysięgłych dla sądów.

Powiat jest okręgiem wyborczym przy głosowaniu do Sejmu i do Senatu.

Art. 54. Powiat sprawuje policję bezpieczeństwa w granicach ustaw specjalnych Rzeczypospolitej i ustalonego jego władzom centralnym podporządkowania za pomocą organów umyślnych powiatu, do tego w myśl art. 73 powołanych.

Art. 55. W zakresie służby zdrowia powiat

a) opiekuje się warunkami zdrowotnemi życia ludności, pouczając gminy w zakresie ich obowiązków, wydając im nakazy w wykonaniu ustaw zdrowotnych, dozorując działalność gmin w zakresie zdrowotności i pełniąc czynności, przekraczające możności gminy przez urządzanie i prowadzenie zakładów służących wychowaniu fizycznemu, ogrodów, kolonii dla dzieci, propagowanie hygieny i t. p.

b) organizuje pomoc lekarską i położniczą, urządza punkty lekarskie i akuszerskie, zakłada ambulatorja, lecznice, szpitale, uzdrowiska i t. p.; organizuje pomoc weterynaryjną.

c) dozoruje wszelkie zakłady zdrowotne w powiecie, rejestruje fachową pomoc zdrowotną i dozoruje zgodność jej z ustawami i rozporządzeniami, udziela zezwoleń na otwieranie aptek, lecznic i sprawuje policję obyczajową, zwalcza lecznictwo niefachowe.

d) kwalifikuje poborowych do służby wojskowej podług specyalnego regulaminu przez władze wojskowe nadanego i pod ich kontrolą.

Art. 56. W zakresie opieki społecznej powiat

a) tworzy i utrzymuje schroniska, przytułki, sierocińce i inne zakłady dobroczynne dla potrzebujących wsparcia mieszkańców, udziela zezwoleń na ich zakładanie, dogląda je, opiekuje się dostarczaniem ludności niezamożnej zdrowej i taniej strawy przez utrzymywanie lub popieranie tanich kuchen, organizuje dożywianie dziatwy uboższej oraz reguluje ceny w jadłodajniach i dozoruje je,

b) troszczy się o dostateczną podaż tanich a zdrowych mieszkań dla ludności niezamożnej,

c) organizuje pośrednictwo pracy; podejmuje roboty użyteczne, które podaż pracy zaspokoić mogą, udziela zasiłków na tworzenie zakładów drobnego przemysłu i handlu i wspiera spółdzielnie wytwórcze,

d) dozoruje stosowanie się do ustaw o ochronie pracy najemnej, wydaje przepisy wykonawcze w rozwinięciu tychże ustaw, zwłaszcza co do pracy i nauki robotników nieletnich, warunków zdrowotnych pracy i płac minimalnych; organizuje rozjemstwo w stosunkach pracowników a pracodawców.

Art. 57. W zakresie oświecenia ludności powiat

a) czuwa nad pełnieniem przez gminy ich w tej dziedzinie obowiązków; ułatwia im ich zadania, tworząc bibljoteki, w czem ruchome, domy ludowe, wypożyczalnie przezroczy i wogóle pomocy naukowych, kursy ochroniarek, nauczycieli dla dorosłych, muzea, archiwa i t. p.;

b) pilnuje istotnego udostępnienia szkoły powszechnej wszystkim powiatu mieszkańcom; w ramach ustaw państwowych uchwala i wprowadza sieć szkolną; buduje gmachy szkolne; wydaje nakazy, dotyczące warunków nauki szkolnej, pomocy naukowych i t. d.; zwalnia od obowiązku szkolnego dzieci fizycznie, umysłowo lub moralnie do nauki szkolnej niezdolne; wydaje nakazy o zwalnianiu dzieci uczęszczających do szkół powszechnych od zatrudnień gospodarczych całkowitem lub częściowem; kwalifikuje i mianuje nauczycieli szkół powszechnych i w ramach ustaw państwowych określa ich wynagrodzenie, kontroluje bieg nauki w szkołach powszechnych; wogóle szkolnictwem powszechnem zarządza; troszczy się o należyte wychowanie dzieci upośledzonych i do nauki szkolnej lub wogóle zbiorowej niezdolnych;

c) na podstawie ustaw ustanowionych programów szkół średnich zakłada je i prowadzi za pomocą sił kierowniczych i nauczycielskich o kwalifikacjach przez państwo nakazanych;

d) troszczy się o przygotowanie sił nauczycielskich dla szkół powszechnych, oświaty pozaszkolnej i niższego szkolnictwa zawodowego, prowadząc seminarja nauczycielskie, organizując dla nauczycieli kursy dokształcające i wszelkiej im pomocy w podniesieniu poziomu wiedzy i uzdolnień pedagogicznych udzielając;

e) opiekuje się wykształceniem dorosłych w zakresie przez gminy nieobjętym, zakładając bibljoteki i czytelnie, kursy, odczyty, uniwersytety ludowe i domy ludowe, wystawy, wycieczki, pokazy zarówno w zakresie wiedzy ogólnej, jak specjalnej; ustala obowiązek dokształcania się ogólnego lub dla pracujących w poszczególnych fachach specjalnego i wykonania tego obowiązku strzeże, przyczem ustawa określa zarówno okres jak gęstość sieci obowiązkowej nauki dokształcającej;

f) organizuje szkolnictwo zawodowe niższe i średnie, kursy specjalne elementarne, wyższe i dokształcające;

g) dozoruje i popiera szkolnictwo i wogóle działalność oświatową osób prywatnych i instytucji społecznych, tak ze względu urządzeń zdrowotnych, jak na wykonywanie ustaw państwowych i właściwych zakładom odnośnym zadań; popiera rozwój kultury technicznej, naukowej, artystycznej oraz badania naukowe, w szczególności właściwości miejscowych dotyczące.

Art. 58. W zakresie opieki gospodarczej nad ludnością powiat

a) sprzyja rozwojowi rękodzieł, przemysłu i handlu; udziela wszelkiej zachęty zrzeszeniom wytwórczym i spożywczym, ułatwia właścicielom gospodarstw lub przedsiębiorstw kredyty inwestycyjne, udziela kredytu i zasiłków na zakładanie warsztatów przemysłowych i handlowych, zabiega o odbudowę gospodarstw i przedsiębiorstw zniszczonych przez siłę wyższą; wgląda w należyte prowadzenie zakładów przemysłowych i handlowych, właściwe prowadzenie ksiąg i przestrzeganie godzin pracy, zwalcza handel niedozwolony, sprawdza miary i wagi, wogóle dozoruje zgodność z ustawami prowadzenia handlu, przemysłu i prowadzi inspekcję pracy najemnej, wydając w granicach ustaw nakazy wykonawcze, organizuje roboty publiczne; troszczy się o zaspokojenie popytu i podaży pracy, przeciwdziała stręczeniu jej z prawem lub moralnością sprzecznemu, wgląda w działalność rad familijnych i innych zastępców prawnych właścicieli nieletnich lub ubezwłasnowolnionych; rejestruje z urzędu wszelkie przedsiębiorstwa i firmy, udziela koncesji na otwieranie zakładów przemysłowych i handlowych, gdy nie zastrzeżona jest przez ustawy rejestracja sądowa lub koncesja państwowa;

b) popiera rozwój rolnictwa, meljoracje i inwestycje rolne, specjalnie kulturę i oświatę rolniczą oraz rozwój innych dziedzin gospodarstwa wiejskiego, jak hodowlane, rybne, mleczarstwo, pszczelnictwo, przemysł rolniczy i ludowy; przyczynia się do zwalczania szkodników i plag rolnictwa i hodowli; sprawdza rzetelność obrotu własnością nieruchomą i inwentarzem żywym; współdziała w prowadzeniu prac mierniczych i zapisów

hipotecznych; sprawuje dozór bogactw naturalnych w swoim obrębie, jako to lasów, zwierzyny, pokładów mineralnych i w granicach ustaw wydaje nakazy, dotyczące ochrony ich i użytkowania;

c) decyduje w sprawach dotyczących reformy rolnej, jak komasacji gruntów, kwalifikacji gospodarstw do parcelacji przymusowej i do upełnorolnienia, przeznaczenia parcel, oceny gleby, taryf i norm parcelacyjnych, rozkładu spłat, kredytów na zagospodarowanie parcel; w razie niszczenia lub niedbałego prowadzenia gospodarstw przeznaczonych do parcelacji lub przy pomocy kredytów publicznych powstałych, upełnorolnionych lub zagospodarowanych powiadamia władze właściwe; przeprowadza regulację serwitutów, wywłaszcza na parcelację obszary ziemskie ponad maximum ustawowe posiadania oraz rozkolonizowuje je zgodnie z ustawami o reformie rolnej.

Art. 59. W zakresie komunikacji powiat

a) buduje drogi bite, zarządza bitemi drogami własnemi i państwowemi na obszarze powiatu,

b) zakłada i prowadzi miejscowe komunikacje wodne,

c) buduje i popiera budowę, zarządza, wzgl. dozoruje kolejki miejscowe parowe i elektryczne.

Art. 22—32 ust. nin. dotyczą również powiatu.

Tytuł III

O WYBORACH SEJMIKU POWIATOWEGO

Art. 60. Władzę uchwalającą nakazy w zakresie uprawnień i obowiązków powiatu stanowi Sejmik powiatowy, wybieralny przez całą ludność powiatu, uprawnioną do wyborów gminnych, za pomocą głosowania powszechnego, równego, tajnego, bezpośredniego na przeciąg lat czterech w składzie stu delegatów.

Celem dokonania wyborów Sejmiku ludność uprawniona do głosowania dzielona jest na cztery grupy:

I zatrudnioną w gospodarstwie wiejskiem i zawodach pokrewnych, względnie czerpiącą z nich utrzymanie,

II zatrudnioną w przemyśle, większym handlu, kredycie, biurowości i zawodach pokrewnych, względnie z zawodów tych, posiadania nieruchomości miejskich lub z kapitału czerpiącą utrzymanie,

III zatrudnioną w drobnym przemyśle, handlu, rzemiośle, służbie domowej i zawodach pokrewnych lub z nich utrzymanie czerpiącą,

IV zatrudnioną w zawodach intelektualnych, służbie publicznej, obsłudze religijnej i zawodach pokrewnych lub z nich utrzymanie czerpiącą.

Podstawę do odróżnienia przemysłu i większego handlu od drobnego przemysłu, handlu i rzemiosła określi rozporządzenie wykonawcze.

Szczegółową specyfikację wyborców według grup w razach wątpliwych ustalają władze wyborcze.

Wyborców utrzymujących się wyłącznie z emerytur i rent ubezpieczeniowych zalicza się do grupy według zawodu, dającego tytuł do emerytury, względnie renty ubezpieczeniowej.

Wyborców niezatrudnionych nigdzie w chwili ustalenia list wyborczych zalicza się do grupy, do której są fachowo przygotowani, w braku przygotowania fachowego według ostatniego zatrudnienia, wyborców, którzy zatrudnieni jeszcze nie byli, według zatrudnienia ojca, wzgl. matki. Gdy zaś kryterja te nie wystarczą, wyborcy nie zapisuje się do list. Nie mają również prawa głosowania osoby utrzymujące się wyłącznie z opieki społecznej, dobroczynności prywatnej, źródeł dochodu niedozwolonych lub też z nierządu.

Wyborców, którzyby z tytułu swoich zatrudnień lub źródeł utrzymania mogli być zaliczeni do więcej niż jednej grupy, wpisuje się do grupy według zatrudnienia przed innemi źródłami utrzymania, a przy wielu zatrudnieniach do zawodu głównego, określonego według stosunkowej ilości czasu poświęcanego.

Listy wyborcze ustalane są przez władze wyborcze, które mają prawo w tym celu przeglądać odnośne wykazy ludności, podatkowe, rejestry handlowe i wszelkie inne dokumenty urzędowe oraz zwracać się po wyjaśnienia do poszczególnych mieszkańców, urzędów, zakładów i przedsiębiorstw.

Wyborcom przysługuje prawo sprzeciwu przeciw nieumieszczeniu ich lub umieszczeniu na liście grupy zdaniem ich niewłaściwej. Sprzeciwy te ustne lub piśmienne rozstrzygają władze wyborcze, mając prawo żądania dowodów na wniesienie ich do grupy przez skarżącego żądanej.

Wybieralni mogą być do Sejmiku wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, mający prawo wybieralności do Sejmu, z wyjątkiem urzędników państwowych i samorządowych urzędujących w powiecie w przededniu rozpisania wyborów lub innych dniach okresu wyborczego do dnia wyborów włącznie.

Grupa I dzielona jest na cztery podgrupy:

I a) właścicieli, posiadaczy, dzierżawców, użytkowników lub zastępców prawnych własności wielkorolnej (ponad 100 ha) wraz z osobami czerpiącemi z ich źródeł utrzymanie swoje;

I b) to samo względem własności pełnorolnej (ponad 10 ha);

I c) to samo względem własności małorolnej;

I d) oficjalistów i pracowników rolnych, zatrudnionych na terenie własności cudzej i pracy najemnej stałej, sezonowej lub dziennej i własnego gospodarstwa rolnego nieposiadających, do czego nie wlicza się użytkowania z roli z tytułu tejże pracy.

Wyborcy zatrudnieni w gospodarstwie wiejskiem i zawodach pokrewnych poza rolnictwem lub z nich czerpiący utrzymanie zaliczani są, gdy mają tytuł posiadania

i zatrudniają więcej niż dziesięciu robotników najemnych, do grupy Ia, gdy zatrudniają niemniej niż jednego do grupy Ib, gdy prowadzone jest siłami właściciela i rodziny jego do grupy Ic, zatrudnieni zaś w odnośnem gospodarstwie z wynajmu wraz z czerpiącymi z pracy ich utrzymanie do grupy Id.

Wyborcy grup Ib, Ic i Id, gdy oprócz rolnictwa jako zawodu głównego uprawiają z udziałem pracy najemnej gospodarstwo wiejskie oprócz zwykłego hodowlanego lub jakiekolwiek inne, względnie z pracy ich czerpią utrzymanie, przeliczani są z grupy Id do Ic, z Ic do Ib oraz gdy ogółem zatrudniają niemniej niż dziesięciu pracowników najemnych do Ia.

Grupa II dzielona jest na trzy podgrupy:

IIa) właścicieli, posiadaczy, dzierżawców, użytkowników lub zastępców prawnych przedsiębiorstw wymienionych w grupie II wraz z osobami z mienia ich czerpiącemi utrzymanie;

IIb) dyrektorów, kierowników, zarządzających, oficjalistów, urzędników, inżynierów, techników i t. p. tychże przedsiębiorstw lub ich oddziałów wraz z osobami z pracy ich czerpiącemi utrzymanie;

IIc) robotników kwalifikowanych i niekwalifikowanych, stałych i dziennych oraz służących tychże przedsiębiorstw wraz z osobami z pracy ich czerpiącemi utrzymanie.

Grupy III i IV na podgrupy nie są dzielone.

Art. 61. Obwodem głosowania przy wyborach do Sejmiku powiatowego jest gmina, okręgiem wyborczym—powiat.

Wyborcy każdej grupy i podgrupy głosują w tymże lokalu wyborczym według specjalnych spisów na listy kandydatow, złożone przez niemniej niż dziesięciu uprawnionych do głosowania w grupach Ia, IIa, IIb i IV, niemniej zaś niż stu w grupach i podgrupach pozostałych.

O ile którakolwiek z grup, wzł. podgrup, nie złozy ani jednej listy ważnej, głosowanie w tej grupie, wzgl. podgrupie nie odbywa się, lecz władze wyborcze same wylosowują z pośród wyborców tej grupy, wzgl. podgrupy, podwójną liczbę kandydatów, a następnie z nich oznaczają wybranych, kierując się względem na wiek, stanowisko w zawodzie i t. p. Gdy złożona jest jedna tylko lista, kandydatów jej do liczby potrzebnej uznaje się za wybranych bez głosowania. Gdy złożone są w danej grupie lub podgrupie listy ważne zawierające mniej kandydatów, aniżeli należy się miejsc tej grupie lub podgrupie w Sejmiku, zarządza się takie samo losowanie względem miejsc pozostałych.

Oprócz delegatów mają być w każdej grupie lub podgrupie wybierani zastępcy w liczbie połowy liczby delegatów, zaokrąglonej do następnej jednostki.

Art. 62. Po ukończeniu głosowania liczbę wyborców, którzy brali ważnie udział w głosowaniu, dzieli się przez sto.

Następnie przyznaje się po jednem miejscu grupom, względnie podgrupom, które nie uzyskały setnej części ogólnej liczby głosujących, przyczem udziela się je osobom, które największą liczbę głosów uzyskały. Wybranych w ten sposób delegatów odlicza się od stu i pozostałą liczbę delegatów dzieli się przez resztę, z czego uzyskuje się ogólny dzielnik wyborczy. Liczbę głosujących w każdej grupie, wzgl. podgrupie, dzieli się następnie przez ów dzielnik ogólny, z czego wynika, ile miejsc w Sejmiku każdej z nich się należy. O ile przytem wypada ogółem mniej miejsc, niż się należy, przyznaje się wakujące kolejno grupom lub podgrupom, mającym największe resztki, w razie równości ich przez losowanie.

Po ustaleniu, ile należy się miejsc poszczególnym grupom, wzgl. podgrupom, rozdziela się je według grupowego dzielnika wyborczego, ustalonego systemem de Hondta, pomiędzy poszczególne listy kandydatów.

Jeżeli głosowanie w danej grupie, wzgl. podgrupie wyborców nie odbyło się (p. art. 61), przyznaje się jej miejsc w sejmiku tyle, jakby głosowało 60 proc. uprawnionych, ale niemniej niż jedno.

Art. 63. Władzę, przeprowadzającą wybory do Sejmiku powiatowego, stanowią Komisje okręgowa i obwodowe, ustalane tymże sposobem, co dla wyborów sejmowych.

Wyborów sejmikowych dotyczą również przepisy ordynacji sejmowej wyborczej we względzie terminów wyborczych, reklamacji, ogłoszenia spisów wyborców, ważności głosowania i wyborów etc. oraz we wszystkich wypadkach, kiedy przepisy niniejszej ustawy nie są wystarczające.

Tytuł IV

O IZBACH ROLNICZYCH

Art. 64. Wszyscy radcowie, wybrani w grupie wyborców I rolnej, stanowią przez to samo skład powiatowej Izby Rolniczej.

Do obowiązków Izby Rolniczej należy:

1) przygotowanie na Sejmik wniosków w zakresie:

a) budżetu powiatowego na cele dotyczące rolnictwa i wogóle gospodarstwa wiejskiego oraz zawodów pokrewnych, jak łowiectwa, rybołówstwa, pszczelnictwa, leśnictwa i t. p.,

b) zasad zarządzania majątkami państwowemi w powiecie położonemi oraz gospodarstwami rolnemi powiatu,

c) powiatowego szkolnictwa rolniczego i wogóle oświecenia ludności w zakresie gospodarstwa wiejskiego i zawodów pokrewnych,

d) planu pracy powiatu w zakresie meljoracji rolnych i instruowania ludności w zakresie rolnictwa, tworzenia ferm wzorowych, stacji obserwacyjnych i instytu ów badaw

czych w dziedzinie gospodarstwa wiejskiego i zawodów pokrewnych.

e) prowadzenia w powiecie klasyfikacji gruntów, regulacji serwitutów, komasacji gruntów oraz parcelacji gruntów, podlegających reformie rolnej;

2) uchwalanie nakazów wykonawczych względem uchwał Sejmiku w zakresie p. 1) a, b, d i e przewidzianym oraz kontrolowanie przeprowadzenia ich w życie,

3) wybór Agronoma powiatowego i przedstawianie na wniosek jego Staroście do mianowania urzędników i pracowników powiatowych w zakresie kompetencji Izby Rolniczej,

4) rozjemstwo w zatargach pomiędzy właścicielami ziemskimi a pracownikami rolnymi, inicjatywa umów pomiędzy nimi, wgląd do warunków życia pracowników rolnych.

W pracach swoich Izba Rolnicza posługuje się regulaminem własnym, który przewidywać ma prawo obrad przed plenarnemi sekcyjnych w łonie poszczególnych podgrup rolnych, w Izbie reprezentowanych, oraz powoływanie komisji do poszczególnych zadań Izby, w czem do spraw reformy rolnej i pracy najemnej rolnej na podstawie równej reprezentacji sekcji zainteresowanych. Do komisji powoływani być mogą oprócz radców powiatowych inni obywatele, jako rzeczoznawcy, z prawem głosu na komisji.

Posiedzenia plenarne Izby Rolniczej odbywają się zwyczajne cztery razy do roku, nadzwyczajne na żądanie Wydziału pow., Agronoma pow. lub $^1/_5$ Izby.

Art. 65. Wykonawcą uchwał Izby Rolniczej jest Agronom powiatowy.

Wybranym na stanowisko to być może każdy obywatel Rzeczypospolitej, posiadający wyższe wykształcenie rolnicze oraz nie mniej od trzyletniej praktyki w rolnictwie, zawodach pokrewnych lub szkolnictwie albo nauce rolniczej. Wyjątkowo wybranym być może obywatel, nie mający wyższego wykształcenia rolniczego, jeżeli jest wzorowym i doświadczonym rolnikiem, praktykującym od lat nie mniej dziesięciu w większem gospodarstwie rolnem jako właściciel, dzierżawca lub zarządzający.

Wybór Agronoma powiatowego dokonywany jest na pierwszem po wyborze plenarnem posiedzeniu Izby Rolniczej, albo na jego decyzję odkładany jest na okres roczny z pozostawieniem na ten czas przy pełnieniu obowiązków dotychczasowego Agronoma powiatowego.

Wybór za pośrednictwem Starosty przedstawiany jest do zatwierdzenia Ministrowi Rolnictwa i Dóbr Państwa. O ile tenże w przeciągu półroku nie nadeśle swego sprzeciwu, wybór uznany jest za przyjęty do wiadomości. W razie sprzeciwu Izba dokonywa wyboru innej osoby, która może być niezatwierdzoną tylko w braku formalnych kwalifikacji. W tym

wypadku, zarówno jak w razie, gdy Izba nie wybierze wcale Agronoma powiatowego, jest on mianowany przez Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwa. Ponowny wybór poprzedniego Agronoma pow. zatwierdzenia nie wymaga.

Agronom powiatowy wstępuje w urzędowanie w ostatnim wypadku niezwłocznie po wyborze, w innych po zatwierdzeniu, względnie półrocznym braku sprzeciwu lub nominacji. Do czasu objęcia przezeń czynności, urzęduje poprzedni Agronom powiatowy.

Zastępstwo Agronoma powiatowego, gdy tenże funkcji swych sprawować nie może, pełni upoważniony przezeń a przez Starostę zatwierdzony, lub w braku upoważnienia bezpośrednio przez Starostę nominowany najstarszy rangą lub wiekiem urzędnik powiatowy, w dziedzinie czynności Izby Rolniczej funkcjonujący.

Agronom powiatowy przewodniczy posiedzeniom plenarnym, sekcyjnym i komisyjnym Izby Rolniczej oraz wchodzi z urzędu w skład Wydziału powiatowego, na którym referuje uchwały i sprawozdania Izby Rolniczej, tak na Sejmiku jak w Izbie rolniczej reprezentuje Wydział powiatowy i jego w sprawach dotyczących Izby Rolniczej stanowisko.

Tytuł V

O IZBACH PRACY

Art. 66. Wszyscy radcowie, wybrani do Sejmiku w grupie wyborców II i III handlowo-przemysłowych, stanowią przez to samo powiatową Izbę Pracy.

Do obowiązków Izby Pracy należy:

1) przygotowanie na Sejmik wniosków w zakresie obowiązków i uprawnień powiatu, przewidzianych art. 56 p. c. i d. i art. 58 p. a, w szczególności wniosków co do budżetu powiatowego na odnośne cele gospodarki powiatowej,

2) uchwalanie nakazów wykonawczych względem uchwał sejmiku w zakresie p. 1) art. niniejszego, oraz kontrola przeprowadzenia ich w życie,

3) wybór powiatowego Inspektora pracy i przedstawianie na wniosek jego Staroście do mianowania urzędników i pracowników powiatowych w zakresie kompetencji Izby Pracy,

4) rozjemstwo w zatargach z właścicielami, wzgl. zarządzającymi zakładów przemysłowych, handlowych, kredytowych i t. p. a ich pracownikami, inicjatywa umów pomiędzy nimi, wgląd do warunków życia pracowników najemnych.

W pracach swoich Izba Pracy posługuje się regulaminem własnym, który przewidywać ma prawo obrad Izby przed plenarnemi sekcyjnych w łonie poszczególnych grup i podgrup przemysłowo-handlowych, w Izbie reprezentowanych, oraz

powoływanie komisji do poszczególnych zadań Izby, w czem do spraw pracy najemnej na podstawie równej reprezentacji sekcji zainteresowanych. Do komisji powoływani być mogą oprócz radców powiatowych inni obywatele, jako rzeczoznawcy z prawem głosu na komisji.

Posiedzenia plenarne Izby Pracy odbywają się zwyczajne 4 razy do roku, nadzwyczajne na żądanie Wydziału powiatowego, Inspektora pracy lub $^1/_5$ Izby.

Art. 67. Wykonawcą uchwał Izby Pracy jest powiatowy Inspektor pracy.

Wybranym na to stanowisko może być każdy obywatel Rzeczypospolitej, posiadający wyższe wykształcenie techniczne, prawnicze lub społeczne oraz nie mniej od lat trzech praktyki w przemyśle, handlu, zawodach pokrewnych lub związkach robotniczych, rzemieślniczych i t. p. Wyjątkowo wybranym, być może na to stanowisko obywatel, nie posiadający wyższego wykształcenia, jeżeli jest wzorowym i doświadczonym pracownikiem, praktykującym od lat nie mniej dziesięciu w większem gospodarstwie przemysłowem jako właściciel, dzierżawca lub zarządzający, albo też w związkach robotniczych bądź rzemieślniczych na stanowiskach prezesa lub sekretarza.

Wybór na stanowisko Inspektora pracy jest za pośrednictwem Starosty przedstawiany do zatwierdzenia Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej, do którego względem Inspektora pracy należą też uprawnienia, które przewidziane są dla Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwa art. 65 względem Agronoma powiatowego.

Również inne postanowienia art. 65 dotyczące Agronoma powiatowego rozciąga się na Inspektora pracy względem objęcia czynności, zastępstwa, przewodnictwa Izbie Pracy, sekcjom jej i komisjom oraz stosunku do Wydziału pow. i Sejmiku.

Tytuł VI

O RADACH POWIATOWYCH

Art. 68. Wszyscy radcowie, wybrani do Sejmiku w grupie wyborców IV inteligencji wchodzą przez to samo w skład powiatowej Rady Szkolnej.

Nadto Starosta zwołuje bezpośrednio po wyborach Sejmiku przed rozpoczęciem pierwszej jego sesji do miasta powiatowego zjazd nauczycieli szkół powszechnych, który wybiera trzech członków Rady Szkolnej. Zjazd ten, otwarty przez Starostę, wybiera własnego przewodniczącego i poza wyborem do Rady Szkolnej uchwalać może dezyderaty w sprawach oświatowych i zawodowych. Z pośród wybranych jeden winien być nauczycielem jednej ze szkół powszechnych w powiecie, jeden zaś kierownikiem szkoły powszechnej, trzecim może byc każdy obywatel Rzeczypospolitej, jeżeli nie jest wyłączony od prawa wyborczego do Sejmiku. Wy-

bór wymaga bezwzględnej większości głosów obecnych i jedynie w wypadku, gdy nie daje jej drugie głosowanie nad kandydatami, którzy w pierwszem głosowaniu uzyskali największą ilość głosów, w trzeciem dopuszczany jest wybór większością stosunkową. Tymże sposobem wybierana jest równa liczba zastępców. Obrady Zjazdu protokułowane są przez Sekretarza powiatowego i po podpisaniu przez przewodniczącego Zjazdu publikowane w Dzienniku Urzędowym powiatu.

Równocześnie Starosta rozpisuje ankietę 1) do wszystkich kierowników i zawodowych nauczycieli i wychowawców szkół publicznych i prywatnych średnich, wyższych ogólnokształcących i wszelkiego typu zawodowych, 2) do wszystkich zawodowych wychowawców, nauczycieli i działaczy oświatowych w zakresie publicznej nauki przedszkolnej, oświaty pozaszkolnej, kursów dokształcających, zakładów opieki społecznej oraz do zarządów instytucji naukowych, oświatowych i wychowawczych, w powiecie działających. Zapytani wskazują na blankietach nadesłanych bez podpisu po dwa nazwiska pożądanych przez nich kandydatów do Rady Szkolnej. Komisja skrutynacyjna, powołana przez Starostę na podstawie stosunkowej większości głosów ogłasza, kto został wybrany na delegata i na zastępcę od każdej z grup zapytywanych.

W skład Rady Szkolnej wchodzi z urzędu Lekarz powiatowy lub przezeń wskazany jeden z lekarzy szkolnych lub sanitarnych powiatu.

Pozostałych członków Rady Szkolnej do liczby jedenastu, o ile liczba ta nie jest jeszcze osiągnięta ani przekroczona, wybiera Sejmik na plenarnem posiedzeniu wraz z równą liczbą zastępców w ten sposób, że każdy radca pisze jedno nazwisko kandydata na członka i jedno na zastępcę członka Rady Szkolnej, a za wybranych uważa się tych, co otrzymali największą liczbę głosów, nie mniejszą jednak od dziesięciu. Jeżeli pierwsze głosowanie nie da potrzebnej ilości członków i zastępców do Rady Szkolnej, zostaje powtórzone.

Art. 69. Do obowiązków Rady Szkolnej należy:

1) przygotowywanie wniosków na Sejmik w zakresie obowiązków i uprawnień powiatu, przewidzianych art. 56 a, b i art. 57 ust. nin., w szczególności co do budżetu powiatowego na odnośne cele gospodarki powiatowej,

2) uchwalanie nakazów wykonawczych względem uchwał Sejmiku w zakresie p. 1) art. nin., w szczególności co do szczegółowego dysponowania funduszami z odnośnej części budżetu powiatowego, oraz kontrola przeprowadzenia ich w życie,

3) wybór Kuratora powiatowego i przedstawianie na wniosek jego Staroście do wiadomości urzędników i pracowników powiatowych w zakresie kompetencji Rady Szkolnej, a za pośrednictwem Starosty Ministrowi Oświecenia Publicz-

nego nauczycieli i kierowników miejscowych szkół publicznych powszechnych, średnich i zawodowych do nominacji,

4) rozjemstwo w zatargach pomiędzy kierownikami, względnie właścicielami szkół i innych zakładów podległych władzy Rady Szkolnej a ich nauczycielami i pracownikami, inicjatywa umów pomiędzy właścicielami, względnie zarządzającymi szkół i zakładów prywatnych a ich nauczycielami i pracownikami, wgląd do warunków życia nauczycieli i pracowników szkół i zakładów prywatnych.

W pracach swoich Rada Szkolna posługuje się regulaminem własnym, który przewidywać ma prawo obrad Rady w komisjach, powoływanych do poszczególnych zadań Rady, jak wychowania fizycznego, kształcenia artystycznego i t. d., w czem jedna rozjemcza do spraw pracowników oświatowych publicznych i prywatnych, zorganizowana na podstawie równej reprezentacji stron zainteresowanych. Do komisji powoływani być mogą oprócz członków Rady Szkolnej inni obywatele, jako rzeczoznawcy, z prawem głosu na komisji.

Posiedzenia plenarne Rady Szkolnej odbywają się zwyczajne 4 razy do roku, nadzwyczajne na żądanie Wydziału powiatowego, Kuratora powiatowego lub $^1/_3$ Rady Szkolnej.

Art. 70. Wykonawcą uchwał Sejmiku, Wydziału i Rady Szkolnej w zakresie uprawnień ich i obowiązków, przewidzianych art. 56 a, b i art. 57, jest Kurator powiatowy.

Wybranym na stanowisko to może być każdy obywatel Rzeczypospolitej, mający prawo wybieralności do Sejmu oraz wyższe wykształcenie pedagogiczne lub filozoficzne oraz nie mniej od trzech lat praktyki pedagogicznej. Wyjątkowo wybranym być może obywatel, nie posiadający wyższego wykształcenia, jeżeli jest doświadczonym pedagogiem, praktykującym od lat nie mniej niż dziesięciu w zakładach oświatowych, wychowawczych lub dobroczynnych na stanowisku kierowniczem.

Inne przepisy art. 65 i 67 dotyczą również Kuratora powiatowego z tem, że w wypadku tym chodzi o Ministra Oświecenia Publicznego i Radę Szkolną Powiatową,

Art. 71. Pierwsze po wyborze posiedzenie Sejmiku powołuje z pośród delegatów Sejmiku i wybitnych fachowców w dziedzinie służby zdrowia po połowie powiatową Radę Zdrowia, której obowiązki, uprawnienia i sposób obrad analogiczne są do Rad Szkolnych, w stosunku do obowiązków i uprawnień powiatu, wynikających z art. 55 ust. nin.

Gdy Rada Zdrowia łącznie z Lekarzem powiatowym urzęduje w charakterze komisji poborowej, posiedzeniom przewodniczy delegat władz wojskowych, mający prawo decyzji ostatecznej, od której Rada odwoływać się może do wyższych władz wojskowych.

W pozostałych wypadkach przewodniczącym obrad i wykonawcą uchwał Rady Zdrowia jest Lekarz powiatowy,

na wniosek Rady Zdrowia przedstawiony przez Sejmik do zatwierdzenia za pośrednictwem Starosty Ministrowi Zdrowia Publicznego.

Inne przepisy art. 69 i 70 rozciągają się na Radę Zdrowia i Lekarza powiatowego z uwzględnieniem, iż odnośną władzę sprawuje Minister Zdrowia Publicznego.

Art. 72. Pierwsze po wyborze posiedzenie Sejmiku powołuje z pośród radców powiatowych i wybitnych fachowców w dziedzinie komunikacji i przedsiębiorstw komunalnych po połowie powiatową Radę Drogową, której obowiązki, uprawnienia i sposób obrad analogiczne są do Rad Szkolnych w stosunku do obowiązków i uprawnień powiatu, wynikających z art. 59 p. a, b i c ust. nin.

Inne przepisy art. 71 rozciągają się na Radę Drogową i Inżyniera powiatowego z uwzględnieniem, iż odnośną władzę sprawuje Minister Robót Publicznych.

Art. 73. Pierwsze po wyborze posiedzenie Sejmiku powołuje z pośród radców powiatowych trzech delegatów do Rady powiatowej Bezpieczeństwa.

Pozostałych trzech członków tejże Rady wybiera z pośród siebie zjazd sędziów pokoju z powiatu, zwoływany przez prezesa sądu okręgowego, do którego okręgu powiat wchodzi, analogicznie do zjazdu nauczycieli, przewidzianego art. 68 ust. nin.

Na siódmego członka, a zarazem przewodniczącego Rady i komendanta policji państwowej na powiat, wybierają ci sześciu na pierwszem posiedzeniu Podstarościego z pośród osób o wykształceniu wyższem prawniczem bądź praktyce sędziowskiej, prokuratorskiej lub policyjnej przyczem wybór podlega zatwierdzeniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Rada Bezpieczeństwa sama uchwala swój budżet, który przez to samo wchodzi do powiatowego, i wogóle wniosków Wydziałowi nie przedstawia ani kontroli jego nie podlega.

Podstarości nie podlega Wydziałowi pow., w skład jego wchodząc, lecz jedynie Staroście i za jego pośrednictwem Ministrowi Spraw Wewnętrznych, bezpośrednio zaś w granicach ustaw władzom sądowym i prokuratorowi sądu okręgowego.

Tytuł VII

O WYDZIALE POWIATOWYM

Atr. 74. Wydział powiatowy składa się ze Starosty, jako przewodniczącego, Podstarościego, Agronoma powiatowego, powiatowego Inspektora pracy, Kuratora powiatowego, Lekarza powiatowego, Inżyniera powiatowego oraz Sekretarza powiatowego.

Do obowiązków Wydziału należy:

a) rozważanie, uzgadnianie i opatrywanie uwagami wniosków na Sejmik Izb i Rad powiatowych oraz przekazywanie

im uchwał Sejmiku wraz z wyjaśnieniami wykonawczemi do wykonywania, w szczególności opracowanie preliminarza budżetowego,

b) wydawanie rozporządzeń wykonawczych względem uchwał Sejmiku, leżących w jego kompetencji, do których niema specjalnych ciał wykonawczych,

c) przedstawianie Rządowi wniosków i dezyderatów Sejmiku i własnych w zakresie gospodarki państwowej na terenie powiatu, ustawodawstwa samorządowego, zmiany granic gmin lub powiatu i t. p.,

d) nadzór nad samorządem gminnym zgodnie z art. 33-38 ust. nin.,

e) kontrola ogólna działalności poszczególnych Izb i Rad powiatowych oraz Urzędu powiatowego, układanie sprawozdań dla Sejmiku z całokształtu działalności powiatowej po zbadaniu jej przez Komisję Rewizyjną Sejmiku.

Wydział powiatowy zbiera się niemniej, niż osiem razy rocznie, a w każdym razie przed każdą sesją Sejmiku i posiedzeniami Izb i Rad powiatowych. Obraduje pod przewodnictwem Starosty, niepublicznie, uchwały Wydziału są jednak publikowane w Dzienniku Urzędowym powiatu.

Art. 75. Wykonawcami uchwał Wydziału są poszczególni członkowie jego, każdy w swoim dziale, pod ogólnem zwierzchnictwem Starosty.

Starosta jest przedstawicielem władzy państwowej w powiecie oraz przedstawicielem powiatu wobec władz centralnych Rzeczypospolitej.

W szczególności jest on mandatarjuszem Wydziału powiatowego do strzeżenia sprawności pracy w zakresie działalności powiatu i przełożonym wszystkich jego urzędników.

Z tego tytułu ma on prawo wglądu w całokształt i szczegóły każdego działu pracy powiatu, wydawania zleceń i okólników w rozwinięciu ustaw i rozporządzeń władz państwowych oraz uchwał i nakazów powiatowych, występowania samodzielnego w zakresie kompetencji Wydziału z obowiązkiem składania przed nim z tego sprawozdań, bezpośredniego komunikowania sie z rządem we wszystkich sprawach powiatowych, w czem składania mu poufnych doniesień i odbierania poufnych zleceń, wreszcie pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej wszystkich urzędników powiatowych i zawieszania ich w czynnościach, w czem poszczególnych członków Wydziału po złożeniu przed nim wyjaśnień.

Odwołanie od decyzji wynikających z dyskrecjonalnej władzy Starosty służy Wydziałowi, Izbom, Radom i Sejmikowi, względnie Radom i Wójtom gminnym do Głównego Wydziału Samorządowego.

Kandydaci na Starostę są wyznaczani przez Sejmik na drugiej po wyborze sesji zwyczajnej głosowaniem tajnem w liczbie czterech w ten sposób, że każdy radca pisze na kart-

ce jedno nazwisko. Jeżeli w pierwszem głosowaniu nie zostanie wskazanych w ten sposób niemniej niż 10 głosami każdy czterech kandydatów, głosowanie jest powtarzane. Wydział powiatowy prezentuje czterech kandydatów w kolejności liczby głosów, względnie głosowań, za pośrednictwem Prezesa Rady Ministrów Prezydentowi Rzeczypospolitej, z których tenże jednego mianuje Starostą. Prezydentowi wolno zresztą zażądać od Sejmiku prezenty innych osób lub w wypadkach usprawiedliwionych nominować Starostę z pośród osób w prezencie niewymienionych.

Kandydaci na Starostę, mają mieć ukończonych lat 30, wyższe wykształcenie prawnicze, społeczne lub samorządowe i niemniej niż trzy lata urzędowania w charakterze wojewody, starosty, zastępców ich, naczelników wydziałów w województwach lub ministerstwie spraw wewnętrznych albo prezydentów miast.

Rada ministrów ustanowić może odznaki władzy starościńskiej po wysłuchaniu opinji Głównego Wydziału Samorządowego.

Art. 76. Cała działalność Starosty, Wydziału pow., Rad i Izb pow. ześrodkowuje się w jednym Urzędzie powiatowym. Zwierzchnikiem Urzędu ogólnym jest Starosta, w poszczególnych zaś działach pracy pozostali członkowie Wydziału. W ramach tego zwierzchnictwa ogólnym kierownikiem biur Wydziału, w szczególności zaś kas i rachunkowości, referentem Wydziału w sprawach wykonania budżetu i postępowania podatków, wreszcie wykonawcą Wydziału w zakresie postanowień niepodlegających kompetencji innych członków Wydziału, zwłaszcza zaś w zakresie nadzoru nad samorządem gminnym, jest Sekretarz powiatowy.

Sekretarz powiatowy jest mianowany przez Starostę po wysłuchaniu opinji Wydziału z pośród osób, mających wyższe wykształcenie prawnicze, społeczne lub samorządowe, w braku zaś jego niemniej niż sześcioletnią praktykę w administracji, sądownictwie, samorządzie, instytucjach społecznych lub gospodarczych.

Przed postawieniem kandydatury na Sekretarza przez Starostę w Wydziale, Starosta obowiązazany jest zarządzić głosowanie na umyślnem zebraniu wszystkich urzędników samorządowych powiatu tymże sposobem, co względem delegatów od nauczycieli do Rady Szkolnej, i o ile nie zachodzą usprawiedliwione powody postawienia innej kandydatury przedstawia Wydziałowi dwie osoby, które uzyskały największą liczbę głosów na tem zebraniu, z których jedną po przedyskutowaniu na Wydziale mianuje Sekretarzem.

Art. 77. Cała działalność Wydziału pow. podlega kontroli wybranej przez Sejmik w składzie pięciu osób Komisji Rewizyjnej, która wnioskami swojemi opatruje sprawozdanie Wydziału na Sejmik.

Komisja występuje w całości lub składzie prawomocnym, ewentualnie dzieląc w czasie czynności rewizyjnych pracę pomiędzy poszczególnymi członkami. W międzyczasie sesji rewizyjnych prawo wglądu każdorazowego w działalność Wydziału i wogóle władz powiatowych przysługuje Przewodniczącemu Komisji. Nie ma prawa atoli ani on ani Komisja robić uwag, upomnień, i t. p. w innej drodze, jak we wnioskach pisemnych do Wydziału.

Tytuł VIII

O SEJMIKU POWIATOWYM

Art. 78. Sejmik powiatowy zbiera się zwyczajnie dwa razy w roku, pierwszy Sejmik zwany budżetowym zbiera się pierwszego wtorku w listopadzie, drugi zwany sprawozdawczym pierwszego wtorku w marcu,—z samego prawa, —przyczem obrady jego oblicza się każdorazowo na dni kilka.

Nadto zwoływane być mogą wyjątkowo Sejmiki nadzwyczajne decyzją Wydziału powiatowego w miarę potrzeby, obliczane normalnie na dzień jeden, celem rozstrzygnięcia poszczególnych pilnych zagadnień gospodarki powiatowej.

Prawomocnym Sejmik jest, gdy niemniej niż trzecia część radców powiatowych jest obecna. W razie ujawnienia braku quorum posiedzenie poszczególne jest odkładane do dnia następnego, gdy zaś przy otwarciu Sejmiku brakuje go,—o tydzień, — przyczem w drugim terminie jest bezwzględnie ważne.

Art. 79. Członkowie Sejmiku korzystają z tytułu radców powiatowych. Po wyborze na to stanowisko składają przyrzeczenie radzieckie na ręce przewodniczącego, którem zobowiązują się do troski wyłącznej o dobro Ojczyzny, powiatu i obywateli. W czasie pełnienia swych funkcji nie mają prawa zajmować innych funkcji publicznych wyjąwszy osoby duchowne, personel nauczający, radnych gminnych i członków ciał ustawodawczych, ani przyjmować orderów krajowych. Za dnie obrad na Sejmikach i w komisjach radcowie powiatowi otrzymują od powiatu wynagrodzenie dzienne w wysokości trzykrotnej pensji dziennej Starosty. Mają być. nadto na tenże czas zwalniani bez potrącenia zarobku przez zatrudniających.

Przewodniczy Sejmikowi Wydział powiatowy z Starostą na czele. Przygotowuje porządek dzienny, powiadamia radców o terminach obrad, ustala i komunikuje im na tydzień z góry porządek obrad, za zgodą Starosty każdy członek Wydziału zabiera na Sejmiku głos poza koleją, lecz w głosowaniu udziału nie biorą, Gdy temat obrad osobiście dotyczy Starosty lub w razie niemożności przewodniczenia, ustępuje on prowadzenie obrad innemu członkowi Wydziału. Gdyby Wydział powiatowy nie przygotował materjału do obrad lub nie był obecny na Sejmiku, w terminie ustawowym Sejmik zbiera sie i wybiera umyślną delegację do władzy nadzorczej, która w granicach uprawnien swych brak zażegnywa.

Porządek dzienny Sejmiku obejmować winien rozstrzyganie spraw, ustawowo mu zastrzeżonych, w czem posiłkuje się on materjałami, dostarczonemi przez Wydział, Izby i Rady powiatowe, wolno im bowiem na porządek dzienny Sejmiku wnioski stawiać. Nadto każdych dziesięciu radców powiatowych może wnieść na porządek dzienny Sejmiku każdą sprawę w granicach kompetencji jego, nie dalej niż na dwa tygodnie przed Sejmikiem, a za zgodą Sejmiku i Wydziału podczas Sejmiku, każdych dwudziestu zaś radców żądać może od Wydziału zwołania Sejmiku nadzwyczajnego, i o ile wyszczególniają zagadnienie wymagające decyzji sejmikowej, zadość temu czyni.

Do rozważania spraw poszczególnych i wniosków Wydziału Sejmik celem przygotowania decyzji swej powołuje w miarę potrzeby w głosowaniu stosunkowem komisje, w czem budżetową, na okres lub międzyczas obrad.

Po wyczerpaniu poszczególnych punktów porządku dziennego stawiane są wnioski przez Wydział i pojedyńczych radców, nad któremi odbywa się głosowanie, w czem decyzje spraw podlegających zatwierdzeniu władzy nadzorczej, większością $^2/_3$ obecnych, innych zwykłą. Gdyby jednak żaden wniosek w głosowaniu większości nie uzyskał, zdaniem Wydziału zaś nie mogłaby być tak lub inaczej nie rozstrzygnięta, zarządza się głosowanie powtórnie, w którem wstrzymujących się od głosowania liczy się za nieobecnych, o ile mimo to quorum istnieje, a większość zwykłą w każdej sprawie uznaje się za wystarczającą. Jeżeli mimo to nie może być uchwalony budżet powiatu, uznaje się za uchwalony wniosek Wydziału. Większością głosów zarządzić Sejmik może głosowanie tajne oraz imienne.

Obrady Sejmiku są publiczne. Usunięcie publiczności powodowane być może jednak bądź niewłaściwem jej zachowaniem bądź drażliwością sprawy, gdy większość Sejmiku to uzna. Z obrad spisywany jest przez Sekretarza protokuł, odczytywany i przyjmowany przed zamknięciem Sejmiku, a następnie publikowany w streszczeniu obrad z dosłownem brzmieniem wszystkich uchwał. Uchwały, wkładające obowiązki na obywateli lub gminy albo udzielające im uprawnień, mają nazwę nakazów powiatowych.

W granicach ustawy nin. Sejmik rządzi się własnym regulaminem.

Art. 80. W razie wojny, zamachu stanu lub wogóle niemożności pełnienia przez Rząd Rzeczypospolitej obowiązku swego, Sejmiki powiatów tem dotknięte zbierają się z mocy prawa i wybierają po trzech delegatów do tymczasowego zarządu ziem odnośnych, stanowią wspólnie Rząd dla nich w całej jego pełnomocnictw rozciągłości z wyjątkiem prawa odstąpienia komukolwiek nad terytorjum tem zwierzchnictwa.

O ile przytem kadencja Sejmiku upływa, a funkcjonowanie Rządu normalne przywrócone nie jest, o dziesięć lat się przedłuża, poczem się zarówno Sejmiki, jak delegacja ich rozwiązuje.

Gdy zaś natomiast Rząd Rzeczypospolitej do czynności normalnych na rzeczonem terytorjum wraca, uprawnienia nadzwyczajne tym artykułem Sejmikom nadane, same przez się gasną.

Jeśli wypadek tym art. przewidziany części jeno powiatu dotyczy, ma moc swoją.

Część C

O WYŻSZYCH URZĄDZENIACH SAMORZĄDOWYCH i O ZASTOSOWANIU USTAWY

Tytuł I

O WOJEWÓDZTWACH

Art. 81. Obszary Rzeczypospolitej, ustawowo uznane jako wymagające urządzeń osobliwych, wyobrębnia się z działania 1-80 art. ust. nin. i urządza się jako województwa.

Ustanawia się województw osiem:

1. Miasto stołeczne Warszawa.
2. Wolne miasto Gdańsk.
3. Województwo Śląskie.
4. Województwo Lwowskie.
5. Województwo Tarnopolskie
6. Województwo Stanisławowskie.
7. Województwo Wołyńskie.
8. Ziemia Wileńska.

Każde województwo rządzi się własnym statutem, w trybie ustawodawczym ustanowionym.

Za taki statut uznaje się

a) względem wolnego miasta Gdańska ustawy Sejmu Ustawodawczego ratyfikujące autonomiczne urządzenia jego,

b) względem województwa Śląskiego ustawę konstytucyjną Sejmu Ustawodawczego o województwie Śląskiem,

c) względem województw Lwowskiego, Tarnopolskiego i Stanisławowskiego ustawę Sejmu Ustawodawczego z dnia 26.IX.1922 r.

Do czasu ustanowienia statutów wojewódzkich dla m. st. Warszawy i wojew. Wołyńskiego rządzone one są ustawami dotychczasowemi.

Do czasu ustanowienia statutu wojewódzkiego dla ziemi Wileńskiej rządzona ona jest ustawą niniejszą jako powiat.

Art. 82. Granice województw ustanawia się jak niżej:

1—3. M. st. Warszawy, w. m. Gdańska i wojew. Śląskiego dotychczas obowiązujące.

4. Wojew. Lwowskiego w granicach przez załącznik Nr. 2 określonych.

5. Wojew. Tarnopolskiego vel Podola w granicach gmin wymienionych w załączniku Nr. 2 do ust. nin.

6. Wojew. Stanisławowskiego pomiędzy granicami wojew. Lwowskiego i Tarnopolskiego oraz pow. Łemki a granicą państwową.

7. Wojew. Wołyńskiego pomiędzy granicami wojew. Lwowskiego i Tarnopolskiego oraz pow. Zamojskiego, Chełmskiego, Brzeskiego i Poleskiego a granicą państwową.

8. Ziemi Wileńskiej pomiędzy granicami pow. Inflanckiego, Białopola i Grodzieńskiego a granicą państwową.

Województwa Lwowskie i Tarnopolskie nie dzielą się na powiaty, lecz bezpośrednio na gminy, rządzące się według zasad art. 1—50 ust. nin. z tem, że władzę nad niemi sprawują w wypadkach, gdy ust. nin. przewiduje ją dla Wydz. pow., Wydziały wojewódzkie.

Województwa Stanisławowskie i Wołyńskie do czasu ustanowienia odrębnych statutów pozostają przy dotychczasowym podziale na gminy i powiaty z tem, że w wojew. Stanisławowskiem części dotychczasowych pow. Starosamborskiego i Liskiego łączy się z pow. Starosamborskim, część południową pow. Drohobyckiego łączy się z Turczańskim, wschodnia ze Stryjskim, część pow. Lwowskiego z Bóbreckim, Samborskiego i Rudzkiego z Żydaczowskim, część Buczackiego z Zaleszczyckim, Podhajeckiego, Złoczowskiego i Zborowskiego z Brzeżańskim, części pow. Trembowelskiego i Skałackiego z Husiatyńskim, w wojew. Wołyńskiem zaś części pow. Rawskiego łączy się z Sokalskim, Żółkiewskiego, Lwowskiego i Radziechowski z Kamioneckim, Złoczowskiego, Zborowskiego, Tarnopolskiego i Zbaraskiego z Brodzkim.

Tytuł II

O NACZELNEJ IZBIE GOSPODARCZEJ

Art. 83. W rok po ukonstytuowaniu na podstawie ust. nin. Sejmików powiatowych powołuje się Naczelną Izbę Gospodarczą w składzie stu osób.

Z tego 61 osobę powołuje się od Sejmików powiatowych, 14 od województw, 5 od miast Wilna, Lwowa, Łodzi, Poznania i Krakowa oraz 20 od instytucji gospodarczych ogólnokrajowych sposobem niżej rozwiniętym.

Wybory zarządza Rada Ministrów.

Kadencja Izby jest ta sama, co Sejmików powiatowych.

Naczelna Izba Gospodarcza sama weryfikuje swoje wybory.

Art. 84. Delegaci od miast Wilna, Lwowa, Łodzi, Krakowa i Poznania są wybierani przez odnośne rady gminne po jednym bezwzględną większością głosów, z pośród obywateli Rzeczypospolitej, mających prawo bierne wyborcze do Sejmu Rzeczypospolitej, przyczem w razie niedokonania prawomocnego wyboru za delegata uważa się odnośnego Wójta gminy.

Art. 85. Delegaci od województw są wybierani jak niżej:

1. Od m. st. Warszawy dwaj wybrani głosowaniem stosunkowem przez Radę Miejską, w ten sposób, że każdy wyborca głosuje na jednego kandydata, a za wybranych uznaje się tych, co najwięcej głosów uzyskali.

2. Od w. m. Gdańska wchodzi w skład Izby bez wyboru Komisarz Jeneralny Rzeczypospolitej w w. m. Gdańsku, względnie przezeń mianowany zastępca.

3. Od wojew. Śląskiego dwaj delegaci trybem ustalonym przez Sejm Wojewódzki z zastrzeżeniem proporcjonalności głosowania.

4—6. Od wojew. Lwowskiego, Tarnopolskiego i Stanisławowskiego po dwu delegatów, z czego po jednym od każdej z izb narodowościowych Sejmu wojew. zwykłą większością głosów.

7. Od wojew. Wołyńskiego do czasu uchwalenia statutu wojewódzkiego dwaj delegaci wybrani przez zarządzony przez Wojewodę zjazd wydziałów powiatowych województwa, w czem jeden od ich polskich, a drugi od ich ukraińskich członków.

8. Od wojew. Wileńskiego do czasu uchwalenia statutu wojewódzkiego jeden delegat, wybrany przez Sejmik bezwzględną większością.

Art. 86. Delegaci od Sejmików powiatowych są wybierani jak niżej:

Od Sejmików pow., mających bezwzględną większość radców w grupie wyborczej I, wybiera każdy Sejmik po jednym delegacie podobnie jak rady gminne miast Wilna, Lwowa i t. d.

O ile Sejmików takich jest więcej niż 40, wybór tym sposobem dokonywany jest tylko w czterdziestu Sejmikach, mających największą liczbę radców w grupie wyborczej I. Jeżeli przytem okaże się, że do wyboru uprawnione są w równym stopniu jeden lub więcej Sejmików nad tę liczbę, wskazuje za pierwszym razem Rada Ministrów, za następnemi Główny Wydział Samorządowy, które z pośród uprawnionych do tego systemu wyborów Sejmików pow. mają go zaniechać, na podstawie rozważenia, które z nich najbardziej są uprawnione do niżej wymienionych systemów wyborów.

Trzy Sejmiki poza wyżej wymienionemi, mające największą liczbę radców z grupy wyborców IV, z pośród dwu kandydatów przez nich Sejmikowi przedstawionych wybierają jednego na delegata do Naczelnej Izby Gospodarczej.

Z pośród pozostałych Sejmików sześć wybiera po jednym delegacie na przedstawienie dwu kandydatów przez radców z grupy wyborców III. Należą tu Sejmiki, mające poza wymienionemi wyżej największą liczbę radców z tej grupy.

Pozostałe Sejmiki wybierają po jednym delegacie na przedstawienie dwu kandydatów przez radców z grupy wyborców II.

Wybieranymi przez Sejmiki delegatami mogą być wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, mający prawo bierne wyborcze do Sejmu.

Art. 87. Od instytucji ogólnokrajowych gospodarczych delegaci do Naczelnej Izby Gospodarczej wybierani są jak niżej.

Za pierwszym razem Rada Ministrów, za następnemi Główny Wydział Samorządowy wskazuje 18 instytucji, uprawnionych do wyboru delegatów w skład Naczelnej Izby Gospodarczej, w czem 6 zrzeszeń z zakresu przemysłu, handlu, kredytu i rzemiosła, 6 zrzeszeń z zakresu rolnictwa, gospodarstwa wiejskiego, leśnictwa i t. p., 6 wreszcie zrzeszeń pracowniczych. W wyborze tych instytucji należy uwzględnić odcienia fachowe oraz ideowe, ażeby o ile możności były reprezentowane w Naczelnej Izbie Gospodarczej. Instytucję tą dokonywuje wyborów na prawomocnych walnych zgromadzeniach zwykłą większością z pośród obywateli Rzeczypospolitej, mających prawo bierne wyborcze do Sejmu. Nadto jeden delegat wybierany jest przez senaty akademickie wyższych szkół technicznych i handlowych, jeden przez senaty wyższych szkół gospodarstwa wiejskiego.

Art. 88. Do zakresu działania Naczelnej Izby Gospodarczej należy opinjowanie o projektach ustaw, wniesionych do Sejmu przez posłów lub mających być wniesionemi przez Rząd, gdy dotyczą zmian ustawy niniejszej, wnoszenie własnych projektów ustaw w tymże zakresie do Sejmu za pośrednictwem Głównego Wydziału Samorządowego oraz wypowiadanie dezyderatów w sprawie ustawodawstwa gospodarczego i socjalnego Rzeczypospolitej i polityki Rządu w zakresie gospodarczym, społecznym i samorządowym.

Art. 89. Przewodniczącym Naczelnej Izby Gospodarczej jest Prezes Rady Ministrów.

Zastępca przewodniczącego wybierany jest z pośród jej członków zwykłą większością głosów.

W posiedzeniach jej biorą udział z prawem zabierania głosu członkowie Głównego Wydziału Samorządowego.

Naczelna Izba Gospodarcza odbywa dwie sesje doroczne zwyczajne oraz nadzwyczajne na żądanie Rady Ministrów lub Głównego Wydziału Samorządowego, sama ustala regulamin sesji i obrad oraz djety delegatów.

Tytuł XVIII

O GŁOWNYM WYDZIALE SAMORZĄDOWYM

Art. 90. Najwyższa Izba Gospodarcza wybiera sześciu członków Głównego Wydziału Samorządowego w głosowaniu proporcjonalnem.

Nadto w skład Głównego Wydziału Samorządowego wchodzą ministrowie spraw wewnętrznych, rolnictwa i dóbr państwa, oświecenia publicznego, przemysłu i handlu, robót publicznych, pracy i opieki społecznej, zdrowia publicznego i skarbu, dyrektor Wyższej Uczelni Samorządowej i zastępca przewodniczącego Naczelnej Izby Gospodarczej.

Przewodniczącym Głównego Wydziału Samorządowego jest prezes Rady Ministrów, zastępcą — zastępca przewodniczącego Naczelnej Izby Gospodarczej, sekretarzem przedstawiciel samorządowych zrzeszeń pracowniczych, wybrany sposobem tymże, co delegaci instytucji do Naczelnej Izby Gospodarczej.

Art. 91. Główny Wydział Samorządowy

a) przygotowuje materjał i wnioski pod obrady Naczelnej Izby Gospodarczej i wykonywa jej uchwały,

b) zatwierdza uchwały Sejmików pow., wymagające tego, i udziela wskazówek Sejmikom w zakresie wykonywania ich czynności (p. art. 92),

c) organizuje wzgl. dotuje instytucje służące zaspokojeniu potrzeb Sejmików pow. w zakresie inwestycji, kredytu, oświaty samorządowej i t. p., w szczególności zakłada lub przejmuje od akcjonarjuszy dotychczasowych Bank Komunalny i tworzy wyższą Uczelnię Samorządową oraz Kasę Emerytalną Funkcjonarjuszy Samorządowych.

W celu wykonywania postanowień swoich i celem dostarczenia pomocy wymienionej Sejmikom lub Wydziałom pow. Główny Wydział Samorządowy organizuje Biuro Głównego Wydziału Samorządowego pod zwierzchnictwem zastępcy przewodniczącego Wydziału.

Art. 92. Główny Wydział Samorządowy sprawuje władzę nadzorczą nad powiatami, a w wypadkach, statutami wojewódzkiemi przewidzianych, nad województwami. Do czasu uchwalenia statutów wojewódzkich dla m. st. Warszawy i województwa Wołyńskiego na Główny Wydział Samorządowy przelewa się czynności nadzorcze, dotychczas względem nich przysługujące Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, w stosunku zaś do województwa Wileńskiego te same, co wobec powiatów.

Zatwierdzeniu Głównego Wydziału Samorządowego podlegają uchwały Sejmików powiatowych w tymże zakresie, co Wydziałowi powiatowemu względem gmin, jak to art. 36 ust. nin określa.

Główny Wydział Samorządowy jedynie jest uprawniony do udzielania wskazówek w ramach ustawy niniejszej i innych Starostom i Wydziałom powiatowym w drodze okólników, instrukcji i t. d. Inne władze Rzeczypospolitej, jak ministerstwa, urzędy i t. d., nie mogą tego czynić poza jego pośrednictwem.

Art. 93. Główny Wydział Samorządowy określa obo-

wiązek gmin, powiatów oraz w ramach statutów wojewódzkich województw do utrzymania i zabezpieczenia wspólnej instytucji kredytowej, której ustala szczegółowy statut, zadania i uprawnienia oraz mianuje zarząd, w którego skład wchodzi Komisarz Wydziału, z tem że prawa rady tejże instytucji przysługują Wydziałowi.

W tym celu Główny Wydział Samorządowy może przejąć w porozumieniu z dotychczasowymi akcjonarjuszami Polski Bank Komunalny, odpowiednio rozszerzając uprawnienia jego i gwarancje finansowe samorządu.

Niezależnie od tego prawo mianowania Komisarza rządowego do Polskiego Banku Komunalnego przechodzi na Główny Wydział Samorządowy z chwilą ukonstytuowania się jego.

Art. 94. Ustawa o Polskiej Dyrekcji Ubezpieczeń Wzajemnych ulega o tyle zmianie, że w miejsce wyborów Rady jej i w jej prawa wstępuje Główny Wydział Samorządowy, na który jednocześnie przelewa się uprawnienia, tąż ustawą przewidziane dla Ministerstwa Skarbu.

Głównemu Wydziałowi Samorządowemu przysługuje prawo zatwierdzania nakazów powiatowych, wprowadzających przymus w zakresie ubezpieczeń rzeczowych, dotychczas dobrowolnych, z powierzeniem prowadzenia ich Polskiej Dyrekcji Ubezpieczeń Wzajemnych.

Zmiany ustawy, dotyczące organizacji jej centralnej i organów jej lokalnych, będą na przyszłość dokonywane przez Naczelną Izbę Gospodarczą samoistnie.

Art. 95. Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnem funkcjonarjuszów państwowych i zawodowych wojskowych z r. 1923 rozciąga się na wszystkich funkcjonarjuszów państwowych i samorządowych z wyboru i mianowania, otrzymujących stałe wynagrodzenie z kas gminnych, powiatowych i w granicach statutów wojewódzkich z kas wojewódzkich.

W celu wykonywania odnośnych obowiązków przy Głównym Wydziale Samorządowym tworzy się Kasę Emerytalną Funkcjonarjuszów Samorządowych, do której przelewane są przewidziane art. 7 tejże ustawy potrącenia od ich uposażeń, a która pełni wobec nich przewidziane tąż ustawą świadczenia. Niedobory Kasy są rozkładane przez Główny Wydział Samorządowy pomiędzy gminy, powiaty, wzgl. województwa, w stosunku procentowym do ich budżetów osobowych.

Zarząd Kasy, składający się z 9 osób, wybierany jest przez sekretarzy powiatowych na okres kadencji samorządowej na umyślnie zwoływanym przez Główny Wydział Samorządowy zjeździe ich, a na czele ma sekretarza Głównego Wydziału Samorządowego, działa zaś pod kierunkiem i nadzorem Głównego Wydziału Samorządowego.

W miejsce tworzenia powyższej Kasy Główny Wydział Samorządowy może przejąć w porozumieniu z dotychczaso-

wymi właścicielami Kasę Emerytalną Pracowników Komunalnych, odpowiednio zmieniając uprawnienia jej i organizację.

Jednocześnie z tem ustają w stosunku do odnośnej kategorji pracowników obowiązki Zakładu pensyjnego we Lwowie, a Ubezpieczalni Krajowej w Poznaniu z obowiązkiem dokonania z tytułu ich rozrachunku z Kasą Emerytalną, tym art. ustanowioną.

Ustala się zaliczanie funkcjonarjuszom samorządowym do uzyskiwania świadczeń z Kasy Emerytalnej lat, strawionych w służbie państwowej, i odwrotnie, bez rozrachunków.

Art. 96. Główny Wydział Samorządowy tworzy Wyższą Uczelnię Samorządową zgodnie z ustawą z d. 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich z pominięciem art. 4 tejże ustawy i z przekazaniem praw Ministra Oświecenia, określonych jej art. 5, Głównemu Wydziałowi Samorządowemu.

Art. 97. Główny Wydział Samorządowy celem wspierania powiatów lub gmin, niemogących podołać obowiązkom swym, zwłaszcza w zakresie opieki społecznej, wskutek powodowanych ubóstwem ludności lub klęską niedoborów budżetowych, pobiera od każdego powiatu 1% jego zwyczajnego budżetu rocznego na fundusz wyrównawczy, zarządza nim i rozdziela go, przeznaczając ewentualne pozostałości na cele i urządzenia opieki społecznej.

Połowę sumy wpłaconej na fundusz wyrównawczy powiaty mają prawo odzyskiwać od gmin w obrębie ich położonych.

Art. 98. Głównemu Wydziałowi Samorządowemu przysługuje prawo zakładania przedsiębiorstw, biur i instytucji, bądź obsługujących samorząd powiatowy (celem wspólnych zakupów lub komisów, porad specjalnych, pośrednictwa pracy, wydawnictw, kursów i t. p.), bądź przekraczających możności finansowe lub techniczne poszczególnych powiatów (zakłady specjalnej opieki społecznej, szpitale dla specjalnych chorych, szkoły dla upośledzonych fizycznie lub umysłowo i t. d.)

Koszta prowadzenia tych przedsięwzięć, jak również budżety instytucji i fundusze, przewidziane art. 93—97, wchodzą do budżetu Głównego Wydziału Samorządowego, jako części składowe.

Art. 99. Budżet Naczelnej Izby Gospodarczej, Głównego Wydziału Samorządowego, Biura i instytucji Wydziału uchwala Naczelna Izba Gospodarcza na projekt Głównego Wydziału Samorządowego.

Fundusze, niezbędne na pokrycie wydatków stąd wynikających, uzyskuje się z repartycji ich pomiędzy reprezentowane w Naczelnej Izbie Gospodarczej województwa, powiaty i gminy wiejskie w stosunku do ich w Izbie tej reprezentacji.

Tytuł IV

POSTANOWIENIA WYKONAWCZE

Art. 100. Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Ustawa w całości rozciąga się na obszar Rzeczypospolitej określony art. 52 ust. nin., na pozostały zaś obszar z zastrzeżeniem zawartem w art. 81 i 82 ust. nin.

Równocześnie tracą moc prawną ustawy i rozporządzenia z nią niezgodne.

Wykonanie ustawy powierza się Prezesowi Rady Ministrów w porozumieniu z odnośnymi Ministrami.

Załącznik Nr. 1

do artykułu 52-go projektu ustawy samorządowej o obszarze powiatów

1. Powiat Kaszuby, siedziba władz powiatowych w Kartuzach, ma składać się z powiatów dotychczasowych Puckiego i Kartuskiego w całości, części zachodniej powiatu Kościerskiego i północnej Chojnickiego. Granica ma biedz przez powiat dotychczasowy Chojnicki od jeziora Churzykowskiego przy zgięciu na południe od leśnictwa Chotzenmühl i dalej ku północnemu wschodowi na północ od wsi Koniczki i Giełdan przez jezioro Trzemeszno do rzeki Niechwarzy i z jej biegiem, aż pomiędzy wsiami Pustki a Miedzno do granicy powiatu w punkcie zetknięcia się jej z rzeką Czarnąwodą; przez powiat Kościerski od punktu południowej granicy jego w miejscu przejścia 18° dł. geogr. do występu wschodniego terytorjum Wolnego Miasta przy rzece Wetcisa. Gdzie wytyczona linja przecina obwody głosowania, uzgadniana jest z ich granicą południową, wzgl. wschodnią.

2. Powiat Kociewie, siedziba władz powiatowych w Grudziądzu, ma składać się z dotychczasowych powiatów Grudziądzkiego miejskiego i wiejskiego, Tczewskiego, Gniewskiego i Starogardzkiego w całości, z części wschodniej powiatu Kościerskiego i Świeckiego. Przez powiat Świecki granica przechodzi rzeką Czarnąwodą. Gdy przecina ona obwody głosowania, odchylana jest do ich granicy w kierunku zachodnim.

3. Powiat Bory, siedziba władz powiatowych w Chojnicach, ma składać się z dotychczasowego powiatu Tucholskiego, części południowej powiatu Chojnickiego i zachodniej Świeckiego. Przez powiat Świecki granica ma biedz rzeką Czarnąwodą (p. w.) i następnie wzdłuż kolei żelaznej Bydgoszcz-Tczew z odchyleniem, gdzie przecina obwody głosowania, ku zachodowi.

4. Powiat Krajna, siedziba władz powiatowych w Bydgoszczy, ma składać się z dotychczasowych powiatów Bydgoskiego miejskiego, Sępolińskiego i Wyrzyskiego w całości, części powiatu Świeckiego pomiędzy Wisłą, koleją Bydgoszcz-Tczew a rzeką Czarnąwodą, części powiatu Chodzieskiego położonej na północ od Noteci i powiatu Bydgoskiego wiejskiego za wyłączeniem części jego południowo-wschodniej.

Granica przez powiat dotychczasowy Bydgoski wiejski ma biedz od jeziora Jezuickiego do Wisły na zachód od wsi Emiljanowo, Wypalanki i Otterowo z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku zachodowi.

5. Powiat Chełmiński, siedziba władz powiatowych w Toruniu, ma składać się z dotychczasowych powiatów Toruńskiego miejskiego i wiejskiego, Wąbrzeskiego i Chełmińskiego w całości oraz z części zachodniej powiatu Brodnickiego. Granica przez powiat dotychczasowy Brodnicki ma biedz od rzeki Drwęcy rzeką Lutryną do jeziora Wąsińskiego, a stąd do jeziora Sossnoer na wschód od wsi Czekanowa z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku wschodowi.

6. Powiat Dobrzyński, siedziba władz powiatowych w Lipnie, ma składać się z dotychczasowego powiatu Lipińskiego za wyłączeniem gmin Szpetal i Oleszno oraz z gmin dotychczasowych Dobrzyń, Sokołowo, Płonne, Żale, Chrostkowo i Gujsk powiatu Rypińskiego.

7. Powiat Kujawy, siedziba władz powiatowych we Włocławku, ma składać się z dotychczasowych powiatów Włocławskiego i Nieszawskiego w całości, gmin Szpetal i Oleszno powiatu Lipińskiego, gminy Duninów oraz obwodu głosowania wraz z Białotarskiem w powiecie Gostyńskim, gminy Skulskawieś powiatu Słupeckiego oraz z gmin Lubotyń i Izbica powiatu Kolskiego w całości oraz części gmin Sępolno, Czołowo, Krzykosy i Kłodawa. Granica przez powiat Kolski biedz ma od okolic południowych Sępolna w kierunku południowo- wschodnim na południe od wsi Mąkolna i Wrzący Wielkiej do wsi Zabłocia i stamtąd w kierunku m. Przedcza z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku południowi, wzgl. wschodowi.

8. Powiat Inowrocławski, siedziba władz powiatowych w Inowrocławiu, składać się ma z dotychczasowych powiatów Inowrocławskiego i Strzelińskiego w całości oraz z części wschodnich powiatów Szubińskiego i Mogilnickiego i południowo-wschodniej Bydgoskiego wiejskiego. Granica ma biedz przez powiat Szubiński od okolic jeziora Jezuickiego rzeką Notecią ku południowi do jeziora Ptórkowskiego z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku wschodowi, przez powiat zaś Mogilnicki na zachód od wsi Pakość, Trląg, Strzelce, na południe od Gębic przywierając do granicy powiatu Strzelińskiego z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku zachodowi.

9. Powiat Pałuki, siedziba władz powiatowych w Wągrowcu, składać się ma z dotychczasowych powiatów Wągrowieckiego i Żnińskiego w całości, części Chodzieskiego, położonej na południe od rzeki Noteci i części Czarnkowskiego, położonej na wschód od przedwojennej granicy jego z powiatem Wieleńskim, części zachodniej powiatu Szubiń-

skiego oraz części północnej powiatu Obornickiego; przez powiat Obornicki granica ma biedz na południe od wsi Boruszyn, Ludomy, Studzieniec i Włókno z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku południowi.

10. Powiat Poznański, siedziba władz powiatowych w Poznaniu, składać się ma z dotychczasowych powiatów Poznańskiego miejskiego i zachodniego, Międzychodzkiego, Nowotomyskiego, Szamotulskiego i Grodziskiego w całości, z części zachodniej powiatów Czarnkowskiego, Poznańskiego wschodniego i Średzkiego, południowej Obornickiego i północnej Śremskiego. Przez powiat Śremski granica ma biedz tuż na południe od kolei Czempin-Śrem i dalej ku wschodowi Wartą z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku południowi, przez Poznański wschodni na zachód od wsi Kołaty i Góry z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku zachodowi, przez Średzki na wschód od drogi z Kostrzynia do Środy i kolei od Środy ku Jarocinowi z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku wschodowi.

11. Powiat Kościański, siedziba władz powiatowych w Lesznie, składać się ma z dotychczasowych powiatów Wolsztyńskiego, Śmigielskiego, Kościańskiego, Leszczyńskiego, Gostyńskiego i Rawickiego w całości oraz z części południowej powiatu Śremskiego.

12. Powiat Jarociński, siedziba władz powiatowych w Jarocinie, składać się ma z powiatów dotychczasowych Jarocińskiego, Koźmińskiego, Pleszewskiego, Krotoszyńskiego w całości oraz z części północnych powiatów Odolanowskiego i Ostrowskiego. Granica przez powiat Odolanowski ma biedz na południe od wsi Sulmierzyce, Daniszyn, Radłów z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku południowi, przez Ostrowski na północ od kolei Ostrów-Kalisz z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku północy.

13. Powiat Gnieźnieński, siedziba władz powiatowych w Gnieźnie, składać się ma z powiatów dotychczasowych Gnieźnieńskiego, Witkowskiego i Wrzesińskiego w całości, wschodnich części powiatów Poznańskiego i Średzkiego oraz z części zachodniej powiatu Mogilnickiego.

14. Powiat Koniński, siedziba władz powiatowych w Koninie, składać się ma z gmin dotychczasowych Wilczagóra, Kleczew, Ostrowite, Kazimierz, Młodojewo, Ciążeń i Słupca powiatu Słupeckiego, części powiatu Konińskiego położonej na północ od gmin Dąbroszyn, Tuliszków i Władysławów oraz części południowej powiatu Kolskiego wyjąwszy gminy Brudzew i Koźmin.

15. Powiat Kaliski, siedziba władz powiatowych w Kaliszu, składać się ma z części południowej powiatu Słupeckiego, gmin Dąbroszyn, Tuliszków i Władysławów powiatu Konińskiego, gmin Brudzew i Koźmin powiatu Kolskiego, części

powiatu Kaliskiego położonej na północ od gmin Godziesze Iwanowice i Staw oraz części powiatu Tureckiego, położonej na zachód od rzeki Warty, z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku wschodowi.

16. Powiat Ostrowski, siedziba władz powiatowych w Ostrowiu, składać się ma z powiatów dotychczasowych Ostrzeszowskiego i Kępińskiego w całości, z części południowych powiatów Ostrowskiego i Odolanowskiego oraz z gmin dotychczasowych Bolesławiec, Czastary, Dzietrzkowice, Naramice, Sokolniki, Wieruszów, Lututów, Galewice powiatu Wieluńskiego.

17. Powiat Sieradzki, siedziba władz powiatowych w Sieradzu, składać się ma z południowej części dotychczasowego powiatu Kaliskiego, powiatu Sieradzkiego z wyjątkiem gminy Zduńska Wola, gmin Niemysłów, Grzybki i Lubola powiatu Tureckiego, gmin Dąbrowa Widawska, Dąbrowa Rusiecka, Chociw, Wygiełzów i Dzbanki powiatu Łaskiego oraz gmin Skrzynno, Konopnica, Radoszewice, Kiełczygłów i Semkowice powiatu Wieluńskiego.

18 Powiat Łęczycki, siedziba władz powiatowych w Kutnie, składać się ma z części wschodniej dotychczasowego powiatu Tureckiego, z części wschodniej powiatu Łęczyckiego (bez m. Ozorkowa z okolicą i gmin Piątek, Balków, Rogóźno), z powiatu Kucińskiego, wyjąwszy gminę Plecką Dąbrowę, oraz części południowej powiatu Gostyńskiego. Przez okolicę m. Ozorkowa rozumie się obszar, niesięgający na wschodzie drogi Modlna-Skotniki, na zachodzie zakreślony Bzurą do Chociszewa, stąd pod Parzęczew i Wróblew z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku północy. Przez powiat Gostyński granica przechodzi od Białotarska tuż na południe od Gostynina i drogi Gostynin-Gąbin i na wschód od drogi Gąbin-Lwówek do Żychlina wzdłuż granic odnośnych obwodów głosowania.

19. Powiat Łódzki, siedziba władz powiatowych w Łodzi, składać się ma z dotychczasowego powiatu Łódzkiego, m. Ozorkowa z okolicą, gminy Zduńskiej Woli,. części północnej powiatu Łaskiego oraz gmin Dobra, Lipiny, Brzeziny, Gałkówek, Długie i Mikołajów i m. Stryków pow. Brzezińskiego i części gmin Łaznów i Będków położonej na zachód od kolei Wiedeńskiej z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku wschodowi.

20. Powiat Rawski, siedziba władz powiatowych w Tomaszowie, składać się ma z części południowej dotychczasowego powiatu Brzezińskiego, gminy Golesze i części gminy Bogusławice powiatu Piotrkowskiego, powiatu Rawskiego z wyjątkiem gmin Wałowice, Marjanów, Starawieś, Lubania i Góra oraz wschodniej części powiatu Opoczyńskiego wyjąwszy gminy Owczary, Radonia, Niewierszyn, Wielka wola, Topoli-

ce, Machorzy i Sworzyce. Przez gminę Bogusławice granica przechodzi na wschód od kolei Wedeńskiej z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku wschodowi.

21. Powiat Piotrkowski, siedziba władz powiatowych w Piotrkowie, składać się ma z dotychczasowego powiatu Piotrkowskiego oprócz gminy Golesze i części gminy Bogusławice, części zachodniej powiatu Opoczyńskiego, gmin Przedbórz, Skotniki, Czermno, Ruda Maleniecka, Pijanów, Góry Mokre i Dobromierz powiatu Koneckiego, części północnej dotychczasowego powiatu Radomskiego (Radomsko) w składzie gmin Pajeczno, Brzeźnica, Rząśnia, Sulmierzyce, Zamoście, Brodzice, Dobryszyce, Radziechowice, Gosławice, Radomsko, Przerąb, Dmienin, Masłowice, Wielgomłyny i Kobiele oraz gminy Zelów powiatu Łaskiego.

22. Powiat Częstochowski, siedziba władz powiatowych w Częstochowie, składać się ma z dotychczasowego powiatu Częstochowskiego, części południowej powiatów Wieluńskiego i Radomskiego, Włoszczowskiego bez gminy Słupia, gmin Ogrodzieniec, Pilica, Kidów i Krzepice powiatu Olkuskiego oraz części północnej powiatu Będzińskiego włącznie do gmin Kromołów, Poręba Mrzygłodzka, Pińczyce, Koziegłowy i Rudnik Wielki.

23 Powiat Dąbrowski, siedziba władz powiatowych w Będzinie, składać się ma z południowej części dotychczasowego powiatu Będzińskiego oraz gmin Olkusz, Rabsztyn, Bolesław i Sławków powiatu Olkuskiego.

24. Powiat Oświecimski, siedziba władz powiatowych w Białej, składać się ma z dotychczasowego powiatu Oświecimskiego, części północnej powiatu Bielskiego oraz części zachodniej Chrzanowskiego. Przez powiat Chrzanowski granica przechodzi w przedłużeniu ku północy granicy powiatu Oświecimskiego, dalej na południe od wsi Zagórze i Bolęcina, wreszcie granicą zachodnią powiatu sądowego Krzeszowickiego. Przez powiat Bialski granica przechodzi na północ od wsi Bystrej i Wilkowca z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku północy.

25. Powiat Podhale, siedziba władz powiatowych w Nowym Sączu, składać się ma z dotychczasowych powiatów Żywieckiego, Nowotarskiego, Spisko-Orawskiego w całości, z części powiatu Wadowickiego na południe od wsi Brzezinki, m. Andrychowa, wsi Zawadki, Łękawicy, m. Kalwarji i Lanckorony, części powiatu Myślenickiego na południe od wsi Trzebuni, Stróży, Poremby, części powiatu Wielickiego na południe od wsi Poznachowic górnych, części pow. Limanowskiego na południe od wsi Szczyrzyc, Rupniowa, Młynrego, Jaworzna, Strzeszyc, Sechnowa, części powiatu Brzeskiego na południe od wsi Tymowej, Tworkowej, Zdonia, Słonej oraz części powiatu Nowosądeckiego na zachód od wsi

Maciejowej, Łabowic i Wielkiej Wierzchomli, z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku południowi, względnie zachodowi.

26. Powiat Krakowski, siedziba władz powiatowych w Krakowie, ma składać się z dotychczasowych powiatów Krakowskiego miejskiego i wiejskiego, Podgórskiego i Bocheńskiego w całości, z części wschodniej powiatu Chrzanowskiego, oraz z części północnej powiatów Wadowickiego, Myślenickiego, Wielickiego i Limanowskiego.

27. Powiat Miechowski, siedziba władz powiatowych w Miechowie, ma składać się z dotychczasowego powiatu Miechowskiego w całości, części wschodniej powiatu Olkuskiego, części południowej Pińczowskiego (wyjąwszy gminy Pińczów i Kliszów), gminy Słupia powiatu Włoszczowskiego oraz gmin Mstyczów, Sędziszów, Wodzisław i Nawarzyce powiatu Jędrzejowskiego.

28. Powiat Tarnowski, siedziba władz powiatowych w Tarnowie, ma składać się z powiatów dotychczasowych Tarnowskiego, Dąbrowskiego, Pilzeńskiego i Ropczyckiego w całości, z części północnej powiatu Brzeskiego, z dotychczasowych powiatów sądowych Ciężkowickiego, Radomyskiego i Frysztackiego oraz z części północnej powiatów Jasielskiego i Gorlickiego Przez powiat Gorlicki granica biedz ma południową granicą powiatu Bieckiego sądowego i dalej na południe od wsi Łużna z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku południowi, przez Jasielski na wschód od wsi Czermnej i Święcan z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku wschodowi.

29. Powiat Posanie, siedziba władz powiatowych w Tarnobrzegu, ma składać się z powiatów dotychczasowych Tarnobrzeskiego, Niskiego i Kolbuszowskiego w całości oraz z powiatu sądowego Mieleckiego.

30. Powiat Sandomierski, siedziba władz powiatowych w Sandomierzu, ma składać się z powiatów dotychczasowych Sandomierskiego i Opatowskiego w całości i południowej części powiatów Stopnickiego (wyjąwszy gminy Busk, Szaniec, Chmielnik, Gnojno, Potok, Drugnia i Maleszowa) oraz Iłżeckiego (gminy Pętkowice, Ciszyca górna, Pawłowice, Solec i Dziurków).

31. Powiat Sto Krzyski, siedziba władz powiatowych w Kielcach, ma składać się z powiatu dotychczasowego Kieleckiego, północnej części powiatów Jędrzejowskiego, Pińczowskiego i Stopnickiego, części wschodniej powiatu Koneckiego wyjąwszy gminę Szydłowiec oraz z gmin powiatu Iłżeckiego Skarżysko, Mirzec, Wielkawieś, Wierzbnik, Tarczek, Rzepin.

32. Powiat Radomski, siedziba władz powiatowych w Radomiu, ma składać się z gminy Szydłowiec powiatu

Koneckiego, gmin Iłża, Błaziny, Sienno, Lipsko, Rzeczniów, Wierzchowiska, Krzyżanowice, Łaziska, Miechów i Ciepielów powiatu Iłżeckiego, powiatu Radomskiego z wyjątkiem gmin Potworów, Radzanów, Białobrzegi i Stromiec oraz powiatu Kozienickiego z wyjątkiem gmin Grabów nad Pilicą, Rozniszew, Trzebień, Sieciechów, Sarnów, Góra Puławska, Oblasy i Gniewoszów.

33. Powiat Janowski, siedziba władz powiatowych w Kraśniku, ma składać się z powiatu dotychczasowego Janowskiego po wyłączeniu gminy Chrzanów, gmin Kamień, Opole i Rybitwy powiatu Puławskiego oraz gmin Kocudza i Huta Krzeszowska powiatu Biłgorajskiego.

34. Powiat Lubelski, siedziba władz powiatowych w Lublinie, składać się ma z powiatu dotychczasowego Lubelskiego w całości, powiatu Lubartowskiego wyjąwszy gminy Ludwin, Wielkie, Rudno i Chudowola, gmin Garbów i Godów powiatu Puławskiego, gminy Brzeziny powiatu Chełmskiego, powiatu Krasnostawskiego z wyjątkiem gmin Rudka i Czajki, z gminy Nielisz powiatu Zamojskiego, gmin Milanów, Siemień i Suchowola powiatu Radzyńskiego oraz gmin Parczew, Tyśmienica, Ostrów i Dębowa Kłoda powiatu Włodawskiego.

35. Powiat Puławski, siedziba władz powiatowych w Puławach, składać się ma z północnej części dotychczasowego powiatu Puławskiego, gmin Wielkie, Rudno i Chudowola powiatu Lubartowskiego, gmin Łysobyki, Kock, Białobrzegi, Serokomla, Wojcieszków, Gułów, Radoryż, Jarczew, Stanin i Mysłów powiatu Łukowskiego, południowej części powiatu Garwolińskiego do gmin Sobolew, Żelechów, Maciejowice włącznie, gminy Chotcza powiatu Iłżeckiego oraz gmin Sieciechów, Sarnów, Góra Puławska i Oblasy powiatu Kozienickiego.

36. Powiat Łukowski, siedziba władz powiatowych w Siedlcach, składać ma się z gmin dotychczasowego powiatu Łukowskiego Tuchowicz, Dąbie, Łuków, Celiny, Krasusy, Jakusze, Trzebieszów, Gołąbki, Skrzyszew i Ulan; części zachodniej powiatu Radzyńskiego (gmin Kąkolewnica, Radzyń, Biała); gmin Przesmyki, Czuchleby, Łosice i Olszanka powiatu Konstantynowskiego; z dotychczasowego powiatu Siedleckiego z wyjątkiem gmin Wodynie i Żeliszew; powiatu Sokołowskiego w całości; oraz m. Węgrowa i gmin Ruchna, Borze, Grębków, Korytnica, Wyszków, Jaczew, Starawieś, Prostyń i Miedzna powiatu Węgrowskiego.

37. Powiat Mazowiecki, siedziba władz powiatowych w Mińsku, składać się ma z dotychczasowego powiatu Mińskiego Mazowieckiego w całości, części północnej powiatu Garwolińskiego, części wschodniej powiatu Węgrowskiego, części południowej powiatu Radzymińskiego (z wyjątkiem

gmin Małopole, Zabrodzie, Kamieńczyk), gmin Zagóźdź, Wawer, Okuniew i Bródno powiatu Warszawskiego do granic wschodnich „wielkiej Warszawy", gminy Prawdy powiatu Łukowskiego oraz gmin Żeliszew i Wodynie powiatu Siedleckiego.

38. Powiat Czerski, siedziba władz powiatowych w Grójcu, składać się ma z dotychczasowego powiatu Grójeckiego w całości, części północnej powiatów Radomskiego i Kozienickiego, części wschodniej powiatu Rawskiego (gminy Góra, Lubania, Starawieś) oraz gmin Wilanów, Jeziorna, Nowo-Iwiczna i Piaseczno powiatu Warszawskiego do granic południowych „wielkiej Warszawy".

39. Powiat Warszawski, siedziba władz powiatowych w Grodzisku, składać się ma z dotychczasowego powiatu Błońskiego w całości, gminy Marjanów powiatu Rawskiego, gmin Kowiesy, Grzymkowice, Korabiewice powiatu Skierniewickiego, gmin Zaborów, Ożarów, Pruszków powiatu Warszawskiego do granic zachodnich „wielkiej Warszawy" oraz gmin Kampinos, Tułowice, Łazy, Chodaków, Szymanów i m. Sochaczewą powiatu Sochaczewskiego.

40. Powiat Łowicki, siedziba władz powiatowych w Łowiczu, składać się ma z dotychczasowego powiatu Łowickiego w całości, części wschodnich powiatów Gostyńskiego, Kucińskiego i Łęczyckiego, części zachodnich powiatów Sochaczewskiego i Skierniewickiego oraz części północnych powiatów Rawskiego i Brzezińskiego. Przez powiat Gostyński granica przechodzi wschodnią granicą gminy Czermno.

41. Powiat Stare Mazowsze. siedziba władz powiatowych w Płocku, składać się ma z dotychczasowego powiatu Płockiego w całości, Sierpskiego z wyjątkiem gmin Żuromin i Gutkowo, części zachodniej powiatu Płońskiego (m. Płońska, gmin Sochocin, Sarbiewo, Strożęcin, Sarnowo, Wójty Zamoście, Naruszewo, Wychódź, Sielce), części północnej powiatu Gostyńskiego oraz gmin Ratowo i Mostowo powiatu Mławskiego.

42. Powiat Michałowski, siedziba władz powiatowych w Brodnicy, składać się ma z dotychczasowych powiatów Lubawskiego i Działdowskiego w całości, części wschodniej powiatu Brodnickiego, części północnej powiatu Rypińskiego, gmin Rozwozin, Zieluń, Niechłonin i Zielona powiatu Mławskiego oraz gminy Żuromin powiatu Sierpskiego.

43. Powiat Zawkrzyński, siedziba władz powiatowych w Mławie, składać się ma z dotychczasowego powiatu Ciechanowskiego w całości, Mławskiego z wyjątkiem gmin Rozwozin, Zieluń, Niechłonin, Zielona, Ratowo i Mostowo; m. Makowa oraz gmin Płoniawy, Karniewo, Perzanowo, Sieluń, Sielc i Smrock powiatu Makowskiego, m. Przasnysza i gmin Janów, Bugzy Płoskie, Dzierzgowo, Chojnowo, Krzy-

nowłoga Wielka, Krzynowłoga Mała i Karwacz powiatu Przasnyskiego, gminy Modzele powiatu Płońskiego gmin Gołębie i Kozłowo pow. Pułtuskiego. i gminy Gutkowo pow. Sierpskiego

44. Powiat Zakroczymski, siedziba władz powiatowych w Nowym Dworze, składać się ma z dotychczasowego powiatu Pułtuskiego wyjąwszy gminy Gołębie i Kozłowo, części wschodniej powiatu Płońskiego (gmin Załuski, Szumlin, Błędowko i Pomiechowo oraz m. Zakroczym), gminy Głusk powiatu Sochaczewskiego, części północnej powiatu Warszawskiego (od granic wielkiej Warszawy), gmin Małopole, Zabrodzie i Kamieńczyk powiatu Radzymińskiego, gmin Szczawin i Goworowo powiatu Ostrołęskiego i części zachodniej powiatu Ostrowskiego (m. Ostrowia i gmin Brańszczyk, Długosiodło, Poręba, Komorowo, Jasienica i Orło).

45. Powiat Wysokie Mazowsze, siedziba władz powiatowych w Łomży, składać się ma z dotychczasowego powiatu Łomżyńskiego wyjąwszy gminę Nowogród, powiatu Wysokiego Mazowieckiego z wyjątkiem m. Tykocin i gmin Stelmachowa i Kowalewszczyzny, części południowej powiatu Ostrołęskiego (gmin Czerwin i Piski), części wschodniej powiatu Ostrowskiego, części zachodniej powiatu Szczuczyńskiego (gmin Szczuczyn, Grabowo, Wąsosz i Radziłów) oraz gmin Jedwabno, Kubra, Rogienice i Stawiski powiatu Kolneńskiego.

46. Powiat Kurpie, siedziba władz powiatowych w Ostrołęce, składać się ma z części północnej dotychczasowego powiatu Ostrołęskiego, części zachodniej Kolneńskiego, wschodniej Przasnyskiego, gminy Nowogród powiatu Łomżyńskiego oraz gmin Krasnosielc i Sypniewo powiatu Makowskiego.

47. Powiat Pojezierze, siedziba władz powiatowych w Suwałkach, składać się ma z dotychczasowego powiatu Suwalskiego i Sejnejskiego w całości, m. Augustowa i gmin Dowspuda, Szczebro-Olszanka, Kolnica, Bargłów i Sztabin powiatu Augustowskiego oraz części północnej powiatu Sokólskiego. Granica w powiecie Sokólskim przechodzi granicą obwodów głosowania na południe od kolei Augustów-Grodno, a na zachód od Nowego Dworu.

48. Powiat Grodzieński, siedziba władz powiatowych w Grodnie, składać się ma z dotychczasowego powiatu Grodzieńskiego wyjąwszy gminę Porzecze, części wschodniej powiatu Sokólskiego do linji Nowy Dwór-Kuźnica-Odelsk z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku wschodowi, części wschodniej powiatu Augustowskiego, powiatu Wołkowyskiego wyjąwszy gminy Tarnopol, Zelwa, Międzyrzecze, Sławatycze, Zelzin i Łysków oraz gmin Sobakińce, Zabłoć, Tarnów, Wasiliszki, Nowy Dwór, Ostrzyna, Lack, Szczucin, Lebioda. Żołudek, Orla i Różanka powiatu Lidzkiego.

49. Powiat Inflancki, siedziba władz powiatowych w Duniłowiczach, składać się ma z dotychczasowych powiatów Dziśnieńskiego i Duniłowickiego w całości, gmin Kościeniewicze, Krzywicze i Dołhinów powiatu Wilejskiego oraz gmin Brasław, Opsa, Plussa, Słobódka, Dryświaty i Borówka powiatu Brasławskiego.

50. Powiat Białopole, siedziba władz powiatowych w Lidzie, składać się ma z dotychczasowych powiatów Oszmiańskiego i Wołożyńskiego w całości, Wilejskiego z wyjątkiem gmin Kościeniewicze, Krzywicze i Dołhinów, Stołpeckiego z wyjątkiem gmin Zasule, Stołpce i Świeżeń, gmin Zanarocze, Szemetowszczyzna, Wiszniew, Dubatówka i Wojstom Święciańskiego, gminy Wsielub powiatu Nowogródzkiego, gmin Zdzięcioł i Dworzec powiatu Słonimskiego oraz gmin Poleciszki, Bieniakonie, Żyrmuny, Raduń, Lida, Myto, Dokudowo, Honczary i Bielica powiatu Lidzkiego.

51. Powiat Nowogródzki, siedziba władz powiatowych w Słonimie, składać się ma z dotychczasowych powiatów Baranowickiego i Nieświeskiego w całości, powiatu Nowogródzkiego z wyjątkiem gminy Wsielub, powiatu Słonimskiego, z wyjątkiem gmin Zdzięcioł i Dworzec, powiatu Prużańskiego z wyjątkiem gmin Horodeczno, Matjasy, Matwiejewicze i Czerniaków, powiatu Kossowskiego z wyjątkiem gmin Świeta Wola i Telechany, gmin Zelwa, Międzyrzecze, Sławatycze, Zelzin i Łysków powiatu Wołkowyskiego oraz gmin Zasule, Stołpce i Świeżeń powiatu Stołpeckiego.

52. Powiat Polesie, siedziba władz powiatowych w Pińsku, składać się ma z powiatów dotychczasowych Drohickiego, Pińskiego, Łuninieckiego i Stolińskiego w całości, gmin Czerniaków i Matwiejewicze powiatu Prużańskiego, gmin Święta Wola i Telechany powiatu Kossowskiego oraz gmin Lelikowo i Powicie powiatu Kamień-Koszyrskiego.

53. Powiat Brzeski, siedziba władz powiatowych w Brześciu Podlaskim (d. Litewskim), składać się ma z dotychczasowego powiatu Kobryńskiego w całości, powiatu Brzeskiego z wyjątkiem gmin Połowce, Miedna, Domaczew i Przyborów, gmin Horodeczno i Matjasy powiatu Prużańskiego oraz gmin Terespol, Kobylany i Kostomłoty powiatu Bialskiego.

54. Powiat Podlasie, siedziba władz powiatowych w Białymstoku, składać się ma z dotychczasowego powiatu Białostockiego w całości, cześci zachodniej powiatu Sokólskiego, wschodniej Szczuczyńskiego i Wysoko-Mazowieckiego, gminy Dębrowo powiatu Augustowskiego oraz północnej części powiatu Bielskiego i gminy Tarnopol powiatu Wołkowyskiego. Granica przez powiat Bielski przechodzi granicami obwodów głosowania, licząc od zachodu, na południe od

rz. Nurca do m. Brańska, drogi Brańsk-Bielsk, kolei Bielsk-Hajnówka i dalej południową granicą d. powiatu Białowieskiego.

55. Powiat Czerwone Podlasie, siedziba władz powiatowych w Białej Podlaskiej, składać ma się z dotychczasowego powiatu Bialskiego z wyjątkiem gmin Terespol, Kobylany, Kostomłoty, Kodeń i Zabłoć, powiatu Konstantynowskiego z wyjątkiem gmin Olszanka, Czuchleby, Łosice i Przesmyki, gmin Tłuściec, Misie, Międzyrzec, Żerocin, Zahajki, Szóstka, Lisie, Wólka, Żelizna, Brzozowy Kąt i Jabłoń powiatu Radzyńskiego oraz gmin Horodyszcze, Romanów, Opole i Krzywowierzba powiatu Włodawskiego, południowej części powiatu Bielskiego i gminy Połowce powiatu Brzeskiego,

56. Powiat Chełmski, siedziba władz powiatowych w Chełmie, składać się ma z dotychczasowego powiatu Chełmskiego z wyjątkiem gminy Brzeziny, z gmin Kodeń i Zabłoć powiatu Bielskiego, gmin Miedna, Domaczew i Przyborów powiatu Brzeskiego, części północnej powiatu Lubomelskiego do drogi Włodawa-Orzechowo z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku południowi, części wschodniej powiatu Włodawskiego, gminy Ludwin powiatu Lubartowskiego, gmin Rudka i Czajki powiatu Krasnostawskiego oraz m. Hrubieszowa, Dubienki i gmin Białopole, Horodło, Hrubieszów, Moniatycze, Jarosławiec i Grabowiec powiatu Hrubieszowskiego.

57. Powiat Zamojski, siedziba władz powiatowych w Zamościu, składać się ma z dotychczasowego powiatu Tomaszowskiego w całości, południowej części powiatu Hrubieszowskiego, powiatu Zamojskiego z wyjątkiem gminy Nielisz, gminy Chrzanów powiatu Janowskiego, powiatu Biłgorajskiego z wyjątkiem gmin Kocudza i Huta Krzeszowska oraz części wschodniej powiatu Rawskiego. Przez powiat Rawski granica przechodzi zachodnią granicą powiatu sądowego Uhnowskiego.

58. Powiat Roztocze, siedziba władz powiatowych w Jarosławiu, składać się ma z dotychczasowego powiatu Cieszanowskiego w całości, powiatu Jarosławskiego z wyjątkiem powiatu sądowego Pruchnickiego, powiatu sądowego Krakowieckiego z powiatu Jaworowskiego oraz powiatu sądowego Leżajskiego z powiatu Łańcuckiego,

59. Powiat Rzeszowski, siedziba władz powiatowych w Rzeszowie, składać się ma z dotychczasowych powiatów Rzeszowskiego i Przeworskiego w całości, powiatu sądowego Strzyżowskiego z powiatu Strzyżowskiego oraz powiatu sądowego Łańcuckiego z powiatu Łańcuckiego.

60. Powiat Łemki, siedziba władz powiatowych w Jaśle, składać się ma z powiatu Krosieńskiego w całości, powiatu Jasielskiego wyjąwszy część północno-zachodnią z od-

chyleniem do granic obwodów głosowania na wschód od gmin Czermna i Święcany, powiatu Gorlickiego z wyjątkiem powiatu sądowego Bieckiego oraz części północno-zachodniej powiatu sądowego Gorlickiego z odchyleniem do granic obwodów głosowania na południe od gminy Łużnej, części południowej powiatu Nowo-Sądeckiego, powiatu Grybowskiego z wyłączeniem powiatu sądowego Ciężkowickiego, powiatu Sanockiego wyjąwszy powiat Sanocki sądowy i części powiatu Liskiego do kolei na Laborcz z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku wschodowi.

61) Powiat Przemyski, siedziba władz powiatowych w Przemyślu, składać się ma z powiatów Brzozowskiego, Przemyskiego i Dobromilskiego w całości, powiatów sądowych Mościskiego i Sanockiego, skrawka powiatu Starosamborskiego w okolicy gminy Terła z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku wschodowi od kolei oraz części powiatu Liskiego. Przez powiat Liski granica przechodzi południową granica gmin Czaszyn, Tarnawa Górna, Olchowa, Weremień, Hoczew, Bachlowa, Średnia wieś, Bereźnica, Zabrodzie, Myczków, Polańczuk, Solina, Łobczew, Ustjanowa, Ustrzyki dolne i Berehy dolne z odchyleniem do granic obwodów głosowania ku południowi.

Załącznik Nr. 2

do artykułu 82 projektu ustawy samorządowej o obszarze województw

§ 1. Województwo Lwowskie (Opole), siedziba władz wojewódzkich we Lwowie, objąć ma:

a) m. Lwów,

b) powiat Gródecki w całości,

c) z powiatu Jaworowskiego powiat sądowy Jaworowski,

d) z powiatu Mościskiego powiat sądowy Sądowej Wiszni,

e) z powiatu Żółkiewskiego powiat sądowy Żółkiewski prócz gmin Zameczek, Wiązowa i Turynka, oraz w powiecie sądowym Kulikowskim gminy Przedrzymuchy małe, Przemiwółka, Mohyrany, Kulików i Nadycze,

f) z powiatu Lwowskiego powiat sądowy Lwowski z wyjątkiem gmin Sieciechów, Seroniatyn, Podliski małe i wielkie, Wisłoboki, Remenów. Zapyłów, Rudańce, Kulisów, Ceperów, Jaryczów stary i nowy, Solonka, Żyrawka i Podciemno, powiat sądowy Winnicki z wyjątkiem gmin Zachorzyce, Żurawinki, Czernoszowice, Hermanów, Gaje, Głuchowicze, Dmytrowice oraz z powiatu sądowego Szczerzeckiego gminy Maliczkowice, Nagórzany, Nawarja, Glinna, Pustomyty, Polanka, Leśniowice, Mostki i Einsiedel,

g) z powiatu Rudeckiego część zachodnia do gmin Rumne, Andrjanów, Brzeziec, Tuligłowy, Małpa, Hołodówka, Pohorce, Porzecze, Kataryniec, Komarno włącznie,

h) powiat Samborski z wyjątkiem gmin Bilina wielka, Tatary, Łąka, Majnicz, Wołoszcza w powiecie sądowym Łąki i gmin Bereźnica szlachecka, Bereźnica chłopska, Waniowice, Mrozowice, Torhanowice, Torczynowice, Humienice, Czaple, Janów, Olszanik, Mokrzany, Czerchów, Błazów, Wola błazowska, Sprynia, Sprynka, Łukowice, Łopuszna, Zwór i Monasterzec w powiecie sądowym Samborskim,

i) w powiecie Starosamborskim powiat sądowy Starosolski z wyjątkiem gminy Wola rajnowa,

j) w powiecie Drohobyckim gmina Dobrowlany z powiatu sądowego Medenickiego i powiat sądowy Drohobycki z wyjątkiem gmin Gaje niższe i wyższe, Gassendorf, Ułyczne, Orów i Dobrohostów,

k) z powiatu Bóbreckiego gmina Staresioło,

l) z powiatu Przemyślańskiego gminy Połonice, Zadwórze, Pełtew, Zeniów, Zamoście, Gliniany;

ł) z powiatu Złoczowskiego gminy Bezbrudy, Kułkarz, Bałuczyn, Firlejówka pierwsza i druga, Skniłów, Olszanka mała, Krasne, Pitrycze, Ostrowczyk polny, Skwarzana, Bełżec, Żulice, Kniaże, Poczapy, Chylczyce, Boniszyn, Jasienowce, Zalesie, Lackie wielkie i małe, Gołogóry i Kondrałów w powiecie sądowym Złoczowskim, gminy Bażek, Białykamień, Usznia i Czeremosznia w powiecie sądowym Oleskim;

m) z powiatu Kamioneckiego gminy Ostrów i Rusiłów.

§ 2. Województwo Tarnopolskie (Podole), siedziba władz wojewódzkich w Tarnopolu, objąć ma:

a) z powiatu Złoczowskiego w powiecie sądowym Złoczowskim gminy Saszów, Kotłów, Ruda kotłowska, Opaki, Huta werchobuska, Chmielowa, Horodyłów, Jelechowice, Zarzecze, Zazula, Złoczów, Bieniów, Strutyn, Łuka, Zarwanica, Płuchów, Podlipce, Bronisławówka;

b) z powiatu Brodzkiego w powiecie sądowym Załośce gminy Majdan pieniacki i Huta pieniacka;

c) z powiatu Zborowskiego gminy Kabarowce, Meteorów, Młynowce, Kudobińce, Toustogłowy, Zborów, Podhajczyki, Jarczowce, Jezierna, Nesterowce;

d) z powiatu Brzeżańskiego w powiecie sądowym Kozowa gminy Kozłów, Dmuchawiec, Słobódka, Horodyszcze, Taurów, Płotycza, Budyłów, Helenków, Wiktorówka, Teofipólka, Kozowa i Słoboda złota;

e) z powiatu Zbaraskiego w powiecie sądowym Zbaraskim gminy Iwaszkowce, Zbaraż stary, Zbaraż, Czernichowce, Ohrymowce, Zarudzie, Wałachówka, Kretowce, Hrycowce, Stryjówka, Kujdańce, Romanowe, w powiecie sądowym Nowe Sioło gminy Jacowce i Prosowce;

f) z powiatu Tarnopolskiego powiat sądowy Tarnopolski z wyjątkiem gmin Mszaniec, Dyłkowce, Obarzańce, Zarudzie, Horodyszcze, Nosowce, Pleszkowce, Jankowce, Czernichów, Hładki, Małaszowce, Ihrowice, Dubowce, Iwaczów górny, Iwaczów dolny, powiat sądowy Mikulińce z wyjątkiem gmin Magdalówka i Sorocko, powiat sądowy Podwołoczyski z wyjątkiem gmin Czerniszówka i Orzechowce, z powiatu sądowego Grzymałowskiego gminy Ostapie, Poznanka hetmańska, Hlibów, Podlesie, Grzymałów, Buczki, Mazurówka, Eleonorówka;

h) z powiatu Podhajeckiego powiat sądowy Wiśniowczyk w całości, w powiecie sądowym Podhajeckim gminy Bekersdorf, Zahajce, Podhajce, Białokiernica, Uhrynów, Halicz, Siółko, Michałówka, Kołuzów, Gniłowody, Dobrowody, Szwejków, Panowice, Toustobaby, Zawadówka, Korzowa,

i) z powiatu Buczackiego w powiecie sądowym Monasterzyska gminy Huta stara, Huta nowa, Słobódka górna, Słobódka dolna, Wyczółki, Folwarki, Monasterzyska, Berezówka, Korościatyn, Dubienko, Barysz, Puźniki, Kowalówka,

Olesza, Sawałuski, Hrehorów, Czechów, Bertniki, w powiecie sądowym Buczackim gminy Dobropole, Kujdanów, Bobulińce, Osowce, Bieławińce, Petlikowce stare i nowe, Zielona, Przewłoka, Żurawińce, Jezierzany, Wierzbiatyn, Buczacz, Nagórzanka, Podzameczek, Dźwinogród i Rokomysz;

j) z powiatu Trembowelskiego powiat sądowy Trembowelski z wyjątkiem gmin Iławcze, Hleszczawa, Iwanówka, Wolica, Dereniówka i Dołhe, oraz z powiatu sądowego Bodzanowskiego gminy Janów, Słobódka janowska, Młyniska i Bodzanów.

§ 3. Gdzie województwa lub powiaty przecinają granicami obwody głosowania, dotychczasowe wydziały powiatowe postanawiają, czy części odnośnych obwodów mają utworzyć samodzielne gminy, czy też mają być przyłączone do którejś z gmin ościennych.

§ 4. Gdy zachodzi niejasność lub przeoczenie wykazu w załącznikach Nr. 1 i Nr. 2 zestawionego, powodująca trudność ścisłego określenia granicy powiatu lub województwa, decyduje porozumienie zainteresowanych wydziałów powiatowych dotychczasowych, a w braku porozumienia Minister Spraw Wewnętrznych.

Projekt Ustawy Samorządowej

Część A. O GMINACH

				Str.
Tytuł I	O obrębie gminy	art.	1— 4	1
„ II	O swojszczyźnie	„	5—15	2
„ III	O obowiązkach gminy i jej uprawnieniach	„	16—26	7
„ IV	O dochodach gminy i jej wydatkach	„	27—32	13
„ V	O odpowiedzialności gminy . . .	„	33—37	17
„ VI	O zarządzie gminy, a) o Wojcie .	„	39—46	22
„ VII	„ „ b) o Radzie gminnej .	„	47—49	25
„ VIII	O związkach gmin	„	50	27

Część B. O POWIATACH

Tytuł I	O obrębie powiatu	art.	51—52	29
„ II	O obowiązkach i uprawnieniach powiatu	„	53—59	31
„ III	O wyborach Sejmiku powiatowego	„	60—63	34
„ IV	O powiatowej Izbie Rolniczej . .	„	64—65	37
„ V	O powiatowej Izbie Pracy . . .	„	66—67	39
„ VI	O Radach powiatowych	„	68—73	40
„ VII	O Wydziale powiatowym	„	74—77	43
„ VIII	O Sejmiku powiatowym	„	78—80	46

Część C.

O WYŻSZYCH URZĄDZENIACH SAMORZĄDOWYCH i O ZASTOSOWANIU USTAWY

Tytuł I	O Województwach	art.	81—82	49
„ II	O Naczelnej Izbie Gospodarczej .	„	83—88	50
„ III	O Głównym Wydziale Samorządowym	„	89—99	52
„ IV	O zastosowaniu ustawy	„	100	56

Załącznik Nr. 1 do art. 52. 57

„ Nr. 2 „ „ 82. 69

B. W.



ZAŁĄCZNIK 3-ci
do projektu ustawy samorządowej
MAPA PROJEKTOWANYCH WOJEWÓDZTW i POWIATÓW
.... granice województw i powiatów
I - VIII - województwa
1 - 61 - powiaty

Biblioteka Wojsk. Akad. Polit.
im. F. Dzierżyńskiego
8927

BIBLIOTEKA NAUKOWA WAP
350321/2.