

13/219
m. 11. -
167

WYDAWNICTWO BIURA KONSTYTUCYJNEGO.

T. I.

Materiały do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Dr. JÓZEF BUZEK

Profesor Uniwersytetu lwowskiego.

—

PROJEKT KONSTYTUCJI
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

oraz uzasadnienie i porównanie
tegoż projektu z konstytucjami szwajcarską,
amerykańską i francuską.

—

WARSZAWA.

DRUKARNIA PAŃSTWOWA, MIODOWA Nr. 20.

1919.

37340/2

SPIS TREŚCI.

Uwagi wstępne	str. 1
-------------------------	--------

Część I.

Główne zasady polityczne konstytucji szwajcarskiej, amerykańskiej i francuskiej.

Rozdział I. Sposób powstawania obowiązujących konstytucji we Francji, w Szwajcarii i w Stanach Zjednoczonych Ame- ryki Północnej	7
Rozdział II. Stosunek kantonów do federacji w Szwajcarii	9
I. W ogólności	9
II. Prawa federacji w sprawach zagranicznych	10
III. Prawa federacji w sprawach wojskowych	11
IV. Prawa federacji co do utrzymania spokoju i porządku i co do policji bezpieczeństwa	13
V. Prawa federacji w dziedzinie sądownictwa	14
VI. Prawa federacji co do ustawodawstwa cywilnego i karnego	16
VII. O prawach wolnościowych obywateli szwajcarskich w ogół- ności, o ustawodawstwie co do obywatelstwa szwajcarskie- go w szczególności	17
VIII. Wyszczególnienie najważniejszych praw wolnościowych obywateli w Szwajcarii	18
IX. Prawa federacji w dziedzinie administracji wewnętrznej w ogólności, a w dziedzinie administracji sanitarnej w szcze- gólności	20
X. Prawa federacji w dziedzinie wychowania publicznego	21
XI. Prawa federacji w dziedzinie administracji spraw wyzna- niowych	21
XII. Prawa federacji w dziedzinie gospodarstwa społecznego	22
XIII. Prawa federacji w dziedzinie skarbowości	27

	str.
R o z d z i a ł III. Stosunek poszczególnych państw do federacji w Stanach Zjednoczonych Północnej Ameryki	28
I. W ogólności	28
II. Najważniejsze przepisy konstytucji Stanów Zjednoczonych o kompetencji federacji	29
III. Prawa federacji i poszczególnych państw w dziedzinie wojskowości	32
IV. Prawa federacji, wynikające z prawa uregulowania handlu między państwowego	33
V. Prawa federacji z jednej, państw z drugiej strony w dziedzinie podatkowej	33
VI. Prawa zasadnicze obywateli, jako ograniczenie kompetencji poszczególnych państw	34
VII. Prawa federacji i państw poszczególnych co do ustawodawstwa sądowego	34
VIII. O wykonywaniu kontroli federacji nad państwami	34
IX. Ocena kompetencji Stanów Zjednoczonych według Wilsona	35
R o z d z i a ł IV. Przegląd najważniejszych praw politycznych ludu w Szwajcarii	37
I. Pogląd ogólny	37
II. Udział ludu w ustawodawstwie federacyjnym	37
III. Udział ludu w ustawodawstwie kantonalnym	39
IV. Ocena wyników referendum ludowego i prawa inicjatywy	41
V. Wpływ ludu na władze administracyjne	42
VI. Prawa ludu w dziedzinie sądownictwa	48
R o z d z i a ł V. Przegląd najważniejszych praw politycznych ludu w Stanach Zjednoczonych	50
I. Prawa ludu w dziedzinie ustawodawczej	50
II. Prawa ludu w dziedzinie administracji federacyjnej	53
III. Prawa ludu w dziedzinie administracji państwowej	54
IV. Ustrój sądownictwa federacyjnego	56
V. Prawa ludu w dziedzinie sądownictwa państwowego	57
R o z d z i a ł VI. Przegląd najważniejszych praw politycznych ludu we Francji	59
I. Pogląd ogólny	59
II. Ustrój władzy ustawodawczej	59
III. Prawa ludu w dziedzinie administracji	62
IV. Prawa ludu w dziedzinie sądowej	64
V. Wyniki	65
R o z d z i a ł VII. Podział władzy państwowej między władze administracyjne, sądowe i parlamenty w Stanach Zjednoczonych	65
I. Zasada podziału władz według Montesquieu'go	65
II. Stosunek władzy ustawodawczej do władzy sądowej w Stanach Zjednoczonych	66

V

	str.
III. Stosunek sądownictwa do administracji	68
IV. Niezawisłość sądów wobec władz administracyjnych i wobec parlamentów	69
V. Stosunek naczelných władz administracyjnych do parlamentu	70
VI. Impeachment czyli oskarżanie naczelników państwa, sędziów i t. d. przez parlament	73
VII. Wyniki	75
Rozdział VIII. Podział władzy państwowej między władze administracyjne, sądowe i parlamenty w Szwajcarji	75
I. Ogólna charakterystyka podziału władzy w Szwajcarji	75
II. Stosunek władzy sądowej do władzy ustawodawczej i administracyjnej	76
III. Stosunek parlamentu do władz administracyjnych w kantonach	76
IV. Stosunek parlamentu do władzy wykonawczej w federacji	77
V. Odpowiedzialność władz kantonalnych	81
VI. Prawo ludu rozwiązywania parlamentów, a względnie odwoływania rządu	82
Rozdział IX. Podział władzy państwowej między władze administracyjne, sądowe i parlament we Francji	82
I. Pogląd historyczny	82
II. Granica między władzą sądową a władzą administracyjną i ustawodawczą	84
III. Przepisy konstytucji o stosunku władzy wykonawczej do parlamentu	86
IV. Charakterystyka rządów parlamentarnych we Francji	88
V. Francja jako republika parlamentarna, Stany Zjednoczone i Szwajcarja jako republiki ludowe	93

Część II.

Naczelne zasady polityczne naszego projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozdział I. Trudności przy układaniu naszego projektu konstytucji	97
I. Wstęp	97
II. Skład narodowościowy ludności państwa	97
III. Różnice w wykształceniu ogólnem i politycznem ludności różnych części Polski	97
IV. Zupełny brak tradycji republikańskich w Polsce dzisiejszej	98
V. Słaby rozwój naszych stronnictw politycznych	99
VI. Ujemny wpływ zagranicy na nasze stosunki wewnętrzne	101
VII. Brak stopniowości w naszym rozwoju politycznym	102
VIII. Wyniki	102

VI

	str.
Rozdział II. Ustrój ziemski, czy scentralizowane państwo je- dnolite?	103
I. Względy natury teoretycznej	103
II. Względy na prawa ludowe w dziedzinie ustawodawczej	104
III. Względy na prawa ludowe w dziedzinie administracji	105
IV. Względy na utrzymanie siły i potęgi państwa	106
V. Dodatni wpływ ustroju ziemskiego na skład Sejmu pań- stwowego	106
VI. Ujemny wpływ ustroju centralistycznego na administrację, a dodatni wpływ ustroju ziemskiego na administrację ziemską	108
VII. Dodatni wpływ ustroju ziemskiego na administrację cen- tralną państwa	109
VIII. Ustrój ziemski jako asekuracja przeciwko nagłym przewrotom	111
IX. Ustrój ziemski jako najskuteczniejszy środek przeciwko wszechwładzy biurokracji	112
X. Dalsze strony dodatnie ustroju ziemskiego	112
XI. Zarzuty przeciwko ustrojowi ziemskiemu	113
XII. Widoki realizacji projektowanego ustroju ziemskiego	114
Rozdział III. Kompetencja narodu z jednej, ziem z drugiej strony	116
I. Względy teoretyczne, decydujące o rozgraniczeniu kome- tencji narodu i kompetencji ziem	116
II. Znaczenie granicy między sprawami narodowymi i ziemskie- mi w ustawodawstwie i administracji w ogólności	118
III. Szczegółowe oznaczenie granicy między sprawami narodo- wymi i ziemskimi	120
Rozdział IV. Sposób podzielenia Rzeczypospolitej na ziemie i sposób ukonstytuowania się ziem	126
I. Jak wielkie mają być ziemie?	126
II. Jak przeprowadzić granice ziem?	128
III. Kto ma podzielić państwo na ziemie?	130
IV. Sposób ukonstytuowania się ziem	130
Rozdział V. Główne zarysy struktury politycznej narodu i ziem	131
I. Uwagi ogólne	131
II. Referendum ludowe	132
III. Ustrój sejmku narodowego	132
IV. Ustrój sejmów ziemskich	134
V. Ustrój rządu narodowego	134
VI. Ustrój rządów ziemskich	135
VII. Ustrój niższych władz administracyjnych ziemskich	136
VIII. Ustrój sądów narodowych	137
IX. Ustrój sądów ziemskich	138
X. Prawo sądów do badania konstytucyjności ustaw	138
XI. Prawo sądów do badania legalności aktów administracyjnych	139

VII

	str.
XII. Stosunek sejmu narodowego do prezydenta Rzeczypospolitej i do administracji narodowej	140
XIII. Stosunek sejmu ziemskiego do rządu ziemskiego	141
XIV. Prawo mniejszości narodowych	142
XV. Sposób zmiany konstytucji	142

Część III.

Projekt konstytucji narodowej i ziemskiej.

Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	147
Rozdział I. Naród i ziemie (Art. 1—47)	147
„ II. Sejm narodowy (Art. 48—100)	158
„ III. Prezydent Rzeczypospolitej (Art. 101—118)	167
„ IV. Sądy narodowe (Art. 119—132)	171
„ V. O sposobie zmiany konstytucji (Art. 133—137)	174
„ VI. Przepisy przejściowe (Art. 138 i następne)	175
Projekt konstytucji Ziemi Cieszyńskiej	176
Rozdział I. Przepisy ogólne (Art. 1—6)	176
„ II. Prawo głosowania (Art. 7—8)	178
„ III. Bezpośredni udział ludu w wykonywaniu władzy ustawodawczej (Art. 9—12)	178
„ IV. Sejm ziemski (Art. 13—46)	180
„ V. Rząd ziemski (Art. 47—61)	185
„ VI. Sąd ziemski (Art. 62—68)	187
„ VII. Gminy (Art. 69—71)	189
„ VIII. Sposób zmiany (rewizji) konstytucji (Art. 72—82)	189
„ IX. Przepisy przejściowe (Art. 83 i następne)	192

UWAGI WSTĘPNE.

I. W wieku XVIII poświęcali pisarze polityczno-filozoficzni sporo rozmyślań i trudów, by opracować konstytucję idealną, konstytucję samą w sobie dobrą. Pisarze ci wychodzili z zasady, iż w drodze samego abstrakcyjnego myślenia, za pomocą logicznych dedukcji można, wychodząc z pewnych przesłanek filozoficznych, ustalić najlepszą formę rządów w Państwie.

Doświadczenie historyczne uczy, że tak nie jest.

Przedewszystkiem niema konstytucji samej w sobie dobrej. Konstytucja jest najlepszą wtenczas, gdy jest najlepiej zastosowaną do potrzeb i stosunków danego państwa, gdy więc danemu społeczeństwu największe przynosi korzyści. Z tego powodu musi się każda konstytucja zmieniać ze zmianą warunków.

Przekonano się też, że abstrakcyjne myślenie ludzkie może wprawdzie obmyśleć ustrój państwowy, odpowiadający wszystkim wymogom formalnej logiki, lecz że nie jest w stanie przewidzieć zgóry skutków, jakie urzeczywistnienie zamierzonego ustroju w praktyce osiągnie. Bardzo często zdarza się, iż urzeczywistnienie danej zasady abstrakcyjnej wyda w praktyce skutek albo wprost przeciwny zamierzonemu, albo też wyda wprawdzie skutek oczekiwany, pod innym atoli względem wyrządzi społeczeństwu ogromną szkodę. Im mniej przy układaniu konstytucji posługiwano się doświadczeniem historycznym, a im bezwzględniej stosowano pewne doktryny abstrakcyjne, tem cięższe szkody wyrządzała konstytucja państwu i społeczeństwu.

Z tego wynika konieczność posługiwania się przy układaniu projektu naszej konstytucji głównie metodą historyczno-porównawczą, to jest doświadczeniem historycznym.

II. Doświadczenie to uczy, iż konstytucja pewnego państwa może być dobrą tylko wtenczas, jeżeli odpowiada potrzebom tego państwa, jego stosunkom zewnętrznym i wewnętrznym. Ze względu na stosunki zewnętrzne nie może konstytucja zbyt silnie odróżniać się od konstytucji państw ościennych, inaczej byłaby anachronizmem, narażającym państwo na ciągle niebezpieczeństwo z zewnątrz i z wewnątrz i byłaby skazaną na rychłą zagładę. Nie ulega wątpliwości, iż po zawarciu pokoju będzie Polska otoczona niemal przez same republiki. Republikańska forma rządu była przed r. 1914 powszechnie przyjętą tylko w państwach amerykańskich, zdobyła jednak sobie w ciągu wojny w Europie prawo obywatelstwa w całym ogromnym szmacie ziemi od Francji i Szwajcarii aż poza Ural. Jest rzeczą możliwą, iż z republik powstałych na gruzach caratu, jedna lub druga będzie musiała ustąpić miejsca monarchicznej formie rządu. Mimo to będą w Europie i w najbliższym sąsiedztwie Polski przeważały republiki. Ponadto oświadczyły się w ciągu ostatnich miesięcy niemal wszystkie stronnictwa Polski wszystkich 3 dzielnic za ustrojem republikańskim; opinia powszechna narodu domaga się tego ustroju tak, iż nie ulega wątpliwości, iż Polska będzie republiką.

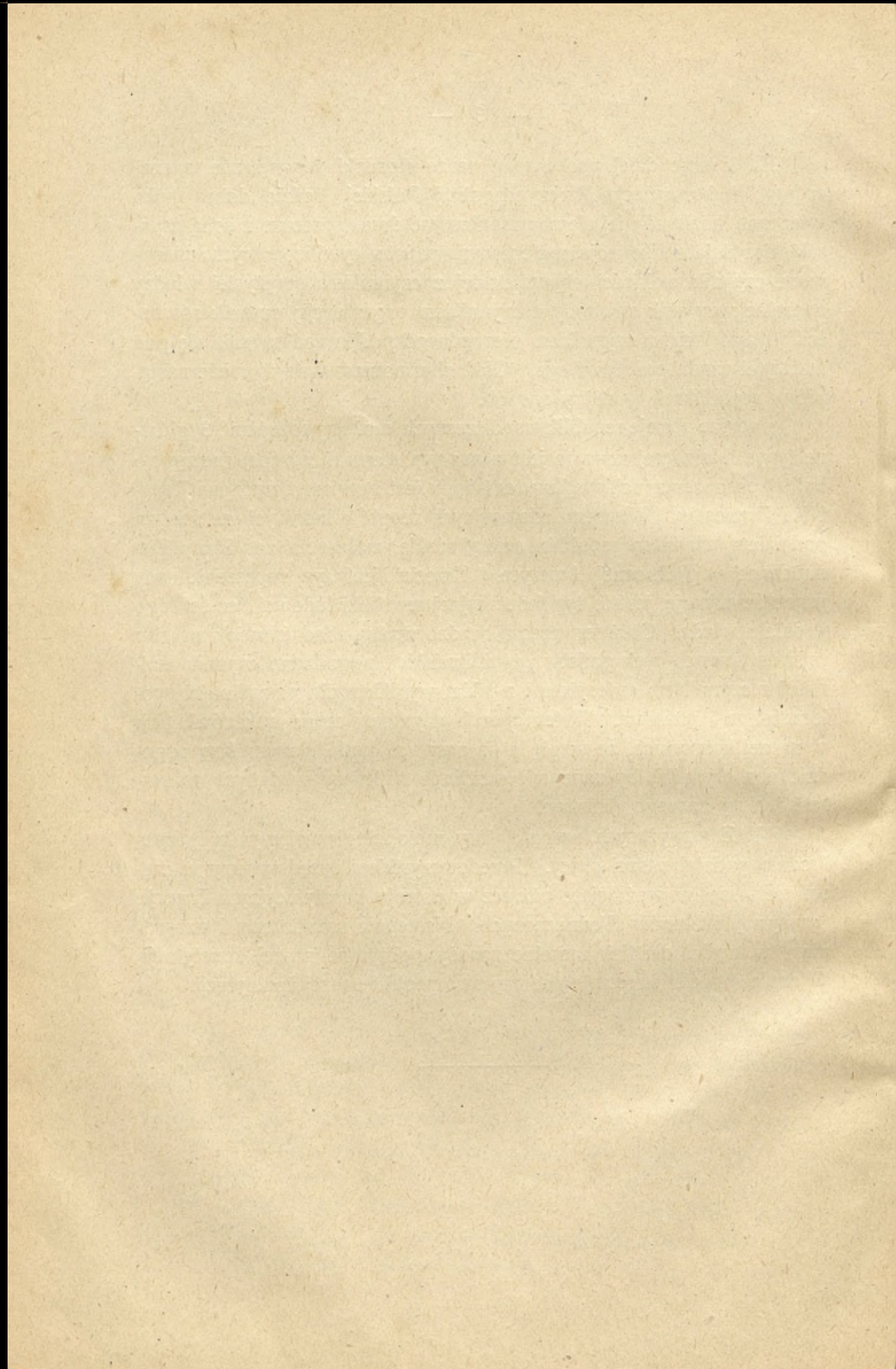
Tem większą jest niepewność co do kwestji, jakim będzie ustrój Republiki Polskiej. Pomimo, iż walka wyborcza do konstytuandy jest w pełnym toku, pomimo, iż Sejm Ustawodawczy już się zbiera, nie debatuje się ani w prasie, ani w literaturze naukowej, ani na zgromadzeniach wyborczych nad głównymi zasadami politycznymi naszej przyszłej konstytucji. Opinia publiczna i politycy nasi wychodzą widocznie z mylnego założenia, iż niema tu wogóle nad czem debatować.

Praca niniejsza została napisaną w pierwszym rządzie dla komisji konstytucyjnej, mającej przygotować projekt konstytucji, któryby Rząd następnie przedłożył Sejmowi Ustawodawczemu. O powołaniu mojem na członka komisji dowiedziałem się dość późno, wskutek czego musiałem pracę tę i sam projekt pisać z bardzo wielkim pośpiechem. Mogło to spowodować usterki, które na posiedzeniach komisji konstytucyjnej będą mogły być usunięte. Jeżeli mimo tych usterek praca niniejsza została oddaną w handel księgarni, to nastąpiło to w tym celu, by pobudzić szersze koła społeczeństwa do zastanowienia się nad głównymi zasadami politycznymi konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powodując dyskusję i polemikę, zdołamy najlepiej przygotować przyszłe prace konstytucyjne Sejmu Ustawodawczego.

III. Biorąc dalej pod uwagę nasze stosunki wewnętrzne, zaznaczymy, iż konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, będzie dobrą tylko wtenczas, jeżeli uda jej się zharmonizować dwa sprzeczne z sobą czynniki, decydujące o ustroju społecznych państw cywilizowanych, mianowicie czynnik wolności obywatelskiej z czynnikiem sprężystej władzy naczelnej; czynnik swobody z czynnikiem organizacji; czynnik równości obywatelskiej z czynnikiem niezbędnego podporządkowania się pod autorytet rządu państwowego. Otóż zharmonizowanie to może nastąpić w republikach w różny sposób.

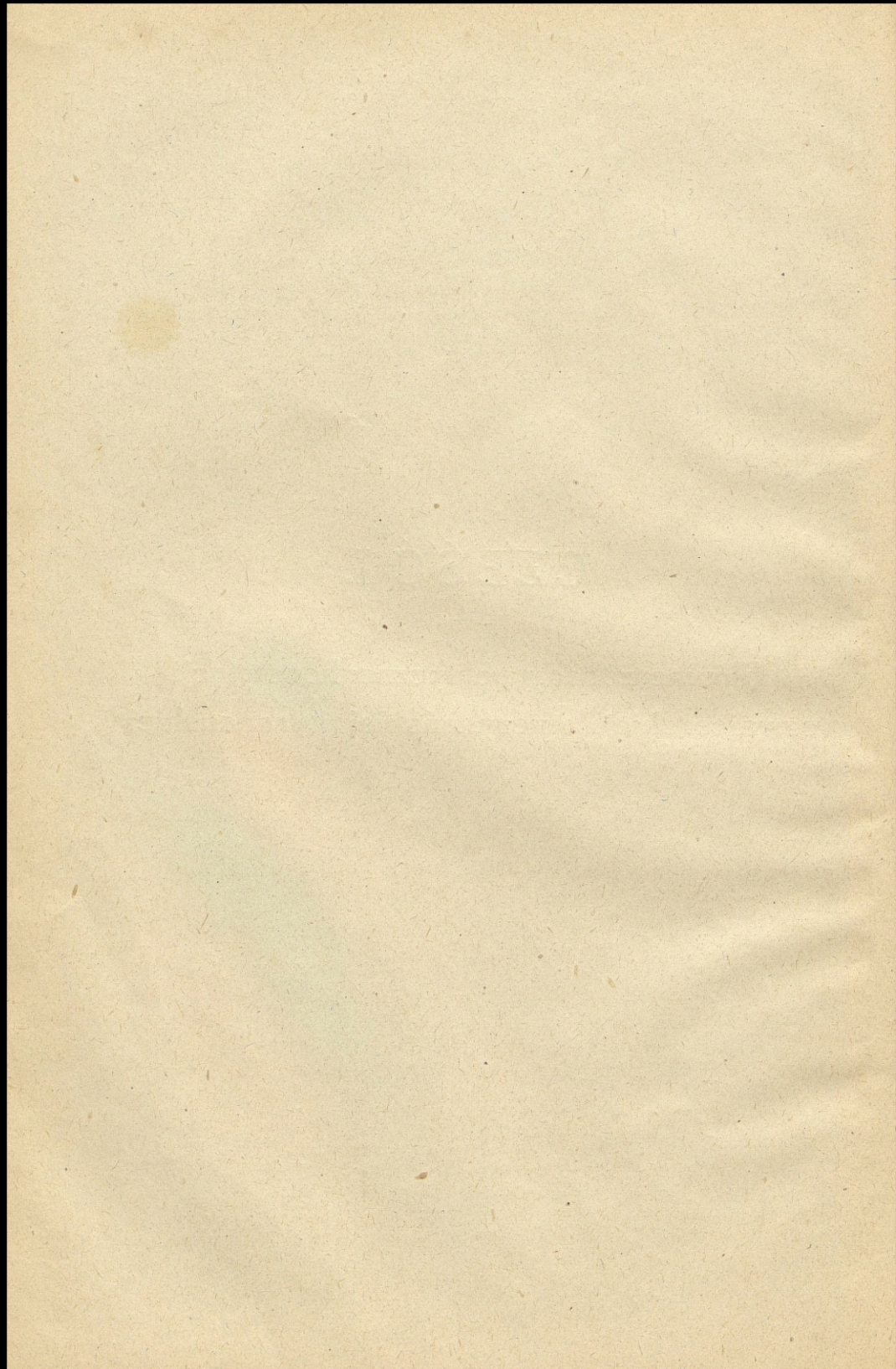
Badając ustroje republik współczesnych, możemy rozróżnić 3 główne typy. Najwięcej znanym jest u nas typ scentralizowanej rzeczypospolitej parlamentarnej, według tego typu jest bowiem urządzoną Republika Francuska. Wzorem federacyjnych republik ludowych ze ścisłym podziałem władz są republiki amerykańskie, zwłaszcza zaś Stany Zjednoczone w Północnej Ameryce. Trzecim jest typ reprezentowany przez Szwajcarię, jest to typ federacyjnej republiki ludowej bez ścisłego podziału władz. Otóż jest rzeczą bardzo ważną zbadać, w jaki sposób w konstytucjach tych państw republikańskich pogodzone czynniki wolności z czynnikiem autorytetu i z jakim wynikiem dla pomyślności społeczeństwa i państwa. W ten sposób uzyskamy cenne wskazówki, jak w naszej konstytucji, ze względu na nasze stosunki, powinniśmy pogodzić oba czynniki, by zapewnić możliwie najlepszy w danych warunkach ustroj naszego państwa.

IV. Z powyższych uwag natury metodologicznej wynika bezpośrednio podział naszej pracy. Przedewszystkiem przedstawimy w części pierwszej najważniejsze różnice w ustroju konstytucyjnym Francji, Szwajcarii i Stanów Zjednoczonych. Następnie rozwinemy i uzasadnimy w części drugiej naczelne zasady polityczne naszej konstytucji. W części trzeciej nareszcie podamy sam projekt naszej konstytucji.



CZĘŚĆ I.

Główne zasady polityczne konstytucji
szwajcarskiej, amerykańskiej i francuskiej



ROZDZIAŁ I.

Sposób powstania obowiązujących konstytucji we Francji, w Szwajcjarji i w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Pomiędzy Francją z jednej, a Stanami Zjednoczonymi i Szwajcjarją z drugiej strony zachodzi przedewszystkiem zasadnicza różnica co do sposobu powstania obecnej konstytucji.

We Francji pochodzi obecnie obowiązująca konstytucja z r. 1875. Wskutek klęski pod Sedanem upadł tron cesarski Napoleona III, w Paryżu proklamowano republikę, a konstytucję dla tejże miało wypracować „Zgromadzenie narodowe“, wybrane w r. 1871 na podstawie powszechnego, bezpośredniego i równego prawa wyborczego. Większość członków Zgromadzenia narodowego była za przywróceniem monarchji, nie mogła się jednak między sobą porozumieć co do wyboru dynastji. Wskutek tego przeciągała większość decyzję co do formy rządu przez 3 lata; dopiero, gdy się ostatecznie okazało, iż porozumienie się co do przyszłego monarchy jest niemożliwe, uzyskał dnia 30 stycznia 1875 r. większość wniosek, oświadczający się milcząco za republikańską formą rządu. Większość ta była znikomą (353 głosów za, 352 głosy przeciw), w każdym razie decyzja zasadnicza zapadła. W ciągu kilku następnych tygodni i miesięcy uchwalono 3 ustawy konstytucyjne, stanowiące obecnie obowiązującą konstytucję francuską. Rozumie się samo przez się, iż monarchiczna większość konstytuandy urządziła republikę na wzór monarchiczny; prezydent republiki otrzymał wszystkie niemal prawa monarchy. Gdyby zastąpiono słowa „prezydent republiki“ słowami „król“ lub „cesarz“, uzyskanoby konstytucję monarchiczną. Być może, iż konstytucję z r. 1875 uchwalono w tym celu, by móżd później tem łatwiej przemienić republikę na monarchję. W każdym razie należy pamiętać, iż ustrój Republiki Francuskiej jest zupełnie taki sam, jak ustrój monarchiczny, z tą różnicą, że zamiast w miejsce absolutnego monarchy wstąpił absolutny parlament.

W zupełnie inny sposób, niż we Francji, powstała obecnie obowiązująca konstytucja w Stanach Zjednoczonych i w Szwajcjarji.

W Stanach Zjednoczonych posiadali koloniści już za czasów panowania angielskiego wielką wolność polityczną. Początkowo stanowiła każda gmina w Nowej Anglii odrębną republikę, rządzoną przez ogół kolonistów w sposób najzupełniej demokratyczny. W koloniach południowych, zwłaszcza zaś w Wirginji, gdzie osadnictwo nie następowało gminami, stanowiło każde hrabstwo odrębną republikę, rządzoną demokratycznie przez ogół obywateli. Gminy te, połączyły się, dla wykonania zadań, przerastających ich siły, w związki z początku luźne, potem mocniejsze, z których to związków powstały poszczególne państwa amerykańskie: Massachusetts, New-York, Pensylwanja, Wirginja i t. d. Te poszczególne państwa połączyły się w związek narodowy dopiero w walce o swoją niepodległość wobec Anglii. Ten związek państw amerykańskich był początkowo bardzo luźny, dopiero w r. 1787 zdecydowały się poszczególne państwa utworzyć związek stały i poświęcić na rzecz tego związku część swojej niezawisłości; w ten sposób powstały obecne Stany Zjednoczone Północnej Ameryki. Wydana w r. 1787 konstytucja tych Stanów przetrwała po dziś dzień z małymi zmianami.

Tworząc naprzód państwa, a potem związek tych państw, zatrzymał sobie lud amerykański możliwie jak największy wpływ polityczny i możliwie jak największą wolność, a to w ten sposób, iż najważniejsze zadania administracyjne są po dziś dzień załatwiane jak dawniej w gminie i hrabstwie, które to korporacje są zawiadywane, jak przed wiekami, bezpośrednio przez sam lud. Także na rząd państwowy wywiera lud amerykański wpływ bardzo intensywny, a dopiero w samej federacji tych państw jest ten wpływ mniejszy. Wyniki tej decentralizacji są następujące: we Francji cała władza państwowa skoncentrowana jest w rękach parlamentu, a naród jako taki nie ma, pomijając prawo wybierania posłów i senatorów, niemal żadnego dalszego prawa. Natomiast zastrzegł sobie lud w Stanach Zjednoczonych daleko więcej praw politycznych i pozostał w całej pełni właściwym suwerenem.

Jeszcze w wyższym stopniu, niż w Stanach Zjednoczonych, pozostał lud właściwym suwerenem w Szwajcarii. Walcząc z Habsburgami, osiągnęły, położone okolo Jeziora Czterech Kantonów kantony z początku XIV stulecia, zupełną niezawisłość państwową; odtąd aż po dni nasze pozostały kantony te czysto demokratycznymi republikami chłopskimi. Kantony te weszły, celem wspólnej obrony przed Habsburgami i innymi wrogami z zewnątrz, w luźne związki z szeregiem republik miejskich, rządzonych przeważnie arystokratycznie przez najbogatsze w mieście rodziny. Dopiero wskutek ruchu politycznego z lat 1830—1840 otrzymały także te kantony miejskie czysto-demokratyczny ustrój. W r. 1848 przyszedł lud szwajcarski do przekonania, iż pomyślny rozwój narodu wymaga zastąpienia luźnego związku kantonów związkiem silnym i stałym. Wówczas to zrzekły się kantony części swej udzielności państwowej na rzecz wspólnego związku szwajcarskiego, wówczas też powstała Szwajcarya w dzisiejszej swojej formie. Uchwalona w r. 1848 pierwsza konstytucja szwajcarska została

już w r. 1874 zmienioną, a to w tym celu, by zespolić jeszcze silniej ze sobą kantony. Konstytucja z r. 1874 decyduje po dziś dzień o ustroju federacji szwajcarskiej. Poza tem posiada każdy kanton, jak dawniej, zupełną niezawisłość państwową we wszystkich sprawach, w których nie jest właściwość federacji szwajcarskiej zastrzeżoną.

Z rozwoju tego historycznego wyniku, iż konstytucje Francji, Stanów Zjednoczonych i Szwajcarii wykazują bardzo daleko idące różnice głównie w trzech głównych następujących kierunkach:

1) Francja jest państwem jednolitem, posiadającym jedną tylko konstytucję, jeden tylko parlament i jeden tylko rząd naczelny; natomiast składają się Stany Zjednoczone Północnej Ameryki z 46 państw, z których każde posiada własną konstytucję, własny parlament, własny rząd, sądownictwo etc. Obszar i zaludnienie tych państw jest bardzo różne, dla przykładu przytaczamy, iż w r. 1900 liczyła ludność państwa Nevada 42.000 dusz; państwa Wyoming — 92.000 dusz; państwa Delaware — 185.000 dusz; natomiast ludność państwa New-Jork — 7.269.000 dusz; Pensylwanja — 6.302.000 dusz; Illinois — 4.821.000 dusz. Szwajcaria składa się z 25 niezawisłych kantonów, z których każdy posiada własną konstytucję, własny parlament, własny rząd i własne sądy. Największy z tych kantonów, kanton Berneński, liczył w r. 1900 — 589.000 ludności, kanton Zuryjski zaś — 431.000; natomiast kanton Uri liczył tylko 19.700 dusz; kanton Oberwalden — 15.000; kanton Niederwalden tylko 13.000; kanton Appenzell Inner Rhoden tylko — 13.500; kanton Zug — 25.000; kanton Glarus — 32.000 ludności.

2) Zakres praw ludowych jest zupełnie inny we Francji, a inny w Stanach Zjednoczonych i w Szwajcarii.

3) Podział naczelnej władzy państwowej między parlament, władzę wykonawczą i sądy przedstawia się w każdej z tych trzech republik inaczej.

O wszystkich tych różnicach, decydujących o naczelnym zasadach politycznym ustroju państwowego, pomówimy w rozdziałach następujących (Rozdział II—IX).

ROZDZIAŁ II.

Stosunek kantonów do federacji w Szwajcarii.

I. W ogólności. Konstytucja szwajcarska z roku 1874 kładzie szczególny nacisk na suwerenność kantonów. Art. 3 tej konstytucji opiewa:

„O ile suwerenność kantonów nie jest ograniczona konstytucją federacji, kantony są suwerenne i wykonywują w tym charakterze wszystkie prawa, nieprzekazane władzy federacyjnej“.

Z brzmienia art. 3 wynika, iż domniemanie prawnicze przemawia zawsze za nieograniczoną kompetencją kantonów, o ile konstytucja federacyjna wyraźnie czego innego nie stanowi. Kompetencja federacji jest więc wyjątkiem, kompetencja kantonów natomiast regułą.

Według art. 1 konstytucji 22 suwerennych kantonów tworzy razem federację szwajcarską. W obrębie tej federacji są oczywiście wszelkie inne federacje natury politycznej zakazane. Art. 7 konstytucji stanowi co do tego, co następuje:

„Specjalne federacje i umowy treści politycznej między kantonami są zakazane.

Natomiast mają kantony prawo zawierania między sobą umów, dotyczących spraw ustawodawczych, sądowych i administracyjnych. Umowy takie, zwane konkordatami, powinny być przedłożone władzy federacyjnej, która ma prawo zakazania wykonania konkordatu, gdyby tenże zawierał postanowienia sprzeczne z prawami federacji lub z prawami innych kantonów. W wypadku przeciwnym mają kantony prawo żądania pomocy władz federacyjnych przy wykonywaniu konkordatu“.

Na podstawie przytoczonego przepisu art. 7 istnieje w Szwajcarii bardzo dużo konkordatów między poszczególnymi kantonami. - W tym względzie należy przytoczyć przede wszystkim zawarty wszystkimi kantonami konkordat o wzajemnem wydawaniu przestępców z r. 1818, dalej, konkordat o zarządzeniach policyjnych przeciwko włóczegom i innym niebezpiecznym osobom z r. 1812, konkordat paszportowy z r. 1813, konkordat o wolnoprzesiedłości duchowieństwa ewangelickiego z r. 1862, konkordat o wspólnem egzaminowaniu geometrów z r. 1868 i t. d. Konkordaty te umożliwiają pewną jednolitość prawa obowiązującego w całej federacji, lub w znacznej części tejże w tych dziedzinach, które konstytucja pozostawiła w kompetencji kantonów.

Znacznie mniejsze znaczenie, aniżeli wymienione artykuły, posiada artykuł 2 konstytucji. Artykuł ten opiewa:

„Celemi federacji są utrzymanie niezawisłości Ojczyzny na zewnątrz, przestrzeganie porządku i spokoju na wewnątrz, ochrona praw i wolności Szwajcarów i piecza nad ich dobrobytem ogólnym“.

Art. 2 określa cele federacji bardzo szeroko, nie ma on jednak żadnego prawnego znaczenia. Następne artykuły konstytucji szwajcarskiej wyliczają szczegółowo zadania federacji i tylko te artykuły szczegółowe są prawniczo miarodajne, dlatego należy nam je kolejno omówić. Zobaczymy, iż kompetencje federacji są bardzo znacznie mniejsze, niżby to z tekstu art. 2-go wynikać się zdawało.

II. Prawa federacji w sprawach zagranicznych. Sprawy zagraniczne należą niemal wyłącznie do kompetencji federacji. Kantony mają tylko wyjątkowo prawo zawierania traktatów z państwami zagranicznymi, a nie mogą nawet w tych dziedzinach, w których prawo zawierania traktatów posiadają, znosić się bezpośrednio z dyplomatycznymi zastępcami państw zagranicznych. Kantony są więc zupełnie

wykluczone od utrzymywania stosunków dyplomatycznych z zagranicą.

W dziedzinach, w których kantonom wolno zawierać traktaty z zagranicą, potrzeba do zawarcia traktatu zgody Rady Związkowej. Gdyby Rada Związkowa zawarcia traktatu zakazała, może kanton odwołać się do parlamentu związkowego. Zresztą wystarczy przytoczyć art. 8, 9 i 10 konstytucji.

Art. 8: „Federacji przysługuje wyłączne prawo wypowiedania wojny i zawierania pokoju, tudzież prawo zawierania z zagranicą przymierzy i traktatów, zwłaszcza zaś traktatów cłowych i handlowych“.

Art. 9: „Wyjątkowo przysługuje kantonom prawo zawierania z zagranicą traktatów w sprawach gospodarki finansowej, obrotu sąsiedzkiego i policji. Traktaty nie śmia jednak zawierać niczego sprzecznego z prawami federacji lub innych kantonów“.

Art. 10: „Stosunki urzędowe między kantonami a rządami państw zagranicznych i zastępcami tychże mogą mieć miejsce tylko za pośrednictwem Rady Związkowej“.

„Z podwładnemi władzami i urzędnikami państwa zagranicznego mogą kantony w sprawach przytoczonych w art. 9, bezpośrednio korespondować“

Na podstawie powyższych przepisów zawarły poszczególne kantony z zagranicą szereg traktatów o prawie konkursowem, o egzekucji wyroków cywilnych i t. p. Daleko liczniejsze są oczywiście traktaty federacji z zagranicą, a należy zaznaczyć, iż także traktaty o uregulowaniu granic, traktaty o połączeniach kolejowych i t. p. są zawierane przez federację, a nie przez kantony.

III. Prawa federacji w sprawach wojskowych. Sprawy wojskowe należą po największej części do kompetencji federacji. Odnośnie przepisy konstytucji opiewają następująco:

Art. 13: „Federacja nie ma prawa trzymania wojsk stałych.

Bez zezwolenia władzy federacyjnej nie może żaden kanton, a w kantonach podzielonych żadna część kantonu utrzymywać wojska stałego, liczącego więcej, niż 300 ludzi, nie licząc jednak korpusu żandarmerji“.

Art. 18: „Každy Szwajcar jest obowiązany do służby wojskowej. Żołnierze, którzyby wskutek szwajcarskiej służby wojskowej utracili życie lub doznali trwałej szkody na zdrowiu, mają, w razie ubóstwa, prawo żądania od federacji wsparcia dla siebie i dla swych rodzin.

Żołnierze otrzymują pierwsze wyekwipowanie, ubranie i uzbrojenie bezpłatnie. Broń pozostaje w rękach żołnierza pod warunkami ustalonymi w ustawie federacyjnej.

Federacja wyda jednolite przepisy o opłatach za uwolnienie od obowiązku wojskowego“.

Art. 19: „Wojsko federacyjne składa się:

a) z kantonalnych kontyngensów wojskowych,

b) z wszystkich Szwajcarów, którzy wprawdzie nie należą do tych kontyngensów, jednak mimo to, są obowiązani pełnić służbę wojskową.

Rozporządzanie wojskiem federacyjnym i należącym doń w myśl ustaw materiałem wojennym jest zastrzeżone federacji.

W razie niebezpieczeństwa posiada federacja wyłączne i bezpośrednie prawo rozporządzania siłami nie przydzielonemi do wojska federacyjnego i wszelkimi innemi środkami wojennymi kantonów.

Kantony rozporządzają siłą zbrojną swego terytorjum, o ile nie są ograniczone przez zgodne z konstytucją lub ustawami zarządzenia federacji.

Art. 20: Ustawodawstwo w sprawach wojskowych jest rzeczą federacji.

Wykonanie odnośnych ustaw w kantonach należy w obrębie granic ustalonych przez ustawy federacyjne i pod nadzorem federacji do władz kantonalnych.

Cale wykształcenie wojskowe a tak samo uzbrojenie jest sprawą federacji.

Staranie o umundurowanie i wyekwipowanie jest rzeczą kantonów. Odnośne koszty zwraca federacja kantonom według normy przez siebie ustalonej“.

Art. 21: „Formacje wojskowe powinny być utworzone z żołnierzy tego samego kantonu, o ile względy wojskowe niczego innego nie nakazują.

Skład tych formacji wojskowych, troska o utrzymanie ich stanu, tudzież nominacja ich oficerów i awansowanie tychże jest sprawą kantonów, które powinny przytem stosować się do ogólnych przepisów, wydanych przez federację“.

Art. 22: „Istniejące w kantonach miejsca zbrojne i budynki przeznaczone na cele wojskowe wraz z przynależnościami mogą być, za słusznem wynagrodzeniem, przez federację przyjęte do używania lub na własność.

Ustawodawstwo federacyjne określi normy co do tego wynagrodzenia“.

Do artykułów tych wystarczy dodać następujące objaśnienia:

Podstawą siły zbrojnej szwajcarskiej jest milicja. Utrzymywanie stałej armji uważała konstytucja szwajcarska za zbyt niebezpieczne dla wolności narodu. Z tego powodu zakazuje art. 13 federacji utrzymywać armję stałą, a ponieważ także kantony takiego wojska nie utrzymują, nie ma Szwajcarja wogóle stałego wojska. Natomiast obowiązuje według art. 18 obowiązek powszechnej służby wojskowej i zasada powszechnego uzbrojenia ludu. Według art. 21 mają składać się formacje wojskowe z mężczyzn tego samego kantonu, o ile względy wojskowe nie wymagają tworzenia oddziałów wojskowych z ludzi różnych kantonów. W praktyce składają się z ludzi jednego i tego samego kantonu oddziały piechoty, dragonów i artylerji, te części siły

zbrojnej są więc zorganizowane kantonalnie. Federacja tworzy z ludzi różnych kantonów oddziały sanitarne, saperskie i administracyjne, oprócz tego są federacyjnymi dwie baterje górskie i 8 baterji polowych.

IV. Prawa federacji co do utrzymania spokoju i porządku i co do policji bezpieczeństwa. Utrzymanie porządku i spokoju wewnątrz kraju jest sprawą kantonu. Federacja ma w tej dziedzinie prawo interwencji tylko w dwóch wypadkach.

1. Gdyby kanton nie chciał umyślnie lub z niedbalstwa wykonywać prawnych zarządzeń władz federacyjnych, przysługuje federacji prawo użycia wobec kantonu środków przymusowych. Od tego wypadku egzekucji federacyjnej należy odróżnić unormowaną w art. 16 konstytucji interwencję federacji. Artykuł ten brzmi następująco:

„W razie zamącenia porządku wewnątrz kraju, albo w razie, gdyby z innego kantonu groziło niebezpieczeństwo, powinien rząd kantonu zagrożonego zawiadomić natychmiast Radę Związkową, by Rada ta mogła w ramach swej kompetencji zarządzić stosowne środki zaradcze, albo też zwołać parlament federacyjny. W nagłych wypadkach posiada rząd kantonalny prawo żądania pomocy innych kantonów, winien jednak natychmiast uwiadomić o tem Radę Związkową. Wezwane do pomocy kantony winny pomocy swej udzielić.

Gdyby rząd kantonalny nie był w stanie zażądać pomocy, może, a gdyby bezpieczeństwo Szwajcarii było zagrożone, powinna właściwa władza federacyjna interwenjować z własnej inicjatywy.

W wypadku interwencji federacyjnej powinny władze federacyjne przestrzegać przepisów art. 5.

Koszta interwencji ponosi kanton wzywający pomocy, albo też powodujący interwencję federacyjną. Parlament federacyjny może jednak w razie specjalnych okoliczności uchwalić coś innego“.

Na podstawie tego art. 16 interwenjowała federacja np. w r. 1871 z powodu zaburzeń antyniemieckich w Zurychu, w r. 1889 z powodu rozruchów przedwyborczych w Tessynie, w r. 1890 z okazji rewolucji Tesyńskiej i t. d.

Interwencja federacji w myśl art. 16 jest obowiązkiem prawnym federacji na mocy art. 5, obowiązującego federację do gwarantowania konstytucji kantonalnej. Tekst tego artykułu brzmi następująco:

„Federacja gwarantuje kantonom ich terytorjum, a w granicach określonych art. 3 ich suwerenność, ich konstytucję, wolność i prawa ludu, tudzież konstytucyjne prawa obywateli i prawa przekazane przez lud władzom“.

Gwarancję tę przyjmuje federacja na siebie tylko pod następującymi warunkami określonymi w art. 6:

„Kantony są zobowiązane poprosić dla swych konstytucji o gwarancję federacji.

Federacja przyjmuje tę gwarancję tylko wtenczas:

a) jeżeli konstytucja nie zawiera nic sprzecznego z przepisami konstytucji federacyjnej,

b) jeżeli przepisuje wykonywanie praw politycznych na sposób republikański (reprezentacyjny lub demokratyczny),

c) jeżeli została przyjęta przez lud i jeżeli może być zmieniona na żądanie absolutnej większości obywateli“.

Dodać należy, iż konstytucja kantonalna staje się ważną w chwili przyjęcia jej przez powszechne głosowanie ludu. Zatwierdzenie konstytucji kantonalnej przez parlament federacyjny nie jest więc wymagane, celem wejścia w życie konstytucji, zatwierdzenie to jest tylko formalnem stwierdzeniem, iż konstytucja ta nie sprzeciwia się przepisom konstytucji federacyjnej.

2. Ponieważ utrzymanie spokoju i porządku należy w zasadzie do kantonów, jest także policja bezpieczeństwa sprawą kantonalną. Kantony powinny więc utrzymać żandarmerję i policję. Od tej zasady dopuszcza konstytucja tylko jeden wyjątek. Według art. 70 przysługuje federacji prawo wydalenia z obszaru Szwajcarii obcych poddanych, będących niebezpiecznymi dla wewnętrznego albo zewnętrznego bezpieczeństwa federacji“.

Federacja ma więc prawo wykonywania policji wobec cudzoziemców, w rzeczywistości zorganizowała też federacja — głównie ze względów polityki zagranicznej—policję polityczną, na czele której stoi prokuratorja federacyjna w Bernie.

V. Prawa federacji w dziedzinie sądownictwa. Wymiar sądownictwa jest w Szwajcarii sprawą kantonów, a wyjątkowo tylko, sprawą federacji. Według art. 106 konstytucji stwarza się (z siedzibą w Lozannie):

„sąd federacyjny, wykonywujący sądownictwo, o ile ono zostało zastrzeżone federacji“.

Kompetencja sądu federacyjnego, a tem samem federacji, w sprawach cywilnych jest unormowana w art. 110 i 111. Art. 112 określa kompetencję federacji w sprawach karnych, art. 113 zaś w sprawach politycznych i administracyjnych. Ponadto upoważnia art. 114 ustawodawstwo federacyjne do rozszerzenia kompetencji sądu federacyjnego także i na inne wypadki. Powołane artykuły konstytucji opiewają następująco:

Art. 110: „Sąd federacyjny rozstrzyga spory cywilno-prawne:

1) między federacją a kantonami;
2) między federacją z jednej strony, a korporacjami lub osobami prywatnymi z drugiej strony, jeżeli suma sporna przekracza kwotę ustaloną przez ustawy federacyjne (3.000 franków) i jeżeli te korporacje, a względnie osoby prywatne są powodami;

3) między dwoma lub kilku kantonami;

4) między kantonami z jednej, a korporacjami i osobami prywatnymi z drugiej strony, jeżeli suma sporna przekracza kwotę ustaloną przez ustawę federacyjną (3.000 fr.) i jeżeli jedna ze stron żąda oddania sprawy sądowi federacyjnemu.

Sąd federacyjny orzeka nareszcie o sporach co do prawa swojszczyzny, tudzież o sporach o prawo obywatelstwa, jeżeli spory te zachodzą między gminami różnych kantonów“.

Art. 111: „Sąd federacyjny jest obowiązany orzekać także w innych wypadkach, jeżeli tego obie strony życzą i jeżeli suma sporna przekracza kwotę ustaloną przez ustawy federacyjne (3.000 fr.)“.

Art. 112: „Z współdziałaniem przysięgłych, orzekających co do kwestji faktycznej, wyrokuje sąd federacyjny w sprawach karnych:

- 1) o zdradzie głównej przeciwko Szwajcarii, tudzież w razie buntu i gwałtu przeciwko władzom federacyjnym;
- 2) o zbrodniach i występkach przeciwko prawu narodów;
- 3) o zbrodniach i występkach politycznych, będących przyczyną lub skutkiem rozruchów, powodujących zbrojną interwencję federacji;
- 4) w wypadkach, w których władza federacyjna odda mu do karnego postępowania urzędników, mianowanych przez tę władzę“.

Art. 113: „Sąd federacyjny orzeka dalej:

- 1) co do sporów kompetencyjnych między władzami federacyjnymi z jednej, a władzami kantonalnemi z drugiej strony;
- 2) co do sporów natury prawno-państwowej między kantonami;
- 3) co do zażaleń o naruszenie konstytucyjnych praw obywatelskich, tudzież co do zażaleń osób prywatnych z powodu naruszenia konkordatu lub traktatów państwowych.

Ustalone bliżej przez ustawy federacyjne spory administracyjne nie należą do kompetencji sądu federacyjnego.

We wszystkich sprawach, podlegających sądownictwu sądu federacyjnego, winien sąd ten stosować się do ustaw i powszechnie obowiązujących uchwał parlamentu federacyjnego, a tak samo do traktatów państwowych, zatwierdzonych przez ten parlament“.

Na mocy art. 113 sąd federacyjny jest równocześnie najwyższym sądem administracyjnym w Szwajcarii. W tym charakterze orzeka sąd ten także w razie naruszenia podmiotowych praw publicznych obywateli, to należy bowiem rozumieć pod konstytucyjnymi prawami obywateli. Tylko tak zwane „spory administracyjne“ są wyjęte z pod orzecznictwa sądu federacyjnego; spory te rozstrzyga Rada Związkowa, a w razie odwołania parlament federacyjny. Według art. 189 ustawy o organizacji sądownictwa federacyjnego należą do tych „sporów administracyjnych“ zażalenia w razie nadużyć przy wyborach i głosowaniach kantonalnych, dalej spory wynikające z traktatów handlowych i cłowych z zagranicą, spory co do prawa wyborczego, a nareszcie spory, wynikające z następujących pięciu artykułów konstytucji federacyjnej:

Art. 18 ust. 3 o bezpłatnem zaopatrzeniu żołnierzy w mundur i broń. Art. 27 ust. 2 i 3 o szkolnictwie kantonalnem. Art. 31 o wolności handlowej i przemysłowej. Art. 51 wyłączający zakon jezuitów od działalności w Szwajcarii i Art. 53 o stanie cywilnym i o cmentarzach.

Spory, wynikające z naruszenia wszystkich innych artykułów kon-

stytucji federacyjnej, tudzież spory o naruszenie konstytucji kantonalnych należą więc do kompetencji sądu federacyjnego.

Z wyjątkiem sądu federacyjnego istnieją w Szwajcarii tylko kantonalne sądy cywilne, karne i administracyjne. Kantony posiadają co do organizacji swych sądów zupełną niezawisłość, winny tylko stosować się do przepisów artykułów 58, 59, 60 i 61 konstytucji. Artykuły te, ograniczające suwerenność kantonów w dziedzinie sądowej, opiewają następująco:

Art. 58: „Nikt nie może być pozbawiony swego konstytucyjnego sądziego. Sądy wyjątkowe nie mogą więc być wprowadzane.

Sądownictwo kościelne jest zniesione“.

Art. 59: „Dłużnik nieupadły, posiadający w Szwajcarii stałe miejsce zamieszkania, może być z powodu pretensji osobistych zaskarżony tylko przed sędzią swego miejsca zamieszkania. Wskutek tego, nie może z powodu roszczeń być nałożony areszt na majątek takiego dłużnika poza kantonem, w którym mieszka.

Wyjątki od tego przepisu są dopuszczalne co do obcokrajowców na podstawie traktatów państwowych.

Więzienie za długi jest zniesione“.

Art. 60: „Wszystkie kantony powinny traktować w ustawodawstwie a tak samo w postępowaniu sądowym wszystkich obywateli szwajcarskich, tak samo jak swych własnych obywateli“.

Art. 61: „Prawomocne wyroki cywilne, wydane w jednym kantonie, posiadają moc egzekucyjną w całej Szwajcarii“.

VI. Prawa federacji co do ustawodawstwa cywilnego i karnego. Aż do r. 1874 należało całe ustawodawstwo cywilne i konkursowe do kompetencji kantonów, a tak samo było sprawą kantonalną sądownictwo w sprawach karnych i ustawodawstwo procesowe, tak cywilne, jak karne. Dopiero w r. 1874 otrzymała federacja prawo normowania pewnych dziedzin prawa cywilnego jednolicie dla całej Szwajcarii. W r. 1887 otrzymała federacja także prawo ustawodawstwa patentowego. Wskutek zmiany konstytucji z r. 1898 otrzymała nareszcie federacja całe ustawodawstwo we wszystkich dziedzinach prawa cywilnego i karnego. Ustawodawstwo co do procesu cywilnego i karnego i co do organizacji sądownictwa pozostało nadal sprawą kantonalną. Odnośne artykuły konstytucji opiewają następująco:

Art. 64: „Federacji przysługuje ustawodawstwo:

1) (od r. 1874) co do zdolności do działania osób, co do stosunków prawnych, odnoszących się do handlu i obrotu mobiliarnego, a więc co do prawa obligacyjnego włącznie z prawem hadlowem i wekslowem.

Co do prawa autorstwa dzieł literatury i sztuki.

2) (od r. 1887) co do ochrony prawnej nowych wzorów i modeli, tudzież takich wynalazków, które można przedstawić jako modele i które mogą być przemysłowo użytkowane.

Co do postępowania egzekucyjnego i co do prawa konkursowego.

3) (Od r. 1898). Federacji przysługuje prawo wydawania ustaw także w innych dziedzinach prawa cywilnego.

Organizacja sądów, postępowanie sądowe i wymiar sprawiedliwości pozostają jak dotąd sprawą kantonálną“.

Art. 64 bis (od r. 1898): „Federacja jest uprawnioną wydawać ustawy w dziedzinie prawa karnego.

Organizacja sądów, postępowanie sądowe i wymiar sprawiedliwości pozostają jak dotąd sprawą kantonálną.

Rząd posiada prawo udzielania subwencji kantonom na zakładanie zakładów karnych, domów pracy i domów poprawy i na ulepszenia w wykonaniu wyroków karnych. Federacja posiada prawo brania udziału w urządzeniach celem ochrony dzieci zaniedbanych. W chwili, w której federacyjna ustawa karna wejdzie w życie, przestają obowiązywać ustępy 2 i 3 art. 55 konstytucji federacyjnej o przestępstwach prasowych“.

Dotąd wypada, iż dotąd nie przysła do skutku federacyjna ustawa karna. Skutek tego obowiązują aż dotąd kantonálne kodeksy karne, a kantony posiadają nadal zupełną swobodę w ustawodawstwie karnem. Swobodę tę ograniczają tylko następujące trzy artykuły konstytucji federacyjnej.

Art. 65: „Z powodu przestępstw politycznych nie może być kara śmierci orzeczona.

Kary cielesne są zakazane“.

Art. 66: „Ustawodawstwo federacyjne oznacza granice, w obrębie których można pozbawić praw politycznych obywatela szwajcarskiego“.

Art. 67: „Ustawodawstwo federacyjne wydaje przepisy o wydaniu oskarżonych przez jeden kanton drugiemu. Za przestępstwa polityczne i prasowe nie można nałożyć obowiązku wydania“.

VII. O prawach wolnościowych obywateli szwajcarskich w ogólności, o ustawodawstwie co do obywatelstwa szwajcarskiego w szczególności. Według art. 2 konstytucji powinna federacja ochraniać wolności i prawa Szwajcarów. Na mocy tego przepisu powinna federacja bronić obywateli przed możliwym naruszeniem ich wolności obywatelskich wszystko jedno czy naruszenia te wychodzą od władz, czy też od parlamentów kantonálnych. W tym celu wylicza konstytucja federacyjna cały szereg wolności i praw Szwajcarów, a kantonom nie wolno naruszyć tych praw i wolności nawet w dziedzinach należących w zupełności do kompetencji kantonów. Gwarantowane w konstytucji szwajcarskiej prawa wolnościowe ograniczają więc bardzo znacznie suwerenność kantonów.

Według art. 43 konstytucji jest każdy obywatel kantonálny obywatelem szwajcarskim. Ustawodawstwo w kwestji, kto jest obywatelem kantonálnym, należy do kantonów, ustawy kantonálne decydują więc implicite o tem, kto jest obywatelem szwajcarskim. By kantony tej swojej kompetencji nie używały na niekorzyść całości, zawiera konstytucja następujące ważne przepisy.

Art. 44: „Zadnemu kantonowi nie wolno wydalać obywatela kantonalnego z granic kantonu, nie wolno mu też pozbawić go prawa obywatelstwa.

Ustawodawstwo federacyjne ustali warunki, pod jakimi może być prawo obywatelstwa udzielone obcokrajowcom, tudzież warunki pod jakimi Szwajcar może się zrzec swego obywatelstwa celem nabycia poddaństwa zagranicznego“.

Art. 68: „Do ustawodawstwa fmederacyjnego należy wyszukanie prawa obywatelstwa dla osób, nieposiadających prawa obywatelstwa, tudzież wydanie przepisów przeciwdziałających powstaniu osób nieposiadających prawa obywatelstwa“.

Art. 43: „Każdy obywatel kantonalny jest obywatelem szwajcarskim. Jako taki może brać udział w tych wszystkich szwajcarskich federacyjnych wyborach i głosowaniach w miejscu swego zamieszkania, o ile udowodni należycie swoje prawo głosowania.

Nikt nie może wykonywać praw politycznych w więcej niż w jednym kantonie.

Obywatel szwajcarski osiadły używa w swoim miejscu zamieszkania wszystkich praw obywateli kantonalnych, a narówni z nimi także wszystkich praw obywateli gminnych. Jedyny wyjątek co do tego zachodzi co do udziału w dobrach gminnych i korporacyjnych, tudzież co do prawa głosu w sprawach dotyczących wyłącznie dobra gminnego, chyba iżby ustawodawstwo kantonalne coś innego zarządziło.

Osiadły obywatel szwajcarski nabywa prawo głosowania w sprawach kantonalnych i gminnych w trzy miesiące po osiedleniu się.

Ustawy kantonalne o osiedleniu się i o prawie głosowania osób osiadłych w gminach potrzebują zatwierdzenia przez Radę Związkową“.

VIII. Wyszczególnienie najważniejszych praw obywateli w Szwajcarii. Z praw wolnościowych obywateli szwajcarskich, omawiamy tutaj tylko primo, równość wobec prawa, po drugie prawo zawierania małżeństwa, po trzecie wolnoprzesiedlność, po czwarte wolność prasy, po piąte prawo stowarzyszania się, a po szóste prawo petycyjne. Inne prawa wolnościowe obywateli szwajcarskich (wolność handlowa i przemysłowa, wolność wiary i sumienia i t. d.) przedstawimy później, mówiąc o sprawach federacji w dziedzinie administracji wewnętrznej.

1. **Równość wobec prawa** gwarantuje art. 4, opiewający następująco: „Wszyscy Szwajcarzy są wobec ustawy równi. Niema w Szwajcarii żadnych stosunków poddańczych, ani też żadnych przywilejów miejsca urodzenia, familji lub osób.

2. Ponieważ ustawodawstwo cywilne było dawniej sprawą kantonów, należało do ustawodawstwa kantonalnego także ustawodawstwo małżeńskie. By chronić prawo obywateli do zawierania związków małżeńskich przed ograniczeniami ze strony ustawodawstwa kantonalnego, zawiera art. 54 konstytucji przepis następujący:

„Prawo zawierania małżeństwa pozostaje pod obroną federacji.

Prawo to nie może być ograniczone ani względami kościelnymi,

ani gospodarczymi, ani też ze względu na dotychczasowe zachowanie się, ani też z innych powodów policyjnych.

Małżeństwo, zawarte w pewnym kantonie, albo zagranicą, według ustaw tamże obowiązujących, ma być uznane w całej Szwajcarii za małżeństwo.

Wskutek zawarcia małżeństwa nabywa żona prawo obywatelstwa męża, dzieci urodzone przed zawarciem małżeństwa zostają przez następne małżeństwo rodziców uprawnione.

Pobieranie jakichkolwiek należytości z okazji zawarcia małżeństwa lub innych podobnych opłat, jest niedopuszczalne“.

3. By chronić wolnoprzesiedlność obywateli w obrębie całej Szwajcarii, zawiera konstytucja przepisy następujące:

Art. 45: „Każdy Szwajcar ma prawo osiedlenia się w każdej miejscowości w granicach Szwajcarii, jeżeli posiada dowód przynależności do jakiegokolwiek gminy lub inną równoznaczną legitymację.

Wyjątkowo można odmówić prawa osiedlenia się, albo pozbawić tego prawa osoby, które skutek wyroku karno-sądowego nie posiadają praw i honorów obywatelskich.

Dalej można odebrać prawo osiedlenia się osobom, ukaranym kilkakrotnie sądowo z powodu ciężkich przestępstw, tudzież osobom, utrzymywanym stale w dobroczynności publicznej, jeżeli gmina lub kanton przynależności, mimo urzędowego wezwania, nie udzieli im odpowiedniego wsparcia.

W kantonach, w których istnieje miejscowe zaopatrzenie ubogich, wolno uczynić zezwolenie na osiedlenie się obywatela kantonu zawisłym od warunku, iż tenże jest zdolnym do pracy i nie był stale ciężarem dobroczynności publicznej już dotychczas, w dotychczasowym miejscu zamieszkania w kantonie ojczystym.

Każde wydalenie z powodu ubóstwa musi być zatwierdzone przez rząd kantonu osiedlenia, a należy o wydaleniu zawiadomić zgóry rząd kantonu ojczystego.

Osiedlający się obywatel szwajcarski, nie może być przez kanton, zezwalający na osiedlenie, obciążony żadną poręką, ani też żadnymi innymi szczególnymi ciężarami, tak samo nie może gmina, w której się osiedlił, opodatkować go inaczej, niż obywateli miejscowych.

Ustawa federacyjna oznaczy maximum należytości kancelaryjnych, opłacanej za zezwolenie na osiedlenie się.

Art. 62: „Znosi się wszelkie opłaty emigracyjne w obrębie Szwajcarii, tudzież wszelkie prawa pierwokupu, przysługujące obywatelom jednego kantonu wobec obywateli innych kantonów“.

Art. 63: „Wolność od opłat emigracyjnych przysługuje także w stosunku do państw zagranicznych, atoli pod warunkiem wzajemności“.

4. Aż do r. 1898 należało ustawodawstwo karne, a tem samemu i ustawodawstwo prasowe, do kantonów. By kantony nie tłumity wolności prasy, stanowi art. 55, co następuje:

„Wolność prasy jest zagwarantowana.

O nadużywaniu wolności prasy wyda ustawodawstwo kantonálne stosowne przepisy. Przepisy te potrzebują jednak zatwierdzenia przez Radę Związkową.

Federacji przysługuje prawo wydawania przepisów karnych przeciwko nadużyciom wolności prasowej, skierowanym przeciwko federacji i jej władzom“.

Przypominamy, iż ustępy 2 i 3 tego artykułu przestają obowiązywać po wydaniu ogólnoszwyjcarskiego kodeksu karnego.

5. Artykuł 57 konstytucji stanowi, iż „prawo petycyjne jest zagwarantowane“, zaznaczyć wypada, iż prawo petycyjne straciło obecnie swoje dawniejsze znaczenie polityczne w bardzo znacznej części. Obecnie posiada bowiem obywatel, w prawie inicjatywy, prawo daleko więcej wartościowe.

6. Ustawy kantonálne regulują tak prawo stowarzyszeniowe, jak i prawo zgromadzania się. By bronić prawa stowarzyszania się, stanowi art. 56:

„Obywatele posiadają prawo tworzenia stowarzyszeń, o ile one nie są, co do swojego celu lub też co do środków działania sprzeczne z prawem, albo niebezpieczne dla państwa. O nadużywaniu tego prawa zawierają ustawy kantonálne stosowne przepisy“.

IX. Prawa federacji w dziedzinie administracji wewnętrznej w ogólności, a w dziedzinie administracji sanitarnej w szczególności. W dziedzinie administracji wewnętrznej należy tak troska o zdrowie fizyczne, jak o rozwój intelektualny ludności, niemal wyłącznie do zakresu działania kantonów. Tak samo należy ustawodawstwo gospodarcze i popieranie rozwoju gospodarczego kraju z zasady do kompetencji kantonów. We wszystkich tych dziedzinach ma federacja dość szczerpły zakres działania, jak to wynika z przeglądu następującego.

W dziedzinie administracji sanitarnej i weterynaryjnej posiadała federacja na podstawie konstytucji z r. 1874 tylko prawo wydawania ustaw przeciwko epidemjom (art. 69). Reforma konstytucji z r. 1897 dała federacji w art. 69-bis ważne prawo uregulowania obrotu środkami żywności i innymi towarami. Odnośne artykuły konstytucji opiewają następująco:

Art. 69: „Federacji przysługuje ustawodawstwo co do zarządzeń sanitarno-policyjnych przeciwko ogólnie niebezpiecznym epidemjom i zarazom bydłecym“.

Art. 69-bis: „Federacja posiada prawo wydania przepisów ustawowych:

- a) co do obrotu środkami żywności i środkami użycia,
- b) co do obrotu innymi przedmiotami użytku i konsumpcji, o ile one mogą być niebezpieczne dla zdrowia lub życia.

Wykonanie odnośnych przepisów należy do kantonów pod dozorem federacji i za jej poparciem finansowem.

Natomiast należy kontrola dowozu na granicy państwa do federacji“.

X. Prawa federacji w dziedzinie wychowania publicznego. Na podstawie konstytucji z r. 1848 miała federacja tylko prawo utworzenia jednej politechniki i jednego uniwersytetu, zresztą nie wolno jej było mieszać się w sprawy szkolnictwa, należącego wyłącznie do kompetencji kantonów. Wiadomo, iż federacja utworzyła dotąd tylko politechnikę zuryhską, natomiast pozostawiła utrzymanie uniwersytetów kantonom. Na mocy konstytucji z r. 1874 otrzymała federacja prawo tworzenia i subwencjonowania innych wyższych zakładów szkolnych. Na tej podstawie udziela federacja od r. 1874 szkołom przemysłowym, handlowym, szkołom gospodarstwa domowego i tym podobnym zakładom subwencji. Natomiast pozostało szkolnictwo ludowe także po r. 1874, wyłącznie prawem kantonów. Dopiero wskutek zmiany konstytucji z r. 1902 otrzymała federacja prawo udzielać subwencji kantonom na rzecz szkół ludowych. Obowiązujące w tych sprawach obecnie artykuły konstytucji brzmią następująco:

Art. 27 (z r. 1874): „Oprócz istniejącej szkoły politechnicznej może federacja utworzyć jeden uniwersytet i inne wyższe zakłady szkolne i może wspierać takie zakłady.

Kantony troszcza się o dostateczne nauczanie ludowe, które powinno pozostawać wyłącznie pod kierownictwem państwowem. Nauczanie to jest przymusowem, a w szkołach publicznych bezpłatnem.

Szkoły publiczne powinny być urządzone tak, by mogły być uczęszczane przez dzieci wszystkich wyznań bez ujmy dla wolności wiary i sumienia.

Federacja zarządzi co potrzeba przeciwko kantonom, któreby tym obowiązkom nie uczyniły zadosyć“.

Art. 27-bis (od r. 1902): „Federacja udziela kantonom subwencji, by ułatwić im wykonanie zobowiązań, ciężących na nich w dziedzinie szkolnictwa ludowego.

Bliższe przepisy zawiera ustawa (jest nią ustawa 25-go czerwca 1903 r.).

Organizacja, kierownictwo i nadzór nad szkolnictwem ludowem pozostaje sprawą kantonalną, z zastrzeżeniem jednak przepisów artykułu 27“.

Wypada zaznaczyć, iż według art. 27 powinny kantony troszczyć się o dostateczne nauczanie ludowe. Na tej podstawie mogłaby federacja wydać przepisy o minimum programu szkolnego szkół ludowych.

XI. Prawa federacji w dziedzinie administracji spraw wyznaniowych. Konstytucja szwajcarska wychodzi z założenia, iż ustawodawstwo kantonalne powinno decydować o stosunku Kościoła do państwa i do obywateli. Tylko niektóre kwestje szczegółowe pozostawiono federacji, ponadto zawiera konstytucja szwajcarska szereg przepisów zasadniczych w tej dziedzinie, których ustawodawstwo kantonalne oczywiście przestrzegać musi. Odnośne artykuły konstytucji opiewają następująco.

Art. 49: „Wolność wiary i sumienia jest nietykalną.

Nie wolno nikogo przymuszać do udziału w stowarzyszeniu reli-

gijnem, albo do udziału w nauce religji, albo do jakiegobądź czynności religijnej. Nie wolno też nikomu z powodu jego przekonań religijnych wymierzać kar jakiegobądź rodzaju.

Na podstawie zasad powyżej przytoczonych, decyduje dzierzyciel władzy ojcowskiej lub opiekuńczej co do religijnego wychowania dzieci aż do ukończonego 16 roku życia.

Wykonanie praw cywilnych, lub politycznych nie może być ograniczone jakimikolwiek przepisami, lub warunkami natury kościelnej lub religijnej.

Przekonania religijne nie uwalniają od wykonania obowiązków obywatelskich.

Nikt nie jest obowiązany do płacenia podatków, nałożonych specjalnie na właściwe cele wyznaniowe stowarzyszenia religijnego, do którego dana osoba nie należy. Bliższe wykonanie tej zasady należy do ustawodawstwa federacyjnego“.

Art. 50: „Poręcza się wolność wykonania służby Bożej w granicach, wskazanych względami moralności i porządku publicznego.

Tak kantony jak federacja mają prawo zarządzić co potrzeba, by utrzymać porządek i spokój publiczny między członkami różnych stowarzyszeń religijnych, tudzież by przeciwdziałać naruszeniom praw obywateli i państwa przez władze kościelne.

Powstające z okazji tworzenia lub rozwiązania stowarzyszeń religijnych spory publiczno-prawne lub prywatno-prawne mogą być w drodze rekursu poddane pod orzecznictwo właściwych władz federacyjnych (sądu federacyjnego).

Biskupstwa mogą być na obszarze Szwajcarii tworzone tylko za zezwoleniem federacji“.

Art. 51: „Zakon Jezuitów i pozostające z nim w związku kongregacje nie mogą być przyjęte w żadnej części Szwajcarii, a członkom tych zakonów i kongregacji jest wszelka działalność w Kościele lub szkole zakazana.

Uchwała federacji może zakaz ten rozszerzyć także na inne zakony duchowne, których działalność jest dla państwa niebezpieczną, albo dla spokoju między wyznaniem groźną“.

Art. 52: „Tworzenie nowych klasztorów lub zakonów religijnych, lub też ponowne otwarcie zniesionych zakonów lub klasztorów, jest wzbronione“.

Art. 53: „Ustalenie i urzędowe poświadczenie stanu cywilnego jest sprawą władz świeckich. Ustawodawstwo federacyjne wyda bliższe co do tego przepisy.

Władze świeckie rozporządzają cmentarzami i troszczą się o to, by każdy umarły mógł być godnie pochowany“.

X. Prawa federacji w dziedzinie gospodarstwa społecznego. W dziedzinie tej jest szczególnie ważnym przepis artykułu 28, opiewającego jak następuje:

„Sprawy cłowe należą do federacji, która ma prawo pobierania cła przy dowozowych i wywozowych“.

Na mocy tego artykułu nie wolno kantonom pobierać cel. Cała Szwajcaria tworzy więc jednolity obszar cłowy i gospodarczy. By urzeczywistnić tę jedność gospodarczą Szwajcarii, otrzymała federacja jeszcze następujące ważne prawa:

1. Federacja posiada prawo bicia monety i ma monopol banknotowy, decyduje więc wyłącznie o biegu pieniężnym w Szwajcarii, bliższe co do tego przepisy zawierają art. 38 i 39 konstytucji.

Art. 38: „Federacji przysługuje wykonanie wszystkich praw, wynikających z regale monetarnego.

Bicie monet jest wyłącznie sprawą federacji.

Federacja oznacza stopę monetarną i wydaje przepisy o taryfowaniu obcych monet“.

Art. 39 (od r. 1891): „Prawo wydawania banknotów i innych znaków pieniężnych tego rodzaju przysługuje wyłącznie federacji.

Federacja może wyłącznie prawo wydawania banknotów wykonywać albo za pomocą banku państwowego, pozostającego pod osobnym zarządem, albo też może przekazać prawo to, zastrzegając sobie prawo odkupu, centralnemu bankowi akcyjnemu, któryby się miał utworzyć i któryby był zarządzany z współudziałem i pod kontrolą federacji.

Głównem zadaniem banku, posiadającego monopol banknotowy, jest uregulowanie obiegu pieniężnego kraju i ułatwienie obrotu płatniczego.

Należy wypłacić kantonom przynajmniej dwie trzecie czystego zysku banku po zapewnieniu stosownego oprocentowania, względnie stosownej dywidendy kapitału dotacyjnego lub akcyjnego i po odciążeniu potrzebnymi dotacjami dla funduszu rezerwowego.

Kantonom nie wolno opodatkować banku lub jego zakładów filjalnych.

Federacja nie może, z wyjątkiem wypadków konieczności w czasach wojennych, wprowadzić obowiązku prawnego przyjmowania banknotów, lub innych znaków pieniężnych tego rodzaju.

Ustawodawstwo federacyjne wyda bliższe przepisy co do siedziby banku, co do tegoż podstaw i organizacji, tudzież wogóle co do wykonania tego artykułu“.

2. Federacja ustala miary i wagi. Co do tego zawiera art. 40 następujące przepisy:

„Ustalenie miar i wag jest sprawą federacji.

Wykonanie odnośnych ustaw jest rzeczą kantonów pod nadzorem federacji“.

3. Najważniejsze środki komunikacyjne podlegają federacji, nie kantonom. W tym względzie wystarczy przytoczyć następujące artykuły konstytucji:

Art. 36: „Pocztą i telegraf (i telefon) jest na całym terytorjum Szwajcarii sprawą federacji.

Dochody zarządu pocztami i telegrafami wpływają do kasy szwajcarskiej.

Taryfy oznacza się na całym obszarze Szwajcarii według tych samych zasad i możliwie tanio.

Nietykalność tajemnicy pocztowej i telegraficznej jest zagwarantowana“.

Art. 26: „Ustawodawstwo co do budowy i ruchu kolei żelaznych jest sprawą federacji“.

Art. 37: „Federacja wykonywa zwierzchni nadzór nad drogami i mostami, których utrzymanie leży w interesie federacji.

Sum, należących się na mocy art. 30 kantonom ze względu na drogi alpejskie międzynarodowego znaczenia, nie wypłaci władza federalna tymże, jeżeli odnośne kantony nie utrzymują dróg tych w stanie należytym“.

4. Pomimo, iż Szwajcarya stanowi jednolity obszar gospodarczy, przysługuje ustawodawstwo w sprawach handlowych i przemysłowych w zasadzie kantonom. Projekt zmiany konstytucji, nadający federacji prawo wydawania jednolitych przepisów w sprawach przemysłowych, został przez naród w głosowaniu dnia 4 marca 1894 r. odrzucony. Wskutek tego może federacja wydawać ustawy tylko co do tych spraw przemysłowych, które konstytucja wyraźnie wylicza. Są to sprawy następujące:

- a) ustawodawstwo ochronne robotnicze (art. 24),
- b) od r. 1890 także niektóre gałęzie ubezpieczeń robotniczych (art. 34 bis),
- c) loterie (art. 35).

Odnośne artykuły opiewają następująco:

Art. 34: „Federacja ma prawo wydawania jednolitych dla całej federacji przepisów o używaniu dzieci w fabrykach i o czasie pracy osób dorosłych w tychże, tak samo ma federacja prawo wydawania przepisów celem ochrony robotników w przemysłach, niebezpiecznych dla zdrowia lub bezpieczeństwa osobistego.

Przedsiębiorstwo agentów emigracyjnych, tudzież prywatne przedsiębiorstwo asekuracyjne podlegają nadzorowi i ustawodawstwu federacji“.

Art. 34-bis: „W drodze ustawodawstwa zorganizuje federacja ubezpieczenie od choroby i od wypadku, a to z uwzględnieniem istniejących kas chorych.

Federacja może uczynić ubezpieczenie to obowiązkiem, albo dla wszystkich, albo dla poszczególnych klas ludności“.

Z tego wynika, iż ubezpieczenie na wypadek niezdolności do pracy i na starość, ubezpieczenie wdów i sierot, ubezpieczenie na wypadek braku pracy i t. d. jest nadal sprawą kantonów.

Art. 35: „Tworzenie domów gry jest zakazane, istniejące obecnie domy gry muszą być do dnia 31 grudnia 1877 r. zamknięte. Udzielone lub odnowione od początku r. 1871 koncesje należy uważać za nieważne.

Federacja może także co do loterii wydać stosowne przepisy“.

W sprawach przemysłowych, nie przytoczonych w powyższych

trzech artykułach, są kompetentne wyłącznie kantony, przyczem należy zaznaczyć, iż w prawie szwajcarskiem nazywa się przemysłem każdą zawodową czynność ludzką, a więc także rolnictwo, górnictwo i t. d. Ustawy przemysłowe kantonalne muszą się stosować do art. 31 konstytucji o wolności handlowej i przemysłowej. Ważny ten artykuł opiewa następująco:

„Wolność handlowa i przemysłowa jest na całym obszarze Szwajcarii zagwarantowaną.

Zastrzeżone pozostają:

a) Regale solne i prochowe, cła szwajcarskie, tudzież inne przez federację wyraźnie uznane podatki konsumcyjne, stosownie do przepisu art. 32 (od r. 1887 przestał art. 32 zupełnie obowiązywać).

b) Fabrykacja i sprzedaż trunków palonych stosownie do artykułu 32 bis.

c) Przemysł gospodnio-szynkarski i drobny handel napojami wysokowemi, a to w tem znaczeniu, iż kantony mogą w drodze ustawodawstwa poddać wykonanie przemysłów tych ograniczeniom, wskazanym względami na dobro publiczne.

d) Zarządzenia policyjno-sanitarne przeciwko epidemjom i zarazom bydłecym.

e) Zarządzenia co do wykonania handlu i przemysłu, co do opodatkowania przemysłów i co do używania dróg. Zarządzenia te nie mogą się jednak sprzeciwiać samej zasadzie wolności handlowej i przemysłowej“.

Do powyższego artykułu dodajemy następujące uwagi:

Kantonom nie wolno uczynić wykonania przemysłu zawislem od nabycia koncesji lub od złożenia dowodu uzdolnienia. Od tej niesłychanie doniosłej zasady dopuszcza ustawa tylko dwa wyjątki, z których pierwszy jest określony w podanym już artykule 31 pod lit. c), podczas gdy drugi jest zawarty w art. 33, opiewającym jak następuje:

„Kantonom pozostaje prawo uzależnienia wykonania zawodów naukowych od dowodu uzdolnienia.

W drodze ustawodawstwa federacyjnego należy postarać się o to, by można nabyć takie dowody uzdolnienia ważne dla całej federacji“.

Na podstawie lit. e) przytoczonego artykułu 31, mogą dalej kantony ze względów policyjii ogniowej, sanitarnej, budowlanej i t. p. wydawać zarządzenia co do sposobu wykonywania przemysłu i handlu. Zarządzenia te nie mogą być jednak sprzeczne z samą zasadą wolności handlowej i przemysłowej, t. j. nie mogą dotyczyć samego prawa wykonywania przemysłu. Pod tym samym warunkiem mogą kantony wydawać ustawy o opodatkowaniu przedsiębiorstw przemysłowych, należy jednak zaznaczyć z naciskiem, iż art. 31 ścięśnia bardzo znacznie prawo kantonów do wprowadzenia podatków konsumcyjnych. Na rzecz kantonów istnieje monopol solny i monopol ubezpieczeń ogniowych, natomiast nie wolno kantonom wprowadzać podatków od wina i piwa. Co do palonych trunków wysokowych obowiązuje nareszcie dodany w r. 1885 art. 32 bis konstytucji, opiewający następująco:

„Federacja może w drodze ustawodawczej wydać przepisy o wyrobie i sprzedaży palonych trunków wyskokowych. Ustawy winny przestrzegać zasady, iż nie mają być opodatkowane produkta, które się albo eksportuje, albo które też uczyniono niezdatnymi do spożycia. Palenie wina, owoców i odpadków tychże, jagód jałowcowych, korzeni gencjany i podobnych materiałów nie podlega, co do fabrykacji i co do opodatkowania, ustawodawstwu federacyjnemu.

Handel napojami alkoholicznymi niepalonemi, nie może być przez kantony poddany osobnym podatkom, nie może też być poddany innym ograniczeniom jak tym, które są potrzebne celem ochrony przed trunkami sfałszowanymi i szkodliwymi dla zdrowia. Kompetencje, zastrzeżone w art. 31 na rzecz kantonów, pozostają nienaruszone co do prowadzenia przemysłu gospodnio-szynkarskiego i co do drobnej sprzedaży ilości poniżej dwóch litrów.

Dochód czysty, uzyskany z opodatkowania sprzedaży trunków palonych, pozostaje kantonom, z których dochód ten płynie.

Czyste dochody federacji z krajowej fabrykacji i z odpowiedniego dodatku cłowego na importowane trunki palone dzieli się między wszystkie kantony w stosunku faktycznej ludności, ustalonej ostatnim szwajcarskim spisem ludności. Co najmniej 10% dochodu z tego źródła powinny kantony użyć na zwalczanie alkoholizmu w jego przyczynach i skutkach“.

5. Ustawodawstwo w sprawach kultury krajowej, tudzież popieranie rozwoju rolnictwa, chowu bydła i kultury lasowej jest sprawą kantonów. Od tej zasady istnieją trzy wyjątki, określone w art. 23, 24 i 25 konstytucji; artykuły te opiewają:

Art. 23: „W interesie Szwajcarii lub wielkiej części tejże ma federacja prawo wykonywania robót publicznych na koszt federacji, tudzież prawo subwencjonowania takich robót.

W tym celu ma federacja także prawo dokonywania wywłaszczenia za pełnem odszkodowaniem właściciela.

Bliższe przepisy co do tego zastrzega się ustawodawstwu federacyjnemu.

Parlament federacyjny może zakazać robót publicznych, niezgodnych z interesem wojskowym Szwajcarii“.

Na podstawie tego artykułu dokonała federacja we własnym zarządzie tylko odwodnienia obszernych części kraju między jeziorem zuryńskim i waleńskim (Lindtwerk). Natomiast udziela federacja części subwencji na budowę dróg i mostów, kolei i ochronnych budowli wodnych i t. p.

Art. 24: „Federacja ma prawo zwierzchniego nadzoru nad policją co do budowli wodnych i lasów.

Federacja będzie subwencjonowała uregulowanie i zabudowanie potoków górskich i zalesienie dorzeczy tych potoków, a dalej wyda także przepisy ochronne, potrzebne celem utrzymania tych robót i lasów już istniejących“.

Doświadczenie praktyczne udowodniło, iż siły finansowe po-

szczególnych kantonów były za słabe, by wykonać budowle wodne w górnym biegu rzek, niezbędnie konieczne celem zabezpieczenia kraju przed powodzią. Z tego powodu otrzymała federacja prawo subwencjonowania zabudowania dzikich potoków górskich, a dalej prawo wydawania przepisów policyjnych, potrzebnych celem ochrony tych robót. Odnośne przepisy są zawarte w ustawie federacyjnej z r. 1877 o policji budowli wodnych w górach i w ustawie federacyjnej z r. 1902 o zwierzchnim nadzorze nad policją lasową.

Art. 25: „Federacja ma prawo wydawania przepisów ustawowych co do wykonywania rybołówstwa i polowania, a to zwłaszcza celem utrzymania zwierzyny szlachetnej i celem ochrony ptaków pożytecznych dla rolnictwa i leśnictwa“.

Federacja korzystała z praw nadanych jej tym artykułem, wydając w r. 1888 ustawę szwajcarską rybacką, a w r. 1875 ustawę o polowaniu i o ochronie ptaków.

XIII. Prawa federacji w dziedzinie skarbowości. Z powyższego przeglądu wynika, iż kantony wykonywują przeważną część zadań nowożytnego państwa. By podjąć tym zadaniom, muszą kantony posiadać daleko idące prawo opodatkowania swej ludności. W zasadzie podlega prawo podatkowe kantonów tylko ograniczeniom wyszczególnionym wyraźnie w konstytucji federacyjnej. Niektóre z tych ograniczeń poznaliśmy już wyżej, tutaj należy nam jeszcze przytoczyć artykuły 41 i 42 konstytucji.

Art. 41: „Wyrób i sprzedaż prochu strzelniczego w granicach Szwajcarii przysługuje wyłącznie federacji. Regale to nie obejmuje materiałów wybuchowych, których nie można użyć jako prochu strzelniczy“.

Art. 42: „Wydatki federacji pokrywa się:

- a) z dochodu majątku federacyjnego,
- b) z dochodu szwajcarskich cel granicznych,
- c) z dochodu administracji pocztowej i telegraficznej,
- d) z dochodu monopolu prochowego,
- e) z połowy dochodu brutto, pobieranego przez kantony podatku od uwolnionych od obowiązku służby wojskowej,
- f) z dopłat kantonów. Unormowanie tych dopłat, a to przede wszystkim z uwzględnieniem siły podatkowej kantonów, nastąpi w drodze ustawodawstwa federacyjnego“.

Art. 42 wlicza więc dochody federacji wyczerpująco i chroni tem samem jak najlepiej prawo podatkowe kantonów.

ROZDZIAŁ III.

Stosunek poszczególnych państw do federacji w Stanach Zjednoczonych Północnej Ameryki.

I. W ogólności. W Stanach Zjednoczonych Północnej Ameryki posiadają władze federacyjne daleko mniej kompetencji, aniżeli w Szwajcarii i w innych państwach związkowych. Fakt ten należy przypisać głównie dwum przyczynom:

1. Lud trzynastu stanów, które utworzyły w r. 1787 federację Stanów Zjednoczonych, utworzył ją przedewszystkiem celem ochrony własnej wolności, celem ochrony demokratycznych form rządu. Otóż, nie ulega wątpliwości, iż w wielkiem państwie zcentralizowanem lud nie może mieć wiele wolności politycznej, co więcej jest rzeczą jasną, iż prawdziwa demokracja jest w wielkich państwach zcentralizowanych zupełnie niemożliwą. Bezpośrednie rządy ludowe są możliwe tylko w mniejszych państwach. Im większe są wskutek tego kompetencje poszczególnych państw, a im mniejszą kompetencją federacji tych państw drobnych, tem większą może być wolność ludu, tem więcej mogą być zasady bezpośredniej demokracji urzeczywistnione.

2. W r. 1787 nie było jeszcze ani kolei żelaznych, ani telegrafów i telefonów, wówczas nie można było także przewidzieć nowożytnego rozwoju środków komunikacyjnych i wynikających z tego rozwoju skutków politycznych, gospodarczych i socjalnych. Poszczególne stany amerykańskie były od siebie daleko więcej, niż obecnie odosobnione.

Z tego powodu mogły być kompetencje poszczególnych państw znacznie większe, kompetencje federacji znacznie mniejsze, niżby to w obecnych stosunkach może nastąpiło. Oczywiście odczuwa się obecnie w Stanach Zjednoczonych brak kompetencji federacji bardzo żywo w niektórych dziedzinach, wymagających jednolitego uregulowania. Brakowi temu zaradza się w sposób rozmaity.

Przedewszystkiem istnieje w Stanach wiele stowarzyszeń i organizacji prywatnych, agitujących za jednolitem unormowaniem pewnych kwestji, należących do kompetencji poszczególnych państw. Dalej istnieje w każdym państwie urzędowa komisja kodyfikacyjna, która powinna z komisjami innych państw obradować nad ujednostajnieniem ustawodawstwa. Wybór spraw, w których ujednostajnienie ma nastąpić, pozostawiono konferencji delegatów, wysłanych przez te komisje. Bardzo często łączą się też dobrowolnie władze różnych państw w związki fachowe. Tak np. istnieją związki państwowych urzędów pracy, związki inspektorów fabrycznych, związki prokuratorów państwa i t. p. Nareszcie należy dodać, iż oprócz kompetencji wyraźnie w konstytucji wyliczonych, wykonywa federacja także nie-

które kompetencje, przekazane jej za milczącą zgodą wszystkich państw.

II. Najważniejsze przepisy konstytucji Stanów Zjednoczonych o kompetencji federacji. Kompetencje federacji są w konstytucji wyliczone głównie w art. 1 § 8, jako kompetencje ustawodawcze kongresu Stanów Zjednoczonych. Artykuł ten nie podaje, czy kompetencje te przysługują wyłącznie federacji, czy też konkurująco z poszczególnymi państwami. Natomiast wylicza § 10 art. 1-go cały szereg spraw, które są wyjęte z pod kompetencji poszczególnych państw. Nareszcie zawiera § 9 art. 1 szereg zakazów tak pod adresem federacji, jak pod adresem poszczególnych państw. Przytoczone tutaj §§ art. 1-go brzmią następująco:

§ 8-y: „Kongres ma następujące prawa:

1. Prawo nakładania i ściągania podatków, cel, opłat i akcyz, by zapłacić długi Stanów Zjednoczonych i zebrać środki potrzebne na wspólną obronę i powszechną pomyślność Stanów; wszystkie jednak cla, opłaty i akcyzy mają być w całych Stanach Zjednoczonych te same;

2. Prawo wypożyczania pieniędzy na kredyt Stanów Zjednoczonych;

3. Prawo uregulowania handlu z obcemi narodami, a dalej handlu między poszczególnymi państwami i z plemionami Indjan;

4. Prawo wprowadzenia w całych Stanach Zjednoczonych jednakowych warunków naturalizacji i jednakowych ustaw konkursowych;

5. Prawo bicia pieniędzy i oznaczania wartości tychże i wartości obcych monet, tudzież prawo oznaczania jednostki miar i wag;

6. Prawo wydawania przepisów o karaniu podrabiania papierów wartościowych i monet pieniężnych Stanów Zjednoczonych;

7. Prawo urządzania urzędów pocztowych i dróg pocztowych;

8. Prawo popierania rozwoju nauki i przemysłu przez udzielanie autorom i wynalazcom na czas ograniczony wyłącznego prawa do swych dzieł i wynalazków;

9. Prawo tworzenia sądów podporządkowanych pod sąd najwyższy;

10. Prawo wydawania przepisów o piractwie i o zbrodniach, popełnianych na morzu, o przestępstwach przeciwko prawu narodów i o karaniu tych przestępstw;

11. Prawo wypowiedzenia wojny, wystawiania listów uprawniających do zajmowania okrętów, tudzież prawo upoważniania do stosowania represji i do wydawania zarządzeń co do zdobyczy wojennych na lądzie i wodzie;

12. Prawo tworzenia i utrzymywania armji; nie można jednak na cel ten uchwalać pieniędzy na czas dłuższy, niż na dwa lata;

13. Prawo tworzenia i utrzymania marynarki;

14. Prawo wydawania przepisów o kierownictwie i o zarządzaniu siłą zbrojną lądową i morską;

15. Prawo zarządzeń co do powoływania milicji, by wykonać ustawy federacji, by stłumić rozkosze i odeprzeć ataki;

16. Prawo wydawania zarządzeń co do organizacji, uzbrojenia i dyscypliny milicji i co do komendy nad częścią tejsze, używaną w służbie Stanów Zjednoczonych; zastrzega się jednak odnośnym państwom prawo nominacji oficerów i prawo kształcenia milicji według przepisanej przez kongres dyscypliny;

17. Prawo wykonywania wyłącznej władzy ustawodawczej we wszystkich sprawach na terytorjum nie większem, niż 10 mil kwadr., które to terytorjum po odstąpieniu go przez odnośne państwa i po przyjęciu go przez kongres będzie stanowiło siedzibę rządu Stanów Zjednoczonych. Takie samo wyłączone prawo ustawodawstwa przysługuje kongresowi co do wszystkich parceli, kupionych za zgodą odnośnego parlamentu państwowego przez Stany Zjednoczone, celem wybudowania fortu, magazynu, arsenału, doku lub innych potrzebnych urządzeń;

18. Prawo wydawania wszystkich potrzebnych i stosownych ustaw, by zapewnić wykonanie praw wymienionych i wszelkich innych praw nadanych konstytucją rządowi Stanów Zjednoczonych lub departamentowi, lub też poszczególnemu urzędnikowi tychże“.

§ 10: „1. Żadne państwo nie może zawrzeć traktatu, albo przymierza, nie może też wstąpić do związku państw, udzielać listów pozwalających na zabieranie okrętów, lub na represalje, nie może być pieniędzy, wydawać papierów kredytowych, nie może uczynić ustawowym środkiem płatniczym za długi niczego innego, z wyjątkiem monet złotych i srebrnych, nie może wydać ustawy, skazującej pewną osobę na karę, ani też ustawy karnej, działającej wstecz, ani nareszcie ustawy, osłabiającej siłę obowiązującą umów, nie może też nareszcie udzielić tytułu szlacheckiego.

2. Bez zezwolenia kongresu nie może żadne państwo pobierać opłat lub ceł od dowozu lub wywozu, chyba, iżby to było niezbędnem celem wykonania ustawy inspekcyjnej; dochody czyste z wszelkich ceł i opłat pobieranych przez państwo od dowozu lub wywozu wpływają do kasy Stanów Zjednoczonych; wszystkie ustawy tego rodzaju mają podlegać rewizji i kontroli kongresu;

3. Bez zezwolenia kongresu nie może żadne państwo pobierać opłat okrętowych, nie może w czasie pokoju utrzymywać wojska lub okrętów wojennych, nie może zawrzeć konwencji lub traktatu z innym lub z państwem zagranicznym, nie może też rozpocząć wojny, jeżeli nie zostało faktycznie napadnięte lub też jeżeli nie znajduje się w niebezpieczeństwie tak nagłym, iż zwłoka nie jest dopuszczalną“.

§ 9: 1. Przed rokiem 1808 nie może kongres zakazać imigracji, lub przywozu osób, któreby którebądź z obecnie istniejących państw

pragnęło dopuścić, wolno jednak od takiego przywozu pobierać podatek lub cło nie przewyższające 10 dolarów od każdej osoby.

2. Pomijając wypadek, iżby bezpieczeństwo publiczne w razie powstania lub w razie wtargnięcia nieprzyjaciela do kraju tego wymagało, nie może być unieważnione prawo uzyskania nakazu Habeas Corpus.

3. Ustawa skazująca, lub działająca wstecz ustawa karna nie może być wydana.

4. Podatki pogłównie i inne podatki bezpośrednie mogą być nałożone tylko w stosunku do ludności, ustalonej przez zarządzonej powyżej spis ludności.

5. Przedmioty, wywożone z pewnego państwa, nie mogą być obciążone podatkiem lub cłem. Żaden przepis handlowy lub cłowy nie może nadawać pierwszeństwa portom jednego państwa przed portami drugiego. Okrety zaś jadące do lub z jakiegoś państwa nie mogą być zobowiązane zawinąć do portów innego państwa i wylądować tam ładunek, lub płacić należytości.

6. Z kasy państwowej można wypłacać pieniądze tylko na mocy ustalonych w ustawie przyzwoleń. Od czasu do czasu winny być opublikowane regularne sprawozdania o dochodach i wydatkach wszystkich funduszy publicznych.

7. Stany Zjednoczone nie mogą udzielać tytułu szlacheckiego. Osoby piastujące urząd płatny lub honorowy Stanów Zjednoczonych nie mogą przyjmować od jakiegobądź króla, księcia lub państwa obcego podarunku, faworów urzędu, lub tytułu“.

Oprócz powyższych paragrafów ustalają jeszcze następujące artykuły i paragrafy konstytucji zakres kompetencji federacji.

Art. 4. § 4: „Stany Zjednoczone powinny każdemu państwu, należącemu do federacji, zagwarantować republikańską formę rządu i powinny bronić każde państwo przed napadem nieprzyjacielskim, przeciwko gwałtom wewnętrznym zaś winny go bronić na wniosek parlamentu albo egzekutywy danego państwa (gdyby nie można zebrać parlamentu)“.

Art. 15, (dodany w r. 1870) § 1: „Obywatelom Stanów Zjednoczonych nie wolno ani odmawiać, ani ukrócić prawa głosowania, ani ze względów na rasę, ani ze względu na kolor, ani ze względu na dawniejsze niewolnictwo“.

§ 2: „Kongres posiada prawo wydawania ustaw, potrzebnych do przeprowadzenia tego artykułu“.

Pomijając te przepisy, mogą poszczególne państwa ukształtować swój ustrój wewnętrzny zupełnie swobodnie według własnej woli.

Oprócz powyższych należy przytoczyć jeszcze następujące artykuły konstytucji, ograniczające prawa poszczególnych państw federacji.

Art. 4. § 1: „Akta publiczne, dokumenty i rozprawy sądowe każdego państwa mają stanowić pełny dowód w każdym innym państwie. Kongresowi wolno w ogólnych ustawach oznaczyć sposób,

w jaki akta, dokumenty i rozprawy te mają być przedkładane, tak samo wolno mu oznaczyć skuteczność tych aktów“.

§ 2: „Obywatele każdego państwa biorą udział w przywilejach i immunitetach obywateli innego państwa.

Kto będąc oskarżonym w którembądź państwie z powodu zdrady lub innej zbrodni, pozbawiającej czci, lub jakiegokolwiek innej zbrodni ucieczką uchyla się od wymiaru sprawiedliwości i znajduje się w innym państwie, powinien być wydany na żądanie władzy egzekucyjnej państwa, z którego uciekł i powinien być odstawiony do państwa, któremu przysługuje prawo sądenia tej zbrodni“.

Art. 14. § 1: „Wszystkie osoby, urodzone lub naturalizowane w Stanach Zjednoczonych i poddane rządóm tychże, są obywatelami Stanów Zjednoczonych i państwa, w którym mieszkają.“

Żadnemu państwu nie wolno wydawać lub wykonywać ustaw, ukrańających przywileje i immunitety obywateli Stanów Zjednoczonych. Dalej nie wolno żadnemu państwu pozbawiać kogokolwiek bądź życia, wolności lub własności bez należytego postępowania prawnego, nareszcie nie wolno żadnemu państwu odmawiać komukolwiek w swych granicach równej opieki ustaw“.

Przepisy te konstytucji wymagają w niektórych punktach bliższych wyjaśnień. Podajemy je w następujących kilku ustępach:

III. Prawa federacji i poszczególnych państw w dziedzinie wojskowości. Celem obrony swego obszaru i swej egzystencji przed nieprzyjacielem zewnętrznym i wewnętrznym może każde państwo wzywać pomocy federacji, może też jednak używać w tym celu własnych sił zbrojnych. Każdemu państwu wolno utrzymywać milicję i mianować oficerów tejże, federacji przysługuje jednak prawo oznaczenia organizacji, uzbrojenia i dyscypliny milicji, która może być każdego czasu powołana do służby federacyjnej, w którym to wypadku pozostaje pod komendą federacji. Wojska regularne wolno utrzymywać państwóm tylko za zezwoleniem kongresu.

Armja i marynarka podlegają rozkazóm prezydenta Stanów Zjednoczonych. Milicja jest natomiast instytucją poszczególnych państw. Milicja jest częścią zorganizowana, częścią niezorganizowana. Milicja zorganizowana odbywa ćwiczenia wojskowe i jest ustawami państwa podzielona na pułki. Milicja ta liczyła w r. 1906 około 30.000 żołnierzy. W każdym państwie jest gubernator naczelnym wodzem milicji; on też mianuje oficerów sztabowych, podczas gdy inni oficerowie są wybierani przez żołnierzy. Do niezorganizowanej milicji należą wszyscy mężczyźni od 18 do 45 lat. Na mocy konstytucji i ustaw poszczególnych państw używa się milicji w ostatnim razie do utrzymania spokoju i do przełamania zorganizowanego oporu przeciwko wykonywaniu ustaw. Na mocy konstytucji federacji posiada prezydent Stanów Zjednoczonych prawo powołania milicji pod broń, by stłumić bunt, by wykonać ustawy i odeprzeć napady nieprzyjaciół. Milicje mogą być powoływane pod broń tylko na

czas 9 miesięcy. Na mocy przysługującego sobie prawa wydał kongres ustawę z dn. 31 stycznia 1903 r. przepisy o organizacji o uzbrojeniu i o dyscyplinie milicji. Dalsze szczegóły co do organizacji milicji są unormowane dla każdego państwa ustawami tego państwa. Żołnierze należący do milicji otrzymują żołd tylko podczas manewrów, tudzież w razie powołania do służby wojskowej, odnośne koszty ponosi w części federacja, w części państwa. Zresztą ponoszą państwa koszty umundurowania, uzbrojenia i t. d.

IV. Prawa federacji, wynikające z prawa uregulowania handlu międzypaństwowego. Według przytoczonego wyżej art. 1 § 8 al. 3 ma federacja prawo uregulowania całego handlu między państwami. Żaden przepis konstytucji federacyjnej nie wzmocnił tak władzy federacyjnej, jak przepis właśnie co przytoczony. Od r. 1824 wychodzi najwyższy sąd federacyjny z założenia, iż państwom nie wolno w jakikolwiek sposób ograniczać obrotu handlowego między państwami, co w praktyce oznacza zupełną wolność handlową w obrębie całych Stanów Zjednoczonych. Orzeczenia sądowe oznaczyły we wszystkich szczegółach, co należy uważać za obrót handlowy między państwami. I tak, np. nie wolno państwom ograniczać szukania zamówień poza granicami państwa. Dalej nie wolno państwom w jakikolwiek sposób w ustawach swych dawać pierwszeństwa produktom danego państwa przed produktami państw innych. W dalszym ciągu nie wolno państwom wykluczać od dowozu żadnych artykułów handlowych z jedynym wyjątkiem artykułów niemoralnych i dla zdrowia szkodliwych, jak np. zepsute środki żywności, bydło chore i t. p. Na podstawie tego przepisu udziela dalej federacja koncesji na rzecz spółek akcyjnych, trudniących się handlem między państwami. Oprócz tego wykonuje federacja oględziny mięsa w rzeźniach, eksportujących do innych państw i t. d. i t. d. Rozumie się samo przez się, iż w ten sposób może niezadługo dostać się cała działalność ekonomiczna wszystkich państw, o ile nie ma charakteru wyłącznie lokalnego, pod kontrolę władz federacyjnych.

V. Prawa federacji i państw w dziedzinie podatkowej. Na mocy konstytucji może federacja pobierać podatki pogłównie i bezpośrednie tylko w stosunku do liczby ludności poszczególnych państw. Natomiast posiada federacja niemal nieograniczone prawo nakładania podatków bezpośrednich, a należy zaznaczyć, iż federacja używa często tego prawa także w celach niepodatkowych. I tak, np.: wprowadzono na tej podstawie wysokie cła ochronne, dalej uniemożliwiono bankom uprzywilejowanym przez poszczególne państwa, wydawanie banknotów przez nałożenie na nie niesłychanie wygórowanych podatków i t. p. Z drugiej strony są prawa podatkowe poszczególnych państw często ograniczone względami na przywileje federacji. Należy zwłaszcza zaznaczyć, iż każda ustawa podatkowa państwowa, któraby w jakikolwiek sposób obciążała handel zagraniczny, lub

międzypaństwowy, jest nieważną, a to wszystko jedno, czy handel wewnętrzny został w tym samym stopniu obciążony, czy też nie.

VI. Prawa zasadnicze obywateli, jako ograniczenie kompetencji poszczególnych państw. Konstytucja Stanów Zjednoczonych gwarantuje wszystkim obywatelom wszystkich państw zfederowanych, primo: równą opiekę prawa, po wtóre: zupełną równość prawną, tertio: zakazuje poszczególnym państwom wydawania ustaw, zezwalających lub powodujących naruszenie istniejących umów. Nareszcie zakazuje konstytucja pozbawiać obywateli wolności lub własności bez należytego postępowania prawnego. Pojęcie „równości prawnej“, „wolności“ i „należytego postępowania prawnego“ jest dość nieokreślone, zostało jednak oznaczone praktyką sądową. Dodajemy, iż sądy unieważniają corocznie kilkadziesiąt ustaw państwowych, jako naruszających wymienione prawa zasadnicze obywateli.

VII. Prawa federacji i państw poszczególnych co do ustawodawstwa sądowego. W Stanach Zjednoczonych należy do ustawodawstwa poszczególnych państw całe prawo prywatne, dalej prawo karne, tudzież procedura cywilna i karna. Wyjątkowo należy do kompetencji federacji z dziedziny prawa cywilnego prawo patentowe, prawo o ochronie wzorów i prawo autorskie. Tak samo może federacja normować prawo konkursowe. Z prawa tego korzystała federacja dawniej, wydając ustawy konkursowe na czas ciężkich kryzysów ekonomicznych. Po ustaniu kryzysu została federacyjna ustawa zniesiona tak, iż nanowo obowiązywały państwowe ustawy konkursowe. Od r. 1898 obowiązuje znowu federacyjna ustawa konkursowa, oprócz niej obowiązują jednak nadal państwowe ustawy konkursowe, oczywiście, o ile są zgodne z ustawą federacyjną.

W dziedzinie prawa karnego przysługuje federacji prawo wydawania norm karnych we wszystkich dziedzinach, podlegających ustawodawstwu federacji. W ten sposób powstało dość obszerne federacyjne prawo karne.

Na mocy powyższych przepisów obowiązuje w każdym państwie w zasadzie inne prawo cywilne i procesowe, a nawet przepisy międzypaństwowego i międzynarodowego prawa prywatnego i karnego są ustawami państwowymi w różnych państwach różnie unormowane. Ta różnorodność systemów prawnych daje się odczuwać ujemnie, zwłaszcza w dziedzinie prawa handlowego, prawa małżeńskiego i prawa przemysłowego. Mimo to nie myśli opinia publiczna o nadaniu federacji wyłącznego prawa wydawania ustaw cywilnych, lub karnych. Natomiast podjęto w sposób już pod 1. przedstawiony usiłowania ujednostajnienia ustawodawstwa cywilnego różnych państw, co zwłaszcza w dziedzinie prawa wekslowego bardzo dobre dało rezultaty.

VIII. O wykonywaniu kontroli federacji nad państwami. Federacja kontroluje poszczególne państwa niemal wyłącznie za pomocą najwyższego sądu federacyjnego. Prezydent Stanów Zjednoczonych

nie ma naogół ani prawa wydawania zakazów pod adresem państw związkowych, ani też nie ma prawa składania z urzędu gubernatorów poszczególnych państw i t. p. Dalej, jest administracja federacji od administracji państwowej ściśle odłączona. Rozstrzyganie wszelkich sporów kompetencyjnych między federacją a państwami należy do zwyczajnych sądów, spory te rozstrzyga się niemal zawsze w zwykłym procesie cywilnym lub karnym, jako kwestję incydentalną. Proces taki powstaje zwykle wskutek skargi osoby prywatnej przeciwko jakiemuś urzędnikowi, lub przeciwko jakiejś gminie lub władzy. W procesie takim może się jedna ze stron powoływać na jakiś przepis prawa federacyjnego, albo też na jakiś akt administracyjny, którego ważność jest przez drugą stronę zaczepiona z powodu rzekomej sprzeczności z prawem federacyjnym. W wypadkach takich musi oczywiście sąd orzec, czy dane prawo lub dane roszczenie nie jest sprzeczne z ustawą federacyjną. W sprawach tego rodzaju może być postępowanie sądowe wdrożone, albo bezpośrednio w sądzie federacyjnym, albo też może być orzeczenie sądu państwowego zaczepione przed sądem federacyjnym. Wypadek pierwszy zachodzi np. wtenczas, jeżeli towarzystwo kolejowe występuje ze skargą, iż ustawa państwowa normująca taryfę kolejową, oznaczyła te taryfy tak nisko, iż naruszyła prawo własności towarzystwa, zagwarantowane w art. 14 konstytucji federacyjnej. W wypadku tym zwraca się towarzystwo kolejowe do sądu federacyjnego i żąda, by sąd zakazał władzy państwowej wykonanie danej ustawy jako sprzecznej z konstytucją federacji. Wypadek drugi zachodzi wtenczas, jeżeli roszczenie jakieś lub obrona powołuje się na prawo federacyjne, wtenczas może być każdy wyrok najwyższego sądu państwowego zaczepiony apelacją do najwyższego sądu federacyjnego, który orzeka ostatecznie i który może przeprowadzić wyrok swój środkami przymusowymi. Na podstawie tego przepisu § 709 statutów rewidowanych broni sąd federacyjny niemal zawsze kompetencji federacji przed naruszeniem ze strony poszczególnych państw, przepis ten jest więc procesowem uzupełnieniem przepisów konstytucji.

Sąd federacyjny broni jednak nietylko praw federacji przed naruszeniem ze strony poszczególnych państw, ale jest także wyłącznym obrońcą praw poszczególnych państw przed możliwym bezprawnem uszczupleniem tychże przez federację. I tak uznał najwyższy sąd federacyjny niektóre podatki federacyjne za nieważne, ponieważ prawo nakładania takich podatków przysługiwało wyłącznie państwom, nie zaś federacji.

IX. Ocena kompetencji Stanów Zjednoczonych według Wilsona. W książce swej o państwie ocenia obecny prezydent Stanów Zjednoczonych, prof. Dr Woodrow Wilson, podział kompetencji między federacją i państwami w Stanach Zjednoczonych w sposób następujący:

„Fakt, iż pozostawiliśmy państwu unormowanie wszystkich części całego prawa cywilnego, które tak blisko dotyka interesów co-

dziennego życia i od którego zależy w rzeczywistości cała struktura naszego społeczeństwa, cała działalność naszego przemysłu i handlu, ma bardzo poważne strony ujemne, które dają się odczuwać tem dotkliwiej, im więcej stare konserwatywne siły ulegają nowożytnym kierunkom rozwoju socjalnego i politycznego. Gdy uchwalono konstytucję federacji, były państwa od siebie ówczesnymi stosunkami gospodarczymi i komunikacyjnymi oddzielone, każde z nich żyło w pewnym względzie swoim własnym życiem. Od wprowadzenia kolei i telegrafów nastąpiła zmiana jaknajzupełniejsza. Różne państwa stały się przedewszystkiem w dziedzinie handlu i przemysłu zwartą jednostką gospodarczą i socjalną. Granice państw nie mają już żadnego znaczenia dla naturalnego rozwoju gospodarczego. Wskutek tego wywołała różnorodność ustaw, sprzeciwiających się często jedne drugim, nie mało taré i zamieszania w naszych stosunkach społecznych i handlowych“.

Wilson dowodzi dalej, iż ta różnorodność ustaw wydała jaknajgorsze rezultaty przedewszystkiem w dziedzinie małżeństwa. W szeregu stanów ułatwiają ustawy bardzo znacznie rozwód i zawieranie ponowne małżeństw, co ułatwia oszukańcze uzyskanie rozwodu i zawieranie fałszywych małżeństw. Także ustawodawstwo podatkowe jest w różnych państwach bardzo różne, co w części utrudniało normalny rozwój gospodarczy. „Za pomocą osobnych podatków usunięto niektóre zawody z niektórych państw zupełnie, w innych hodowano je sztucznie przepisami wyjątkowymi“. „Także różnorodność ustaw państwowych, co do korporacji przyniosła ciężką szkodę interesom handlu i przemysłu, a to nie tylko dlatego, ponieważ niektóre państwa nie postępują dość skrupulatnie przy zakładaniu i nadzorowaniu korporacji, ale także dlatego, ponieważ niedostatecznie, lub źle nadzorowane korporacje jednego państwa prowadzą interesa w drugim państwie i przynoszą szkodę obywatelom tegoż“. „Także w dziedzinie prawa karnego miała różnorodność ustawodawstwa ten skutek, iż przestępcy emigrowali tam, gdzie ustawy były łagodne, lub gdzie je niedbale przestrzegano. W ten sposób stało się niemożliwem przeprowadzenie zasad racjonalnego zwalczania niebezpiecznych klas społeczeństwa“. Podobne skutki ujemne powodowała różnorodność ustawodawstwa kredytowego.

Wilson wspomina, iż te ujemne skutki różnorodności spowodowały ruch zdążający do rozszerzenia kompetencji federacji w wymienionych dziedzinach, dodaje jednak wyraźnie, iż „można bardzo łatwo przesadzać miarę tych taré i tego zamieszania. W największej ilości wypadków leży sedno złego, więcej w szczegółach i w samej praktyce, jak w zasadach lub we właściwej treści ustawodawstwa, wskutek tego wydaje się to zło prawnikowi daleko większem, aniżeli ogółowi społeczeństwa“.

ROZDZIAŁ IV.

Przegląd najważniejszych praw politycznych ludu w Szwajcarii.

I. **Pogląd ogólny.** Słynny filozof Spencer powiedział, iż najlepszym miernikiem stopnia kultury politycznej pewnego społeczeństwa jest stopień udziału obywateli w rządach państwa. Im większym jest bezpośredni udział ludu w rządach, im mniejszą więc różnicą między rządzącymi a rządzonymi, tem wyższą jest kultura polityczna społeczeństwa. Możemy stwierdzić stanowczo, iż na podstawie tego miernika należałoby Szwajcarię zaliczyć do krajów najwyższej kultury politycznej. Dzięki ustrojowi federacyjnemu urzeczywistniono bowiem w Szwajcarii bezpośrednie rządy ludowe w daleko wyższym stopniu, niż gdziekolwiek bądź indziej. By przekonać o tem przedstawimy obecnie udział ludu w ustawodawstwie, administracji i w sądownictwie i to tak w federacji, jak w poszczególnych kantonach.

II. **Udział ludu w ustawodawstwie federacyjnem.** Władzę ustawodawczą w federacji szwajcarskiej wykonuje w części parlament federacyjny, w części sam naród szwajcarski. Parlament federacyjny składa się z dwóch izb, z Rady Narodowej i z Rady Stanowej. O składzie Rady Narodowej mówią artykuły 72, 73, 74 i 76 konstytucji. O składzie Rady Stanowej stanowi art. 80. Artykuły te opiewają następująco:

Art. 72: „Rada Narodowa składa się z posłów ludu szwajcarskiego. Na 20 tys. ludności wybiera się 1 poseł.

Ułamki ponad 10 tys. dusz liczy się za 20 tys. dusz.

Każdy kanton, a w kantonach podzielonych każda z obu części kantonu, wybiera przynajmniej jednego posła“.

Art. 73: „Wybory do Rady Narodowej są bezpośrednie i odbywają się federacyjnymi okręgami wyborczemi, które jednak nie mogą być tworzone z części różnych kantonów“.

Art. 74: „Prawo głosowania przy wyborach i głosowaniach posiada każdy Szwajcar, który ukończył 20-y rok życia i który nie jest ustawami kantonu, w którym ma swe miejsce zamieszkania, praw obywatelskich pozbawiony.

Zastrzega się jednak federacji prawo wydawania jednolitych przepisów co do prawa głosowania“.

Art. 76: „Radę Narodową wybiera się na przeciąg lat trzech. Za każdym razem wybiera się równocześnie całą Radę“.

Art. 80: „Rada Stanowa składa się z 44 posłów kantonalnych. Każdy kanton wybiera dwóch posłów, w kantonach podzielonych zaś wybiera każda część kantonu jednego posła“.

Członków Rady Stanowej wybiera się zwykle (zależy to od ustaw kantonalnych) na trzy lata. Zwykle wybiera ich lud, często jednak zastrzeżono prawo wyboru wielkiej Radzie, czyli parlamentowi kantonalnemu. Wypadek ten drugi zachodzi np. w Bernie, w Fryburgu, w Sant-Gallen, w Lucernie i t. d.

W państwach europejskich biorą udział w wydawaniu ustaw oprócz obu izb parlamentu zwykle także naczelnicy państwa, a to w ten sposób, iż naczelnik państwa sankcjonuje uchwalone przez obie izby projekty ustaw. Zupełnie inaczej ma się rzecz w Szwajcarii, tutaj stanowi art. 89, co następuje:

„Zgoda obu rad (Rady Narodowej i Rady Stanowej) jest wymagana przy uchwalaniu ustaw federacyjnych i uchwał federacyjnych.

Ustawy federacyjne i ogólnie obowiązujące uchwały federacyjne, które nie są natury nagłej, powinny być ponadto przedłożone ludowi do przyjęcia lub odrzucenia, jeżeli tego zażąda 30 tys. uprawnionych do głosowania obywateli szwajcarskich, albo też 8 kantonów“.

Z tego wynika, iż w federacji istnieje referendum fakultatywne, t. zn. iż z reguły uchwały obu rad stają się ipso jure ustawami federacyjnymi, tylko na żądanie 8 kantonów lub 30 tys. obywateli szwajcarskich musi być uchwalona przez obie rady ustawa przedłożona narodowi do sankcji, chyba izby ustawa była nagłą. Kwestję, czy ustawa jest nagłą, rozstrzyga uchwała obu rad połączonych. Dodajemy, iż 30 tys. obywateli szwajcarskich stanowiło w r. 1874 5% wszystkich obywateli, dziś stanowią oni mniej, niż 4%.

Daleko większe prawa, niż przy uchwalaniu ustaw zwyczajnych, posiada naród przy uchwalaniu zmian konstytucji. Co do tego stanowi artykuły 118 do 123 konstytucji szwajcarskiej, co następuje:

Art. 118: „Konstytucja federacji może być każdego czasu w całości lub w części rewidowana“.

Art. 119: „Całkowita rewizja konstytucji następuje w drodze ustawodawstwa federacyjnego“.

Art. 120: „Jeżeli jedna z obu rad federacyjnych oświadczy się za rewizją całkowitą, a inna oświadczy się przeciw, albo też jeżeli 50 tys. obywateli szwajcarskich, posiadających prawo głosowania, zażąda całkowitej rewizji konstytucji, wtenczas musi co do kwestji, czy rewizja ma nastąpić, czy też nie, być zarządzonem głosowanie ludu szwajcarskiego.

Jeżeli w jednym z obu wypadków większość głosujących obywateli oświadczy się za rewizją, wtenczas muszą być obie rady na nowo wybrane, by opracować całkowitą rewizję konstytucji“.

Z tego wynika, iż za zgodą obu rad mogą rady bez dalszych formalności uchwalić całkowitą rewizję konstytucji, oczywiście z zastrzeżeniem, zawartem w art. 123.

Art. 121: „Rewizja częściowa może nastąpić albo w drodze inicjatywy ludowej, albo w drodze ustawodawstwa federacyjnego.

Inicjatywa ma miejsce, jeżeli 50 tys. obywateli szwajcarskich, posiadających prawo głosowania, zażąda zniesienia lub zmiany oznaczonych artykułów lub też wydania nowych artykułów konstytucji federacji.

Jeżeli w inicjatywie zażądano rewizji lub włączenia do konstytucji kilku różnych materji, wtenczas powinna być dla każdej z tych materji sporządzona i podpisywana osobna petycja.

Inicjatywa może mieć albo formę ogólnikową, albo też może zawierać wypracowany projekt.

Jeżeli inicjatywa ma formę ogólnikową, a obie rady szwajcarskie zgadzają się na inicjatywę, wtenczas powinny rady wypracować projekt rewizji w myśl żądania inicjantów i powinny projekt ten przedłożyć ludowi i kantorom do przyjęcia lub do odrzucenia. Jeżeli rady szwajcarskie nie zgadzają się na żądanie inicjantów, wtenczas następuje głosowanie ludowe co do kwestji, czy rewizja częściowa ma nastąpić. Jeżeli większość głosujących obywateli oświadczy się za rewizją, wtenczas powinny rady szwajcarskie opracować projekt rewizji w myśl uchwały ludowej.

Jeżeli inicjatywa zawiera opracowany projekt zmiany konstytucji, a jeżeli zgromadzenie federacyjne na projekt ten się zgadza, wtenczas należy przedłożyć projekt ludowi i stanom do przyjęcia lub odrzucenia. Wrazie gdyby się rady federacyjne na projekt nie zgadzały, mogą wypracować własny projekt rewizji, albo też przedłożyć ludowi wniosek odrzucenia projektu. Wypracowany przez rady szwajcarskie projekt lub wniosek o odrzucenie będzie ludowi i stanom przedłożony do głosowania równocześnie z projektem przedłożonym w inicjatywie“.

Art. 122: „Bliższe przepisy co do postępowania przy inicjatywie ludowej i przy głosowaniach nad rewizją konstytucji federacyjnej będą zawarte w osobnej ustawie federacyjnej“. Ustawa ta nosi datę 27 stycznia 1892 r.

Art. 123: „Zrewidowana konstytucja federacji, względnie zrewidowana jej część, może wejść w życie tylko wtenczas, jeżeli została przyjętą przez większość głosujących obywateli i przez większość kantonów.

Przy oznaczeniu większości kantonów liczy się głos pół-kantonów za pół głosu.

Wynik głosowania ludowego w każdym kantonie uchodzi za głos tego kantonu“.

III. **Udział ludu w ustawodawstwie kantonalnem.** W sześciu najmniejszych kantonach szwajcarskich, a mianowicie w Uri, Glarus, w obu Unterwalden i w obu Appenzell wykonywa powszechne zgromadzenie obywateli kantonalnych władzę ustawodawczą. Zadanie wybranego przez obywateli parlamentu kantonalnego ogranicza się tutaj do wypracowania projektów ustawowych, które mają być zgromadzeniu ludowemu przedłożone. We wszystkich innych kantonach należała władza ustawodawcza dawniej wyłącznie do parlamentu kantonalnego, dopiero w czasach nowszych wprowadzono tutaj referendum ludowe. Parlament kantonalny jest we wszystkich kantonach jednoizbowy i składa się z posłów wybranych w powszechnem, równem i bezpośredniem głosowaniu obywateli. Liczba posłów wynosi w Genewie 100, w Bazylei mieście 130, w Obwalden 80. W Bernie przypada 1 poseł na 2500 mieszkańców, w Zurychu i Sant Gallen na 1500, we Fryburgu i Tessynie na 1200, w Lucernie na 1000, w Uri na 400 i t. d. W ten sposób liczył koło r. 1900 sejm w Uri 44 posłów, we Fryburgu 97, w Lucer-

nie 135, w Tessynie 96, w Sant-Gallen 163, w Zurychu 203, w Bernie nareszcie 212. Posłów wybiera się z reguły na 3 do 4 lat. We Fryburgu na lat 5, w Nidwalden na lat 6, natomiast w Graubünden na lat 2, a w Ausserroden na 1 rok. W szczególach przedstawia się udział ludu w ustawodawstwie, poza wymienionymi 6 kantonami czysto-demokratycznymi, w sposób następujący:

a) Od r. 1848 ma we wszystkich kantonach lud wyłączne prawo zatwierdzania uchwalonych przez parlament kantonalny konstytucji. We wszystkich kantonach musi od tegoż roku nastąpić rewizja konstytucji, jeżeli większość obywateli kantonalnych tego zażąda. Głosowanie co do tej kwestji odbywa się w Bernie na żądanie 15 tys. obywateli, w Sant-Gallen na żądanie 10 tys. obywateli, w Tessynie 7 tys., we Fryburgu 6 tys., w Zurychu 5 tys. i t. d. W stosunku do ogólnej ilości obywateli kantonalnych, posiadających prawo głosowania, następuje głosowanie ludowe w kwestji o której mowa, w Zurychu na żądanie 6% ogółu obywateli, w Bazylei na żądanie 9%, w Bernie i Genewie 13%, w Lucernie 16%, w Tessynie 18%, w Sant-Gallen 19%, we Fryburgu 20%, w Graubünden i Wallis 22%.

b) Udział ludu w zwykłym ustawodawstwie za pomocą referendum i prawa inicjatywy rozwinął się w Szwajcarii po r. 1830. Tak np. istnieje referendum ludowe co do zwyczajnych ustaw w Sant-Gallen od r. 1830, w Wallis od r. 1834, w Bazylei od r. 1863, w Zurychu od r. 1869 i t. d. Obecnie istnieje to referendum wszędzie z wyjątkiem Fryburga. W całym szeregu kantonów podlegają referendum ludowemu oprócz ustaw jeszcze inne uchwały i dekrety parlamentu kantonального, w konstytucji wymienione, jak np. w Sant-Gallen „uchwały ogólne obowiązujące a nie nagłe“, w Graubünden uchwały, tworzące nowe władze kantonalne i t. d. W wielu kantonach istnieje także osobne referendum finansowe. Tak np. podlega w Bernie referendum ludowemu każdy nadzwyczajny wydatek ponad 500 tys. franków, dalej zaciąganie pożyczek państwowych, podwyższenie podatków bezpośrednich ponad 100% i t. p. Należy podnieść z naciskiem, iż w niektórych kantonach istnieje tylko referendum fakultatywne, t. zn. głosowanie ludowe ma miejsce tylko na żądanie oznaczonej w konstytucji liczby obywateli, a to w kantonie genewskim 3500 obywateli, co czyni 19% ogólnej ich liczby; w Sant-Gallen wystarczy żądanie 4 tys. obywateli, t. j. 8%, w Lucernie i Tessynie wymaga się podpisu 5 tys. obywateli, t. j. 16 a względnie 13% ogólnej ich liczby. W kantonach Schwyz, Uri i Vaud istnieje dla pewnych spraw referendum obligatoryjne, dla innych referendum fakultatywne. W przeważnej ilości kantonów istnieje wyłącznie referendum obligatoryjne. W wielu kantonach z istniejącem referendum otrzymał lud także prawo inicjatywy ustawodawczej, należy jednak zaznaczyć, iż w wielu kantonach z referendum lud prawa inicjatywy nie posiada. Prawo wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą przysługuje w Bernie 12 tys. obywateli, w Tessynie 5 tys., w Sant-Gallen 4 tys. i t. d. W niektórych kantonach rozstrzyga lud natychmiast w głosowaniu, czy inicjatywa ma być przyjętą. Zwykle jednak obraduje nad inicjatywą

najprzód wielka rada (tak się nazywa zwykle parlament kantonu), a lud głosuje dopiero wtenczas, jeżeli wielka rada odrzuci żądanie, wyrażone w inicjatywie. Należy nam dodać jeszcze, iż w najnowszym czasie wprowadzono referendum także w wielu szwajcarskich miastach lub gminach.

IV. Ocena wyników referendum ludowego i prawa inicjatywy. Z powyższych dat wynika, iż referendum ludowe ma w Szwajcarii dość długą historję. Sposób funkcjonowania referendum przedstawił w obszernem studjum Tadeusz Curti, który był przez długie lata członkiem szwajcarskiej Rady Narodowej i członkiem Rady Rządzącej w Saint-Gallen. Z jego książki, która wyszła w r. 1905 w Paryżu w międzynarodowej bibliotece prawa publicznego p. t. „Le Referendum“, przytaczamy przedewszystkiem następujące daty statystyczne:

1) Kanclerz kantonu Saint-Gallen, Othmar Müller, obliczył, iż sejm kantonalny uchwalił od r. 1831 do r. 1894 336 projektów ustaw. Z tego poddano na żądanie ludu głosowaniu ludowemu 20 projektów. Lud przyjął tylko dwa projekty, odrzucił natomiast 18! Od r. 1891 do r. 1902 opracował sejm kantonalny 48 projektów, z tego poddano głosowaniu 9 projektów. Z projektów tych przyjął lud 1, odrzucił 8. Oprócz tego przyjął lud od r. 1891 do r. 1902 jeden projekt, pochodzący z inicjatywy ludowej. Dodajemy, iż w Saint-Gallen istnieje referendum fakultatywne. Na podstawie powyższych cyfr twierdzą niektórzy autorowie, iż należy dać pierwszeństwo referendum obligatoryjnemu, jako powodującemu mniejszą agitację.

2) Zupełnie inny obraz daje statystyka istniejącego w kantonie berneńskim referendum obligatoryjnego. Według dat, zestawionych przez kanclerza kantonu, poddano tutaj pod głosowanie ludowe od r. 1869 do r. 1896 100 projektów ustaw, uchwalonych przez wielką radę, z tego przyjął lud 69 projektów, odrzucił 31.

3) Podobne do powyższych różnice wystąpią na jaw, jeżeli zbadamy w federacji szwajcarskiej statystykę obligatoryjnego referendum w sprawach konstytucyjnych z rezultatami referendum fakultatywnego co do ustaw zwyczajnych. Od r. 1848 do r. 1903 poddano w federacji pod głosowanie ludowe 29 projektów konstytucyjnych, z czego lud szwajcarski przyjął 14, a odrzucił 15. Od r. 1891 aż do r. 1903 poddano pod głosowanie ludowe 6 projektów zmiany konstytucji federacyjnej w drodze inicjatywy ludowej, lud przyjął tylko jeden z tych projektów. Od wejścia w życie konstytucji z r. 1874 aż do lipca 1904 r. uchwałyły rady federacyjne 237 ustaw i dekretów, podlegających referendum fakultatywnemu. Lud zażądał głosowania tylko co do 28 ustaw, a względnie dekretów, z tego przyjął lud 9, odrzucił 19.

4) Dawniejszy kanclerz kantonu zuryjskiego, Stüssi, wyraża się w swej książce p. t. „Referendum und Initiative im Kanton Zürich“ w sposób następujący o wynikach referendum w tym kantonie w latach 1869 do 1886:

„Projekty ustaw, wprowadzających korzystne dla kraju inowacje, zostały w głosowaniu przyjęte, chociaż wymagały od ludu ofiar, a lud

nie odrzucił definitywnie żadnej propozycji, mającej na celu obronę interesów materialnych lub moralnych. W przypadkach, w których referendum zdawało się powodować rezultat sprzeczny z tem twierdzeniem, miało ono w rzeczy samej charakter konserwatywny, sprzeciwiając się za szybkiemu postępowi, który masie ludowej nie mógł się podobać. Niemal wszystkie projekty ustaw odrzucone, zostały później stopniowo przez lud przyjęte w miarę, jak lud przekonał się o pożyteczności tych projektów“.

5) Do tej oceny referendum ludowego należy dodać, iż w Szwajcarii są wszystkie stronnictwa polityczne zwolennikami referendum. Co do tego, pisze Curti, jak następuje:

„Referendum nie może oczywiście odpowiadać życzeniom każdego, jednak nikt nie znalazłby w Szwajcarii ani jednego stronnictwa lub grupy politycznej, pragnącej zniesienia referendum. Opinia upatruje w niem powszechnie gwarancję przeciwko nadużywaniu władzy, wai obronny przeciwko biurokracji i korupcji, najwyższą gwarancję praw. Czyż to nie jest potężnem świadectwem na korzyść instytucji dawniej tak zwalczanej, którą przedstawiano jako niebezpieczeństwo dla kraju?“.

6) Wyniki referendum w Szwajcarii ocenia Curti w ostatecznem streszczeniu następująco:

„Referendum wydało w Szwajcarii plon bogaty; daje ono bowiem opinii publicznej i woli powszechnej daleko większy wpływ na ustawodawstwo i na całe życie publiczne. Znaną jest rzeczą, iż parlamenty są zbyt skłonne, — jeżeli tylko mogą działać według własnej woli — do przemienienia się w osobną klasę, w kastę strzegącą więcej swych interesów, jak interesu ogólnego. Głosowania ludowe przypominają członkom sejmu ich obowiązki, nakłaniają ich do szukania ponownego kontaktu z ludem, ...“.

„Przeszło 20 lat byłem członkiem Rady Narodowej i jestem przekonany, że referendum przeszkodziło tylko wyjątkowo czemuś dobremu, cośmy chcieli uchwalić, iż nas jednak zachowało od bardzo dużo złego, a to siłą samego faktu, iż stało przed nami jako ciągle memento. Na ogół mogę powiedzieć, iż referendum — mimo możliwości ruchów reakcyjnych — nie skazuje demokracji na stagnację, owszem, czyni postęp stałym i ciągłym“.

7) Znacznie inaczej brzmi ocena inicjatywy ludowej. Stüssi pisze co do tego, iż trzeba przyznać; iż inicjatywa ludowa nie była zawsze dobrze stosowaną. „Inicjatywa zmuszała często lud do głosowania nad kwestjami bynajmniej nie pilnemi, albo występowała z projektami bardzo mało starannie opracowanymi i nie wytrzymującymi głębszej krytyki. Oprócz projektów, zgodnych z duchem czasu, występowała inicjatywa często z projektami reakcyjnymi. Zawsze jednak miała instytucja ta tę stronę dodatnią, iż otwierała klapę bezpieczeństwa, pozwalającą na wyszumienie nieszkodliwe politycznych namiętności“.

V. Wpływ ludu na władze administracyjne. Lud szwajcarski posiada na administrację kantonalną wpływ daleko więcej bezpośredni,

niż na administrację federacyjną. Naczelną władzą administracyjną federacji jest rada związkowa w Bernie. Ustrój tej rady określają artykuły 96, 97, 98, 99, 100 i 103 konstytucji szwajcarskiej. Artykuły te brzmią następująco:

Art. 96: Członków rady związkowej wybiera na lat trzy zebranie federacyjne, przyczem wybieralnymi są wszyscy obywatele szwajcarscy, będący wybieralnymi do rady narodowej, nie wolno jednak wybrać do rady związkowej z jednego kantonu więcej, niż jednego członka.

Po każdym odnowieniu zupełnem Rady Narodowej wybiera się na nowo także członków Rady Związkowej.

Krzeseła w międzyczasie opróżnione obsadzi zebranie federacyjne na najbliższem swem posiedzeniu, a to aż do upływu trzechlecia“.

Art. 97: „Członkom Rady Związkowej nie wolno piastować żadnego innego urzędu, czy to szwajcarskiego, czy też kantonalnego, nie wolno też wykonywać jakiegokolwiek innego zawodu lub przemysłu“.

Art. 98: „Przewodniczącym Rady Związkowej jest prezydent republiki szwajcarskiej. Prezydenta tego, a tak samo wiceprezydenta, wybierają połączone rady federacyjne na przeciąg jednego roku z grona członków Rady Związkowej.

Prezydent ustępujący nie może być na rok bezpośrednio następujący wybrany ani prezydentem, ani wiceprezydentem. Ten sam członek nie może w ciągu dwóch bezpośrednio po sobie następujących lat piastować urzędu wiceprezydenta“.

Art. 99: Prezydent federacji i inni członkowie Rady Związkowej otrzymują roczną pensję z kasy związkowej“.

Według uchwały zebrania federacyjnego z r. 1899 pobiera prezydent rocznie 17.000 franków. Każdy inny z 6 członków Rady Związkowej pobiera 15.000 franków, wybrany zaś przez zebranie narodowe naczelnik kancelarii, zwany kanclerzem, pobiera 12.000 franków“.

Art. 100: „Celem ważności obrad wymagana jest obecność conajmniej 4 członków Rady Związkowej“.

Art. 103: „Sprawy, należące do zakresu działania rady związkowej, dzieli się między poszczególnych członków tej rady, z których każdy jest naczelnikiem odnośnego departamentu. Podział ten na departamenty ma jednak na celu wyłącznie ułatwienie rozpatrzenia i załatwienia spraw; sama decyzja w danej sprawie jest zastrzeżoną radzie związkowej, jako władzy“.

Skrajnie demokratycznych przepisów art. 98 nie omawiamy tutaj bliżej, natomiast zaznaczamy, iż członkami rady związkowej wybiera zebranie federacyjne zwykle swych członków. Wybrany przestaje być członkiem rady narodowej, a względnie rady stanowej. Największe kantony szwajcarskie, Bern i Zurych, mają zawsze jednego zastępcę w radzie związkowej. Wszystkie większe stronnictwa polityczne są w radzie związkowej zastąpione. Rada związkowa nie jest więc bynajmniej rządem partyjnym, ale rządem narodowym. Ustępujących członków rady związkowej wybiera się z reguły ponownie, o ile sami pragną być wybrani, to też bardzo wielu członków rady związkowej

piastuje swój urząd 15 i więcej lat. Jeden z nich był nawet przez 30 lat członkiem rady związkowej. Rada związkowa jest władzą kolegjalną, prezydent rady związkowej jest więc tylko pierwszym między równymi, jest tylko przewodniczącym rady związkowej i zastępuje radę związkową przy przyjmowaniu dyplomatów państw zagranicznych. Od innych członków wyszczególnia go oprócz wyższych trochę poborów służbowych, także tytuł ekscelencji.

Według art. 103 ma plenum rady związkowej załatwiać wszystkie sprawy administracyjne, co jednak w praktyce nie jest możliwe. W praktyce dzieli się wszystkie sprawy na 7 departamentów, na czele każdego departamentu stoi jeden z członków rady związkowej i kieruje tym departamentem jako minister. Wszystkie ważniejsze decyzje muszą jednak zapadać w plenum rady związkowej, rada ta składa się bowiem, jak zaznaczyliśmy, z reprezentantów różnych stronnictw, jest więc rzeczą naturalną, iż każde z tych stronnictw chce mieć wpływ na załatwianie spraw. Wilson twierdzi, iż ta organizacja administracji federacyjnej ma tę stronę ujemną, iż członkowie rady związkowej muszą wykonywać podwójne obowiązki, pozostające w pewnej sprzeczności ze sobą. Przedewszystkiem są oni rzeczywistymi szefami swojego departamentu, muszą się więc troszczyć o wszystkie szczegóły i o biurokratycznie poprawne załatwianie spraw, z drugiej strony powinni być kierownikami polityki, a takimi mogą być tylko mężowie, którzy nie potrzebują się zajmować szczegółami administracji. Podczas gdy w Anglii odłącza się ściśle funkcje przewodników politycznych, t. j. ministrów, od funkcji technicznych, urzędniczych, mają członkowie rady związkowej obie te funkcje łączyć. Oczywiście jest to możliwem tylko w Szwajcarii, gdzie rada związkowa nie jest sprawami tak zavalona, jak władze naczelne państw zcentralizowanych, w przeciwnym razie nie byłiby członkowie rady związkowej w stanie podolać obowiązkom swego urzędu.

Radzie związkowej podlegają wszyscy inni urzędnicy federacyjni. Liczba tych urzędników nie jest zbyt duża. Federacja posiada bowiem własnych urzędników tylko dla niektórych dziedzin administracji, jak np. poczta, telegrafy i cła, monopol spirytusowy, monopol wódki, arsenały i politechnika, zresztą jednak wykonują władze kantonalne w poręczonym zakresie działania i pod nadzorem rady związkowej także sprawy federacyjne. Tem większe znaczenie polityczne posiada fakt, iż władze kantonalne pozostają pod bezpośrednim wpływem ludu.

Każdy kanton, z wyjątkiem kantonów najmniejszych, jest podzielony na powiaty, dzielące się znow na poszczególne gminy. Dla przykładu przytaczamy, iż kanton zuryski, liczący 450.000 mieszkańców, jest podzielony na 11 powiatów. Największym z nich jest powiat zuryski, składający się z 21 gmin, a liczący 200 tys. mieszkańców. Inne powiaty kantonu liczą przeciętnie 25 tys. mieszkańców. Kanton berneński, liczący 600 tys. mieszkańców, jest podzielony na 30 powiatów. Powiat berneński liczy 100 tys. mieszkańców, inne powiaty zaś liczą przeciętnie po 17 tys. mieszkańców. Kanton Vaud liczy 300 tys. mieszkańców

i dzieli się na 19 powiatów. Największy z nich, powiat Lausanne, liczy 60 tys. mieszkańców, inne powiaty liczą przeciętnie 13 tys. mieszkańców. Podobnie ma się rzecz w innych kantonach, tylko najmniejsze kantony, liczące mniej niż 40 tys. mieszkańców, nie są na powiaty podzielone.

Naczelną władzą administracyjną każdego kantonu jest władza kolegjalna, nosząca zwykle nazwę **małej rady** lub też **rady rządzącej** (Regierungsrat). Rada ta składa się zwykle z 7 członków, w 9 kantonach np. w Tessynie z 5 członków, w Bernie i w Innerroden z 9, w Nidwalden z 11 członków. Członkowie rady otrzymują zwykle stałe place. Place te wynosiły koło r. 1900 w mieście Bazylei rocznie 8 tys. fr., w Zurychu 7 tys. fr., w Szafuzie 3 tys. fr., w kantonie Uri 400 fr., w kantonie Zug tylko 250 fr. rocznie. Członków rady rządzącej wybiera obecnie zwykle sam lud w głosowaniu powszechnem i bezpośredniem. Dawniej wybierała ich zwykle wielka rada, czyli parlament kantonalny. Członków tych wybiera się zwykle na 3 lub 4 lata.

Podczas gdy naczelna władza kantonalna jest podobnie, jak wszystkie niemal ważniejsze władze szwajcarskie, władzą kolegjalną, jest **administracja powiatowa zorganizowana biurokratycznie**. Na czele każdego powiatu stoi bowiem, jako władza jednoosobowa, urzędnik zwany zwykle **namiestnikiem**. Urzędnikowi temu jest powierzona administracja policyjna, dalej wykonuje on ustawy kantonalne. Wszystko to są czynności, załatwiane znacznie lepiej przez jedną osobę, niż przez kolegium. Dodajemy, iż namiestnika mianuje w kantonach francuskich i w Tessynie rada rządząca, w Lucernie wybiera go wielka rada, we wszystkich innych kantonach niemieckich wybiera go sam lud.

Demokratycznym, jak zarząd kantonów, jest także **zarząd gminy**.

Rozumie się samo przez się, iż ustrój gminny jest w każdym kantonie inny, ustawodawstwo gminne należy bowiem do kantonów. W niektórych kantonach otrzymały większe miasta, tak np. miasta Bazylea, miasto Genewa, Zurych i miasta kantonu Lucerny, osobne statuta miejskie. O tych osobnych statutach tutaj mówić nie będziemy, przedstawimy tylko ustrój ogólny.

Badając przedewszystkiem ustrój **władz gminnych**, dostrzegamy następujące zasadnicze różnice między poszczególnymi kantonami:

1) W **kantonie Genewskim** jest rada gminna władzą obradującą i uchwalającą, właściwą władzą administracyjną gminną jest natomiast Mair (mer) i jego adjunkci. Rada gminna składa się, zależnie od liczby ludności gminy, z 7 do 18 członków, wybranych w powszechnem, równem głosowaniu. Także Mair'a i adjunktów wybierają obywatele bezpośrednio. Z tego wynika, iż obywatele genewscy posiadali tylko prawo obu głównych władz gminnych. Ponieważ sprzeciwiało się to zasadom demokratycznym, wprowadzono ustawą z 12 stycznia 1895 r. **fakultatywne referendum gminne**. Referendum temu podlegają wszystkie uchwały rady gminnej, z wyjątkiem nagłych, jeżeli jedna trzecia część obywateli gminnych głosowania ludowego zażąda.

2) W **kantonach Neu-Chatel i Vaud** należy rozróżniać gminy

mniejsze i większe. Do **gmin mniejszych** należą w Neu-Chatel gminy, liczące mniej niż 400, w Vaud gminy liczące mniej niż 800 mieszkańców. Te gminy mniejsze mają ustrój zupełnie demokratyczny. W gminach tych jest władzą obradującą i uchwalającą **zgromadzenie gminne**, składające się z wszystkich obywateli gminnych. Władzą wykonawczą jest tutaj rada gminna. W gminach **większych** jest władzą obradującą i uchwalającą **wielka rada gminna**, rada gminna zaś jest i tutaj władzą wykonawczą. **Wielka rada gminna** składa się w kantonie Neu-Chatel z 15 do 40, w Vaud z 45 do 100 członków, wybranych bezpośrednio przez lud. **Rada gminna** składa się z 3 do 8 członków, wybranych także bezpośrednio przez lud. Zgromadzeniu gminnemu w gminach małych, wielkiej radzie gminnej zaś w większych gminach zastrzeżone zostały najważniejsze sprawy gminne, jak np. uchwalanie podatków, uchwalanie większych wydatków (ważniejsze budowy, kupno nieruchomości i t. d. uchwalanie budżetów, kontrolowanie rachunków rocznych, uchwalanie pożyczek gminnych, tworzenie nowych płatnych posiadłości urzędniczych, dyskusja nad sprawozdaniem rocznym rady gminnej i kontrola administracji gminnej wogóle. We wszystkich innych sprawach gminnych jest właściwą radą gminna, decydująca jako władza kolegjalna. W **większych gminach** kantonu Neu-Chatel wprowadzono fakultatywne referendum, tutaj posiadają obywatele także prawo inicjatywy w sprawach gminnych. Prawo inicjatywy przysługuje w tych gminach mniej więcej jednej czwartej uprawnionych do głosowania obywateli gminy. Taka sama ilość obywateli może żądać podania głosowaniu ludowemu wszystkich uchwał wielkiej rady gminnej, powodujących obciążenie podatników, albo zawierających zarządzenia ogólnie obowiązujące.

3) Jeszcze więcej demokratycznym jest ustrój władz gminnych w **innych kantonach**. Najwyższą władzą gminną jest tutaj zgromadzenie gminne, składające się ze wszystkich obywateli, mających prawo głosowania. Zgromadzenie to posiada wymienione pod 2) prawa. W kantonach Uri, Wallis i Bern ma zgromadzenie gminne także prawo wydawania ogólnie obowiązujących rozporządzeń gminnych. W innych kantonach przysługuje prawo to radzie gminnej. Na podstawie uchwał zgromadzenia gminnego prowadzi administrację gminną rada gminna, składająca się z reguły z trzech do dziewięciu, wyjątkowo także z więcej członków (w Tessynie z 3 do 11, w Solurze z 3 do 30 członków). Wszystkich członków rady wybiera ogół obywateli. Rada gminna jest także organem administracji państwowej w gminie i sprawuje tę administrację według przepisów specjalnych ustaw, tudzież w myśl zleceń wyższych władz kantonalnych. W większych gminach z administracją więcej skomplikowaną dzieli się rada gminna według różnych gałęzi administracji na sekcje. Sekcje te załatwiają mniej ważne sprawy, a przygotowują pod obrady plenum rady ważniejsze sprawy. Przewodniczącym rady gminnej jest prezydent gminy. Prezydent ten przewodniczy też zwykle zgromadzeniom gminnym. W niektórych kantonach jest on dalej ex-officio pierwszym urzędnikiem policyjnym

gminy. Bardzo często jest prezydent także urzędnikiem egzekucyjnym rady rządzącej. Oprócz tego sprawuje on nieraz niektóre specjalne agendy administracji państwowej, jak np. policję sądową, egzekucję długów i t. p. Ponieważ zgromadzenie gminne jest w większych gminach ciałem zbyt ociężałym, mogą w Bernie gminy „większe“, we Fryburgu gminy liczące wyżej 10 tys. mieszkańców, w Tessynie gminy liczące wyżej 3 tys. mieszkańców, w Bazylei, Szafuzie i Zurychu narzeczcie wszystkie gminy wybrać „wielką radę gminną“, składającą się np. w Bernie z co najmniej 30 członków, we Fryburgu z 25 do 80 członków i t. d. W 6 gminach miejskich kantonu fryburskiego musi być „wielka rada gminna“ wybrana. W Bazylei i w Zurychu przekazano „wielkiej radzie gminnej“ ważniejsze agendy rady gminnej; w Bernie, we Fryburgu i Szafuzie sprawuje natomiast wielka rada mniej ważne upoważnienia zgromadzenia gminnego, które załatwia tutaj tylko najważniejsze sprawy gminne.

Gminy szwajcarskie podlegają nadzorowi państwowemu, wykonywanemu przez władze kantonalne. Zakres tego nadzoru państwowego jest w różnych kantonach bardzo różny. W ogólności można co do tej kwestji podzielić kantony na 3 grupy. Do grupy pierwszej należą niemal wszystkie niemieckie kantony, do grupy drugiej należą niemieckie kantony Saint-Gallen, Szafuza, Bazylea i Solura, tudzież niemiecko-romańskie kantony, Bern i Graubünden. Do grupy trzeciej należą kantony francuskie i włoski kanton tessyński. W kantonach grupy pierwszej jest autonomia gminna największą, zakres nadzoru państwowego jest tutaj najmniejszy. W kantonach grupy trzeciej jest autonomia gminna najmniejszą, nadzór państwowy jest tu bowiem najintensywniejszy i najobszerniejszy. Kantony grupy drugiej stanowią niejako przejście między grupą pierwszą i trzecią, i to nie tylko pod względem geograficznym i narodowościowym, ale i ze względu na ustrój polityczny. W szczegółach zaznaczamy, co następuje:

1) W kantonach grupy pierwszej ogranicza się nadzór państwowy do nadzoru nad administracją ogólną, specjalnie zaś nad utrzymaniem majątku gminnego i do załatwiania rekursów przeciwko uchwałom władz gminnych. W Lucernie jest oprócz tego wyjątkowo gmina zobowiązana postarać się o zezwolenie władzy kantonalnej przy zaciąganiu pożyczek gminnych i sprzedawaniu nieruchomości gminnych. Zaznaczamy, iż kantonalne władze mają prawo rozstrzygnięcia rekursów przeciwko zarządzeniom władz gminnych, zawsze wtenczas, jeżeli gmina naruszyła przepisy kantonalne lub federacyjne. W innych wypadkach mogą władze kantonalne w sprawach należących do autonomji gminnej rozstrzygać rekursy takie tylko zupełnie wyjątkowo. I tak wolno według konstytucji kantonu zuryskiego (art. 48) zacząć uchwałę gminną rekuresem w sprawach należących do autonomji gminnej wtenczas, jeżeli uchwała ta „wychodzi oczywiście poza cele gminy i jeżeli równocześnie powoduje znaczne obciążenie podatników, albo też jeżeli narusza względy słuszności w sposób niewłaściwy“. W innych kantonach obowiązują w tej kwestji podobne przepisy.

2) W kantonach grupy drugiej posiadają władze kantonalne, oprócz praw wymienionych powyżej pod 1, także jeszcze prawo zatwierdzania regulaminów i rozporządzeń gminnych, tudzież prawo zawieszenia zwyczajnej administracji gminnej. Pozatem jest w kantonach tej grupy zakres nadzoru państwowego ten sam, co w kantonach grupy pierwszej.

3) W kantonach romańskich jest nadzór państwowy jeszcze znacznie obszerniejszy, niż w kantonach grupy drugiej, tutaj potrzebują bowiem zatwierdzenia władz kantonalnych nie tylko pożyczki gminne, ale także podatki gminne, sprzedaż nieruchomości, co więcej budżety i rachunki gminne, nareszcie regulaminy i rozporządzenia gminne. W Neu-Chatel i w Vaud posiadają władze kantonalne także prawo obecności na zgromadzeniach gminnych i na posiedzeniach rady gminnej, a nareszcie prawo zawieszenia władz gminnych. Najdalej idzie zakres nadzoru państwowego w **kantonie genewskim**. Tutaj potrzebują zatwierdzenia przez radę rządzącą nie tylko budżet i rachunki gminne, ale także wszelkie inne wydatki poza budżetem, dalej także wydzierżawienie gruntów gminnych ponad 9 lat, otwarcie dróg gminnych, oznaczenie linii regulacyjnych i t. d. W kantonie tym wolno gminom pobierać podatki i zaciągać pożyczki tylko za zezwoleniem ustawy, co więcej, rada rządząca oznacza tutaj posiedzenia rady gminnej i ma nawet prawo decyzji, jeżeli w radzie gminnej głosy dzielą się po połowie.

VI. Prawa ludu w dziedzinie sądownictwa. Zaznaczyliśmy powyżej, iż wymiar sprawiedliwości jest w Szwajcarii z reguły sprawą kantonów, sądownictwo federacyjne zaś posiada tylko bardzo ograniczone kompetencje. Sądownictwo federacyjne sprawuje sąd federacyjny w Lozannie. Co do organizacji tego sądu zawiera konstytucja szwajcarska następujące przepisy:

Art. 107: „Członków sądu federacyjnego i ich zastępców wybiera zebranie federacyjne, uwzględniając przytem wszystkie trzy języki narodowe (niemiecki, francuski i włoski).

Ustawa oznaczy organizację sądu federacyjnego i jego wydziałów, liczbę członków i zastępców, czas na jaki się ich wybiera i ich płace“. Dodajemy, iż sąd federacyjny składa się z 19 członków i z 9 zastępców.

Art. 108: „Członkiem sądu federacyjnego może być wybrany każdy obywatel szwajcarski, wybieralny do rady narodowej.

Członkowie zebrania federacyjnego i rady związkowej, tudzież mianowani przez te władze urzędnicy nie mogą być równocześnie członkami sądu federacyjnego.

Członkom sądu federacyjnego nie wolno piastować żadnego innego urzędu szwajcarskiego lub kantonalnego, nie wolno im też wykonywać jakiegokolwiek zawodu i przemysłu“.

Art. 109: „Sąd federacyjny ustanawia sam swoją kancelarię“.

Podczas gdy sędziów federacyjnych wybiera parlament federacyjny, wybiera sędziów kantonalnych z reguły sam lud. Ustrój sądów kantonalnych jest w różnych kantonach bardzo różny. W kantonach

francuskich jest organizacja sądowa bardzo podobną do organizacji sądowej we Francji. I tak istnieją w kantonie Vaud sądy trzystopniowe. Sądem najniższego stopnia są sędziowie pokoju. 388 gmin kantonu jest podzielonych na 60 obwodów, w każdym z tych obwodów sprawuje sądownictwo najniższe sędzia pokoju. Sądami stopnia średniego są tribunaux de districts, jest ich w kantonie 19, a więc w każdym powiecie 1. Sądem najwyższym jest sąd kantonalny (tribunaux cantonaux). W Zurychu posiada każda z 189 gmin własnego sędziego pokoju, tylko w mieście Zurychu urzęduje 5 sędziów pokoju, a to w każdym z 5 obwodów miejskich 1. Na stopniu średnim sprawuje sądownictwo 11 sądów powiatowych, w każdym powiecie 1. Sądem trzeciego stopnia jest „sąd wyższy“. Sądem najwyższym w kantonie jest sąd kasacyjny.— W Bernie sprawuje funkcje sądu najwyższego jeden „sąd wyższy“, posiadający trzy izby, a to izbę apelacyjną i kasacyjną, izbę policyjną i oskarżającą, a nareszcie izbę kryminalną, orzekającą wraz z przysięgłymi. Sądem średniej instancji są sądy powiatowe, jest ich 30, prezydenci tych sądów sprawują w 80 gminach kościelnych funkcje sędziów pokoju. W innych 153 gminach kościelnych wybiera każda gmina swojego własnego sędziego pokoju.

W szeregu kantonów, jak np. Uri, Glarus, Schwytz, Tessyn wybiera lud członków wszystkich sądów kantonalnych. W kantonach francuskich wybiera zwykle wielka rada członków sądów kantonalnych (tak ma się rzecz w Genewie i w Neu-Chatel). W Vaud i Wallis wybiera wielka rada członków najwyższego sądu kantonalnego, sąd ten mianuje potem członków sądów powiatowych. W niemieckich kantonach wybiera członków najwyższego sądu kantonalnego i członków sądów powiatowych z reguły wielka rada, wyjątkowo sam lud. Zaznaczamy, iż wybór najwyższego sądu kantonalnego przez lud nie ma tak często miejsca, co wybór rady rządzącej. W nowszych czasach coraz to więcej kantonów nadało jednak ludowi prawo wybierania członków sądu najwyższego. Sędziów wybiera się z reguły na czas dłuższy, niż członków rady rządzącej. Dotyczy to zwłaszcza członków sądu najwyższego. Dla przykładu przytaczamy, iż w Bernie wybiera się władze polityczne i sędziów powiatowych na cztery lata, członków sądu najwyższego natomiast na lat 8. W Zurychu wybiera się władze polityczne na trzy lata, sędziów na lat 6. W Tessynie wybiera się urzędników politycznych na 4 lata, sędziów na lat 6. W kantonie Saint-Gallen wybiera się urzędników politycznych na trzy lata, sędziów sądów powiatowych na lat 4, sędziów sądu wyższego i sądu kasacyjnego na lat 6. Ustawa nie wymaga jakichkolwiek specjalnych kwalifikacji na urząd sędziowski. Praktyka jednak nie jest tak liberalną. Członkami wyższych sądów wybiera się zawsze pierwszorzędnym prawników, a bardzo rzadkie są wypadki, iżby sędziego przy ponownym wyborze nie wybrano. Z reguły więc piastują sędziowie swój urząd dożywotnio.

ROZDZIAŁ V.

Przegląd najważniejszych praw politycznych ludu w Stanach Zjednoczonych.

I. Prawa ludu w dziedzinie ustawodawczej. Stany Zjednoczone zajmują bez porównania większy obszar i liczą daleko więcej ludności, niż Szwajcaria, co więcej, niektóre z 46 państw, z których się składają Stany Zjednoczone, przewyższają co do obszaru i co do liczby ludności całą Szwajcarię. Już z tego wynika, iż prawa ludowe nie mogą być w Stanach Zjednoczonych tak wielkie, jak w Szwajcarii. Zwłaszcza w sprawach zastrzeżonych federacji muszą być prawa polityczne ludu w Stanach Zjednoczonych znacznie mniejsze. Spostrzegamy to już, badając ustrój władzy ustawodawczej.

Władza ustawodawcza przysługuje w federacji kongresowi, składającemu się z dwóch izb; z izby reprezentantów i senatu. Najważniejsze różnice w składzie obu izb są następujące:

1) Senat liczy 92 senatorów, wybranych w ten sposób, iż parlament każdego państwa wybiera po dwóch senatorów na lat 6. Wszystkie państwa dzielą się na 3 grupy wybierające kolejno senatorów co dwa lata. Liczba posłów zależy od liczby ludności. W roku 1907 liczyła izba reprezentantów 391 członków, z tego wybierał New-York 37 posłów, Pensylwanja 32, Illinois 25 i t. d. 6 państw najmniejszych wybierało natomiast po 1 posła. Posłów wybiera się na dwa lata i to wszystkich równocześnie. Posłów wybiera nareszcie lud w powszechnem, bezpośredniem głosowaniu.

2) Wybieralnymi do izby reprezentantów są obywatele, liczący co najmniej lat 25; senatorowie muszą natomiast liczyć co najmniej lat 30.

W poszczególnych państwach sprawują władzę ustawodawczą ciała ustawodawcze, składające się wszędzie z dwóch izb. Izba niższa nazywa się albo **House of Representatives** albo **Assembly**. Izba wyższa nazywa się zawsze senatem. Tak posłów do izby reprezentantów jak i senatorów wybiera się w powszechnem, bezpośredniem głosowaniu ludu, zresztą jednak zachodzą między składem senatu a składem izby reprezentantów następujące różnice:

1) Senatorów wybiera się z reguły na lat 4, członków izby reprezentantów na lat 2.

2) Senat liczy z reguły znacznie mniej członków, niż izba reprezentantów. I tak liczy w New-Yorku senat 50 członków, izba reprezentantów 150, w Illinois liczy senat 51 członków, izba reprezentantów 153.

3) Okręgi wyborcze do senatu są znacznie większe, niż okręgi wyborcze do izby reprezentantów.

4) Posłów wybiera się z reguły wszystkich odrazu, senatorów natomiast wybiera się w ten sposób, iż przy każdych wyborach powszechnych wybiera się połowę senatorów. W ten sposób nie podlega skład senatu tak nagłym zmianom, co skład izby reprezentantów.

W czasach dawniejszych było referendum w Stanach Zjednoczonych nieznane, natomiast nadawały konstytucje naczelnikom państwa, t. j. w Stanach Zjednoczonych prezydentowi w poszczególnych państwach gubernatorom **prawo odmawiania sankcji** uchwalanym przez parlament projektem ustaw.

W szczegółach zaznaczamy, co następuje:

Prezydent Stanów Zjednoczonych ma prawo odmówienia sankcji w ciągu 10 dni od przedłożenia sobie projektu ustawy. Prezydent zwraca wtenczas projekt izbie, z której pochodzi, wyluszczać równocześnie powody, z których przeciwko ustawie veto to zakłada. Jeżeli obie izby po ponownym zbadaniu projektu projekt ten większością $\frac{2}{3}$ głosów przyjmą, staje się projekt ten ustawą bez podpisu prezydenta. Głosowanie musi jednak w obu izbach nastąpić imiennie z wpisaniem głosujących do protokołu. Prezydent Stanów użył przysługującego sobie prawa weta dotychczas więcej, niż 500 razy, a to przede wszystkim co do ustaw lokalnych i osobistych. Rzadko tylko zdarzało się, iż obie izby przegłosowały większością $\frac{2}{3}$ głosów veto prezydenta. Z reguły zakłada prezydent veto przeciwko ustawie tylko wtenczas, jeżeli ma do zarzucenia izbom rażącą partyjność, albo też jeżeli ustawa nie da się przeprowadzić, albo też z innych ważnych powodów natury zasadniczej. Natomiast nie zrobiłby nigdy prezydent użytku z prawa weta, jeżeliby był osobiście zdania, iż ustawa nie jest odpowiednio opracowana.

Jak dalece lud amerykański nie wierzy w bezinteresowność swych zastępców parlamentarnych, wynika stąd, iż w ciągu 19 stulecia rozszerzono lub też wprowadzono we wszystkich państwach **prawo gubernatora** do odmawiania sankcji, uchwalanym przez obie izby ustawom państwowym. Obecnie nie ma gubernator prawa weta przeciwko uchwalonym przez parlament ustawom tylko w dwóch państwach, t. j. w północnej Carolinie i w Rhode Island. We wszystkich innych 44 państwach ma gubernator co najmniej takie same prawo weta, co prezydent Stanów Zjednoczonych w federacji. Należy jednak dodać, iż w niektórych państwach mogą obie izby zwykłą większością głosów przegłosować veto gubernatora. W 28 państwach posiada natomiast gubernator obecnie **większe prawo weta**, niż prezydent Stanów Zjedn., o tyle, iż może założyć veto przeciwko poszczególnym pozycjom budżetowym. W trzech państwach, mianowicie: w południowej Carolinie, w Ohio i w Washington może nareszcie gubernator odmówić sankcji także poszczególnym paragrafom ustawy.

Brak zaufania do parlamentu, wzmacniający się z biegiem czasu coraz to bardziej znalazł swój wyraz także w tem, iż w najnowszych czasach wprowadzają poszczególne państwa coraz to częściej referen-

dum i inicjatywę ludową. Już dawniej przepisywały konstytucje niektórych państw, iż niektóre uchwały parlamentu np. zaciąganie większych pożyczek, zmiana stolicy kraju, w Illinois każda ustawa bankowa, są ważne tylko o tyle, o ile zostaną w powszechnem głosowaniu ludu zatwierdzone. W daleko szerszym zakresie wprowadzono referendum ludowe i inicjatywę ludową po r. 1900 w państwach Maine, w południowej Dakocie, w Missouri, Mon-tama, Nevada, Oklahama i Oregon, a więc w państwach mniejszych z niezbyt liczną ludnością. W państwach tych obowiązują mniej więcej takie same przepisy, co w państwie Maine, gdzie istnieje referendum fakultatywne co do wszystkich uchwał parlamentu, z wyjątkiem nagłych ustaw. W państwie tem może w ciągu 90 dni po zamknięciu sesji parlamentu 10 tys. wyborców zażądać głosowania ludowego co do każdej ustawy, w ciągu tej sesji uchwalonej. Referendum takiemu nie podlegają tylko ustawy, mające na celu utrzymanie pokoju, bezpieczeństwa i zdrowia, o ile zostały uznane za nagłe, uchwałą zapadłą w obu izbach większością $\frac{2}{3}$ głosów. Także pozycje budżetowe, przyzwalające na wypłatę pensji urzędniczych ustawami uzasadnionych, nie podlegają referendum ludowemu. Prawo inicjatywy ludowej przysługuje w państwie tem 12 tys. wyborców. Jeżeli parlament nie zastosuje się do życzenia w inicjatywie wyrażonego, wtenczas następuje powszechne głosowanie ludowe. Głosowaniu podlega wówczas projekt inicjatywy i kontrprojekt parlamentu. Rozumie się samo przez się, iż gubernatorowi nie przysługuje prawo veta ani przeciwko inicjatywie, ani przeciwko ustawie, przyjętej przez referendum.

Podczas gdy referendum ludowe jest, o ile chodzi o ustawodawstwo zwyczajne, zawsze jeszcze wyjątkiem, jest ono w Stanach Zjednoczonych oddawna dość powszechną regułą, o ile chodzi o uchwalanie zmian konstytucji; w szczegółach zaznaczamy, iż zmiana konstytucji wymaga w poszczególnych państwach zwykle następujących stadjów:

- 1) Obie izby uchwalają większością $\frac{2}{3}$ głosów, czy ma nastąpić powszechne głosowanie ludu co do potrzeby rewizji;
- 2) Jeżeli lud oświadczy się zwykłą większością za rewizją, uchwalają obie izby ustawę co do składu i sposobu wyboru konstytuancy;
- 3) Wybrana przez lud konstytuanta uchwała zmianę konstytucji. zmiana ta może jednak wejść w życie dopiero po przyjęciu jej przez bezpośrednie głosowanie ludowe.

Trzykrotnie więc zastanawia się lud nad tem, czy zmiana konstytucji nastąpić powinna.

Podczas gdy w największej części państw zmiana konstytucji bez powszechnego głosowania ludowego wogóle nastąpić nie może, nie ma referendum zupełnie miejsca przy rewizji konstytucji Stanów Zjednoczonych. Zmiana tej konstytucji wymaga:

1) zapadającej większością $\frac{2}{3}$ głosów uchwały w każdej z obu izb kongresu,

2) przyjęcia tej uchwały przez $\frac{3}{4}$ parlamentów poszczególnych państw. Ponieważ liczba tych państw wynosi 46, jest zmiana konstytucji dokonana w dniu, w którym izba poselska i senat 35-go państwa przyjęły zgodnie odnośne uchwały kongresu.

II. Prawa ludu w dziedzinie administracji federacyjnej. Wobec ogromnego obszaru Stanów Zjednoczonych ma lud amerykański prawo wyboru tylko dwóch najwyższych urzędników administracyjnych federacji, t. j. prezydenta i wiceprezydenta Stanów Zjednoczonych. Obu tych dygnitarzy wybiera lud na lat 4 w głosowaniu pośrednim, a to od r. 1804 w sposób następujący:

Prezydenta i wiceprezydenta wybierają wyborcy, wybrani w każdym poszczególnym państwie w sposób określony przez ustawę danego państwa. Każde państwo wybiera tylu wyborców, ilu ma senatorów i posłów w kongresie. Najmniejsze państwa wybierają więc trzech wyborców, największe znacznie więcej. Ogólna liczba wyborców wynosiła w r. 1908 483, z tego przypadło na New-York 39, na Pensylwanję 32, 6 państw najmniejszych wybierało po trzech wyborców. Dawniej wybierały wyborców parlamenty poszczególnych państw (w południowej Carolinie wybierano tak wyborców aż do r. 1860), obecnie wybiera wyborców cały lud. Dawniej wybierano wyborców w poszczególnych okręgach wyborczych, od r. 1832 natomiast stanowi zwykle przy wyborze wyborców całe państwo jeden okręg wyborczy. Konstytucja nie przepisuje, kto przy wyborach prezydenta ma obliczać stosunek głosów i decydować o ważności oddanych głosów, brak ten konstytucji spowodował przy wyborach prezydenta z r. 1876 niemal wojnę domową. Ta fatalna luka w konstytucji została zapełniona dopiero przez wydanie ustawy z 3 lutego 1887 r. Wybrany prezydentem, a względnie wiceprezydentem jest ten, kto otrzymał absolutną większość głosów. Jeżeli takiej większości nie ma, przysługuje prawo wyboru prezydenta izbie reprezentantów, prawo wyboru wiceprezydenta senatowi. Izbie reprezentantów wolno wybrać prezydentem tylko jednego z tych trzech kandydatów, którzy otrzymali najwięcej głosów przy wyborze. Senat może wybrać wiceprezydentem tylko jedną z obu osób, które przy wyborze przez wyborców otrzymały najwięcej głosów. Od r. 1804 wybrała izba reprezentantów prezydenta tylko raz, a to w r. 1825. Wiceprezydent zaś został wybrany przez senat także tylko raz, a mianowicie w r. 1837.

Na mianowanie innych urzędników federacyjnych nie ma lud bezpośredniego wpływu. Liczba tych urzędników jest bardzo wielka, ponieważ federacja amerykańska załatwia wszystkie niemal sprawy administracyjne federacji za pomocą swych własnych urzędników, odwołując się tylko wyjątkowo (np. w sprawach wyborczych, w sprawach kwarantanny i t. p.) do pomocy władz państwowych. Około r. 1909 wynosiła liczba urzędników federacyjnych, nie licząc zwykłych

robotników, około 200 tys. Urzędników najważniejszych, w liczbie około 6.500, mianuje sam prezydent republiki za zgodą senatu: około 100 z tych 6.500 urzędników jest mianowanych dożywotnio, około 300 może być każdej chwili ze służby wydalonych, resztę mianuje się na oznaczoną ilość lat. Niektórych urzędników (liczba ich jest jednak bardzo mała) mianuje prezydent republiki sam bez zgody senatu. Wszystkich innych urzędników, noszących tytuł „officers“, mianują szefowie poszczególnych działów administracji, czyli ministrowie. Urzędnicy podwładni ministrom mianują personal pomocniczy. Osoby w ten sposób mianowane noszą tytuł pisarzy (clerks).

III. Prawa ludu w dziedzinie administracji państwowej. W federacji wybiera lud tylko prezydenta i wiceprezydenta, w poszczególnych państwach natomiast wybiera lud wszystkich kierujących urzędników administracyjnych. Administracja każdego państwa jest zorganizowaną w trzech stopniach, a mianowicie istnieją oprócz władz centralnych władze hrabstwa, czyli władze powiatowe i władze miejscowe, czyli gminne. Zaznaczamy, iż obszar i ludność powiatów (hrabstw) są bardzo różne. Przeciętnie są hrabstwa trochę większe, aniżeli pruskie powiaty. Dla przykładu przytaczamy, iż w stanie Illinois, podzielonem na 102 powiaty, liczą hrabstwa, pomijając miasto Chicago, przeciętnie 35 tys. mieszkańców. W wielu państwach nie śmie jeden powiat wynosić więcej, aniżeli 400 kw. mil angielskich. Gminy mają w państwach zachodnich zwykle obszar 36 mil kw., a także w nowej Anglii ma zwykle gmina obszar od 20 do 40 mil kw.

Na czele administracji centralnej stoi w każdym państwie gubernator, ale tylko formalnie, oprócz niego są bowiem ustanowieni dla niektórych poszczególnych działów administracji urzędnicy specjaliści, jak np. sekretarz stanu, będący archiwariuszem państwa i dzierżycielem pieczęci państwowej, dalej sekretarz skarbu i kontroler naczelny (obaj są najwyższymi urzędnikami skarbowymi państwa), naczelny prokurator, będący doradcą prawniczym władz państwowych, naczelny inspektor szkolny, spełniający funkcje ministra oświaty i t. d.

Gubernatora wybierały dawniej z reguły obie izby, obecnie wybiera go wszędzie bezpośrednio lud, a to zwykle na 4 lub na 2 lata. Także innych najwyższych urzędników cywilnych państwowych powyżej wymienionych wybiera z reguły bezpośrednio lud (także na 4 lub 2 lata). W wielu państwach wybiera lud także komisarzy kolejowych (władza nadzorująca koleje) i innych kierujących urzędników. Rozumie się samo przez się, iż urzędnicy bezpośrednio przez lud wybrani, podlegają tylko formalnie gubernatorowi. Co do rzeczy samej są zupełnie niezawisli od niego. Bardzo często należą oni do innego stronnictwa politycznego, niż gubernator. Wilson mówi o tych urzędnikach, iż są tak prawnie, jak faktycznie kolegami, a nie podwładnymi gubernatora. Gubernator przewyższa ich tylko rangą.

Posiadając prawo wybierania gubernatora i innych urzędników kierujących centralnych, może lud wywierać bezpośredni wpływ na

administrację państwową. Jeszcze większy wpływ wywierca lud na administrację na mocy przepisów konstytucyjnych, stanowiących, iż administrację państwową sprawować mają po największej części nie organy podległe władzom centralnym, ale niezawisłe od tychże władze powiatowe i gminne. W swej książce o konstytucji Stanów Zjednoczonych zaznacza Wilson z naciskiem, iż cechą najwięcej dla administracji amerykańskiej charakterystyczną jest fakt, iż cała niemal władza wykonawcza jest skoncentrowana w miejscowych władzach powiatowych i gminnych. Wilson zaznacza, iż parlament państwowy wydaje ustawy. Ustawy te regulują każdy szczegół. Wykonanie tych ustaw nie jest jednak poruczone zwykle centralnej władzy państwowej, ale władzom powiatowym lub gminnym. Nadzór nad temi władzami wykonują tylko sądy i lud. Wilson określa to krótko w słowach: „u nas wogóle niema rządu, natomiast gminy i powiaty działają niezawisłe od władz centralnych, a w zawisłości tylko od ustawy. Wykonywanie ustaw jest więc wszędzie przystosowane do warunków miejscowych“.

Uzupełniając te wywody Wilsona, dodajemy, iż wszelkie niemal starsze gałęzie administracji państwowej poruczono powiatom i gminom, jak np.: utrzymanie spokoju i porządku, ściganie złoczyńców, prowadzenie ksiąg gruntowych, przeprowadzenie wyborów, administrację przemysłową i t. p. Nowsze dziedziny działalności administracyjnej, jak np. nadzór nad kolejami, bankami, stowarzyszeniami ubezpieczeniowemi, ochrona robotnicza i t. p. są natomiast zwykle zastrzeżone centralnym władzom państwowym. To samo dotyczy milicji. Oprócz wyszczególnionych agend administracji państwowej mają oczywiście powiaty i gminy także zadania komunalne, przyczem należy zaznaczyć, iż wolno im się zajmować tylko takimi sprawami komunalnymi, które im wyraźnie zostały ustawą przekazane. Co się tyczy podziału funkcji między powiatem i gminą, to zwykle zajmuje się sprawami administracji państwowej przedewszystkiem powiat, natomiast sprawami komunalnymi zajmuje się przedewszystkiem gmina. W bardzo wielu dziedzinach administracji rozwija swą działalność tak powiat, jak i gmina np. w dziedzinie policji sanitarnej, w dziedzinie szkolnictwa publicznego, w dziedzinie administracji ubogich, nadzoru nad szynkami, w przeprowadzaniu meljoracji i t. p.

Gminy i powiaty prowadzą administrację państwową i komunalną samodzielnie, to znaczy, nie podlegają nadzorowi władz państwowych, ale tylko kontroli sądowej. Ani gubernator, ani inna władza centralna nie może wydawać przepisów, regulujących sposób załatwiania spraw administracji państwowej przez powiaty i gminy. Wszystkie odnośne przepisy są już zawarte w ustawach, a gdyby powiat lub gmina ustawę tę naruszyły, wkracza sąd. Należy jednak zaznaczyć, z naciskiem, iż w nowszych czasach nadają ustawy coraz to częściej centralnym władzom państwowym pewne prawo kontrolowania administracji zowiatowej i gminnej. Takie prawo otrzymały władze centralne, zwłaszcza w dziedzinie administracji sanitarnej i w dziedzinie admi-

nistracji podatkowej. Dotychczas jednak jest rozwój ten w kierunku centralistycznym w pierwszych początkach.

Określiwszy w ten sposób nadzwyczaj doniosłe znaczenie administracyjne powiatów i gmin, należy nam przedstawić teraz ustroj władz powiatowych i gminnych. Ustrój ten jest oczywiście w różnych państwach różny. Naczelną władzą gminną jest w państwach Nowej Anglii, w New-Yorku i w państwach północno-zachodnich Town-Meeting, t. j. zebranie ogólne wszystkich obywateli gminy. Zebranie to uchwała we wszystkich ważniejszych sprawach gminy i wybiera władzę wykonawczą gminną, prowadzącą administrację bieżącą gminy pod nadzorem zebrania gminnego. Władza ta zarządzająca składa się zwykle z 3 do 8 Selectmen.

Przedstawiony tylko co typ czysto demokratycznego ustroju gminy nie został przyjęty w państwach południowych. W państwach tych i w Pensylwanji skupia się cała administracja gminna w wybranych przez ogół obywateli radach gminnych, tam gdzie zaś tej rady niema, prowadzą administrację gminną urzędnicy jednoosobowi, wybrani przez obywateli. Ogół obywateli posiada w tych państwach tylko niektóre prawa, tak np. mogą tutaj władze gminne tylko za wyrażoną w głosowaniu powszechnem zgodą ogółu obywateli gminnych nakładać podatki ponad pewną stopę, zaciągać pożyczki gminne, decydować o polityce wobec szynków i t. p. W gminach tych istnieje więc dla pewnych spraw referendum gminne.

Także w powiatach stosuje się bardzo często referendum, normalną władzą administracyjną jest tutaj jednak rada powiatowa, County Council, składająca się ze szczupłego grona obywateli, wybranych w powszechnem głosowaniu wszystkich wyborców. Oprócz rady powiatowej wybiera lud jeszcze szereg ważniejszych urzędników powiatowych, jak szeryfa, prokuratora powiatowego, sekretarza powiatowego, inspektora ubogich, inspektora drogowego i inspektora szkolnego i t. d. Rada powiatowa mianuje tylko urzędników biurowych i technicznych, nie posiadających prawa samoistnego wydawania decyzji.

IV. Ustrój sądownictwa federacyjnego. Od r. 1789 aż do 1891 istniały sądy federacyjne w trzech stopniach: stopień najniższy stanowiły sądy powiatowe, stopień średni sądy okręgowe, stopień trzeci stanowił najwyższy sąd federacyjny. By zmniejszyć obciążenie najwyższego sądu federacyjnego, utworzono w r. 1891 osobne sądy apelacyjne. Sądy te rozstrzygają apelacje, wniesione przeciwko wyrokom sądów powiatowych i okręgowych w tych wypadkach, w których ustawa z r. 1891 nie dopuszcza apelacji do najwyższego sądu federacyjnego. Sądem najniższym jest sąd powiatowy składający się zwykle z jednego tylko sędziego. Ogółem istnieje 75 sądów powiatowych federacyjnych, ilość sędziów powiatowych wynosiła zaś w 1909 r. 80. Sądów okręgowych (circuit court) istnieje w Stanach 9, dla każdego sądu mianuje się conajmniej 2, niekiedy 3 sędziów. Ogólna ilość se-

dziów okręgowych wynosiła 26. Dla każdego z 9 okręgów utworzono w r. 1891 sąd apelacyjny, przekazując sądom tym całe sądownictwo apelacyjne sądów okręgowych, a w części także sądownictwo apelacyjne najwyższego sądu federacyjnego. Sąd apelacyjny składa się z trzech sędziów. Należy jednak zaznaczyć, iż niema osobnych sędziów apelacyjnych, funkcje sędziów tych spełniają sędziowie okręgowi i powiatowi. Sąd apelacyjny wyrokuje w senatach, składających się conajmniej z dwóch sędziów. Najwyższy sąd apelacyjny nareszcie składa się od r. 1869 z 9 członków, jednym z nich jest prezydent sądu najwyższego, noszący tytuł Chief Justice. Najwyższy sąd federacyjny ma swą siedzibę w Waszyngtonie. Sąd ten orzeka w senatach, składających się z 6 członków. Ogólna liczba sędziów federacyjnych wynosi więc w całych Stanach 115. Wszystkich tych sędziów mianuje prezydent Stanów Zjednoczonych za zgodą senatu, a to dożywotnio; sędziowie ci mogą być usunięci ze swego urzędu tylko za pomocą opisanej poniżej skargi parlamentarnej (impeachment). Sędziami federacyjnymi mianuje się zwykle znakomitych adwokatów, czasem także sędziów sądów państwowych. Prezydent najwyższego sądu federacyjnego otrzymuje od r. 1903 płacę roczną 13 tys. dolarów, inni członkowie sądu najwyższego 10.500 dolarów, sędziowie okręgowi 9 tys., sędziowie powiatowi 6 tys. Dla każdego okręgu mianuje prezydent Stanów Zjednoczonych za zgodą senatu prokuratora państwowego. Nominacja następuje na lat 4. Prezydent może jednak prokuratora usunąć z urzędu, wskutek tego jest prokurator zupełnie od niego zawisłym.

V. Prawa ludu w dziedzinie sądownictwa państwowego. Organizacja sądownictwa państwowego jest w każdym państwie inna, z reguły jednak istnieją w każdym państwie sądy następujące:

1) Każde państwo ma sąd najwyższy, zwany zwykle Supreme Court, a składający się z 3 do 9 członków.

2) Sądem pierwszej instancji wyższego rzędu są zwykle tak zwane sądy okręgowe (Circuit lub District Courts), orzekające zwykle jako sądy jednoosobowe, wyjątkowo zaś w wypadkach szczególnie zawiłych, jako sądy kolejalne. W każdym państwie istnieje kilka takich sądów, dla każdego z nich mianuje się jednego lub też kilku sędziów. Największe miasta mają osobne sądy okręgowe.

3) Sądem pierwszej instancji w mniej ważnych sporach cywilnych są sądy powiatowe (county court), należy jednak zaznaczyć, iż wszędzie istnieją sędziowie pokoju, rozstrzygający spory drobiazgowo, t. j. spory o sumy poniżej 50 dolarów w jednych państwach, poniżej 100 dolarów w innych. W Illinois orzekają sędziowie pokoju aż do 200 dolarów. Sędzia pokoju nie posiada zwykle wykształcenia prawniczego. Dochody jego służbowe płyną wyłącznie z opłat sądowych. W wielkich miastach nie cieszą się sędziowie pokoju dobrą opinią, dlatego zastąpiono w New-Yorku i w Chicago sędziów pokoju sądami miejskimi (Municipal Court), składającymi się z sędziów zawodowych.

By zmniejszyć nawal pracy najwyższego sądu państwowego,

utworzono w wielu państwach jeszcze sądy apelacyjne (Appellate Courts). W państwach tych nie mianuje się zwykle osobnych sędziów apelacyjnych, funkcje ich wykonywują zwykle sędziowie okręgowi.

By przedstawić przykładowo organizację sądownictwa państwowego, przytaczamy, iż w państwie Illinois było czynnych w r. 1910 okrągło 3.300 sądów pokoju, oprócz tego liczył sąd miejski w mieście Chicago 28 sędziów. W każdym ze 102 powiatów państwa istniał sąd powiatowy, jako sądy wyższe zaś istniało 17 sądów okręgowych, z których każdy składał się z 3 sędziów. Dalej istniały w państwie 4 sądy apelacyjne. Członków tychże oznaczał sąd najwyższy z grona sędziów okręgowych. Każdy sąd apelacyjny składał się z trzech członków. Najwyższy sąd państwowy składał się z 7 członków. Zaznaczamy, iż w mieście Chicago, licząc przeszło 2 miliony mieszkańców, istniał oprócz sądu miejskiego jeszcze osobny sąd okręgowy, składający się z 14 sędziów, tudzież osobny sąd wyższy, składający się także z 14 sędziów. Ogólna liczba sędziów w całym państwie, bez miasta Chicago, wynosiła bez sędziów pokoju 223, w mieście Chicago 58.

Co się tyczy nominacji sędziów państwowych, należy zaznaczyć, iż w 6 państwach mianuje sędziów gubernator, w 5 dalszych państwach wybiera ich parlament państwowy, we wszystkich innych 35 państwach wybiera ich lud. W trzech państwach, niezających wyboru sędziów przez lud, mianuje się sędziów dożywotnio (Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island). We wszystkich innych państwach ustanawia się sędziów państwowych na pewną ilość lat, z reguły jest jednak czas urzędowania sędziów znacznie dłuższy, niż czas urzędowania urzędników administracyjnych. Zwykle wybiera się także sędziów sądów wyższych na czas dłuższy, niż sędziów sądów niższych. Dla przykładu przytaczamy, iż w New-Yorku wybiera się sędziów na lat 14, w Maryland na lat 15, w Pensylwanji wybiera się nawet członków sądu najwyższego na lat 21, zwykle jednak wybiera się sędziów na lat 6, 8 i 12. Tylko gdzieniegdzie przepisują ustawy, iż sędziowie muszą być prawnikami, dodać jednak należy, iż w praktyce wybiera się zawsze niemal adwokatów sędziami. Zwykle nominuje przy wyborach każde stronnictwo swoich kandydatów, czasem jednak wybiera się sędziów, cieszących się dobrą opinią, ponownie, bez walki wyborczej. By uczynić wybór sędziów niezależnym od walki stronnictw, nie łączy się często wyboru sędziów z innymi wyborami. Zwykle można sędziów przed upływem czasu, na jaki zostali wybrani, usunąć z urzędu tylko w drodze impeachment, czasem może ich jednak usunąć ciało ustawodawcze uchwałą, zapadającą większością $\frac{2}{3}$ głosów. Wypadki przedwczesnego usunięcia sędziego z urzędu są bardzo rzadkie. Pobory sędziów sądu najwyższego, a zwykle także sędziów sądów okręgowych, opłaca państwo, sędziów sądów powiatowych opłaca powiat. Rozumie się samo przez się, iż pobory te są w różnych państwach bardzo różne.

By ocenić działalność wybieralnych sądów państwowych w Ameryce, wystarczy zaznaczyć, iż mianowani dożywotnio sędziowie fede-

racyjni cieszą się znacznie większym zaufaniem. Zaufanie do sądów federacyjnych, a brak zaufania do sądów państwowych, znalazły jaskrawy wyraz w przepisie, iż osoba, pozwana przed państwowy sąd cywilny, może zażądać przekazania sprawy sądowi federacyjnemu, o ile nie jest obywatelem danego państwa, i o ile przedmiot sporu ma wartość wyżej 2.000 dolarów. Rozumie się samo przez się, iż sądy federacyjne orzekają wyłącznie we wszystkich sprawach, w których ma być stosowana federacyjna ustawa cywilna lub karna. Sądownictwo federacyjne ma więc w Stanach Zjednoczonych daleko większy zakres, niż w Szwajcarii.

ROZDZIAŁ VI.

Przegląd najważniejszych praw politycznych ludu we Francji.

I. **Pogląd ogólny.** W porównaniu z prawami ludu szwajcarskiego i amerykańskiego ma lud francuski bardzo mało praw. Lud ten więcej jest poddanym, niż panującym. Przedewszystkiem niema we Francji ani referendum, ani prawa inicjatywy ludowej. Dalej, jest udział ludu w administracji minimalny, to samo dotyczy także sądownictwa. W szczegółach przedstawiają się prawa ludowe w sposób następujący:

II. **Ustrój władzy ustawodawczej.** Władzę ustawodawczą sprawuje we Francji wyłącznie parlament, uchwały parlamentu nie podlegają zaś ani kontroli ludowej, ani kontroli sądowej, jak w Ameryce, ani też nie posiada prezydent republiki prawa odmawiania uchwałom sankcji. Według art. 7 ustawy konstytucyjnej z 16 lipca 1875 r. powinien prezydent republiki promulgować uchwalone przez obie izby projekty ustaw w ciągu trzech dni, jeżeli obie izby ustawę wyraźnie za nagłą uznały; w innych wypadkach powinien prezydent promulgować ustawę w ciągu jednego miesiąca, po przesłaniu tej ustawy rządowi. Przed upływem, oznaczonego dla promulgacji, terminu może prezydent republiki w umotywowanem orędziu zażądać od obu izb ponownych obrad nad projektem ustawy. Izby nie mogą sprzeciwić się takiemu żądaniu. Z tego wynika, iż przysługujące prezydentowi prawo weta jest bardzo ograniczone. Jest rzeczą nadzwyczajnie charakterystyczną, iż prezydent ani razu z swego prawa nie korzystał, co dostatecznie jego bezsilność wobec parlamentu ilustruje.

Z powyższego wynika, iż wpływ ludu na ustawodawstwo polega we Francji wyłącznie na prawie wybierania posłów i senatorów. Rozumie się samo przez się, iż wpływ ten ludności na ustawodawstwo byłby jeszcze mniejszy, gdyby lud posiadał tylko jedną izbę ustawodawczą, to znaczy gdyby parlament był jednoizbowym.

Kwestja czy parlament ma mieć dwie, czy jedną izbę, była przedmiotem długich obrad w konstytuancie francuskiej, nareszcie oświad-

czyła się jednak stanowcza większość za systemem dwuizbowym z powodów następujących:

Konstytuanta wychodziła z założenia, iż izba poselska powinna być głównym motorem życia państwowego i musi z tego powodu mieć przewagę polityczną. Senat natomiast „powinien miarkować i regulować działalność izby poselskiej“. Izba poselska powinna reprezentować bezpośrednio chwilowe aspiracje narodu, jej przeznaczeniem jest „odtworzyć prądy opinii, poruszające masę wyborczą, odzwierciedlać wszystkie żywioły demokracji, aż do najruchliwszych i najognistszych, a przede wszystkim wyrażać i realizować potęgę liczby“. Izba poselska ma być siłą postępową w rządzie. Natomiast powinien senat tworzyć element stałości, ma być „stróżem ducha konsekwencji i tradycji, jego zadaniem jest wstrzymać i miarkować chwiejność i impulsywność, nieodłączalną od rządów demokratycznych“. Aby osiągnąć te cele, skonstruowano izbę poselską i senat w sposób następujący:

1) Izba poselska składa się wyłącznie z posłów, wybranych w głosowaniu powszechnem, bezpośredniem, tajnem i równem. Natomiast składa się senat z 300 senatorów, wybranych po departamentach przez względnie szczupłe grono wyborców. W szczególności przysługuje prawo wybierania senatorów: primo wszystkim posłom departamentu, powtórnie wszystkim członkom rady generalnej departamentu, po trzecie wszystkim członkom rady powiatowej, a po czwarte nareszcie wyborcom, wybranym przez rady gminne, przyczem każda rada gminna departamentu wybiera tylu wyborców, ilu przypada na nią według liczby ludności. Zaznaczamy, iż radę generalną i rady powiatowe i gminne wybierają wyborcy do izby poselskiej w głosowaniu powszechnem, bezpośredniem i tajnem. Między wyborem posłów a senatorów zachodzi więc ta ważna różnica, iż posłów wybiera ogół wyborców bezpośrednio, senatorów zaś wybiera ten sam ogół pośrednio, przyczem pośredniość ta jest co do wyborców wyszczególnionych pod 1, 2 i 3 pojedynczą, co do wyborców pod 4 podwójną.

2) Izbę poselską wybiera się co lat 4 w całości. Senat odnawia się w $\frac{2}{3}$ co lat 3, senatorów wybiera się bowiem na lat 9. Skutki polityczne dłuższej kadencji senatu są bardzo doniosłe. Senat reprezentuje wskutek tego czynnik stały w państwie, dalek zaś ubiegają się bardzo często najwybitniejsi posłowie o krzesło senatorskie, a to dlatego, by zamienić krótki i zawsze zagrożony mandat do izby poselskiej na długi i lepiej zabezpieczony mandat senatorski. Senat przyciąga do siebie w ten sposób najwięcej doświadczone i najmądrzejsze elementy izby niższej. Senatorowie tej kategorii mają dosyć wpływu politycznego, by zapewnić senatowi siłę także wobec izby niższej.

3) Senat nie może być nigdy rozwiązany, natomiast może prezydent republiki za zgodą senatu rozwiązać izbę poselską, by zaapelować do narodu. Dodajemy, iż prezydent republiki rozwiązał dotychczas izbę poselską tylko raz jeden dnia 25 czerwca 1877 r. Wówczas uważano powszechnie rozwiązanie to za złamanie konstytucji i odtąd nie

odważył się żaden prezydent rozwiązywać Izby poselskiej. Ta faktyczna nierozwiązalność izby poselskiej czyni ją w wysokim stopniu niezawisłą od wyborców.

4) Wybieralność do senatu jest bardziej ograniczona, niż wybieralność do izby poselskiej. I tak, muszą senatorowie liczyć co najmniej lat 40, posłowie tylko lat 25.

5) Liczba senatorów wynosi stale 300, liczba posłów zależy od wzrostu liczby ludności, naogół jest jednak dwa razy większa (wynosiła w r. 1907 — 602), co znacznie utrudnia pracę izby poselskiej.

6) Posłów wybiera się w okręgach jednomandatowych, senatorów zaś obiera się departamentami, przyczem każdy wyborca pisze na kartce do głosowania tyle nazwisk, ilu ma być senatorów wybranych.

Zachodzi pytanie, czy cel zamierzony przez autorów konstytucji stworzenia organu, któryby zamiast ludu wykonywał kontrolę nad działalnością ustawodawczą i polityczną izby poselskiej, został osiągnięty. Na pytanie to należy odpowiedzieć potakująco.

Naród francuski nie posiada dotychczas — z pewnymi wyjątkami — ściśle zorganizowanych wielkich stronnictw ideowych. Stronnictwa francuskie są zwykle związkiem klik, mających na oku głównie osobiste interesy swych członków. Nie zadziwi wobec tego nikogo, iż wskutek braku silnych stronnictw nie jest większość izby poselskiej zorganizowana, co musi się odbijać ujemnie na pracach izby, a to tem więcej, iż izba nie chce być przez rząd prowadzona, ale chce we wszystkim zachować zupełną samodzielność. Rezultatem tego jest uchwalanie wniosków, niezgodnych z przyjętymi poprzednio uchwałami, albo też wniosków wprost niewykońcanych, przyjmowanie tekstów niejasnych lub dwuznacznych i t. p. Zdarza się nieraz, iż izba poselska gubi się tak w sprzecznościach, nagromadzonych wskutek jej uchwał należycie nierozważonych, iż absolutnie wyjścia z tego zamieszania znaleźć nie może. We wszystkich tych wypadkach wprowadza komisja senatorska, do której senat projekt odsyła, porządek, jasność i konsekwencję w projekt wykoszlawiony uchwałami posłów. Niema bez mała we Francji ustawy znaczniejszej, którejby rewizyjna działalność senatu znacznie nie polepszyła. Dupriez w swem dziele „Les ministres“ zaznacza, iż „dyskusje w senacie odznaczają się spokojem i powagą. Członkowie, uczestniczący w dyskusji, posiadają zwykle gruntowną znajomość sprawy, o której mówią. Senatorowie, będąc daleko więcej niezależni od mas wyborczych, niż posłowie, ulegają daleko mniej nastrojom chwili. Wskutek tego mogą oceniać łatwiej przedłożone sobie projekty według wewnętrznej ich wartości, mogą się kierować więcej rozważą i rozumem“.

Należy do tego dodać, iż rząd nie wywiera zwykle widocznego wpływu na uchwały senatu; wprost przeciwnie, odgrywają ministrowie podczas obrad senatu zwykle dość skromną rolę. Ta niezależność od rządu umożliwia senatowi działać moderująco na uchwały izby poselskiej także w sprawach politycznych, przyczem jednak należy zaznaczyć, iż większy wpływ polityczny uzyskali senatorowie dopiero po r. 1885,

gdy do senatu rozpoczęli napływać wpływowi i doświadczeni politycy. Już w r. 1896 zdołał senat wymusić dymisję gabinetu Bourgeois¹ i od tego czasu ustępuje każdy rząd, któremu senat uchwalił wotum nieufności. Senat francuski odgrywa więc od r. 1896 bardzo wielką rolę polityczną, co mu zapewnia także poważny wpływ na administrację publiczną. Mimo to pozostała izba poselska głównym motorem życia publicznego, podczas gdy senat odgrywa skromniejszą, choć niemniej pożyteczną rolę stróża, baczącego, by wskutek niepohamowanej działalności izby niższej Rzeczpospolita nie poniosła szkody.

Nietylko w dziedzinie zwykłego ustawodawstwa, ale nawet na zmianę konstytucji nie może lud francuski wywierać żadnego wpływu bezpośredniego. Według art. 8 ustawy konstytucyjnej z 25 lutego 1875 r. może nastąpić we Francji zmiana konstytucji wtenczas, jeżeli każda z obu izb parlamentu zwykłą większością to uchwali. Odnośna uchwała powinna oznaczać zgodnie paragrafy konstytucji, wymagające rewizji. Po przyjęciu tych uchwał zbierają się obie izby razem i tworzą „zgromadzenie narodowe“, obradujące pod przewodnictwem prezydenta, a względnie wiceprezydenta senatu. Zgromadzenie narodowe zbiera się w Versailles. Uchwały zgromadzenia powodują zmianę konstytucji wtenczas, jeżeli za odnośnym projektem zmiany głosowała co najmniej połowa wszystkich członków zgromadzenia narodowego bez odliczenia mandatów wakujących i członków nieobecnych. Ponieważ liczba posłów liczy 602, a senat ma 300 członków, musi za zmianą konstytucji głosować co najmniej 452 członków zgromadzenia narodowego. Ze względu, iż liczba posłów jest dwa razy większa od liczby senatorów, mogliby w zgromadzeniu narodowym senatorowie być majoryzowani. Z tego właśnie powodu ustala każda izba osobno program rewizji, senat zgadza się zaś na rewizję tylko pod warunkiem, iż posłowie będą się trzymali programu rewizji. Uchwalone przepisana większością członków zgromadzenia narodowego zmiany w konstytucji, ogłasza prezydent republiki, jako obowiązujące. Prezydent niema w tym wypadku nawet prawa zażądania ponownego rozpatrzenia sprawy przez zgromadzenie. Z tego wynika, iż lud nie ma we Francji żadnego bezpośredniego wpływu na uchwalanie zmian konstytucji.

III. Prawa ludu w dziedzinie administracji. Pod względem administracyjnym dzieli się Francja na 86 departamentów, każdy departament dzieli się na kilka powiatów (arrondissement), każdy powiat zaś obejmuje szereg gmin. Na czele państwa stoi prezydent republiki. Według art. 2 ustawy konstytucyjnej z 28 lutego 1875 r. ma prezydenta republiki wybierać absolutną większością głosów zgromadzenie narodowe, t. j. senat i izba poselska razem połączone. Prezydent jest wybierany na lat 7 i może być ponownie wybrany. W razie wakansu, wywołanego przez śmierć prezydenta lub z jakiegokolwiek innej przyczyny, przystępują obie izby połączone natychmiast do wyboru nowego prezydenta, w międzyczasie zaś sprawuje rada ministrów władzę wykonawczą. Te przepisy uzupełnił art. 2 ustawy z 14 sierpnia 1888 r. przepisem, iż członkowie rodzin, niegdyś we Francji panujących, nie mogą

być wybrani na stanowisko prezydenta republiki. „Republikańska forma rządu nie może być przedmiotem rewizji konstytucji“. Ponadto zakazano wówczas członkom rodzin, niegdyś panujących, przebywać na obszarze republiki francuskiej.

Z przepisów tych, dodanych w r. 1888, przemawia obawa, iż republika mogłaby być na rzecz monarchji obalona. Tak, że przepis, iż prezydenta wybiera zgromadzenie narodowe, a nie lud, wyjaśnić należy w części obawą, iż wybieranie prezydenta w drodze plebiscytu musiało-by zgotować republice śmierć. Wiadomo, iż według konstytucji z r. 1848 wybierał prezydenta republiki bezpośrednio sam lud francuski. Przy pierwszym wyborze prezydenta w dniu 10 grudnia 1848 r. otrzymał późniejszy Napoleon III — 5.430.000 głosów, jego przeciwnik Cavaignac tylko 1.448.000. Napoleon, opierając się o wyrażające się w tych cyfrach zaufanie narodu, przemienił potem republikę w cesarstwo.

Wybieranie prezydenta republiki przez zgromadzenie narodowe ma ten skutek, iż prezydent nie posiada wobec parlamentu żadnego znaczenia.

Teoretycy francuscy utrzymują, iż prezydent jest moralnie odpowiedzialny za sprawowanie swego urzędu, jeżeli więc widzi, iż ministrowie źle czynią, iż polityka gabinetu jest szkodliwa, to powinien swoje zdanie ministrowi, czy gabinetowi, objawić. Jeżeli minister lub gabinet przy swem zdaniu obstaje, musi prezydent zgodzić się na jego wolę, musi więc np. podpisać dany dekret, inaczej bowiem musiałby gabinet prosić o dymisję, a prezydent nie może spowodować ustąpienia gabinetu. Praktyka nie przyznaje prezydentowi nawet prawa napominania czy ostrzegania ministrów; według powszechnej opinii polityków, powinien prezydent republiki wyłącznie reprezentować, pozatem jest pierwszym jego obowiązkiem urzędowym „bezstronność“, wyrażająca się w zupełnej obojętności na wszystko, co się w państwie dzieje. Gdy pierwsze próby pierwszego prezydenta Mac-Mahona wywierania decydującego wpływu na rządy państwa skończyły się zupełną jego porażką i dymisją, stracił urząd prezydenta cały swój wpływ polityczny. Prezydent nie wszczynał odtąd, według słów Dupriez'a, „żadnej walki, nie sprzeciwiał się żadnym nadużyciom, obrał sobie natomiast dobrowolnie rolę automatu, podpisującego decyzje gabinetu i akta swych ministrów. Bezcynność swą podniósł prezydent do znaczenia obowiązku. Uznał on zasadę, że jego zadaniem jest podpisywać uchwały izb i dawać dowody odwagi osobistej w ten sposób, iż przypatruje się rozwojowi kraju z zupełną obojętnością. Prezydent, stojąc na czele państwa, wycofał się zupełnie z zajmowania się sprawami publicznymi“. Jak ciernistym jest wobec tego urząd prezydenta republiki, wynika stąd, iż w ciągu pierwszych 24 lat po wejściu w życie konstytucji z r. 1875, żaden z prezydentów na stanowisku swem pełnych 7 lat nie wytrzymał. a dodajemy, iż stanowisko to jest samo przez się niesłychanie pożądanem, daje bowiem oprócz rocznej pensji w kwocie 1.200.000 fr., honory niemal równe honorom monarszym. Ale bo też jest prezy-

dent przedmiotem najgorszych napaści osobistych, czynne znieważanie prezydenta uchodzi za dopuszczalny środek walki. Rozumie się samo przez się, iż autorytetu moralnego mieć nie może człowiek tak bezkarnie bezczeszczony, a nie posiadający wobec ministrów żadnego znaczenia.

Z powyższego wynika, iż we Francji decyduje w centralnej administracji państwowej wyłącznie wola ministrów, zależnych ze swej strony zupełnie od parlamentu. To samo można powiedzieć, z małymi tylko wyjątkami, co do administracji departamentalnej, powiatowej i gminnej. Wprawdzie istnieje w każdym departamencie wybrana w powszechnem, bezpośredniem i równem prawie wyborczem **rada jeneralna**, w każdym powiecie istnieje wybrana w ten sam sposób **rada powiatowa**, w każdej gminie nareszcie wybrana także w ten sposób **rada gminna**. Zakres działania i wpływ polityczny wszystkich tych rad jest jednak bardzo mały. W szczegółach wystarczy zaznaczyć, co następuje.

Powiat odgrywa w administracji francuskiej rolę zupełnie podrzędną. Administracja obyłaby się najzupełniej bez powiatów, które służą przedewszystkiem celom wyborczym. Natomiast posiadają departamenty i gminy ogromną doniosłość administracyjną. W departamencie sprawuje całą administrację państwową wyłącznie prefekt i poddani mu urzędnicy. Prefekta mianuje ministerstwo, zależy on też zupełnie od ministerstwa, które może go każdej chwili oddalić z urzędu. Prefekt musi więc bezwarunkowo wykonywać wolę ministerstwa. Należy zaznaczyć z naciskiem, iż prefekt wywiera na administrację komunalną departamentu wpływ daleko większy, aniżeli wybrana przez lud rada departamentu. Tak samo wywiera prefekt wpływ bardzo znaczny na całą administrację gminną. Nawet w najważniejszych sprawach komunalnych gminy decyduje często wola prefekta, nie zaś wola wybranej przez lud rady gminnej i burmistrza (mera). Szczególnie jaskrawo występuje wszechwładza prefekta a polityczna bezsilność rady jeneralnej i rady gminnej w Paryżu i w departamencie nadsekwańskim. W Paryżu składa się rada gminna z 80 członków, wybranych bezpośrednio przez lud. Rada jeneralna departamentu nadsekwańskiego składa się z tych 80 radców miejskich paryskich i z 21 dalszych członków, wybranych przez lud z 21 kantonów departamentu. Każdy członek paryskiej rady miejskiej otrzymuje roczną pensję 9 tys. fr., funkcja jego i znaczenie polityczne jest jednak minimalne. I tak może rada miejska w Paryżu zebrać się tylko na zaproszenie przez prefekta. Prefekt musi zaś radę zwołać co najmniej 4 razy rocznie. Wszystkie niemal uchwały rady miejskiej wymagają zatwierdzenia przez prefekta lub innych wysokich funkcjonariuszy rządowych. Podobnie może się rada jeneralna departamentu nadsekwańskiego zebrać tylko za zgodą rządu. Rada ta nie może wybierać żadnej komisji, jej uchwały potrzebują zawsze zatwierdzenia przez rząd i są przez organa rządowe wykonywane.

IV. **Prawa ludu w dziedzinie sądowej.** We Francji istnieją sądy w 4 instancjach, a to:

1) Od r. 1790 istnieją w każdej gminie sądy pokoju, jako sądy najniższej instancji.

2) W każdym powiecie istnieje od r. 1800 sąd powiatowy, zwany Tribunal d'arrondissement, sąd ten jest normalnie sądem pierwszej instancji.

3) Funkcje sądów apelacyjnych spełnia we Francji 26 Cours d'appel.

4) Sądem najwyższym jest trybunał kasacyjny, utworzony w roku 1790.

Sędziowie pokoju byli w czasie rewolucji wybierani przez lud, jednak już od czasów konsulatu Napoleona I mianuje ich władza rządowa. Tak samo mianuje rząd bez wyjątku wszystkich członków innych sądów. Nawet przysięgli, wydający w procesach karnych w sprawach o zbrodnię werdykt w kwestji winy oskarżonego, nie są przez lud wybrani, są bowiem wyznaczani przez losowanie z listy ustalonej dla każdego powiatu przez komisję, składającą się z przewodniczącego trybunału powiatowego, z sędziów pokoju w powiecie i z wybranych w powiecie członków rady jeneralnej.

V. **Wynik.** Powyższe uwagi przedstawiają dosadnie właściwy charakter republiki francuskiej. W krótkich słowach maluje go także znany autor polityczny H. Berthelemy w dziele „Les institutions municipales de la France“ w sposób następujący:

„My, Francuzi, proklamowaliśmy dogmat suwerenności narodowej, w rzeczywistości jednak zastąpiliśmy suwerena-króla suwerenem zbiorowym, praktycznie nieodpowiedzialnym i brutalnie absolutnym, t. j. „parlamentem“. „Nasze instytucje republikańskie są pod wielu względami tylko dalszym ciągiem, niekiedy nawet tylko parodią, dawniejszych instytucji monarchicznych. Teoretycznie jest Francja demokracją, w praktyce rzeczy jest jednak oligarchją, mającą na swe usługi ogromną maszynę biurokratyczną“.

ROZDZIAŁ VII.

Podział władzy państwowej między władze administracyjne, sądowe i parlamenty w Stanach Zjednoczonych.

I. **Zasada podziału władz według Montesquieu'go.** Od czasów Montesquieu'go teoria podziału władz uchodzi za podstawową teorię ustroju konstytucyjnego państw nowożytnych. Już § 16 francuskiej deklaracji praw ludzkich i obywatelskich z r. 1789 opiewa, iż społeczeństwo, w którym niema podziału władz, nie ma konstytucji. Teorię podziału władz uzasadnił Montesquieu w 11 księdze dzieła *Esprit des Lois*. Pisarz ten rozróżnia władzę ustawodawczą, wykonawczą i są-

dową i upatruje polityczne znaczenie tego podziału w tem, iż bez podziału władz nie jest wolność polityczna możliwą. Montesquieu wychodzi z założenia, iż kto ma władzę nieograniczoną, jest wystawiony na silną pokusę nadużywania tej władzy we własnym interesie: „Każdy, kto ma władzę, podlega pokusie nadużywania tejże, pokusa ta zawiodłaby go za daleko, gdyby władza jego nie miała granic. By nie było możliwości nadużywania władzy, trzeba urządzić państwo tak, by jedna władza ograniczała drugą“. „Jeżeli władza ustawodawcza jest połączona z władzą wykonawczą w jednej osobie, albo należy do jednej z korporacji, wolność jest zawsze zagrożona, zawsze należy się obawiać, iż monarcha albo parlament wyda tyrańskie ustawy, aby je po tyrańsku przeprowadzić“. Gdyby połączono władzę ustawodawczą z sądową, nie mielibyśmy stałych ustaw, sędzia będąc jednocześnie ustawodawcą, mógłby w każdej chwili od ustawy odstąpić lub ją zmienić, oznaczałoby to powrót do dawnej sprawiedliwości gabinetowej (Justice retenue), powrót do dawniejszego prawa monarchy udzielania dyspens od przepisów ustawy. Nareszcie jest natura władzy sądowej i wykonawczej tak różną, iż władze te mogą być, według Montesquieu'go, dobrze wykonane tylko przez różne organy.

Teoria ta Montesquieu'go została przeprowadzona w różnych państwach bardzo różnie. Zbadajmy najprzód podział władz w Stanach Zjednoczonych.

II. Stosunek władzy ustawodawczej do władzy sądowej w Stanach Zjednoczonych.

Jak wszędzie, tak i w Stanach Zjednoczonych muszą sądy stosować i wykonywać ustawy; cechą dla Stanów Zjednoczonych charakterystyczną jest jednak fakt, iż sądy amerykańskie mają prawo badania, czy uchwalona przez parlament ustawa nie sprzeciwia się konstytucji. Sprzeczną z konstytucją ustawę sąd amerykański nie jest zobowiązany stosować, owszem powinien ją uznać za nieważną. Zasada ta powoli tylko znalazła w Ameryce powszechne uznanie.

Już § 2 art. 6 konstytucji Stanów Zjednoczonych z r. 1787 przepisał, iż sądy federacyjne mają obowiązek dawać pierwszeństwo konstytucji i ustawom federacji przed konstytucją i ustawami poszczególnych państw, do federacji należących. Przepis ten konstytucji amerykańskiej nie zawiera nic nadzwyczajnego. Wszystkie niemal konstytucje państw federacyjnych uznają za nieważne ustawy poszczególnych państw federacyjnych, sprzeczne z konstytucją lub z ustawami federacji. Zupełnie inaczej ma się rzecz co do wypadków, w których ustawa federacji sprzeciwia się konstytucji federacji, albo ustawa pewnego państwa konstytucji tegoż państwa. Po raz pierwszy uznał najwyższy sąd federacyjny Stanów Zjednoczonych w r. 1803 pewną ustawę federacji za nieważną z powodu sprzeczności z konstytucją federacji. W wypadku tym bronił więc sąd konstytucji Stanów Zjednoczonych przed parlamentem tychże, twierdząc, iż konstytucja byłaby w praktyce bez wartości, gdyby parlamentowi wolno było wydawać sprzeczne z nią ustawy. Za tym przykładem poszły sądy poszczególnych Sta-

nów i unieważniły ustawy danego państwa z powodu sprzeczności z konstytucją tegoż państwa. Przeciwno tej praktyce wystąpiły niektóre parlamenty i niektóre sądy. Tak np. orzekł sąd naczelny w Pensylwanji jeszcze w r. 1825, iż konstytucje mają wskazywać drogę władzy ustawodawczej, ale nie mają jej bynajmniej wiazać rąk. Ze względu na to, iż parlamenty często władzy swej ustawodawczej nadużywały, oświadczała się opinja publiczna coraz to powszechniej za poddaniem ustawodawstwa pod kontrolę sądową, a w r. 1845 ten sam sędzia pensylwański, który w r. 1825 bronił odmiennego zdania, zniósł sprzeczną z konstytucją ustawę pensylwańską, motywując tę zmianę swych zapatrywań w następujący sposób:

„Doświadczenie nauczyło mię, iż sama teoria jest bez wartości. Musi istnieć organ niezawisły, będący w stanie przeciwstawić się sprzecznemu z konstytucją ustawodawstwu, inaczej zależałoby bezpieczeństwo własności obywateli od widzimisie władzy, niepodlegającej żadnej kontroli. Lud uchwalając konstytucję, ograniczył władzę ustawodawczą, a ograniczenie to nie miałoby sensu, gdyby uchwały posłów żadnej nie podlegały rewizji“.

Dla zrozumienia tych słów przypominamy, iż każda ustawa wymaga oprócz zgodnej uchwały obu izb parlamentu, jeszcze zgody prezydenta Stanów Zjednoczonych przy ustawach federacji, zgody gubernatora przy ustawach państwowych. Wszystkie te zastrzeżenia nie były w stanie przeszkodzić wydawaniu ustaw lekkomyślnych, niedorzecznych lub w wysokim stopniu stronniczych. Senatorowie są wybierani tak samo, jak posłowie w bezpośrednim, powszechnem i równem głosowaniu, wskutek tego jest skład polityczny senatu nie o wiele inny, niż skład izby poselskiej; te same stronnictwa czy interesy i namiętności przeważają w obu izbach. Coraz to większy brak zaufania do parlamentu spowodował wprawdzie lud poszczególnych państw do wzmocnienia władzy wykonawczej. Wskutek tego otrzymał właśnie gubernator prawo weta przeciwko uchwałom parlamentu państwowego. Jednak i kontrola władzy ustawodawczej przez prezydenta Stanów w federacji, a przez gubernatorów w poszczególnych państwach nie wystarcza. Wobec tego wymaga w Stanach opinja publiczna od sądów przestrzegania, by parlamenty nie naruszały konstytucji przez sam lud uchwalonej. Sędziowie mogą to czynić tem łatwiej, iż są niezależni od rządzących klik parlamentarnych, mianuje się ich bowiem albo dożywotnio, albo na dość długi przeciąg czasu. Oprócz tego są pobory sędziów bardzo wysokie i nie mogą być, jak długo trwa urząd danego sędziego, ani zmniejszone, ani też podwyższone.

Sądy amerykańskie unieważniają bardzo dużo ustaw, sprzecznych z konstytucją federacji lub z konstytucjami poszczególnych państw. Wyższy sąd federacyjny unieważnił w ciągu pierwszych stu lat swego istnienia 203 ustawy. Bez porównania więcej ustaw antykonstytucyjnych unieważniają sądy państwowe, same sądy wyższe unieważniły ich w r. 1905 — 104, w r. 1906 — 98. Rozumie się samo przez się, iż te tak nadzwyczajne kompetencje sądów mają i swoje strony ujemne.

Sądy unieważniają ustawę wtenczas, jeżeli parlament przy uchwalaniu nie trzymał się form, przepisanych przez konstytucję, celem zapobiegania nadużyciom, dalej jeżeli ustawa narusza pozytywny przepis konstytucji, a nareszcie wtenczas, jeżeli ustawa sprzeciwia się ustalonym przez konstytucję zasadom, np. zasadzie równości w opodatkowaniu, zasadzie niezawisłości sądownictwa, zasadzie podziału władz lub też poręczonym w konstytucji prawom zasadniczym obywateli, jak prawo zgromadzania się, ochrona praw nabytych, ochrona wolności osobistej i t. d. Niektóre z tych praw zasadniczych są w konstytucji ściśle określone, inne natomiast są tak ogólnikowe, iż pozwalają na bardzo różną interpretację. Zwłaszcza na podstawie bardzo ogólnikowych przepisów § 1 art. dodatkowego 14, podanego przez nas dosłownie na str. 32, unieważniono już setki ustaw, jako sprzecznych z zagwarantowanymi w tym paragrafie prawami równości, wolności i netykalności majątku. Między ustawami unieważnionymi były czasem ustawy zupełnie słuszne i konieczne, jak to wynika z następujących przykładów.

Jako sprzeczne z zasadą **wolności umowy o pracę** unieważniono szereg ustaw, ograniczających czas pracy w fabrykach, lub zakazujących wypłacania zarobków robotniczych w towarach. Jako sprzeczną z **zasadą równości** unieważniono ustawę państwa Illinois, nakazującą urządzić w kopalniach umywalnię dla górników, a to z tego powodu, ponieważ nie wydano równocześnie tego przepisu dla innych robotników, potrzebujących takich umywalni równie pilnie jak górnicy.

Przykładów takich można przytoczyć więcej. Wynika z nich, iż sąd może unieważnić każdą niemal ustawę natury gospodarczej. Jeżeli mimo to opinia publiczna jak najsilniej broni kompetencji sądów, to można to wyjaśnić tylko tem, iż lud uznaje działalność rewizyjną sądów naogół za zbawienną i za niezbędną i ma do sądów większe zaufanie, niż do parlamentu. Działalność parlamentów amerykańskich nie dawała nigdy gwarancji bezstronności w osądzaniu interesów publicznych lub prywatnych. To też otrzymały sądy rzeczywiste prawo weta przeciwko wszelkim ustawom, sprzecznym z zasadami konstytucji.

III. Stosunek sądownictwa do administracji. Podobnie jak w Anglii, nie doszło i w Stanach Zjednoczonych nigdy do ścisłego rozdziału sądownictwa i administracji, owszem zasadą naczelną amerykańskiego ustroju politycznego była zawsze i jest po dziś dzień maksyma, iż sądy zwyczajnie wykonywują bez ograniczeń kontrolę nad legalnością wszelkich aktów administracyjnych. Sprawy administracji i czynności urzędowe urzędników administracyjnych podlegają orzecznictwu sądów zwyczajnych tak samo, jak czyny prywatne osób prywatnych. Tak samo jak w Anglii, nie rozróżnia się i w Ameryce ściślej prawa publicznego od prawa prywatnego. Nawet pojęcie odrębnego prawa administracyjnego jest w tych warunkach prawu amerykańskiemu zupełnie obce.

Sądy amerykańskie orzekają o legalności aktów administracyjnych

zarówno wtenczas, jeżeli osoba prywatna, której dany akt dotyczy, wniesie przeciwko aktowi skargę do sądu zwyczajnego, jako też wtenczas, jeżeli samo państwo lub gmina dany akt administracyjny przed sądem zaskarzy. Z tego wynika, iż o niezawisłości administracji wobec sądów mowy być nie może. Obywatel może w Ameryce nawet ministra lub sekretarza stanu oskarżyć przed sądem zwyczajnym, żądając od niego wynagrodzenia szkody, wyrządzonej przez wydanie sprzecznego z prawem lub z obowiązkiem urzędowym aktu administracyjnego. W powstałym w ten sposób procesie orzeka sąd o prawności zacepionego aktu administracyjnego ministra.

Od zasady ogólnej, poddającej administrację pod kontrolę sądową, dopuszczają ustawy amerykańskie dwa wyjątki, z których jeden jest natury osobistej, a drugi natury rzeczowej. Wyjątek natury osobistej polega na tem, iż naczelnicy państwa, t. j. prezydent federacji i gubernatorowie nie mogą być, jak długo trwa ich urząd, pozwani o wynagrodzenie szkody z powodu ich czynności urzędowych. Jako wyjątek natury rzeczowej należy zaznaczyć, iż sądy uznają orzeczenia powołanych władz administracyjnych, t. j. rządu, za bezwzględnie sąd obowiązujące wtenczas, jeżeli chodzi o kwestję suwerenności, o kwestję stanu wojny czy pokoju z zagranicznymi państwami, o kwestję zwierzchnictwa terytorjalnego i t. p. Wszystkich tych kwestji, w wysokim stopniu politycznych, wyliczyć wyczerpująco niepodobna.

IV. Niezawisłość sądów wobec władz administracyjnych i wobec parlamentów.

Z ustępów II i III wynika, iż sądy mają w Stanach Zjednoczonych nadzwyczajnie wysokie stanowisko i nadzwyczajnie ważną misję. By sądy mogły zadanie to wykonać, muszą być zupełnie niezależne tak wobec parlamentu, jak wobec rządu. By zabezpieczyć tę niezależność, zawierają wszystkie konstytucje amerykańskie szereg przepisów, ochraniających sędziów przed samowolnym usuwaniem ich z urzędu, przed zmniejszaniem ich poborów urzędowych i t. d. Z reguły określają także konstytucje organizację i kompetencję sądów tak wyczerpująco, iż wpływ parlamentu na uformowanie tych kwestji może być tylko bardzo nieznaczny. Nareszcie obowiązuje w Stanach Zjednoczonych bez wyjątku zasada, iż władza ustawodawcza nie może się mieszać w procesy, będące w toku, ani też zmieniać wyroków wydanych. W dawniejszych czasach zdarzały się wypadki, iż parlament w ustawie specjalnej upoważniał sąd lub nakazywał sądowi przyjmować apelację lub wznowiać postępowanie sądowe w sprawach załatwionych dawno w prawomocnym wyroku. Takie wtrącanie się do sprawowania sądownictwa wywołało jak najenergiczniejszy protest. Sądy poszczególnych państw uznają obecnie tego rodzaju ustawy wszędzie za sprzeczne z konstytucją.

Szpecially wielką niezawisłością cieszą się sędziowie federacyjni, mianowani dożywotnio. Zwykle mianuje się sędziami federacji ludzi względnie młodych, którzy sprawując urząd sędziowski przez długie lata, wywierają bardzo poważny wpływ na ustawodawstwo i na admi-

nistrację. Szczególnie wielki wpływ wywierali zawsze prezydenci najwyższego sądu federacyjnego, sprawujący z reguły urząd swój przez 20-kilka lat lub więcej. Szczególnie wielkie znaczenie polityczne posiadała działalność urzędowa prezydenta John Marshalla (1801—1835), Taneya (1835—1864) i Fullera (1888—1910).

V. **Stosunek naczelnych władz administracyjnych do parlamentu.** Władze administracyjne mają wykonywać ustawy. Ustawy te są z reguły bardzo szczegółowe, a należy zaznaczyć, iż w Stanach Zjednoczonych nie mają władze administracyjne z wyjątkiem praw, wyraźnie w ustawach im przyznanych, żadnych innych praw. Władze administracyjne są obowiązane przeprowadzać ustawy, a wolno im przeprowadzać je tylko za pomocą środków, w ustawie wyraźnie przewidzianych, nie zaś za pomocą środków, któreby urzędnik uważał za potrzebne. Z tego wynika, iż działalność władz administracyjnych zależy zupełnie od przepisów ustaw. W konsekwencji wynika stąd dalej, iż prawa wydawania rozporządzeń z konieczności władze amerykańskie nie mają. Nawet pojęcie takiego prawa jest prawu amerykańskiemu zupełnie obce. Także praktyka angielska, według której rząd w wypadkach koniecznej potrzeby narusza na własną odpowiedzialność ustawę, następnie zaś prosi parlament o ekspiację, nie jest w Ameryce stosowana. Prezydent Stanów Zjednoczonych, a względnie gubernator, nie ma nareszcie prawa wydawania rozporządzeń wykonawczych, potrzebnych do przeprowadzenia ustawy, o ile rozporządzenie to miałyby tworzyć jakieś nowe prawa lub obowiązki. Ta materialna zależność władzy administracyjnej od pozytywnego upoważnienia ustawowego pozostaje w jaskrawym kontraście do władzy sądowej, posiadającej bez wyrażonego upoważnienia ustawowego tak prawo wydawania nakazów, potrzebnych celem wykonania władzy sądowej, jako też prawo wymuszania posłuszeństwa dla tych nakazów. Zobaczmy poniżej, iż **pod względem osobistym** są władze administracyjne w Ameryce w wysokim stopniu od kontroli parlamentarnej niezależne.

W przeciwieństwie do konstytucji państw europejskich są w Ameryce władza wykonawcza i władza ustawodawcza zewnętrznie bardzo ściśle od siebie oddzielone. Przedewszystkiem należy zaznaczyć, iż tak w federacji, jak w poszczególnych państwach nie mogą urzędnicy administracyjni brać udziału w posiedzeniach parlamentu. Prezydent Stanów Zjednoczonych i jego ministrowie, a tak samo gubernatorowie, nie pokazują się na posiedzeniach plenum izb parlamentarnych, korespondują natomiast z parlamentem na piśmie, albo też porozumiewają się ustnie z poszczególnymi członkami parlamentu. Tylko na posiedzeniach komisyjnych wolno ministrom zjawiać się i przemawiać wtenczas, jeżeli zostali wyraźnie zaproszeni, co dość często następuje. To odgrodzenie parlamentu od naczelnych władz administracyjnych nie okazało się korzystnym, ma ono według Bagehota szereg skutków natury bardzo ujemnej.

Życie państwa jest jednolite i musi pozostać organiczną całością. Oddzielając ściśle legislaturę od administracji, rozbija się tę całość na

części, co musi osłabić organizm państwowy. „Jeżeli ludzie, którzy prowadzą administrację, nie są tymi samymi, którzy posiadają wpływ na tworzenie prawa, musi między jednymi a drugimi wyniknąć kontrowersja“. „Egzekutywa jest ubezwładniona, gdy niema wpływu na ustawy, których potrzebuje, a prawodawstwo jest okaleczone skutkiem tego, iż działa bez odpowiedzialności“. „Wobec odczucia tej trudności wytworzył się w Ameryce rodzaj jakby łącznika między egzekutywą a legislaturą. Gdy sekretarz skarbu rządu federacyjnego potrzebuje jakiejś ustawy podatkowej, musi w tej sprawie odbyć naradę z przewodniczącym finansowej komisji kongresu. Nie może jednak iść na kongres sam i przedstawić czego mu potrzeba, może jedynie ułożyć pismo w tej sprawie i wysłać je. Stara się niemniej pozyskać do przeprowadzenia danej sprawy prezesa komisji, przez niego nakłonić do niej komisję, a przez komisję izbę. Jednakże ten łańcuch interwencji może łatwo ulec przerwaniu; może on wystarczyć przy sprzyjających okolicznościach do uchwalenia jakiegoś jednego podatku, z trudnością jednak do przeprowadzenia całego skomplikowanego budżetu“. Nie można zamilczeć, iż minister, nie mogąc publicznie bronić swego stanowiska w izbie, będąc skazanym na zawieranie poufnych kompromisów z wpływowymi członkami izby, jest wystawiony na ciągłą pokusę używania środków często o bardzo podejrzaney wartości moralnej, celem kaptowania popleczników. Wskutek tak ujemnych stron zupełnego odseparowania ministrów od parlamentu wzywa się, jak już powyżej zaznaczyliśmy, obecnie coraz częściej ministrów na posiedzenia komisji parlamentarnych.

Wobec ścisłego odgrodzenia ministrów od parlamentu, nie mogą oczywiście ministrowie kierować pracą ustawodawczą izb. Kierownictwo to musiał objąć kto inny, a mianowicie Speaker czyli przewodniczący izby. Z tego powodu posiada Speaker amerykańskiej izby poselskiej tak znaczne prawa, jak rzadko który prezydent izby ustawodawczej. Przedewszystkiem należy zaznaczyć, iż najważniejszą sprężyną działalności ustawodawczej izby poselskiej są jej komisje. Izba poselska liczy zbyt wielu członków, by mogła ustalać tekst ustaw, zadanie to musi poruczyć komisjom. Otóż Speaker posiada prawo mianowania wszystkich członków komisji, powinien on wprawdzie według niezmiennego zwyczaju izby do każdej komisji mianować członków obu stronnictw i powinien uwzględniać przedewszystkiem członków starszych i doświadczeńszych, mimo to jednak decyduje on według słów Wilsona „o tem, kto ma należeć do komisji, a komisje oznaczają co izba ma robić“. „Speaker mianuje więc osoby ustalające tekst ustaw. Co więcej Speaker oznacza także podział prac izby i nie potrzebuje udzielić słowa posłowi, któryby zamierzał sprzeciwić się ustalónemu przez Speakera programowi obrad. Wskutek tej nadzwyczajnej władzy Speakera jest jego wybór z początkiem każdej nowej sesji zdarzeniem w najwyższym stopniu podniecającym umysły posłów“.

Ścisłejszy rozdział władzy ustawodawczej i wykonawczej i wynikająca stąd niezawisłość osobista władz administracyjnych wobec par-

lamentu uwydatnia się wyraźnie w następujących przepisach konstytucji.

1) Płaca prezydenta Stanów Zjednoczonych, a podobnie w wielu państwach także płaca gubernatorów i innych wyższych urzędników nie może być, jak długo urząd ich trwa, obniżona.

2) Parlament uchwała corocznie budżet, a ministrowie potrzebują parlamentu do uchwalenia sum, potrzebnych na funkcjonowanie departamentów ministerjalnych. Mimo to nie używa parlament nigdy swych praw budżetowych, by wywierać presję polityczną na ministrów.

3) W Stanach Zjednoczonych mają ministrowie prawo mianowania wszystkich niższych urzędników federacyjnych, wyższych urzędników mianuje prezydent za zgodą senatu. W poszczególnych państwach mianowały dawniej parlamenty bardzo znaczną część urzędników, późniejsze konstytucje odjęły jednak parlamentom z reguły to prawo. Urzędników państwowych mianuje więc zwykle gubernator, bardzo często musi się jednak postarać o uprzednią zgodę senatu. Należy zaznaczyć z naciskiem, iż prezydent Stanów Zjednoczonych ma prawo wydalania wszelkich urzędników federacyjnych z urzędów, wskutek czego każdy urzędnik musi się stosować ściśle do rozkazów służbowych prezydenta. Tak samo posiada gubernator prawo wydalania ze służby tych urzędników państwowych, których mianował, tylko w niektórych państwach musi się i co do tej kwestji postarać o zgodę senatu. Parlament posiada prawo wydalania ze służby urzędników państwowych tylko wyjątkowo np. w Louisiana. Natomiast mogą obie izby zgodną uchwałą w wielu państwach złożyć sędziów z urzędu. Uchwały takie muszą jednak zapadać zwykle większością $\frac{2}{3}$ głosów.

4) Jak powyżej zaznaczyliśmy, podlega działalność władz administracyjnych kontroli sądowej. Natomiast nie mają izby parlamentarne prawa kontrolowania poszczególnych aktów administracyjnych władz rządowych. W kwestji tej przyszło w roku 1886 do zaciętego sporu między prezydentem Stanów Zjednoczonych a senatem w sprawie zawieszenia w urzędowaniu jednego urzędnika. By ustalić stopień winy tego urzędnika, zażądał senat przesłania sobie odnośnych aktów. Prezydent odmówił przesłania tych aktów, twierdząc, iż senat nie ma prawa zawieszania urzędników w urzędowaniu, i nie ma też prawa kontrolowania szczegółów administracji prezydenta. Senat uchwalil wprawdzie rezolucję z naganą dla prezydenta, nie mógł jednak przeprowadzić swej woli. Odtąd jest rzeczą powszechnie uznaną, iż w Stanach Zjednoczonych nie może być mowy o kontrolowaniu rządu przez parlament na sposób angielski.

5) Niezawisłość administracji wobec parlamentu znajduje w Stanach Zjednoczonych dobitnie swój wyraz w stosunku gabinetu do parlamentu i do prezydenta republiki. Gabinet nie jest instytucją ustawową. Jego skład jest oznaczony w drodze zwyczaju. Wszyscy urzędnicy, będący szefami departamentów („heads of departments“) są członkami gabinetu. Obecnie jest ich 9. Wszyscy ci ministrowie, z wyjąt-

kiem jeneralnego prokuratora i jeneralnego pocztmistrza, mają urzędowy tytuł sekretarzy. Ministrów mianuje prezydent republiki, a to za zgodą senatu, należy jednak pamiętać, iż zgoda ta senatu jest czystą formalnością. Prezydent mianuje sekretarzami albo bardzo wybitnych polityków swego stronnictwa, albo też mężów swego zaufania, rzadziej fachowców. Mianowanie ministrami urzędników ministerjalnych długoletnich i zasłużonych jest wypadkiem dość rzadkim. Rozumie się samo przez się, iż ministrowie nie mogą być członkami parlamentu. Ministrowie nie są odpowiedzialni politycznie przed parlamentem, nawet gdyby im parlament uchwalił wyraźne votum nieufności, nie muszą ustąpić. Natomiast są ministrowie odpowiedzialni wobec prezydenta republiki. Prezydent może im każdego czasu dać dymisję, jeneralnego pocztmistrza zaś może wywalić z urzędu tylko za uprzednią zgodą senatu. Faktycznie jednak wnosi także jeneralny pocztmistrz na skinienie prezydenta dobrowolnie swą dymisję.

Scisła zależność ministrów od prezydenta republiki znajduje swój wyraz w faktach następujących:

- a) Gabinet jest ciałem czysto doradczem. Zbiera on się pod przewodnictwem prezydenta republiki zwykle raz na tydzień, by obradować nad sprawami ogólnego znaczenia. Głosowania odbywają się bardzo rzadko, a prezydent nie potrzebuje stosować się do uchwał gabinetu.
- b) Ministrowie muszą w ważnych kwestjach politycznych stosować się zupełnie do woli prezydenta, w sprawach drobniejszych zarządzają natomiast samodzielnie, a prezydent pozostawia im z reguły w tych sprawach zupełnie wolną rękę. W sprawach przekazanych ustawami ministrom muszą ministrowie mimo to stosować się do woli prezydenta. I tak np. przepisuje ustawa, iż sekretarz skarbu zaciąga pożyczki państwowe, a mimo to wziął prezydent Cleveland zaciąganie pożyczek państwowych z roku 1894 i 1895 zupełnie w swe ręce.

Scisły stosunek między prezydentem a ministrami ma ten skutek, iż akty ministrów uchodzą za akty prezydenta. Tam, gdzie ustawa przepisuje, iż pewną czynność powinien wykonać sam prezydent, wystarczy, by zamiast prezydenta dany akt właściwy minister wykonał. Z tego powodu nie można zwykle od zarządzenia ministra odwołać się do prezydenta.

VI. Impeachment czyli oskarżanie naczelników państwa, ministrów, sędziów i t. d. przez parlament. Niezawisłość prezydenta republiki, gubernatorów, sędziów federacyjnych i t. d. wobec parlamentu polega na tem, iż urzędnicy ci są wybrani na pewien przeciąg czasu i nie mogą być przed upływem tego czasu z urzędu usunięci inaczej, jak w drodze tak zwanego **impeachment**, czyli w drodze skargi parlamentarne. W federacji uchwała co do wniesienia skargi izba poselska. W razie uchwalenia skargi przez tę izbę sądzi oskarżonego senat. Postępowanie w tych sprawach jest bardzo podobne do odnośnego postępowania w Anglii i jest z małemi zmianami w poszczególnych pań-

stwach takim samym, co w federacji. W federacji może izba poselska wnosić skargę przeciwko wszystkim urzędnikom cywilnym Stanów Zjednoczonych, a więc także przeciwko sędziom. Skarga może być wniesiona według konstytucji z powodu zdrady stanu, przekupstwa „i z powodu innych ciężkich zbrodni i przestępstw“. Co pod temi ciężkimi zbrodniami i przestępstwami rozumieć należy, jest rzeczą sporną. W praktyce oskarżały izby poselskie urzędników niemal zawsze z powodu naruszenia ustaw lub naruszenia prawa. Wyjątkowo wniesiono przeciwko prezydentowi Stanów Zjednoczonych Johnsonowi skargę ze względów politycznych (wśród 11 punktów skargi zarzucało 9 prezydentowi rzekome naruszenie pewnych ustaw, 10-y i 11-y punkt zaś oskarżał prezydenta z powodu mów, wyrażających się z nienawiścią o kongresie).

Fiasko tej skargi przyczyniło się do tego, iż odtąd nie używa się skargi parlamentarnej jako środka walki politycznej.

Senat, orzekając co do wniesionej skargi, postępuje według przepisów zwyczajnego procesu karnego z małemi tylko zmianami. Gdyby w wypadku tym senat zażądał wydania aktów, rzucających światło na urzędowanie oskarżonego, to akta takie musiałyby mu być wydane. Prawo żądania wydania aktów miałyby w tym wypadku zresztą także izba poselska, jako ciało powołane do wnoszenia skargi parlamentarnej.

By zapobiec wyrokowi, skazującym oskarżonego ze względów politycznych, stanowi konstytucja federacji, iż wyrok skazujący może zapaść tylko większością $\frac{2}{3}$ obecnych senatorów. Wyrok skazujący może tylko orzec wydalenie oskarżonego z urzędu. Karę tę może senat zastrzyć tylko przez uznanie skazanego za niezdolnego do piastowania urzędów federacyjnych. Inne kary nie są dopuszczalne. Jeżeli jednak skazany popełnił przestępstwo, przewidziane w powszechnych ustawach karnych, będzie naturalnie ścigany także przez sąd zwyczajny karny.

Aż do r. 1910 uchwaliła izba poselska kongresu wnieść skargę w 8 wypadkach. Izby poselskie poszczególnych państw uchwalały zaś skargi takie w 63 wypadkach. Najwięcej zajmujące wypadki skarg parlamentarnych w federacji są następujące:

1) W r. 1803 wydalono sędziego federacyjnego Pickeringa z urzędu z powodu pijaństwa i złego wykonywania urzędu.

2) W r. 1830 oskarżyła izba poselska sędziego federacji Pecka o nadużycie władzy urzędowej. Oskarżony został uwolniony, ponieważ senat uznał go za winnego tylko większością jednego głosu.

3) W r. 1868 wniesiono omawianą już skargę przeciwko prezydentowi Stanów Zjednoczonych Johnsonowi. Postępowanie skończyło się uwolnieniem oskarżonego, ponieważ do wymaganej konstytucyjnej większości $\frac{2}{3}$ głosów brakowało jednego głosu.

4) W r. 1876 oskarżyła izba poselska ministra wojny Belknapa z powodu przekupstwa. Senat uwolnił go znowu z powodu, iż za skazaniem oskarżonego oświadczyło się mniej niż $\frac{2}{3}$ członków obecnych senatu.

W poszczególnych państwach skazały senaty na wydalenie z urzędu 25 osób, oskarżonych przez izby poselskie, 30 oskarżonych senat uniewinnił. W 8 wypadkach zostało postępowanie umorzone. Przeważna ilość skarg zwracała się przeciwko sędziom. Skarg przeciwko gubernatorom wniesiono 7, z czego tylko dwie spowodowały skazanie obwinionego, a to w jednym wypadku z powodu popełnionych przez niego defraudacji, w drugim zaś wypadku z powodów politycznych.

VII. Wyniki. Głównymi cechami charakterystycznymi podziału władz w Stanach Zjednoczonych są: primo wysokie znaczenie władzy sędziowskiej, powtórę zaś równorzędność stanowiska władz wykonawczych wobec parlamentów. Wskutek tego nie posiadają parlamenty w Stanach Zjednoczonych tego znaczenia politycznego, co w państwach europejskich. Wilson podnosi z naciskiem, iż parlamenty amerykańskie „nie są bynajmniej korporacjami suwerennymi“. Wilson zaznacza dalej, iż to ograniczenie praw parlamentu należy wytłumaczyć „bezwątpienia powszechnym brakiem zaufania do mądrości lub nawet do uczciwości ustawodawców“. Ten brak zaufania do parlamentu w najstarszej na świecie demokracji jest rysem nadzwyczajnie charakterystycznym.

ROZDZIAŁ VIII.

Podział władzy państwowej między władze administracyjne, sądowe i parlamenty w Szwajcarii.

I. Ogólna charakterystyka podziału władz w Szwajcarii. Cechą charakterystyczną konstytucji amerykańskich jest fakt, iż lud wykonywa najwyższą władzę w państwie częściowo bezpośrednio, głównie jednak pośrednio w ten sposób, iż dzieli władzę państwową między kilka władz, z których jedna kontroluje drugą, i które wszystkie są bezpośrednio lub pośrednio przez lud wybrane. Zwłaszcza sądy są w Stanach Zjednoczonych pomocnikami ludu w kontrolowaniu innych władz naczelnych.

Zupełnie inaczej wykonywa lud najwyższą władzę w Szwajcarii.

Kantony szwajcarskie są daleko mniejsze, niż państwa amerykańskie, wskutek tego może lud szwajcarski wykonywać bezpośrednio najwyższą władzę państwową w daleko szerszym zakresie, niż w Ameryce, może też daleko intensywniej kontrolować organy, którym sprawowanie władzy naczelnej poruczył. Dlatego nie był w Szwajcarii tak ścisły podział władz konieczny. Ze względu na większą możliwość bezpośredniości kontroli ludowej mają przedewszystkiem sądy szwajcarskie daleko znacznie mniej praw i znacznie mniejsze znaczenie polityczne, aniżeli sądy amerykańskie. Natomiast mają w Szwajcarii parlamenty znacznie większe znaczenie w stosunku do władzy wykonawczej, niż

w Stanach Zjednoczonych. Wobec ludu mają naturalnie parlamenty szwajcarskie stanowisko podrzędniejsze od parlamentów amerykańskich.

Najwięcej charakterystyczne cechy podziału władz w Szwajcarii uwydatnia trafnie Wilson w słowach następujących:

„Instytucje polityczne kantonów szwajcarskich rozwijały się więcej według logiki praktycznie stosowanych idei demokratycznych, niż według logiki uczonych. Przedewszystkiem nie przestrzegają Szwajcarowie w praktyce dogmatu o podziale funkcji ustawodawczych, wykonawczych i sądowych. Mówię „w praktyce“, ponieważ w teorii odróżnia się te trzy funkcje. Konstytucje większej połowy kantonów stanowią wyraźnie, iż należy jaknajskrupulatniej dzielić funkcje ustawodawcze od wykonawczych i sądowych; w praktyce jednak i w istniejących instytucjach politycznych nie są linje graniczne między temi funkcjami ostro nakreślone. Najwyższą zasadą, decydującą w konstytucjach kantonalnych o ustroju wszystkich instytucji politycznych, jest dogmat, iż we wszystkich sprawach musi lud wykonywać pozytywną i stanowczą kontrolę, a to albo bezpośrednio, albo przez swych zastępców. Wskutek tego nie wahają się konstytucje udzielić parlamentom prawa współdziałania przy wykonywaniu i interpretowaniu ustaw, a cała polityka kantonów koncentruje się w sejmie kantonalnym“.

II. Stosunek władzy sądowej do władzy ustawodawczej i administracyjnej. Niższe stanowisko sądów szwajcarskich w porównaniu z sądami amerykańskimi wyraża się przedewszystkiem w przepisie art. 113 (por. str. 15) konstytucji szwajcarskiej. Według tego artykułu nie może sąd federacyjny badać konstytucyjności ustaw federacyjnych i uchwalonych przez zebranie związkowe ogólnie obowiązujących rozporządzeń. Rozumie się samo przez się, iż sąd federacyjny posiada prawo badania, czy ustawy kantonów nie sprzeciwiają się konstytucji lub ustawom federacyjnym. Dalej zaznaczyliśmy już na str. ... , iż sąd federacyjny jest także najwyższym sądem administracyjnym szwajcarskim, iż jednak w niektórych sprawach załatwia spory administracyjne nie ten sąd, ale parlament federacyjny. I pod tym względem jest więc kompetencja sądów w Szwajcarii mniejsza, aniżeli w Ameryce. Podobnym jak w federacji, jest stanowisko sądów do parlamentu i do władz administracyjnych także w kantonach.

III. Stosunek parlamentu do władz administracyjnych w kantonach. Granica między prawami parlamentu i władzy wykonawczej jest w kantonach nakreślona na korzyść parlamentu, funkcje „wielkich rad“, czyli parlamentów, są bowiem nadzwyczajnie obszerne. Wielkie rady nie tylko uchwalają ustawy, lecz wybierają także zwykle znaczną część urzędników administracyjnych kantonów i wykonywują bardzo ścisły nadzór nad sprawowaniem administracji przez małą radę, przyczem posiadają prawo zmiany lub zniesienia poszczególnych aktów administracyjnych w stopniu tak wysokim, jak to rzadko w innych krajach ma miejsce. Członkowie małej rady nie mogą być członkami wielkiej rady, mimo to jednak mała rada uważana jest powszechnie za komisję rady

wielkiej. Członkowie małej rady biorą udział wybitny w pracach wielkiej rady, uczestniczą tak w posiedzeniach plenum, jak i w komisjach wielkiej rady. Od członków małej rady oczekuje wielka rada inicjatywy i naczelnego kierownictwa całej swej działalności, także ustawodawczej. Z drugiej strony kontroluje wielka rada całą działalność małej rady, a więc także działalność administracyjną. Mała rada składa się z członków wszystkich ważniejszych partii politycznych, jest więc rządem narodowym, nie zaś partyjnym. Z tego powodu pozostaje też mała rada w urzędowaniu, aż do upływu czasokresu, na który została wybrana. Mała rada nie ustępuje więc w wypadku, gdyby zaufanie wielkiej rady utraciła, a wielka rada nie może spowodować dymisji małej rady.

IV. Stosunek parlamentu do władzy wykonawczej w federacji. Stosunek ten jest w zasadzie ten sam, co w kantonach. Także w federacji ma parlament supremację nad radą związkową. Oczywiście jest udział parlamentu w sprawowaniu administracji w federacji bez porównania mniejszy, niż w kantonach, w porównaniu z innymi państwami Europy, jest jednak udział ten wcale duży. Co do tego należy nam tutaj przytoczyć przedewszystkiem przepis art. 71 konstytucji:

„Z zastrzeżeniem ustalonych w konstytucji (art. 89 i 121) praw ludu i kantonów wykonywa parlament federacyjny, składający się z dwóch oddziałów, a to: a) z rady narodowej, b) z rady stanowej, najwyższą władzę federacji“.

Artykuł ten stanowi więc, iż parlament jest najwyższą władzą federacji. Jeszcze ważniejszym jest przepis art. 84, stanowiący, co następuje:

„Rada narodowa i rada stanowa obradują i decydują we wszystkich sprawach, należących według treści obecnej konstytucji do kompetencji federacji, a nie przekazanych innej władzy federacyjnej“.

Z tego wynika, iż domniemanie przemawia zawsze za kompetencją parlamentu, o ile konstytucja wyraźnie nic innego nie stanowi. Najważniejszym przepisem, w którym konstytucja te prawa parlamentu ogranicza, jest art. 95, stanowiący co następuje:

„Najwyższą władzą wykonawczą i kierującą federacji jest rada związkowa, składająca się z 7 członków“.

Z tego wynika, iż domniemanie przemawia za tem, iż administracja federacyjna należy do rady związkowej, o ile wyjątkowo konstytucja pewnych agend administracyjnych nie zastrzega parlamentowi.

O stosunku rady związkowej do parlamentu federacyjnego mówi przedewszystkiem art. 101 konstytucji, stanowiący co następuje:

„Członkowie rady związkowej mają w debatach obu oddziałów parlamentu federacyjnego głos doradczy i mają także prawo stawiania wniosków w sprawach, podlegających obradom“.

Członkowie rady związkowej mogą więc pomimo, iż nie są członkami parlamentu, brać udział w rozprawach parlamentu z wszystkimi niemal prawami członków parlamentu z wyjątkiem prawa głosowania, co więcej członkowie rady związkowej przygotowują wszelkie prace parlamentu i kierują temi pracami. Parlament odsyła do nich każdy

projekt ustawy przed głosowaniem z prośbą o opinię. Członkowie rady związkowej należą do różnych partji, są więc rządem narodowym. Wskutek tego pozostają oni w urzędzie aż do upływu czasu, na który zostali wybrani, nie ustępują więc z urzędu, gdyby utracili zaufanie izb. Rada związkowa nie jest więc politycznie przed parlamentem odpowiedzialna. Ponieważ członkowie rady związkowej należą do różnych stronnictw, mogą w parlamencie dawać wyraz poglądom, różniącym się od poglądów innych kolegów. Polemiki między członkami rady związkowej są w parlamencie niezbyt rzadkie. Oczywiście wymaga się od członków rady związkowej, by w debatach starali się pogodzić i zharmonizować różnice partyjne i, by w sprawach administracyjnych pracowali zgodnie, kierując się względami rzeczowymi, a nie partyjnymi. Członek rady związkowej, podsycający namiętności partyjne, mijałby się zupełnie ze swem zadaniem.

Nakreśliwszy w ten sposób ogólny stosunek rady związkowej do parlamentu, podajemy teraz artykuły konstytucji, określające bliżej granice wzajemnego zakresu działania rady i parlamentu.

Obowiązki i prawa parlamentu i sposób ich wykonania określają art. 85 i 92. Artykuły te brzmią następująco:

Art. 85: „Do zakresu działania obu rad należą zwłaszcza sprawy następujące:

1) ustawy o organizacji i sposobie wyboru władz federacyjnych,
2) ustawy i uchwały co do spraw, których uregulowanie przysługuje federacji według konstytucji federacyjnej,

3) ustalanie płac i remuneracji członków władz federacyjnych i kancelarji federacyjnej; tworzenie stałych posad urzędniczych i oznaczenie przywiązanych do nich płac,

4) wybór rady związkowej, sądu federacyjnego, kanclerza i jenerała armji szwajcarskiej. Zastrzega się ustawodawstwu federacyjnemu prawo przekazania parlamentowi prawa wyboru lub potwierdzania wyboru dalszych urzędników federacji,

5) przymierza i traktaty z zagranicą, tudzież zatwierdzanie traktatów między różnymi kantonami, albo też między kantonami a zagranicą. Takie traktaty kantonów będą jednak przedmiotem obrad parlamentu tylko wtenczas, jeżeli przeciwko traktatowi zaprotestuje rada związkowa lub inny kanton,

6) zarządzenia celem utrzymania bezpieczeństwa zewnętrznego, celem utrzymania niezawisłości i neutralności Szwajcarii, dalej wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju,

7) gwarantowanie konstytucji i terytorjum kantonów; interwenjowanie na mocy gwarancji; zarządzenia celem utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku i spokoju; amnestja i ulaskawienie,

8) zarządzenia, mające na celu wykonywanie konstytucji federacji, gwarancję konstytucji kantonalnych i wykonanie zobowiązań, płynących z związku federacyjnego,

9) rozporządzanie armją szwajcarską,

10) ustalanie corocznego budżetu i badanie corocznych rachunków, tudzież uchwalanie co do zaciągania pożyczek,

11) nadzór zwierzchniczy nad administracją i sądownictwem federacyjnym,

12) rekursa przeciwko oznaczeniom rady związkowej w spornych sprawach administracyjnych (art. 113),

13) spory kompetencyjne między władzami federacyjnymi,

14) rewizja konstytucji federacyjnej“.

Art. 92: „Każda rada obraduje oddzielnie. Przy wyborach (art. 85, l. 4), przy wykonywaniu prawa amnestji i przy rozstrzygnięciu sporów kompetencyjnych (art. 85, l. 13) łączą się jednak obie rady pod przewodnictwem prezydenta rady narodowej na wspólne obrady, tak, iż decyduje absolutna większość głosujących członków obu rad“.

Do punktów 11 i 12 art. 85 dodajemy jeszcze uwagi następujące:

Rada związkowa i sąd federacyjny składają parlamentowi coroczne sprawozdania o swej działalności, oprócz tego powinny składać sprawozdania specjalne co do spraw oznaczonych uchwałą parlamentu. Członkowie parlamentu posiadają także prawo interpelowania rady związkowej i mogą żądać wyjaśnienia w jakiejś sprawie. Parlament może po przeprowadzeniu debaty uchylać dyrektywy lub nakazy, których rada związkowa musi przestrzegać, wszystko jedno czy chodzi o sprawy ustawodawcze, czy też o sprawy administracyjne. Parlament może więc zmienić lub znieść nawet czysto administracyjne zarządzenia rady związkowej, niemal zawsze zadawalnia się jednak parlament krytykowaniem działalności rady związkowej. Jako ostateczny środek kontroli posiada parlament prawo postawienia w stan oskarżenia rady związkowej, sądu federacyjnego lub poszczególnych członków tej lub drugiej władzy. Co do tego stanowi art. 117 konstytucji, co następuje:

„Urzednicy szwajcarscy są odpowiedzialni za sprawowanie swego urzędu. Osobna ustawa federacyjna oznaczy bliżej tę odpowiedzialność“. Ustawą tą jest ustawa z 9 grudnia 1850.

Co do punktu 12 art. 85 zaznaczamy, iż według konstytucji szwajcarskiej z r. 1848 wolno było przeciwko wszystkim zarządzeniom i orzeczeniom rady związkowej odwołać się do parlamentu. Rewizja konstytucji z r. 1874 zmieniła to o tyle, iż obecnie orzeka co do największej części spraw spornych administracyjnych, sąd federacyjny. Tylko niektóre sprawy sporne należą jeszcze obecnie do kompetencji rady związkowej. Przeciwko orzeczeniom rady związkowej w tych właśnie sprawach wolno się jeszcze obecnie odwołać do parlamentu. Sprawy te wylczyliśmy już na stronie

Główne obowiązki i prawa rady związkowej są określone w art. 102, opiewającym jak następuje:

„Rada związkowa ma w granicach niniejszej konstytucji zwłaszcza prawa i obowiązki następujące:

1. Rada kieruje sprawami szwajcarskimi stosownie do ustaw i uchwał federacyjnych.

2 Rada powinna się troszczyć o przestrzeganie konstytucji, ustaw i uchwał federacji, tudzież przepisów konkordatów szwajcarskich. Rada wydaje potrzebne celem wykonania tychże zarządzenia, a to albo z własnej inicjatywy, albo w załatwieniu wpływających rekursów, o ile załatwianie takich rekursów nie zostało na mocy artykułu 113 przekazane sądowi federacyjnemu.

3. Rada czuwa, by gwarancja konstytucji kantonalnych była przestrzegana.

4. Rada opracowuje projekty ustaw i uchwał dla parlamentu federacyjnego i wydaje swoją opinię co do projektów, przedłożonych jej przez obie izby parlamentu federacyjnego albo przez kantony.

5. Rada wykonywa ustawy i uchwały federacyjne, wyroki sądu federacyjnego, tudzież ugody lub wyroki sądu rozjemczego, sądzącego spory między kantonami.

6. Rada dokonywa tych nominacji, które nie zostały przekazane parlamentowi federacyjnemu lub sądowi federacyjnemu, lub też innej władzy.

7. Rada bada traktaty kantonów z innymi kantonami lub z zagranicą i zatwierdza takowe, o ile są dopuszczalne (art. 85, l. 5).

8. Rada czuwa nad interesami Szwajcarii wobec zagranicy, a zwłaszcza utrzymuje stosunki międzynarodowe Szwajcarii, tudzież załatwia sprawy zagraniczne.

9. Rada czuwa nad utrzymaniem bezpieczeństwa zewnętrznego, niezawisłości i neutralności Szwajcarii.

10. Rada troszczy się o wewnętrzne bezpieczeństwo Szwajcarii, o utrzymanie spokoju i porządku.

11. W wypadkach nagłych ma rada związkowa, o ileby parlament nie był zebrany, prawo powoływania pod broń potrzebnej siły zbrojnej i prawo rozporządzania tą siłą, z tem jednak zastrzeżeniem, iż powinna zwołać natychmiast parlament, jeżeli powołane pod broń wojska wynoszą więcej niż dwa tysiące ludzi, albo też, jeżeli powołanie trwa dłużej niż trzy tygodnie.

12. Rada zawiaduje szwajcarską wojskowością i wszystkimi gałęziami administracji, przekazanymi federacji.

13. Rada bada ustawy i rozporządzenia kantonów, o ile one zgody rady potrzebują. Rada nadzoruje dalej te gałęzie administracji kantonowej, które podlegają jej nadzorowi.

14. Rada zawiaduje finansami federacji, ustala projekt budżetu i zestawia rachunki co do dochodów i wydatków federacji.

15. Rada nadzoruje urzędowanie wszystkich urzędników i funkcjonariuszy administracji szwajcarskiej.

16. Rada przedkłada parlamentowi federacyjnemu na każdej sesji zwyczajnej sprawozdanie co do swych czynności, tudzież sprawozdanie o stanie Szwajcarii wewnętrznym i zewnętrznym i zwraca uwagę parlamentu na zarządzenia, potrzebne celem popierania pomyślności ogólnej.

Rada powinna przedkładać na żądanie parlamentu federacyjnego lub jednej z obu izb sprawozdania specjalne co do pewnych spraw“.

Należy dodać, iż współdziałal parlamentu w sprawach administracyjnych komplikuje w wielu dziedzinach administrację i czyni ją ociężałą.

V. **Odpowiedzialność władz kantonalnych.** O odpowiedzialności władz kantonalnych znajdujemy niektóre przepisy (na wzór przytoczonego powyżej na str. 79 art. 117 konstytucji federacyjnej) w niemal wszystkich konstytucjach kantonalnych. We wszystkich niemal kantonach jest jednak sprawa ta uregulowana w osobnych ustawach, tak np. w Bernie w ustawie z dnia 19 maja 1855 roku, w Genewie w ustawie z dnia 7 listopada 1849 roku, w Bazylei w ustawie z dnia 25-go listopada 1851 r. i t. d. Odnośne ustawy normują w kantonach francuskich i włoskich li tylko odpowiedzialność rządu kantonalnego. We wszystkich innych kantonach odnoszą się ustawy te do wszystkich urzędników państwowych w kantonie. Według tych ustaw są władze państwowe i poszczególni urzędnicy za każde naruszenie swego obowiązku urzędowego odpowiedzialni. Jeżeli naruszenie to jest równocześnie naruszeniem ustawy karnej, odpowiada dany urzędnik przed zwykłym sądem karnym. Jeżeli naruszenie to obowiązku wyrządziło komuś szkodę, wtenczas odpowiada dany urzędnik przed sądem cywilnym, który skazuje na wynagrodzenie szkody, wtedy, jeżeli urzędnik naruszył obowiązek urzędowy umyślnie lub z niedbalstwa. Jeżeli naruszenie nastąpiło przez uchwałę władzy kolegialnej, wtedy są odpowiedzialni wszyscy członkowie tej władzy, którzy brali udział w obradach i głosowali za uchwałą, lub też uchwałe się nie sprzeciwili. Ustawy szwajcarskie wychodzą więc z założenia, iż ten kto milczy, za zgadzającego się winien być poczytany. Za szkodę wyrządzoną przez naruszenie obowiązku urzędowego odpowiada w niektórych kantonach przedewszystkiem państwo, w innych kantonach musi państwo wypłacić poszkodowanemu odszkodowanie wtenczas, jeżeli winny urzędnik nie jest w stanie odszkodowania tego zapłacić.

By chronić obie najwyższe władze kantonalne, t. j. radę rządzącą (małą radę) i sąd najwyższy przed lekkomyślnymi skargami, stanowią wszystkie ustawy kantonalne (z dwoma wyjątkami), iż skargi cywilne i karne, wynikające z naruszenia obowiązku urzędowego przez te władze, mogą być przez sądy li tylko za zgodą wielkiej rady przyjmowane. W niektórych kantonach romańskich może parlament zgodzić się na ściganie karne lub cywilne obu najwyższych władz kantonalnych tylko wtenczas, jeżeli co najmniej $\frac{2}{3}$ członków parlamentu bierze udział w głosowaniu. I tak, musi w odnośnem głosowaniu brać udział w kantonie Vaud 150 posłów na ogólną liczbę 212. W kantonie Tesseńskim 76 na ogólną liczbę 96. Po zezwoleniu, udzielonem przez parlament, załatwia zwykły sąd w zwykłem postępowaniu odnośną skargę cywilną lub karną. Od tej zasady dopuszcza pewnych wyjątków tylko ustawa kantonu Bern i ustawa kantonu Oberwalden. Gdyby oskarżony członek małej rady i najwyższego sądu został przez sąd skazany, może być w kantonach romańskich wyrok ten wykonany tylko za zgodą parlamentu. Parlament ma tutaj także prawo ulaskawienia skazanego na

karę. Z własnej inicjatywy może wielka rada postawić w stan oskarżenia radę rządzącą tylko w kantonach Lucerna, Schwytz, Sant-Gallen i Aargau. W kantonach Lucerna i Schwytz może wielka rada ponadto postawić w stan oskarżenia także najwyższy sąd kantonalny, ale tylko z powodu niedbałego wykonywania obowiązków lub odmówienia wymiaru sprawiedliwości.

VI. Prawo ludu rozwiązywania parlamentu a względnie rządu. W monarchjach ma monarcha prawo rozwiązywania izby poselskiej, monarcha lub parlament ma tutaj także prawo udzielenia rządowi dymisji. W Szwajcarii lud wstępuje w prawa monarchy, a względnie parlamentu, należy jednak zaznaczyć, iż w wielu kantonach nie zastrzegł sobie lud prawa odwoływania małej rady lub rozwiązywania wielkiej rady. W kantonach tych urzęduje więc tak parlament, jak rada rządząca przez cały czas, na który została wybrana. W szczegółach wystarczą następujące uwagi:

1. W żadnym kantonie nie zastrzegł sobie lud prawa odwoływania władz sądowych.

2. W siedmiu kantonach (Bern, Bazyleja, Solura, Aargau, Thurgau, Szafuza i Lucerna) ma lud prawo odwoływania parlamentu. Prawo odwoływania rady rządzącej przed upływem przepisanego czasu ma lud tylko w czterech kantonach: Szafuza, Solura, Thurgau i Tessyn, przyczem zaznaczamy, iż prawo wyboru rady rządzącej przysługuje bezpośrednio ludowi w 16 kantonach. Inicjatywa do odwołania wielkiej rady lub małej rady może wyjść od oznaczonej w konstytucji liczby obywateli kantonalnych. Liczba ta wynosi: w Szafuzie 1000 obywateli, w Bernie 12.000 obywateli, w cyfrach procentowych zaś stanowi ta liczba około 3% wszystkich obywateli, mających prawo głosowania w Tessynie, około 10% w Bernie, 12% w Aargau i w Szafuzie, 13% w Bazylei, 16% w Lucernie, 20% w Thurgau, a 22% w Solurze. Jeżeli inicjatywa jest poparta przez przepisaną ilość obywateli, wtenczas zarządza się powszechne głosowanie ludu, które większością głosów decyduje o odwołaniu małej rady, a względnie wielkiej rady.

ROZDZIAŁ IX.

Podział władzy państwowej między władze administracyjne, sądowe i parlament we Francji.

I. **Pogląd historyczny.** Konstytucje francuskie z końca 18-ego i początku 19-ego wieku przeprowadzały podział władz ściśle według zasad Montesquieu'go. I tak miał wykonywać we Francji według konstytucji z roku 1791 władzę ustawodawczą wyłącznie parlament, król nie miał więc prawa początkowania ustaw i miał tylko ograniczone prawo weta. Natomiast miał wyłącznie król sprawować władzę wy-

konawczą, miał więc także prawo dowolnego mianowania i odwoływania ministrów. Posłowie nie mogli być ministrami. Ministrowie byli odpowiedzialni tylko wobec króla, wobec izby nie byli odpowiedzialni. Do tych przepisów dodała jeszcze konstytucja dyrektorjalna z r. 1795 przepis, iż ani dyrektorowie ani ministrowie nie mają prawa zjawiania się w izbach sejmowych, co oczywiście oznaczało jak najzupełniejszy rozdział władzy ustawodawczej i wykonawczej. Najściślej też rozłączono wtenczas sądownictwo i administrację, przekazując przytem sądowi wyłącznie tylko orzecznictwo w sprawach cywilnych i karnych. Sądy francuskie nie cieszyły się wówczas dobrą sławą, wszelkie posady sędziowskie były bowiem aż do r. 1789 kupowane lub dziedziczne, co oczywiście zdeprawowało sądownictwo. Tem tłumaczy się, dlaczego zakres uprawnień sądów rewolucja francuska tak nadzwyczajnie ścieśniła. Co do stosunku sądów do władzy ustawodawczej, zawierała ustawa z 24 sierpnia 1790 r. następujące przepisy:

„Sądy nie mogą brać udziału w ustawodawstwie ani bezpośrednio, ani pośrednio, nie wolno im też pod karą złożenia z urzędu sprzeciwić się lub utrudniać wykonania rozporządzeń przez ciało ustawodawcze uchwalonych, a przez króla sankcjonowanych“.

Co do rozdziału władzy sądowej i wykonawczej przepisywała ta sama ustawa:

„Funkcje sądowe będą nazawsze od funkcji administracyjnych odłączone. Pod karą złożenia z urzędu nie wolno sędziom przeszkadzać w jakikolwiek sposób działalności władz administracyjnych, ani też pociągać urzędników administracyjnych do odpowiedzialności z powodu ich czynności urzędowych“.

Przepisy te zostały powtórzone przez konstytucję z r. 1791 i z r. III. Tak naprzykład stanowi ta druga konstytucja (z r. 1795):

„Sędziowie nie mogą wydawać rozporządzeń albo też mieszać się do działalności władzy ustawodawczej, nie wolno im też przeszkadzać lub utrudniać przeprowadzenia jakiejbądź ustawy“.

Przepis ten zakazał sądom zwłaszcza badania zgodności ustaw z konstytucją.

Powyższy podział władz obowiązuje we Francji w zasadzie po dziś dzień z dwoma wyjątkami następującymi:

1. Przedewszystkiem należy zaznaczyć, iż skutek zupełnego rozdziału sądownictwa od administracji musiał być ten, iż w rozległej dziedzinie administracyjnej nie było przez długi czas organu, któryby zmuszał władze administracyjne do przestrzegania ustaw. Obywatele byli wskutek tego w całej dziedzinie władzy wykonawczej pozbawieni opieki prawnej. Brakowi temu zaradzono w ciągu wieku XIX-go przez utworzenie osobnych sądów administracyjnych.

2. Ścisły rozdział władzy ustawodawczej i wykonawczej został we Francji zarzucony już przez kartę konstytucyjną w r. 1814, konstytucja ta zawiera bowiem po raz pierwszy przepis, iż ministrowie mogą być członkami izby panów lub izby poselskiej, w każdym zaś razie mają

oni prawo zjawiania się na posiedzeniach obu izb i prawo przemawiania tamże". (§ 54).

II. Granica między władzą sądowną a władzą administracyjną i ustawodawczą.

Sądy francuskie nie mają prawa badania konstytucyjności ustaw. Wszelkie akty parlamentu wogóle uchylają się od kontroli sądowej. Pod tym względem obowiązują po dziś dzień podane już wyżej przepisy ustaw z r. 1790 i 1795. To samo dotyczy w zasadzie także stosunku sądów do władz administracyjnych. Co do tego stanowi § 127 ustęp II francuskiego kodeksu karnego, iż „każdy sędzia, prokurator lub urzędnik sądowy traci swój urząd, jeżeli przekroczy zakres swych uprawnień przez wtrącanie się do spraw administracji, wszystko jedno, czy wyda zarządzenie w sprawach administracyjnych, czy też utrudni wykonanie nakazów, wydanych przez administrację, czy też nareszcie pociągnie do odpowiedzialności urzędnika administracyjnego z powodu jego czynności urzędowych. Sędzia, któryby w wypadkach takich mimo zwrócenia mu uwagi na niewłaściwość jego postępowania, przy swej decyzji obstawał, traci urząd“. O wtrącaniu się władz administracyjnych do sfery sądowej kodeks karny dyskretnie milczy, co dostatecznie charakteryzuje drugorzędne stanowisko sądów zwyczajnych we Francji.

Jak małemi są prawa sądów zwyczajnych wobec władz administracyjnych, wynika dalej z przepisów o odpowiedzialności cywilnej urzędników za szkody wyrządzone przez sprzeczne z obowiązkiem urzędowym urzędowanie. § 1382 kodeksu cywilnego stanowi:

„Każda czynność ludzka, wyrządzająca innej osobie szkodę, obowiązuje do wynagrodzenia tej szkody osobę, która ją spowodowała“.

Przepis ten stosuje się obecnie w teorii nie tylko do osób prywatnych, ale i do urzędników i do ministrów, w praktyce jednak wyciąga się z zasady podziału władz wniosek, iż sąd zwyczajny, który ma rozstrzygać wytoczoną przeciwko urzędnikowi administracyjnemu skargę o wynagrodzenie szkody, powinien przedewszystkiem zbadać kwestję, jakiego rodzaju jest wina przypisywana urzędnikowi. Pod tym względem rozróżnia się we Francji winę służbową (*faute de service*) od winy osobistej (*faute personnelle*). Wina osobista zachodzi wtenczas, jeżeli jest tak ciężką, iż wskutek tego akt administracyjny urzędnika stracił swój charakter administracyjny. W razie lżejszej winy urzędnika, uznaje się winę za służbową. Otóż, jeżeli sąd przyjdzie do przekonania, iż w danym wypadku można zarzucić urzędnikowi tylko winę służbową, wtenczas musi się uznać za niewłaściwy. Obywatel nie może otrzymać wynagrodzenia szkody. Jeżeli sąd jednak uzna winę urzędnika za winę osobistą, wtenczas może przystąpić do merytorycznego załatwienia sprawy, prefekt może jednak od sądu w wypadku tym zażądać, by wina urzędnika została uznana za służbową. Jeżeli sąd nie zgodzi się na żądanie prefekta, może prefekt „wnieść konflikt“, wskutek czego sąd musi proces zawiesić na tak długo, aż trybunał kompetencyjny rozstrzygnie, czy zachodzi wina służbowa, czy też osobista. Jeżeli try-

bunał ten orzeknie, iż zachodzi wina służbowa, wtenczas nie wolno dalej ścigać cywilnie urzędnika. Jeżeli natomiast trybunał orzekł, iż zachodzi wina osobista, wtenczas zostaje wstrzymane postępowanie sądowe nanowo podjęte, a sąd zwyczajny bada po 1) czy rzeczywiście urzędnik zawinił, a 2) jeżeli tak, to jak wielkie uszkodowanie powinno być stronie poszkodowanej wypłacone.

Drugorzędne stanowisko sądów zwyczajnych występuje nareszcie dobitnie na jaw w szczupłej ich kompetencji. W nowszych czasach rozszerzyły wprawdzie pewne ustawy w niektórych sprawach szczegółowych kompetencję sądów (tak na przykład: rozstrzygają obecnie sądy zwyczajne reklamacje przeciwko listom wyborczym), mimo to są jednak co do rozgraniczenia sfery administracyjnej i sfery sądowej po dziś dzień miarodajnymi, oprócz powołanych już wyżej przepisów z r. 1790, zawsze jeszcze przepisy ustawy z 11 września 1790 r. i uchwały dyrektorjalnej z r. 1797.

Na podstawie ustawy z r. 1790 są sądy zwyczajne właściwe dla sporów państwa z obywatelami w dziedzinie podatków pośrednich. Tak samo należą skargi, wytoczone przez państwo poddanym o wypelnienie jakiegoś zobowiązania cywilnego, do kompetencji sądów zwyczajnych. Jeżeli natomiast obywatel ma roszczenie prywatno-prawne do państwa, to orzecznictwo należy wyłącznie do władz administracyjnych. To samo dotyczy także sporów w dziedzinie podatków bezpośrednich.

Daleko większe znaczenie ma uchwała z r. 1797. Według niej są wyłącznie władzom administracyjnym zastrzeżone „wszystkie czynności wykonywane środkami, dostarczonymi przez skarb publiczny, stosownie do rozkazów rządu przez urzędników, podlegających bezpośrednio rządowi“. Od tej zasady dopuszczały ustawy tylko niewiele wyjątków. Tak niesłychane ścieśnienie kompetencji sądów spotkało się z energicznym protestem szeregu znakomitych mężów (np. Merlin i Locre), którzy twierdzili wprost, iż te ograniczenia kompetencji sądowych są niegodne narodu cywilizowanego. Pod wpływem tych protestów rozpoczęto mniej więcej od r. 1830 rozróżniać dwa rodzaje aktów władz administracyjnych. W szczególności rozróżniano:

1) Actes du gestion, t. j. akta natury prywatnej, czyli takie czynności administracyjne, które mogą czynić także osoby prywatne, a więc np. zawieranie kontraktów. Takie akta władz administracyjnych miały w razie sporu podlegać orzecznictwu sądów zwyczajnych.

2) Actes de puissance publique, zwane także actes d'autorité, albo też actes de commandement, po polsku akta natury zwierzchniczej, t. j. akta, w których władza nakazuje, zakazuje, zezwala, wogóle czyni coś, czego osoba prywatna nigdy czynić nie może. Przy sprawach tego rodzaju była właściwość sądów zwyczajnych wykluczona. Natomiast wydał Napoleon już w r. 1800 zarządzenie, iż „w spornych sprawach administracyjnych“ tego rodzaju ma rozstrzygać rada stanu. Rada stanu była początkowo zupełnie od monarchy zależna. Wyroki jej potrze-

bowwały zatwierdzenia monarszego, posiedzenia jej nie były jawne i t. d. W ciągu wieku XIX-go stał się jednak oddział rady stanu dla spraw spornych rzeczywistym trybunałem administracyjnym, posiadającym zupełną niezawisłość od innych władz państwowych i orzekającym zupełnie w formach sądów rzeczywistych. Obecnie wykonywuje rada stanu w całej dziedzinie administracji kontrolę nad prawnością administracji. W razie naruszenia ustaw administracyjnych przez władze rządowe może się obywatel odwołać do rady stanu. Rozumie się samo przez się, iż rada stanu zna prawo administracyjne znacznie lepiej, niż sądy zwyczajne, którym nie wolno wtrącać się w właściwe sprawy administracyjne. Wskutek tego rozszerzono w najnowszych czasach zakres działania rady stanu i władz administracyjnych, ścieśniono zaś dość znacznie kompetencję sądów zwyczajnych. Ścieśnienie to nastąpiło w sposób następujący:

Na podstawie zapadłych w r. 1910 i 1912 wyroków rady stanu i trybunału kompetencyjnego są władze administracyjne obecnie właściwe we wszystkich sprawach, w których należy stosować specjalne prawo administracyjne. To prawo specjalne istnieje dla wykonywania służby publicznej, z tego powodu wyklucza się obecnie we Francji właściwość sądów zwyczajnych — o ile ustawa wyraźnie czego innego nie nakazuje — wszędzie tam, gdzie chodzi o skargę, wynikającą z wykonania służby publicznej. Pojęcie „służby publicznej“ decyduje więc obecnie o rozgraniczeniu sądownictwa i administracji.

III. Przepisy konstytucji o stosunku władzy wykonawczej do parlamentu.

Konstytucja francuska nie nadaje władzy wykonawczej wobec parlamentu żadnych znaczniejszych praw, z wyjątkiem prawa rozwiązywania izby poselskiej, z którego to prawa jednak prezydent republiki od r. 1877 nie korzysta. Tem większe znaczenie mają prawa, zastrzeżone parlamentowi wobec władzy wykonawczej. Przedewszystkiem należy nam tutaj wspomnieć przepisy o odpowiedzialności prezydenta republiki.

Ze względu na polityczne następstwa, jakieby za sobą pociągnąć mogła odpowiedzialność naczelnika państwa, stanowi art. 6 ustawy konstytucyjnej z 28 lutego 1875 r., iż „Prezydent republiki jest odpowiedzialny tylko w wypadku zdrady głównej“. Do tego dodaje art. 12 ustawy konstytucyjnej z 18 lipca 1875 r., że „Prezydent republiki może być oskarżony tylko przez izbę poselską, sądzony może być tylko przez senat“. Z tego wynika, iż odpowiedzialność prawna prezydenta ogranicza się do wypadku zdrady stanu. Pojęcie to nie jest jednak nigdzie określone, o tem decydowałaby więc izba poselska a następnie senat. Prawnicy francuscy twierdzą zwykle, iż przez zdradę stanu należy rozumieć tak zdradę ojczyzny na rzecz państw obcych, jak naruszenie konstytucji lub ustaw. Co do kary, którąby mógł orzec senat w razie skazania prezydenta, nie zawierają ustawy żadnych przepisów, wskutek czego twierdzą niektórzy, że oznaczenie kary zależy wyłącznie od uznania senatu; inni natomiast sądzą, że senat może tylko złożyć prezydenta

z urzędu. Jeszcze inni utrzymują, że senat mógłby nałozyc na skazanego tylko karę przewidzianą za dane przestępstwo w kodeksie karnym. Nie ulega wątpliwości, że prezydent oskarżony przez izbę poselską nie mógłby sprawować swego urzędu. Z drugiej strony nie mogą izby wybrać nowego prezydenta, zanim senat nie wyda wyroku skazującego. W międzyczasie sprawowałaby więc władzę wykonawczą zamiast prezydenta republiki rada ministrów.

Oprócz określonej właśnie odpowiedzialności prawnej prezydenta republiki nie zna prawo francuskie ani politycznej, ani cywilnej odpowiedzialności prezydenta za jego czynności urzędowe. Gdyby prezydent był odpowiedzialny politycznie, musiałby mieć prawo samostnej decyzji, co osłabiłoby odpowiedzialność polityczną ministrów. Zresztą wyklucza przepis, według którego prezydenta wybiera się na lat siedem, odpowiedzialność polityczną prezydenta.

Prezydent republiki podlega w swych osobistych sprawach prywatno-prawnych ogólnemu prawu, natomiast posiada w dziedzinie prawa karnego ten ważny przywilej, że w razie popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa kryminalnego może być oskarżony tylko przez izbę poselską, a sądzony tylko przez senat. Określiwszy w ten sposób stanowisko prawne prezydenta republiki, przedstawiamy obecnie stanowisko prawne ministrów.

Odpowiedzialność polityczną i prawną ministrów normują art. 6 ustawy konstytucyjnej z 28 lutego 1875 r., a względnie art. 12 ustawy konstytucyjnej z 18 lipca 1875 r. Artykuły te brzmią następująco:

Art. 6: „Ministrowie odpowiadają solidarnie przed izbami za politykę ogólną rządu, a indywidualnie za swoje osobiste czynności urzędowe“.

W tych słowach sankcjonuje konstytucja z r. 1875 odpowiedzialność polityczną ministrów i zasadę rządów parlamentarnych. Przepis ten jest więc jednym z najważniejszych przepisów konstytucji. W praktyce jest często rzeczą bardzo trudną określić, czy zachodzi wypadek odpowiedzialności indywidualnej jednego ministra, czy też solidarnej całego gabinetu. Wątpliwości takie rozstrzyga premier, oświadczając, iż w danej sprawie cały gabinet jest solidarny. Oświadczenie takie chroni ministra przez izbę atakowanego, naraża jednak cały gabinet, który musi ustąpić, jeżeli izba mimo takiego oświadczenia premiera wypowie się przeciwko danemu ministrowi.

Co do odpowiedzialności prawnej ministrów stanowi powołany art. 12 co następuje:

„Z powodu przestępstw popełnionych przy wykonywaniu funkcji urzędowych, mogą być ministrowie oskarżeni przez izbę poselską. W tym wypadku sądzi ich senat“.

Jest rzeczą sporną, czy pod przestępstwami, popełnionymi przy wykonywaniu funkcji urzędowych należy rozumieć tylko przestępstwa przewidziane przez ustawę karną, czy też jakiegokolwiek inne przestępstwa, jak na przykład zawarcie szkodliwych dla państwa umów

pieniężnych i t. p. Wielu autorów oświadcza się za tą drugą alternatywą, powołując się na tradycje angielskie, tudzież na proces przeciwko ministrom Karola X z r. 1830. Dodajemy, iż odpowiedzialność prawna ministrów nie ma we Francji większego znaczenia. Izba poselska może bowiem usunąć niewygodny sobie rząd daleko łatwiej, odmawiając mu w głosowaniu w izbie zaufania.

Dla stosunku władzy wykonawczej do parlamentu jest ważnym jeszcze art. 6 ustawy konstytucyjnej z 16 maja 1875 r. Artykuł ten brzmi następująco:

„Prezydent republiki obcuje z izbami za pośrednictwem orędzi, odczytywanych z trybuny przez jednego z ministrów. Ministrowie mają wolny wstęp do obu izb i mają prawo zabierania głosu każdego czasu. Jeżeli chodzi o dyskusję nad pewnym oznaczonym projektem ustawy, mogą ministrowie używać pomocy osobnych komisarzy, mianowanych dekretem prezydenta republiki“.

Komisarzami mianuje prezydent zwykle szefów poszczególnych departamentów ministerjalnych lub też radców stanu. Zaznaczamy z naciskiem, iż ministrowie, a tak samo oczywiście i komisarze i podsekretarze stanu, nie mogą brać udziału w posiedzeniach komisji izbowych, jeżeli ich osobno nie zaproszono. Przepis ten znacznie utrudnia należyte wykonanie głównego zadania każdego rządu, zwłaszcza zaś parlamentarnego: utrzymania jednolitości ustawodawstwa i administracji.

IV. Charakterystyka rządów parlamentarnych we Francji. Istota rządów parlamentarnych polega na tem, iż prezydent republiki może polecić sprawowanie rządów tylko gabinetowi ministerjalnemu, po siadającemu zaufanie większości parlamentu, t. j. we Francji większości izby poselskiej, a mniej-więcej od r. 1896 także większości senatu. By ocenić rządy parlamentarne we Francji należy podać przedewszystkiem charakterystykę stronnictw politycznych, w parlamencie reprezentowanych.

Stronnictwa polityczne francuskie różnią się zasadniczo od angielskich i belgijskich tem, iż nie są ściśle zorganizowane i nie mają zwykle programu ideowego, łączącego członków stronnictwa w jedną całość. Stronnictwami ideowymi są we Francji co najwyżej tylko stronnictwa najskrajniejsze, t. j. stronnictwa monarchistyczne lub rewolucyjne. Rząd opierać się na tych stronnictwach nie może, wskutek czego stronnictwa rządowe nie mają zwykle programu ideowego, co musi powodować skutki jaknajfatalniejsze.

Przedewszystkiem niema wielkich stronnictw zwartych. Liczba stronnictw jest bardzo znaczną. Potem zmieniają stronnictwa dość często swą nazwę i swój program i swoich zwolenników; dość często przechodzą także posłowie z jednej grupy do drugiej. Znaczna część polityków nie należy wogóle do żadnej frakcji i odnosi się do wszystkich ze wskazaną stosunkami sympatją lub rezerwą. Ale i posłowie, należący do poszczególnych stronnictw czy grup, nie myślą zupełnie

stosować się do rzekomego programu stronnictwa, wskutek czego kieruje ich działalnością z reguły interes osobisty. Wyborny znawca stosunków, Laffitte, stwierdza, iż „ambicje, intrygi, zawiści osobiste dzielą większość izby poselskiej daleko głębiej i trwalej, aniżeli różnica zasad i kierunków“. „Polityka zasad musiała ustąpić polityce interesów. Wskutek tego traktuje się wszelkie kwestje z bardzo niskiego punktu widzenia. Poseł był dawniej może reprezentantem narodu, obecnie jest tylko mandaturjuszem grupy wyborców, adwokatem broniącym według sił interesów sobie powierzonych. O ile nie przemawia interes, decyduje namiętność“. Skutek jest ten, iż z małymi wyjątkami niema głosowania w izbie w kwestjach zasadniczego znaczenia, przy którymby posłowie tego samego stronnictwa głosowali solidarnie.

Stosunki tego rodzaju muszą utrudniać bardzo znacznie już samo tworzenie gabinetów ministerjalnych. Konstytucja nie wspomina zupełnie o tem, kto ministrów mianuje. Zwyczaj jest ten, że prezydent republiki mianuje swobodnie premjera, ten układa listę przyszłych ministrów, poczem prezydent republiki ją zatwierdza, nie mając jednak żadnego wpływu na dobór poszczególnych ministrów. Natomiast ma prezydent republiki co do doboru premjera z reguły bardzo szeroką swobodę. Cechą stosunków francuskich jest brak leaderów, nietylko większość w parlamencie niema uznanego przywódcy, ale nawet poszczególne grupy mają zbyt mało dyscypliny, aby podporządkować się autorytetowi swego prezesa. Nic w tym dziwnego, członkowie stronnictwa mają „przedewszystkiem interes osobisty na oku i nie myślą o tem, aby poświęcać swe ambicje jakiejś wyższej idei, a tem mniej chcą się komuś z kolegów podporządkować“. (Dupriez). W tych warunkach odbywa prezydent republiki szereg konferencji z najwybitniejszymi posłami i senatorami, z prezydentami senatu i izby i poleca narreszcie jednemu z najwplywowszych polityków misję utworzenia gabinetu. Desygnowany w ten sposób premjer ma znów wybór wśród bardzo wielu kandydatów, co jednak bynajmniej utworzenia gabinetu nie ułatwia. Nie zwraca się wprawdzie we Francji zbyt wielkiej uwagi na dobór ministrów, mających odpowiednie zdolności administracyjne. Kwalifikacje rzeczowe kandydata są kwestją drugorzędną. Rzeczą główną jest mianować ministrami takich ludzi, z których każdy zapewniłby gabinetowi tyle głosów w izbie poselskiej, izby mogła powstać koalicja, mająca większość w izbie. Zadanie to jest wobec braku stronnictw ideowych niesłychanie trudne, każda grupa ma znaczną ilość kandydatów do teki, premjer nie może absolutnie zaspokoić choćby najgwałtowniej objawiających się apetytów, po kilkudniowych pertraktacjach musi wskutek tego często uważać swą misję za niewykonalną. Prezydent republiki wyznacza wtenczas nowego premjera, często i ten nie może złożyć gabinetu mającego zapewnioną większość. Bywały już wypadki, iż dopiero czwarty lub piąty z rzędu premjer był w stanie utworzyć gabinet dzięki kompletnemu wyczerpaniu się nerwowemu posłów po tak długim przesileniu ministerjalnem. W takich razach zdarza się nieraz, iż politykowi bez żadnego znaczenia uda się sfor-

mować gabinet, którego najbardziej wybitni politycy utworzyć nie byli w stanie. Naturalnie są dni takiego gabinetu z góry policzone.

Ale gdyby nawet rzeczywiście wybitny polityk stanął na czele rządu, jest istnienie gabinetu, wskutek ciągłych zawiści, intryg, podejrzeń, rywalizacji w łonie gabinetu i w łonie większości parlamentarnej, ciągle zagrożone.

Aby obalić gabinet używa izba poselska francuska formy wniosku, wyrażającego bez ogródek rządowi naganę lub votum nieufności. Najczęściej posługuje się izba w tym celu formą interpelacji. Dość często następowała dymisja gabinetu wskutek odmówienia przez izbę wymaganych przez rząd kredytów. Podczas obrad nad przedłożeniami rządowymi w izbie zdarza się dość często, że gabinet stawia kwestję zaufania, jest to bowiem prawie zawsze jedyny sposób zapewnienia większości dla projektów rządowych. Jeżeliby w wypadku tym izba oświadczyła się przeciwko wnioskowi rządu, gabinet ustępuje. W jednym roku 1888 ustąpiły trzy gabinety z takiego powodu.

Aby utrzymać się przy władzy, nie wystarcza gabinetowi jakaś bądź większość, lecz musi ona być dość znaczną, jeżeli gabinet nie ma być pozbawiony zupełnie wpływu i autorytetu. Grupy tworzące większość, są bez dyscypliny i bardzo niestałe, jeżeli więc gabinet nie ma większości znacznej, może każdej chwili utracić większość w izbie. Szanujący się gabinet nie czeka takiej sytuacji, aż większość zupełnie straci, ale zawczasu wnosi dymisję.

Przyczyny, dla których większość izby poselskiej obala gabinety, nie są z reguły natury programowej lub rzeczowej. „Kryzysy ministerjalne powstają często wskutek niezadowolenia grupy nieprześląganey w swych namietnościach politycznych, często są one dziełem koalicji interesów niezaspokoionych, często należy je przypisać intrygom niektórych polityków, pałających namietnością ponownego zdobycia władzy. Większość jest trawiona żądzą częstej zmiany gabinetu. Gdy więc żywot gabinetu trwa za długo, używa pierwszej nadarżającej się sposobności, aby zmusić gabinet do ustąpienia. Ze względu natury rzeczowej nie odgrywają tu większej roli, wychodzi na jaw, bezpośrednio po dymisji gabinetu. Zasiadający w nowym gabinecie członkowie dawnego gabinetu porozumiewają się z wstępującymi do gabinetu członkami opozycji, która gabinet dawny obaliła, bardzo łatwo co do przyczyny, którą upozorowano konieczność obalenia dawnego gabinetu“.

Z przyczyn wyluszczonych odznaczają się gabinety francuskie żywotem bardzo krótkim. Od dnia 4 lutego 1879 r. do 4 lutego 1892 r. miała Francja 17 gabinetów, przyczem zaznaczamy, iż z gabinetów tych tylko jeden gabinet składał się z osób, z których żadna nie zasiadała w poprzednim gabinecie. Od 4-go lutego 1892 r. do 28 maja 1902 r. miała Francja 12 gabinetów. Razem miała Francja od r. 1879. do 1902 r. 29 gabinetów, z tego trwał najdłużej, bo trzy lata, gabinet Waldeck-Rousseau (1899—1902). Wszystkich innych 28 gabinetów

urzędowało razem tylko 20 lat, t. j. przeciętnie 8½ miesięcy. Rozumie się samo przez się, iż tak szybkie zmiany gabinetów muszą wpływać bardzo ujemnie na siłę i sprawność rządu. W ciągu tak krótkiego czasu nie mogą się ministrowie choćby pobieżnie zapoznać z agendami swego ministerstwa, nie mogą zainicjować reform na dłuższą metę. Co więcej, nie są w stanie kontrolować skutecznie działalności urzędników zawodowych, nie mogą przeciwdziałać ujemnym stronom rozwielmożnionej biurokracji.

Co więcej, gabinetom francuskim bardzo trudno ułożyć program polityczny działania. Gabinet składa się z ministrów należących do różnych, często wrogich sobie grup. Różnice programowe zazwyczaj nie dzielą tych grup, natomiast dzielą je różne tendencje i interesy. Jest rzeczą naturalną, iż złożony w ten sposób gabinet utrzymuje się głównie tylko wskutek tego, iż wszyscy ministrowie mają wspólny interes utrzymania się przy władzy. Natomiast nie jest gabinet w stanie wytworzyć wspólnego programu politycznego, określającego ściśle cele polityki rządowej. Wprawdzie przedstawia każdy nowy gabinet izbom swój program polityczny, ale program ten zawiera tradycyjnie tylko dobrze brzmiące frazesy, uroczyste przyznanie się gabinetu do zasad wzniosłych o niejasnej treści politycznej, pogróżki pod adresem nieprzejednanych przeciwników i kilka jasnych oświadczeń rządu co do kwestji szczegółowych. W rzeczy samej przychodzi w łonie gabinetu do porozumienia tylko w poszczególnych kwestjach, domagających się gwałtownie załatwienia. O tworzeniu programu na dłuższą metę nie może być mowy. Następujące szybko po sobie gabinety rządzą więc państwem właściwie bez programu, od przypadku do przypadku. Skutki ujemne tego stanu rzeczy odczuwa Francja szczególnie dotkliwie w dziedzinie socjalnej i ekonomicznej.

Jeżeli już gabinetowi trudno ułożyć program polityczny, to jeszcze mu trudniej przeprowadzić to, na co członkowie gabinetu się zgodzili. Słabość gabinetu jest tak wielką, że gabinet nie jest w stanie stawić oporu zachciankom nietylko większości, ale i pretensjom poszczególnych grup, a często i wpływowych osób.

„Ministrowie, zmuszeni do powolności wobec większości złożonej, egoistycznej i interesowanej, nie mogą ani myśleć o przeprowadzeniu zdecydowanem i stałem ściśle określonej linii politycznej. Gabinet, utworzony przez koalicję elementów różnorodnych, manewrujących między najsprzeczniejszemi dążeniami, może się utrzymać tylko przez codzienne koncesje i abdykacje. O ile chce żyć, nie wolno mu ogłosić otwarcie oznaczonego programu, a przede wszystkim nie wolno mu obstawać przy wykonaniu tego programu“. Wobec izby nie ma gabinet żadnego autorytetu moralnego, nie może się bowiem odwołać ani do wspólności programu politycznego, ani do dyscypliny partyjnej. We Francji chce każda grupa bezpośrednio rządzić, posłom nie wystarcza więc udział w ustawodawstwie, pragną oni sami ustawy wykonywać, troszczą się o każdy szczegół administracji i chcą co-

dziennie wszystko wiedzieć. „Większość chce kierować, zamiast doradzać, chce sama administrować, zamiast kontrolować!“ „Izba poselska, nie znajdując w innych instytucjach żadnej przeciwwagi, czuje się wszechpotężną, a nie uznając — dzięki brakowi dyscypliny i dezorganizacji swych grup — żadnego autorytetu moralnego, pragnie wykonywać absolutne rządy nad gabinetem. Prawo kontroli i krytyki nie wystarcza izbie, pragnie ona ciągle odgrywać inną rolę, usiłuje mianowicie wyrwać rządowi możliwie dużo przysługującej mu władzy“...

Cechą rządów parlamentarnych we Francji, jest więc to, iż zastąpiły absolutyzm królewski absolutyzmem większości parlamentarnej.

Jak w monarchji absolutnej nie było podziału pomiędzy władzą wykonawczą i ustawodawczą, tak nie uznaje go i obecny system parlamentarny. Strony ujemne tego stanu rzeczy są we Francji tem groźniejsze, iż większość parlamentarna nie działa bynajmniej pod kontrolą publiczną, któraby zapobiegala nadużyciom, ale działa albo w komisjach, do których nie dopuszcza się ani jednego członka opozycji, albo w poufnych komitetach, tak, iż kontrola ludowa jest niesłychanie utrudniona lub wręcz niemożliwa. Zaznaczamy tylko, iż najważniejszą ze stałych komisji izby poselskiej jest komisja budżetowa. Komisja ta liczy zwykle 33 członków, wybieranych w ten sposób, iż każdy z 11-u oddziałów izby wybiera 3-ch członków. Wskutek tego składają się komisje tylko z posłów, należących do większości. To wykluczenie mniejszości jest czemś niesłychanem wobec tego, iż przede wszystkim opozycja jest powołana do kontrolowania administracji i polityki rządowej. Wylączenie opozycji staje się zrozumiałem dopiero wtenczas, jeżeli sobie uprzytomnimy, iż komisje te nie zadawałnają się kontrolą, ale mają niezdrową ambicję sprawowania administracji zamiast rządu, o ile się to tylko da.

Dalszą cechą ujemną parlamentaryzmu francuskiego są interwencje poszczególnych posłów. Co do tego zaznacza Dupriez w książce *Le Ministre*, tom II str. 435, co następuje:

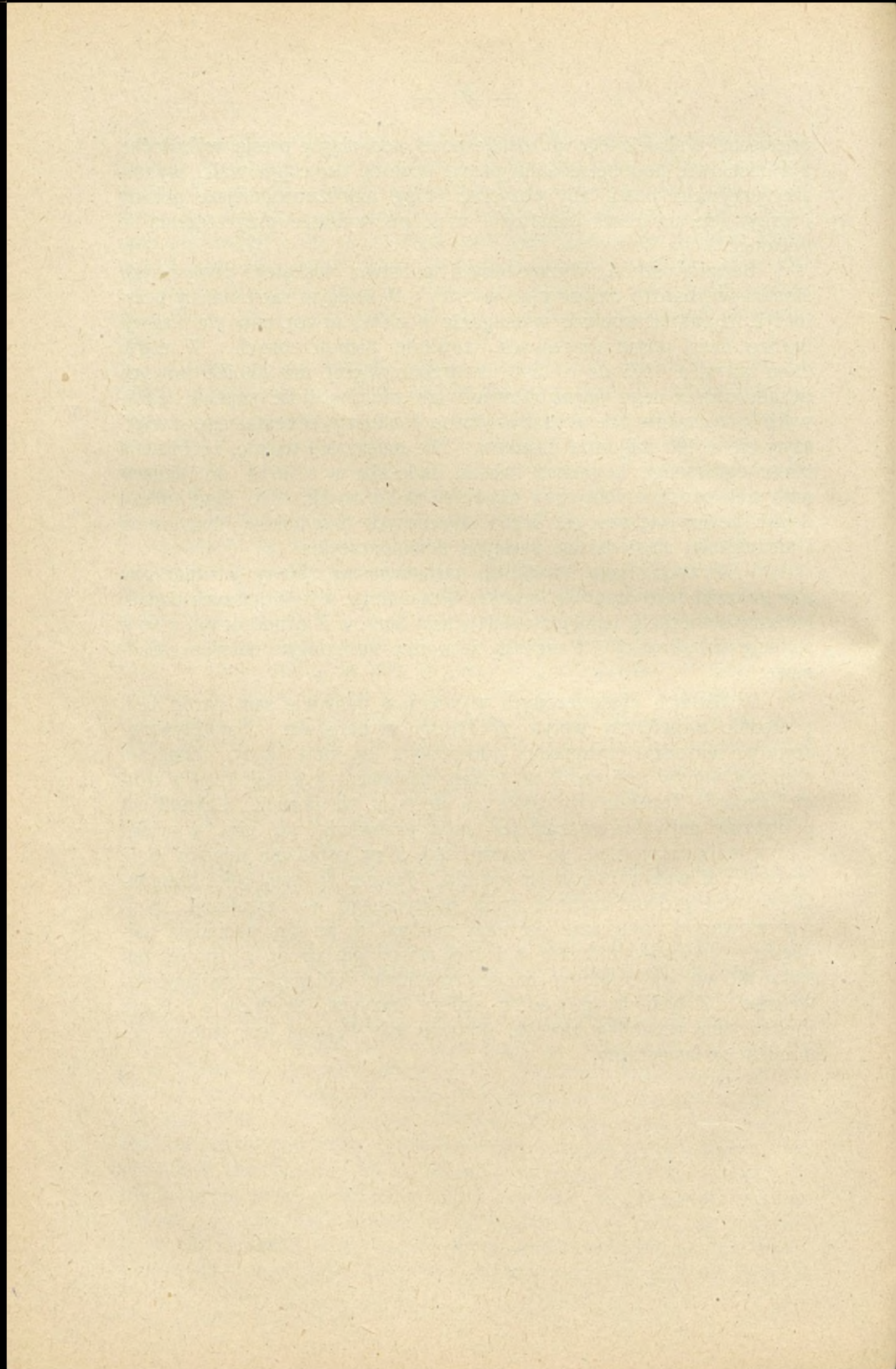
„Administracja i rząd cierpią szczególnie wskutek osobistej ingerencji posłów, którzy wdzierają się do biur ministerjalnych i chcą decydować o nominacjach urzędniczych, którzy chcą pośredniczyć między ministrem a jego podwładnymi, między administracją a ludnością w tym celu, aby użyć wszystkich środków państwa, wszystkich korzyści na rzecz własnych interesów wyborczych“. Z powodu braku zorganizowanych stronnictw ideowych uzyskują posłowie poparcie wyborców nie tyle zasługami koło sprawy publicznej, ile korzyściami materialnymi, świadczonemi wyborcom. „Poseł nie jest w swym okręgu wyborczym chorążym, dzierżącym wysoko sztandar swojego stronnictwa, lecz raczej agentem swych wyborców i musi ciąglemi usługami zyskiwać bezustannie ich zaufanie“. Podobnie, jak ministrowie w izbie, są posłowie w swych okręgach popierani nie przez silnie zasadami spojone stronnictwa, ale przez grupy niezorganizowane, związane ze sobą głównie

interesem. Wskutek tego pozostaje poseł pod ciągłą presją wyborców, a ministrowie pod bezustanną presją posłów. W ciągu walki wyborczej przyrzeka poseł, aby pozyskać głosy, najróżnorodniejsze posady i przywileje na koszt państwa i musi po wyborze przyrzeczenia te wykonać.

Bezmiar szkód, wyrządzonych państwu wskutek powyższych stosunków, bardzo trudno ująć w cyfry. W każdym razie należy przytoczyć, iż, aby zaspokoić wymagania posłów, utworzono we Francji bardzo dużo posad rządowych, zupełnie niepotrzebnych. W ciągu 15-tu lat od r. 1875 do r. 1890 utworzono więcej, niż 200.000 nowych posad, oprócz tego spensjonowano tak znaczną ilość zupełnie zdrowych urzędników, że wydatki roczne funduszu emerytalnego zwiększyły się o 100 milionów franków. Nie należy się dziwić, że Francja mimo ogromnego bogactwa narodu, należała w r. 1914 do państw najwyżej opodatkowanych i najwyżej zadłużonych. Do tego należy dodać, że im większa jest liczba zbytecznych urzędników, tem gorzej i niedołężniej musi działać maszyna administracyjna.

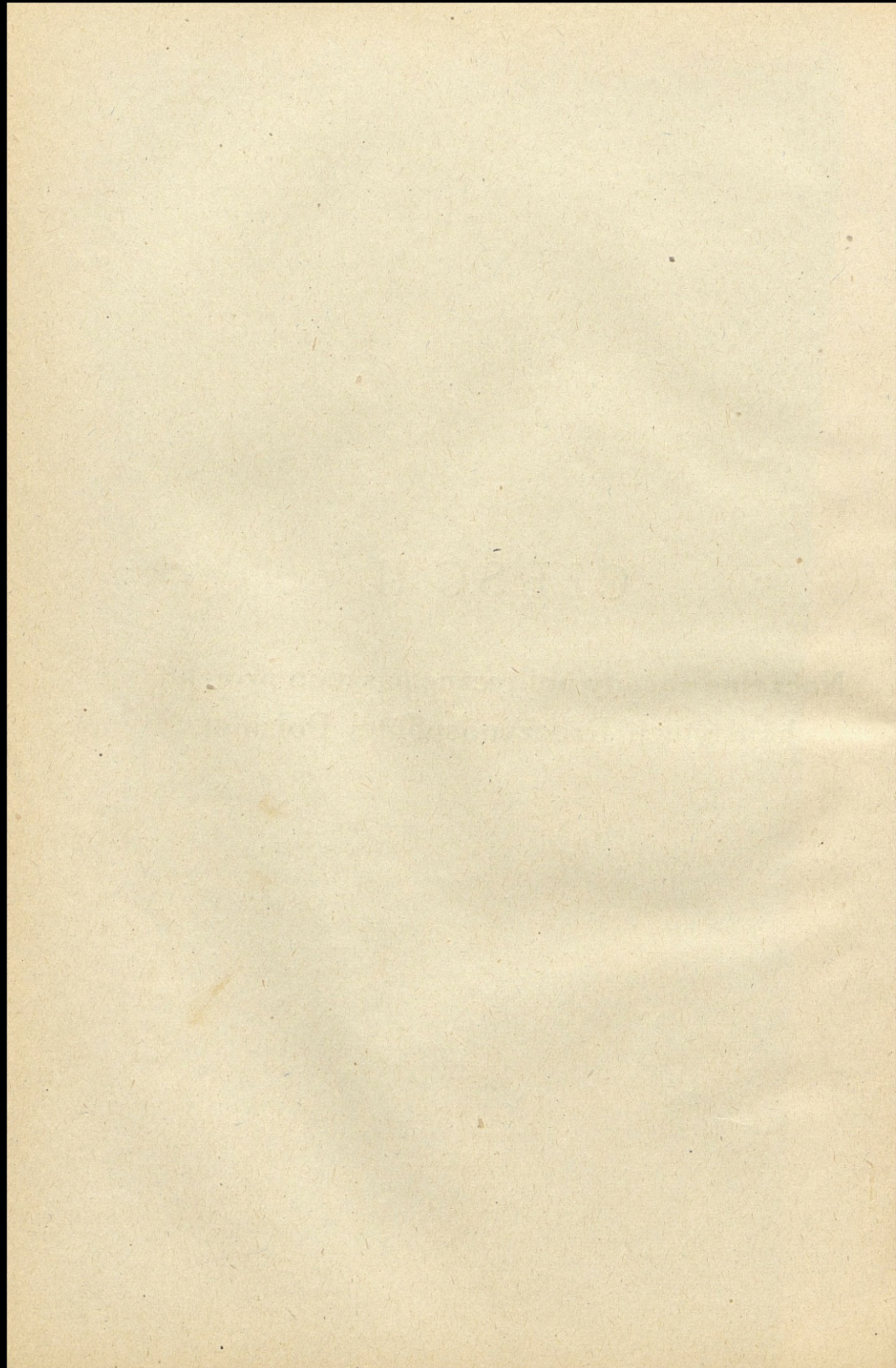
V. Francja, jako republika parlamentarna, Stany Zjednoczone i Szwajcaria, jako republiki ludowe. Reasumując wyniki naszych badań, możemy stwierdzić, iż między konstytucją Stanów Zjednoczonych a konstytucją szwajcarską i francuską zachodzą następujące różnice zasadnicze:

W Stanach Zjednoczonych wywiera w państwie sam naród bezpośrednio największy wpływ polityczny w państwie. Najwpływowszym po narodzie czynnikiem politycznym są tutaj sądy. Znacznie mniejszy wpływ polityczny wywierają parlament z jednej, rząd z drugiej strony. Zupełnie odwrotnie ma się rzecz we Francji. Czynnikiem politycznie najwpływowszym jest tutaj parlament, po nim wywiera wpływ najwyższy rząd, po rządzie sąd, a na ostatnim miejscu idzie bezpośredni wpływ polityczny narodu. Jeszcze w innej kolei następują po sobie główne czynniki życia politycznego w Szwajcarii. Najwpływowszym politycznie jest tutaj sam naród, po nim posiadają największe znaczenie polityczne z jednej strony parlament, z drugiej zaś sądownictwo, na ostatnim miejscu zaś idzie podlegający parlamentowi rząd. Z tych to powodów należy nazywać Szwajcarię i Stany Zjednoczone republiką ludową, podczas gdy Francja jest typową republiką parlamentarną.



CZĘŚĆ II.

Naczelné zasady polityczne naszego projektu
konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,



ROZDZIAŁ I.

Trudności przy układaniu naszego projektu konstytucji.

I. **Wstęp.** Ułożyć projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie jest rzeczą łatwą, a można śmiało twierdzić, iż Sejm urządzający będzie miał przy układaniu konstytucji daleko większe trudności do przewyciężenia, niż je miała większość konstytuans europejskich. Trudności te wynikają z naszych stosunków społeczno-politycznych, z naszej przeszłości historycznej, z narodowościowego składu naszej ludności i t. d. Najważniejsze okoliczności, utrudniające ułożenie projektu konstytucji, należy nam tutaj bliżej omówić.

II. **Skład narodowościowy ludności państwa.** Państwo Polskie będzie liczyło prawdopodobnie przeszło 25 milionów mieszkańców. Bardzo znaczny odłamek tej ludności będą stanowili Żydzi, Niemcy, Rusini i inne narodowości. Rozumie się samo przez się, iż ludność ta będzie na równych prawach z ludnością polską brała udział w życiu politycznym. Zwłaszcza w Sejmie narodowym będą te obce narodowości miały swych zastępców, a liczba tych zastępców może być tak wielką, iż zachodzi niebezpieczeństwo, iż ci posłowie obcej narodowości mogą razem ze stosunkowo nie tak wielkim odłamek posłów polskich uzyskać większość w izbie poselskiej. W każdym razie może obecność w izbie tak znacznej ilości posłów innoplemiennych wnieść do tej izby i do życia państwowego pewien rozstrój.

III. **Różnice w wykształceniu ogólnem ludności różnych części Polski.** Między poszczególnymi częściami państwa będą zachodziły ogromne różnice ze względu na wykształcenie ogólne i polityczne ludności. Wiadomo, iż w zaborze pruskim i na Śląsku Cieszyńskim zupełnie analfabetów niema. Natomiast nie umie w ziemiach na wschodnich granicach Kongresówki przeszło $\frac{2}{3}$ ludności dorosłej ani czytać, ani pisać. Na zachodnich naszych kresach jest czytelnictwo gazet zjawiskiem powszechnem. Każdy robotnik, każdy chłop na wsi czyta tam regularnie swoją gazetę. Natomiast jest czytelnictwo we wschod-

nich częściach państwa niesłychanie słabe. Zachodnie nasze kresy mają szkolnictwo tak doskonałe, iż masy ludności umieją samoistnie myśleć i posiadają na tyle wiadomości, iż nie tak łatwo uwierzą niedorzecznym hasłom agitacyjnym. We wschodnich częściach państw jest natomiast stan oświaty tak niski, iż niekrytyczne masy gotowe uwierzyć najnieдорzeczniejszym obietnicom niesumiennych demagogów. Do tego należy dodać jeszcze ogromne różnice w wychowaniu politycznym.

Ludność zaboru pruskiego bierze w całej swej masie udział w życiu politycznym od r. 1848, a więc od przeszło 70-ciu lat. Od r. 1867, a więc od przeszło 50-ciu lat, wybierał lud w zaborze pruskim posłów do sejmiku Rzeszy w głosowaniu powszechnym, równym, bezpośrednim i tajnym. Naród nasz w zaborze pruskim ma więc już za sobą przeszło 50 lat szkoły politycznej. — W Austrii rozpoczęło się życie konstytucyjne w r. 1861; powszechne, równe i bezpośrednie prawo głosowania wprowadzono tam jednak dopiero w r. 1907. Wskutek tego nie stoi życie polityczne w Galicji na tym poziomie co w zaborze pruskim. W dawnym zaborze rosyjskim nareszcie rozpoczęły się pierwsze próby życia konstytucyjnego dopiero w r. 1906. W zaborze tym było aż do r. 1919 powszechne, równe, bezpośrednie i tajne prawo wyborcze czemś zupełnie nieznanem. Ponadto nie posiadał były zabór rosyjski żadnej możliwości politycznego wychowania mas ludności. Aż do listopada r. 1918 krępowała sroga cenzura prasę, co zabijało wszelkie samodzielne życie polityczne. Ponadto nie znał nasz naród w tej dzielnicy ani wolności zgromadzeń, ani wolności stowarzyszania się. Wskutek tego musi oczywiście wykształcenie polityczne mas naszego narodu w byłym zaborze rosyjskim być minimalne. Dla porównania dodajemy, iż w Austrii zniesiono cenzurę czasopism w r. 1862, w Prusach już w r. 1848. Wolność stowarzyszeń i zgromadzeń obowiązywała w Austrii od r. 1867, w Prusach z małymi przerwami od r. 1848. Nie ma więc nic w tem dziwnego, iż w rozwoju politycznym stoi zabór pruski wyżej nad b. zaborem austriackim, ten znów wyżej, niż b. zabór rosyjski. Jest rzeczą jasną, iż konstytucja może być dobra tylko wtenczas, jeżeli jest dostosowaną do stopnia rozwoju politycznego ludności. Wobec tego łatwiej pojąć, jak trudno jest napisać konstytucję, któraby odpowiadała stosunkom całej Polski.

IV. Zupełny brak tradycji republikańskich w Polsce dzisiejszej. Wskutek trwającej przeszło 100 lat niewoli politycznej zanikła w Polsce zupełnie staropolska tradycja republikańska. Społeczeństwo nasze przyzwyczało się natomiast uważać ustroj polityczny państw rozbiornych, pod którym tak długie lata żyło, za coś naturalnego, za coś co inaczej być nie może. W b. zaborze rosyjskim weszły tradycje absolutnego policyjnego państwa rosyjskiego do szpiku kości naszego społeczeństwa, Polakom z dawnych zaborów pruskiego i austriackiego trudno się zaś otrząsnąć z przyzwyczajenia do scentralizowanych państw biurokratycznych, w których tak długo byli. Świadomość polityczna naszego narodu jest tak nawskroś przeniknięta dotychczasowym ustrojem państw rozbiornych, iż politykom naszym — najradykałniejszym

do najkonserwatywniejszych — trudno się wczuć, wmyśleć i wżyć w ustrój właściwie republikański. Nic w tem dziwnego, każdy z nas myśli temi kategorjami politycznymi, z którymi razem wyrósł, które przez całe jego życie nad jego umysłowością panowały. Jak radykalnie duch republikański u nas zanikł wynika stąd, iż dla inteligentów i dla prostaczków, dla skrajnych postępowców i dla zachowawców wydaje się być najpilniejszym zadaniem chwili zniwelować wszelkie różnice w ustroju administracyjnym różnych części Polski, a to w tym celu, by można tem łatwiej Polską kierować, — na wzór rosyjsko-pruski — z jednego centrum stosownie do jednej woli i według jednego szablonu. Te tradycje rosyjsko-pruskie w społeczeństwie naszym są zasadniczo sprzeczne z duchem ustroju republikańskiego i muszą oczywiście utrudniać bardzo znacznie racjonalną budowę Rzeczypospolitej Polskiej.

V. **Słaby rozwój naszych stronnictw politycznych.** Z tego, cośmy powyżej powiedzieli, wynika, iż stronnictwa polityczne powinny być najwięcej skonsolidowane w b. zaborze pruskim, iż natomiast w zaborze rosyjskim nie można się spodziewać silniejszych stronnictw politycznych. Rzeczywiście posiada zwłaszcza Wielkie Księstwo Poznańskie znakomitą organizację polityczną, ogarniającą najszerze masy ludności polskiej; należy jednak zaznaczyć, iż organizacja ta powstała w walce narzuconej społeczeństwu naszemu przez rząd pruski i przez Niemców i, że jest zupełnie dostosowana do wymogów tej walki. Zadania polityczne stronnictw polskich będą w państwie polskiem zupełnie inne, niż za czasów panowania pruskiego, to też należy oczekiwać pewnego przeobrażenia się organizacji politycznej społeczeństwa polskiego w b. dzielnicy pruskiej, co wywoła z pewnością ferment w stosunkach politycznych. Mimo to będzie życie polityczne w b. zaborze pruskim opierało się o stronnictwa daleko lepiej zorganizowane i skonsolidowane i więcej ideowo ze sobą złączone, niż w innych ziemiach polskich.

W odróżnieniu od Księstwa Poznańskiego są w Galicji stronnictwa polityczne jeszcze dość słabe. Rozwój ich jest dopiero w pierwszych początkach. Z tego powodu mają stronnictwa galicyjskie zwykle te same cechy ujemne co stronnictwa francuskie (porównaj str. 88 i 89). Jeszcze gorzej muszą się stosunki przedstawiać oczywiście w b. zaborze rosyjskim. Tutaj będzie to trwało jeszcze bardzo długo, zanim powstaną silne stronnictwa polityczne, węzłami wspólności przekonani mocno ze sobą spojone. Aż do tego czasu będziemy mieli bardzo dużo różnych stronnictw, a należy się obawiać, iż stronnictwa te będą w znacznej części klikami obliczonymi na wyzyskiwanie państwa dla interesów osobistych. Istnienie wielkiej ilości stronnictw tego rodzaju zaostri bardzo walkę partyjną i rozstroi nasz Sejm i nasze życie publiczne z pewnością nie mniej, niż to ma miejsce we Francji (porównaj str. 90 i nast.).

Oprócz różnic ściśle politycznych będą odgrywały u nas w walce stronnictw różnice klasowe daleko większą rolę, niż w innych społeczeństwach. W Anglii, Francji, nawet w Niemczech, są różnice kla-

sowe w części sparaliżowane, zasłonięte wspólnością kultury, wspólnością ideałów politycznych i narodowych i względnie wysokim poziomem kultury materialnej i intelektualnej najniższych mas ludności. U nas jest różnica klasowa, zwłaszcza poza dawniejszym zaborem pruskim i Śląskiem Cieszyńskim, równocześnie niemal przepaścią w stopniu wykształcenia, w poziomie życia kulturalnego i w pojęciach wyższych i niższych klas ludności. Wskutek tego muszą być u nas, niestety, elementy rozstroju socjalnego stosunkowo silniejsze, niż w państwach zachodnio-europejskich, a walka klasowa może u nas przyjąć formy daleko dla państwa i narodu szkodliwsze, aniżeli na zachodzie lub w Ameryce.

Znany jest aksjomat, iż polityka polega na wspólnej pracy państwowo-twórczej ludzi różnych przekonań politycznych. Podstawą zdolności politycznej jest zdolność zawierania kompromisów z innymi stronnictwami. Im wyższą jest oświata polityczna narodu, tem większą jest tolerancja wobec innych stronnictw, tem większą skłonność i zdolność do kompromisowego załatwiania sporów politycznych. Im niższem jest natomiast wykszolenie polityczne ludności, tem więcej wrogim jest stosunek wzajemny stronnictw do siebie, tem większa zaciekłość partyjna i zaślepienie stronnictwa. Nic tak nie cechuje nizkiego poziomu naszego życia politycznego, jak powszechne niemal przekonanie, iż można rządzić tylko za pomocą siły, za pomocą zupełnego spętania przeciwników politycznych. W ciągu ostatnich kilku miesięcy slyszalem w Warszawie od ludzi różnych stronnictw zdanie, iż tych a tych przeciwników politycznych należałoby „postawić pod mur“. Takie apelowanie do brutalnej siły znajdujemy nieraz, choć zwykle trochę przysłonięte i nie tak wyraźne, w prasie codziennej. Jak dalece społeczeństwo nie może sobie wyobrazić, iżby można rządzić bez nadużywania władzy państwowej w celach stronnictw, tego dowodem naprzykład następujące zdanie, wyjęte z jednego z najpoczytniejszych pism warszawskich z 9 stycznia bieżącego roku: „Wiadomo, iż kto ma instrument wyborczy w ręku, ma połowę zwycięstwa“. Zdanie to jest powszechnem niemal przekonaniem społeczeństwa także w Galicji, a co gorsza, społeczeństwo uważa to za coś zupełnie naturalnego, iż władza, reprezentująca całość państwa, nadużywa swej władzy na rzecz tej lub innej grupy politycznej. Oczywiście, iż obywatele, oczekujący od swojego rządu nadużywania władzy w celach stronnictw, są zawsze do tego skorzy, by gwałtem władzę w państwie zdobywać. Wskutek tego należy się obawiać, iż walka o władzę będzie u nas prowadzona środkami daleko ostrzejszemi, będzie daleko bezwzględniejsza, niż w państwach zachodnio-europejskich. Liczba polityków, którym życie polityczne ma zapewnić dostatecznie utrzymanie, będzie bardzo duża. Liczba miejsc i posad dla nich dostępnych będzie z natury rzeczy znacznie mniejsza. Nizki stopień oświaty mas wyborców umożliwi wybór niezbyt wykształconych ale ambitnych agitatorów każdego zawodu i stanu. Posłowie tego rodzaju będą bez skrupułów i bez sumienia używali wszelkich środków, nawet najmniej moralnych, by dorwać

się do władzy i nadużywać zasobów państwowych w celach osobistych. Zwłaszcza zaciętą będzie walka o posady ministerjalne, o ile byśmy przyjęli parlamentarny system rządów. Posady ministerjalne byłyby wtenczas dostępne tylko dla polityków bez względu na ich kwalifikacje rzeczowe. Wybitniejsi posłowie myśleliby ciągle o zdobyciu portfelu ministerjalnego, a gabinety ministerjalne zmieniałyby się jeszcze częściej jak we Francji. Bylem przez lat blisko dwanaście posłem do wiedeńskiej Rady państwa, i mogę powiedzieć, iż życie nasze polityczne robiło na mnie zupełnie to samo wrażenie, jakie otrzymałem z opowiadań francuskich polityków o stosunkach francuskich. Należy się nawet obawiać, iż u nas będą się gabinety ministerjalne zmieniały jeszcze prędzej, niż we Francji, a zmiana gabinetów może nasz aparat administracyjny na prowincji dezorganizować jeszcze więcej, niż we Francji. Co więcej, należy się obawiać gwałtownych wybuchów namiętności politycznych, zbrojnej walki stronnictw o najwyższą władzę w państwie. Oczywiście, iż te niepohamowane walki polityczne grożą niebezpieczeństwem zupełnej anarchji, mogłyby doprowadzić państwo na krawędź przepaści.

VI. Ujemny wpływ zagranicy na nasze stosunki wewnętrzne.

Do wymienionych elementów rozstroju, tkwiących w samym społeczeństwie, dołączają się bezwzględnie usiłowania rozstrajania naszego państwa z zewnątrz.

Nasi sąsiedzi będą usiłowali rozstroić nasze życie wewnętrzne, by osłabić nasze państwo i by zniszczyć zwłaszcza nasz przemysł, konkurujący z ich przemysłem. Zagranica wie dobrze, jak ściśle zależy nasz rozwój przemysłowy od zdrowych stosunków politycznych wewnątrz naszego kraju. To też należy się obawiać, iż będzie się starała zatruwać nasze życie polityczne, by zniszczyć niewygodnego konkurenta w dziedzinie przemysłu. Referent przemysłowy Niemców w Warszawie, profesor uniwersytetu, Dr. W. F. Bruck napisał w jesieni 1918 r. poufny memoriał pod tytułem: „Denschrift über die Grundlagen der zukünftigen Handelspolitik und den Handelvertrag Deutschlands mit Polen“. W memoriale tym wspomina Bruck o programie gospodarczym przemysłu polskiego, naszkicowanym przez Tennenbauma w „Polnische Blätter“ 1918, str. 152 i dodaje do tego programu następujące uwagi:

„Tak wspaniała ekspansja polskiego przemysłu, jak ją sobie wyobraża Tennenbaum, byłaby możliwą tylko wtenczas, gdyby organizm państwowy Polski był dobrze uporządkowany, zrównoważony, gdyby w Polsce istniały zdrowe stosunki polityczne, gdyby stosunek naczelnika państwa do ludności był dobrze unormowany, gdyby państwo rozwijało należycie i doprowadzało do wzajemnej harmonji siły produkcyjne i finansowe i gdyby w państwie istniał znośny stosunek między pracodawcami a robotnikami. Tymczasem działają w Polsce takie siły polityczne i ekonomiczne, iż bardzo daleko do tego, by tak wspaniała rozwój ekonomiczny, jak go Tennenbaum ma na oku, choćby tylko w przybliżeniu był możliwy. Istota państwowej, narodowościowej

i socjalnej struktury Polski jest tego rodzaju, iż dojdzie najprawdopodobniej do jak najgorszych stosunków politycznych i socjalnych...“.

Z tej cytaty wynika, iż Bruck uważa, iż nasze stosunki polityczne i socjalne uniemożliwią szybszy rozwój polskiego przemysłu. Otóż jest rzeczą jasną, iż konkurujący z naszym przemysłem nasi sąsiedzi nie będą popierali skonsolidowania się państwa polskiego. Owszem, uczynią wszystko, co jest w ich siłach, by nas rozstroić.

VII. Brak stopniowości w naszym rozwoju politycznym.

Badając rozwój polityczny Anglii, Szwajcarii, Stanów Zjednoczonych i t. p. zobaczymy, iż rozwój ten był naogół stopniowy, iż w miarę jak dojrzałość polityczna ludu rosła, rosły także jego prawa polityczne. Polska jest w znacznie gorszym położeniu. Przeważna większość naszego narodu jest politycznie jeszcze słabo wyrobiona, a mimo to wymaga duch czasu, by naród nasz otrzymał konstytucję postępową i zupełnie demokratyczną. Polska znajduje się w położeniu podobnem do tego, w jakim była Grecja i Bułgarja po zrzuceniu jarzma tureckiego. Wiemy, iż w Grecji panowała przez przeszło 40 lat po uwolnieniu anarchja, w Bułgarji zaś były zamachy stanu i morderstwa polityczne przez lat przeszło 20 na porządku dziennym. Przytem należy pamiętać, iż w Bułgarji i Grecji przeciwieństwa klasowe są niesłychanie małe a także przeciwieństwa rasowe wewnątrz kraju nie są tak silne, jak u nas. Nasz naród nie ma z pewnością mniejszych zdolności politycznych, niż inne narody. Byłoby jednak nieuzasadnionem twierdzić, iż nasze zdolności polityczne są większe. Pomimo więc, iż np. co do ogólnego stopnia oświaty nasze stosunki są trochę lepsze, niż były stosunki w Grecji i Bułgarji, musimy się obawiać, iż rozwój życia politycznego nie będzie u nas o wiele korzystniejszy, niż w obu tych państwach.

VIII. Wyniki. Z powyższych wywodów wynika, iż nie możemy oczekiwać cudów od naszej konstytucji. Braków w wychowaniu politycznem społeczeństwa w jego strukturze narodowościowej, socjalnej, kulturalnej i politycznej żadna konstytucja usunąć nie zdoła. Jest rzeczą zupełnie niemożliwą dać Polsce konstytucję, któraby neutralizowała całkowicie wszystkie owe czynniki rozstroju i zapewniła odrazu spokojny i pomyślny rozwój wszystkich części państwa. Natomiast zależy to bezpośrednio od przepisów naszej konstytucji, czy i w jak długim czasie naród nasz czynniki rozstroju pokonać zdoła, dlatego też musimy dążyć do tego, by nasz ustrój konstytucyjny umożliwił w jaknajkrótszym czasie zorganizowanie sił porządku i postępu w narodzie. Zobaczymy, iż cel ten możemy osiągnąć najpewniej i najprędzej, decydując się na federacyjny ustrój Rzeczypospolitej Polskiej.

ROZDZIAŁ II.

Ustrój ziemski, czy scentralizowane państwo jednolite?

I. Względy natury teoretycznej. Każda konstytucja jest zdolną do życia i może zachować państwo od rozstroju tylko wtenczas, jeżeli jest sama w sobie konsekwentną. Konsekwencja polityczna wymaga jednak w monarchjach państwa jednolitego, w Rzeczypospolitych natomiast — federacji.

W monarchjach jest monarcha suwerenem. Na nim ciążyła zwłaszcza dawniej odpowiedzialność za pomyślny rozwój państwa, jego wola musiała też z tego powodu być we wszystkich kwestiach zasadniczych miarodajną. Oczywiście może wola monarchy tem łatwiej o wszystkim decydować, im więcej zcentralizowane, im więcej jednolite jest państwo. Zupełnie inaczej jest w republice. Tutaj jest naród suwerenem, tylko on może tutaj utrzymywać porządek i wykonywać naczelną kontrolę. Zadania tego nie może jednak naród w większych państwach spełniać, jeżeli państwo jest jednolite. Zadaniu temu może w takich państwach podolać naród tylko przy ustroju federacyjnym państwa. Właśnie by ułatwić narodowi wykonywanie przysługujących mu praw suwerena, oświadczamy się w Polsce za ustrojem federacyjnym i proponujemy, by Polska składała się z kilkudziesięciu ziem połączonych w jedną potężną federację. Poniżej będziemy zamiast słów „ustrój federacyjny“ używali wszędzie polskiego wyrazu „ustrój ziemski“, przez co pragniemy także wyrazić, iż federacja ziem ma być u nas daleko ściślejsza, niż federacja kantonów w Szwajcarii, a względnie federacja poszczególnych państw w Stanach Zjednoczonych.

Prof. Menger wychodzi w swej znanej rozprawie o polityce ludowej z założenia, iż podstawę wszelkiej polityki ludowej może stanowić tylko brak zaufania ludu do swych przywódców i do swego rządu. Naród musi zawsze wychodzić z założenia, iż politycy i rząd jego nie będzie bezinteresownym zastępcą interesów narodu. Naród powinien się obawiać, iż jego reprezentanci będą w ten lub inny sposób służyli więcej swoim interesom, niż interesom narodu. Także Wilson podnosi z naciskiem, „iż cała konstytucja amerykańska wychodzi z zasady, że naród nie może mieć zaufania do swych posłów i do innych urzędników i funkcjonariuszy narodu“. Wyrazem tego braku zaufania jest w Ameryce tworzenie wszędzie dwóch izb, z których jedna kontroluje drugą, dalej prawo weta prezydenta republiki, a względnie gubernatorów przeciwko uchwałom parlamentu, następnie niesłychanie obszerne prawa sądów, a nareszcie bezpośrednie prawa polityczne ludowe. W Szwajcarii wyraża się ten brak zaufania do różnych dygnitarzy w wielu przepisach konstytucji, najdobitniej jednak w nadzwyczajnie szerokim zakresie politycznych praw ludowych. Rozumie się samo przez się, iż ten brak zaufania, wyrażający się zresztą w całej teorii Montesquieu'go o podziale władz, musi stanowić podstawę zasadniczą także naszego projektu konstytucji. Także w naszych stosunkach ma zastosowanie

powszechna zasada, iż ten, kto ma władzę, jest zawsze wystawiony na pokusę nadużywania tej władzy. By przeszkodzić nadużywaniu władzy przez różne organa naczelne narodu, muszą organa te wzajemnie się kontrolować, naród zaś musi mieć możliwość wykonywania bezpośredniej kontroli nad tymi organami. Zobaczymy, iż w państwie jednolitem byłoby to niemal niemożliwem.

II. Względy na prawa ludowe w dziedzinie ustawodawczej. Gdyby Polska była państwem jednolitem, nie mogłyby być prawa ludowe większe, aniżeli we Francji. W części pierwszej przekonaliśmy się, iż bezpośredni udział ludu w wykonywaniu najwyższej władzy państwowej jest tem więcej ograniczony, im większe jest dane państwo. Polska będzie liczyła, jak już zaznaczyliśmy, przeszło 25 milionów mieszkańców. Gdyby Polska była jednolitem państwem, mógłby naród posiadać li tylko prawo wyboru parlamentu, a całą inną władzę musiałby porучić temu parlamentowi. Innemi słowy panowałyby u nas te same stosunki co we Francji, a wyniki tego stanu rzeczy byłyby z pewnością gorsze aniżeli we Francji, jeżeli zważymy, iż masy naszego narodu nie są ani tak majątne, ani tak wykształcone i politycznie wyrobione, jak naród francuski.

Gdyby Polska była państwem jednolitem, nie mogłoby u nas być ani mowy o referendum ludowem. Przedewszystkiem byłoby nasze państwo zbyt wielkie, by można uczynić próbę kontrolowania uchwał parlamentu przez referendum ludowe. Dalej daliśmy wprawdzie alfabetom prawo wyborcze, mimo to nie miałyby sensu dać tym masom analfabetów prawo głosowania nad ustawami, których nawet czytać nie umieją. Wybór polega na tem, iż wyborca wybiera męża swego zaufania, który naogół stoi na wyższym stopniu wykształcenia, niż wielka masa wyborców. Wychodząc z tego założenia niema w tem żadnej wewnętrznej sprzeczności, iż analfabeci prawo wyborcze posiadają. Zupełnie inaczej miałaby się rzecz, gdybyśmy masom analfabetów chcieli dać prawo referendum ludowego. Celem referendum jest, by wyborca kontrolował działalność posłów przez siebie wybranych, kontrolę tę musi wykonywać sam wyborca, a może to czynić tylko pod warunkiem, iż umie przynajmniej czytać. Niemożliwość zaprowadzenia w Polsce referendum jest tak wielka, iż nie możemy nawet myśleć o tem, by choćby tylko konstytucja naszego państwa była przez referendum ludowe zatwierdzoną. A przecież powinienby w republice naród posiadać co najmniej prawo bezpośredniego uchwalania swojej konstytucji i wszelkich jej zmian.

Ale także prawo inicjatywy jest w Polsce jednolitej praktycznie niemożliwem. Gdybyśmy byli bardzo liberalni, mogliśmy prawo inicjatywy ludowej przyznać liczbie wyborców, stanowiących około 5% ogółu wyborców w państwie. Z tego wynika, iż trzeba by zebrać co najmniej $\frac{1}{2}$ miliona podpisów, by móc wystąpić z inicjatywą.

Jeżeli jednak referendum i inicjatywa ludowa w całej Polsce są niemożliwe, i wykluczone, to z drugiej strony należałoby je wprowadzić w częściach Polski, przodujących w rozwoju kulturalnym i poli-

tycznym. Czyż miałby lud Śląska albo Wielkopolski być pozbawiony prawa referendum lub prawa inicjatywy dlatego, że największa część wyborców we wschodnich częściach państwa nie umie ani czytać, ani pisać? Mądrość polityczna nakazuje nam urzeczywistnić bezpośrednio rządy ludowe w tych częściach Polski, gdzie to jest możliwe. Natomiast nie możemy i nie powinniśmy tego czynić tam, gdzie stosunki na to obecnie jeszcze nie zezwalają. W miarę, jak lud tych dzielnic obecnie zacofanych, będzie postępował w rozwoju kulturalnym i politycznym, będzie można stopniowo rozszerzać zakres bezpośrednich praw ludowych. Ogromną stroną dodatnią ustroju ziemskiego jest właśnie to, iż umożliwia on dostosowanie ustroju konstytucyjnego do kolosalnych różnic między poszczególnymi częściami Polski. Tak samo umożliwia ustrój ziemski stopniowy rozwój polityczny części zacofanych i to jest jego dalszą stroną dodatnią.

III. Względy na prawa ludowe w dziedzinie administracyjnej. Gdyby Polska była państwem jednolitem, musiałyby być prawa ludowe w dziedzinie administracji tak samo minimalne i nikłe, jak we Francji. Ale mógłby zarzucić ktoś, iż konsekwencją tą nie musiałaby nastąpić, ponieważ istnieją państwa jednolite, w których lud ma bardzo znaczny udział w wykonywaniu władzy administracyjnej. Wypadek ten zachodzi zwłaszcza w Anglii. Anglja jest mianowicie państwem jednolitem, ale administracja jest tutaj zupełnie zdecentralizowana. Władze państwowe administracyjne istnieją tylko w Londynie, na prowincji zaś istnieją tylko władze gminne i władze hrabstwa, wybrane przez lud w powszechnem, równem i bezpośredniem głosowaniu. Władze te sprawują niemal całą administrację państwową i nie podlegają przytem z reguły nadzorowi państwowych władz administracyjnych, owszem podlegają z zasady tylko nadzorowi sądów państwowych. System tak daleko idącej decentralizacji jest możliwy w Anglii dlatego, ponieważ w Anglii parlament centralny pilnie przestrzega praw ludu, a nie myśli o przelaniu władzy administracyjnej w ręce ministrów, od większości parlamentarnej zawisłych. U nas nie byłby parlament tak powściągliwym. Podczas, gdy stronnictwa angielskie odznaczają się swem umiarkowaniem, swą ideowością i bezinteresownością, należy się obawiać, iż u nas będziemy posiadali stronnictwa tego rodzaju jak np. we Francji i w Galicji. Stronnictwa te będą oczywiście na władzę zachłanne, będą dążyły do poddania administracji w całym państwie ministrom zależnym od siebie, nie dopuszczą więc ludu do sprawowania władzy administracyjnej. Usunąć tę ewentualność można tylko, budując Polskę jako państwo federacyjne. W wypadku tym będzie każda ziemia stanowiła silnie skonsolidowaną jednostkę, która będzie miała dosyć siły, by stawić skuteczny opór pożądlivościom panujących w parlamencie stronnictw. W naszych stosunkach można sobie Polskę pomyśleć jako scentralizowane państwo, despotycznie przez stronnictwa parlamentarne rządzone, albo jako federację ziem. Nie można sobie natomiast Polski pomyśleć jako jednolitego państwa ze zdecentralizowaną administracją.

IV. **Względy na utrzymanie siły i potęgi państwa.** Nietylko praca ludu i jego wolność polityczna domagają się ustroju ziemskiego, ale także wzgląd na utrzymanie siły i potęgi państwa, tudzież na utrzymanie spokoju i porządku w państwie.

Przedewszystkiem należy tutaj zaznaczyć, iż lud sam może w ziemiach daleko łatwiej utrzymać porządek, niż w całym państwie. Jeżeli wybrańcy narodu i władze źle gospodarują, spostrzeże to ludność znacznie prędzej wtenczas, jeżeli chodzi o sejm ziemski i władzę ziemską, niż jeżeli chodzi o Sejm państwowy i o władzę centralną. Skutki złej gospodarki organów ziemskich dadzą się od razu odczuć obywatelom, natomiast staje się zła gospodarka w centrum państwa widoczną ogółowi obywateli bardzo późno i zwykle dopiero wtenczas, gdy nie można już złemu zaradzić. W ziemi znają się ludzie wzajemnie, jeden może drugiemu patrzeć na palce. W dużym państwie scentralizowanym jest taka kontrola niemal niemożliwą. Ale chociażby nawet obywatel spostrzegł, iż w państwie źle się dzieje, to przecież nie może temu z reguły zaradzić, usunięcie złego wymaga bowiem stworzenia potężnej organizacji, obejmującej całe państwo, a powstanie takiej organizacji wymaga niesłychanie dużo czasu i energii. Jeżeli natomiast zła gospodarka organów ziemskich da się obywatelom we znaki, mogą oni daleko łatwiej zorganizować się, pobudzić opinię publiczną, pociągnąć winnych do odpowiedzialności i uzyskać wpływ decydujący na ustawodawstwo i na administrację ziemską. Ustrój ziemski przyspieszy bardzo znacznie powstanie zorganizowanych stronnictw politycznych, a nie będzie to poważniejszą szkodą dla państwa, iż stronnictwa te będą miały bardzo często zabarwienie lokalne. W jak wysokim stopniu ustrój ziemski pobudza energję polityczną obywateli wynika z porównania Francji i Szwajcarii. We Francji czują poszczególni obywatele zupełną swą bezsilność polityczną wobec mas wyborców całej Francji, zniechęcenie i apatja ogarniają zwłaszcza sfery intelektualne, tonące w masie wyborców. Natomiast biorą w Szwajcarii wszystkie klasy społeczeństwa jak najżywszy udział w życiu politycznem. Szwajcarzy wyjaśniają tę różnicę tem, iż w Szwajcarii łatwo w małych kantonach jednostkom świątłym i energicznym uzyskać wpływ bardzo miarodajny, podczas gdy we Francji jest to niemal niemożliwem.

V. **Dodatni wpływ ustroju ziemskiego na skład Sejmu Państwowego.** Ustrój ziemski wpłynie dalej nadzwyczajnie dodatnio na skład Sejmu Państwowego i Rządu Państwowego.

Jeżeli w Polsce będziemy mieli ustrój ziemski, będziemy posiadali jeden Parlament Centralny i około 70 sejmów ziemskich. Sejm Narodowy Polski powinienby się według naszego projektu składać z dwóch izb: z Senatu i z Izby poselskiej. Do Senatu wybierałaby każda ziemia po dwóch senatorów. Senat składałby się więc z około 140 senatorów. Izba poselska składałaby się z 400 posłów wybranych bezpośrednio przez ogół wyborców. Jeden poseł przypadałby okrągło na 70.000 mieszkańców. Ogólną liczbę posłów podzielonoby między poszczególne ziemie w stosunku do liczby ludności teje. Każda zie-

mia miałyby według naszego projektu sejm ziemski i rząd ziemski. Sejm ziemski mógłby być w ziemiach, przodujących wykształceniem ogólnym i politycznym wyborców, jednoizbowy, w ziemiach tych należałoby bowiem wprowadzić referendum ludowe, lud sam wykonywałby więc kontrolę nad izbą poselską. W ziemiach tych liczyłaby Izba poselska okrągło 100 osób. W ziemiach mniej wykształconych nie można by na razie wprowadzić referendum, ziemie te powinnyby mieć Sejm dwuizbowy, składający się z Senatu i z Izby poselskiej. Senat liczyłby w ziemiach tych około 50, Izba poselska około 100 członków. W całej Polsce wynosiłaby liczba posłów i senatorów ziemskich około 9.000.

Rządy ziemskie składałyby się z kolegów liczących najmniej 5, a najwyżej 9 członków. W całej Polsce byłoby około 500 członków Rządów ziemskich. Członków Rządu ziemskiego wybierałby lud bezpośrednio w ziemiach przodujących w rozwoju kulturalnym, w innych ziemiach wybierałby ich Sejm ziemski. W jednym i w drugim wypadku obowiązywałaby przy wyborach zasada proporcjonalności. Wskutek tego składałyby się Rządy ziemskie z reprezentantów wszystkich ważniejszych stronnictw politycznych, byłyby więc Rządami Narodowymi a nie partyjnymi. Sprawowanie Rządów przez kolegja międzypartyjne dałoby w ziemiach bardzo dobre wyniki, jak tego dowodzi przykład Galicyjskiego Wydziału Krajowego, składającego się także z reprezentantów różnych stronnictw. Dodajemy, iż w Galicji funkcjonowały Rady i wydziały powiatowe pod względem politycznym mieszane, na ogół lepiej aniżeli Rady i Wydziały, w których jedno stronnictwo stanowczą posiadało większość. Wspólna praca wybitnych członków różnych stronnictw w Rządzie ziemskim przeniosłaby się niebawem na Sejm ziemski, stamtąd zaś mogłaby się przenieść niebawem i do Sejmu Narodowego. Instytucje ziemskie stałyby się w ten sposób szkołą życia politycznego w Polsce, podobnie jak samorząd angielski jest najlepszą szkołą dla młodych polityków w Anglii.

Gdyby Polska była państwem jednolitem, wtenczas przeważaliby w Sejmie Narodowym politycy zawodowi, a zręczni agitatorowie ludowi, bohaterowie pięknie brzmiącego frazesu, lub mistrze w tumanieniu ludu, dominowałiby stanowczo w izbie. Zupełnie inaczej miałyby się rzecz po wprowadzeniu ustroju ziemskiego. Wyborcy mogą posłów do Sejmu ziemskiego daleko intensywniej kontrolować. W Sejmie ziemskim daje się daleko łatwiej odróżnić pszenicę od plewy. Najtężsi członkowie sejmów ziemskich będą posiadali najlepsze szanse przy wyborach do Sejmu Narodowego. Podobnie wybieranoby senatorami do Sejmu Narodowego bardzo często zasłużonych członków rządu ziemskiego. Dobór członków rządów ziemskich będzie naogół niezły. Rozumie się samo przez się, iż zwłaszcza z początku będą czasem wybierani członkami rządu ziemskiego także ludzie mniej wartościowi, krzykacze lub frazesowicze. Niezdolność zupełna tego rodzaju ludzi staje się jednak dość szybko dla wszystkich widoczną. Mężowie tacy nie będą więc mogli liczyć na wybór ponowny. Natomiast mogą zdolni członkowie rządu ziemskiego liczyć na ponowny wybór tem pewniej, iż

wskutek proporcjonalności wyboru zmiany w składzie politycznym rządu ziemskiego będą mimo perjodycznego wyboru minimalne. Bardzo dużo z takich członków rządu ziemskiego będzie członkami Senatu Narodowego lub też posłami do Sejmu Narodowego. Ludzie tego rodzaju podniosą bardzo znacznie poziom izb narodowych. Od członków rządu ziemskiego oczekuje lud pracy pożytecznej, a nie pięknych słów. Członkowie ci będą posiadali bardzo dużo niezbędnych dla ustawodawców wiadomości z dziedziny administracji, ich ambicją będzie tworzyć coś pożytecznego dla ludności, która ich wybrała i nad którą rządzą sprawują. Skład polityczny Sejmu Narodowego będzie więc przy ustroju ziemskim daleko lepszy.

Ale także skład narodowy Sejmu będzie znacznie lepszy. Senat będzie się składał, jak już zaznaczyliśmy, z senatorów wybranych przez ziemię, po dwóch z każdej. Największa część ziemi będzie miała stanowczą większość polską, wskutek tego będzie też żywioł polski posiadał w senacie większość przygniatającą. Gdyby w izbie poselskiej elementy obco-narodowe uzyskały dzięki poparciu części posłów polskich, decydujący wpływ polityczny, mogłyby Senat skutecznie przeciwdziałać wyzyskiwaniu tego wpływu na niekorzyść narodu polskiego.

VI. Ujemny wpływ ustroju centralistycznego na administrację, a dodatni wpływ ustroju ziemskiego na administrację ziemską. Gdyby Polskę zorganizowano jako państwo jednolite, przedstawiałaby się organizacja rządu mniej więcej w sposób następujący:

Na czele państwa stałby prezydent, wybrany albo przez Sejm Narodowy, albo przez sam naród. System szwajcarski, według którego najwyższą władzą i naczelnikiem państwa jest jedno i to samo kolegium przez parlament wybrane, jest w państwie jednolitem politycznie niemożliwe. Gdyby prezydenta republiki polskiej wybierał lud, byłby możliwy albo wybór bezpośredni albo pośredni. Bezpośredni wybór prezydenta w powszechnem głosowaniu ludowem uważamy za niemożliwy, posiadamy bowiem zbyt dużo stronnictw politycznych, przy wyborze prezydenta rozstrzelilyby się więc głosy nadzwyczajnie. Gdyby wybrany był ten, kto w pierwszym głosowaniu osiągnął największą ilość głosów, wtenczas zależałby wynik wyborów zwykle od wypadku. Oprócz tego byłby dość częsty wybór prezydenta, za którymby się oświadczyła tylko $\frac{1}{3}$ lub $\frac{1}{4}$ narodu. Prezydent taki nie miałby należytego autorytetu moralnego. Gdyby przy wyborze prezydenta wymagano **bezwzględnej** większości głosów, byłby prezydent zwykle wybrany dopiero w głosowaniu ściślejszem. Głosowania tego nie można by oczywiście powtarzać kilka razy, co najwyżej możnaby naród dwa razy do urny prowadzić, wskutek tego musiałby wnet po pierwszym głosowaniu być zarządzony wybór ściślejszy. Do wyboru tego dopuszczanoby tylko dwóch kandydatów, którzy przy pierwszym wyborze otrzymali względnie najwięcej głosów. Wobec braku silnych stronnictw politycznych, w kraju naszym decydowałby więc zwykle przypadek, którzy dwaj kandydaci dochodziliby do ściślejszego wyboru.

Gdyby prezydent republiki był wybierany pośrednio przez lud,

wtenczas możnaby oczywiście powtórzyć wybór ściślejszy kilkakrotnie, wybrany prezydent miałby więc za sobą przynajmniej formalnie więcej, niż połowę narodu, a wybór jego nie byłby tak zależny od czystego przypadku. Prezydent w ten sposób przez lud wybrany miałby w każdym razie większy autorytet wobec parlamentu, aniżeli prezydent, wybrany przez obie izby Sejmu Narodowego. Przykład Francji poucza bowiem, iż prezydent wybrany na sposób francuski, jest czystą dekoracją. Pamiętać jednak należy, iż gdyby prezydent pośrednio przez naród wybrany skupił na sobie bardzo znaczną większość, co wobec zmienności i nastrojowości mas, politycznie niewyrobionych, nie jest wykluczonem, wtenczas mógłby bardzo łatwo w drodze zamachu stanu przemienić republikę na monarchję, mógłby włożyć sobie koronę na głowę.

Z przytoczonego właśnie co powodu należy oczekiwać, iż w Polsce jednolitej wybierałby prezydenta republiki obie izby. Jest rzeczą jasną, iż w wypadku tym nie miałby u nas prezydent republiki żadnego znaczenia, czynnikiem jedynie panującym byłby parlament. Rządy w państwie byłyby rządami czysto partyjnymi na wzór francuski. Takie rządy partyjne musiałyby jednak u nas wyrządzić państwu jeszcze większe szkody, aniżeli we Francji.

Przedewszystkiem należy pamiętać, iż państwo nasze dopiero się buduje. Z tego powodu potrzebujemy starszego rządu, potrzebujemy na czele rządu mężów, posiadających wielką znajomość rzeczy i wielkie zdolności organizacyjne. Rządy partyjne mężów takich nam nie dadzą. Zasadą rządów partyjnych jest bowiem, iż teki ministerjalne rozdziela się nie według fachowych zdolności kandydatów, ale ze względów czysto politycznych otrzymują teki często ludzie zupełnie na rzeczy się nieznający, figuranci, którzy na swoim stanowisku niczego dobrego zdziałać nie potrafią, mogą jednak bardzo dużo zaszkodzić. Nie ulega wątpliwości, iż poziom naszego Sejmu Narodowego będzie, jeżeli Polska będzie państwem jednolitem, znacznie niższy, aniżeli poziom parlamentu francuskiego. Wskutek tego będą jednak rządy parlamentarne u nas znacznie więcej szkodliwe, niż we Francji. We Francji byłoby objęcie teki ministerjalnej przez notorycznego analfabetę niemożliwe, u nas, gdzie większość wyborców nie umie ani czytać ani pisać, nie jest to bynajmniej wykluczone. Dalej będą u nas zmiany gabinetów ministerjalnych odbywały się jeszcze częściej, niż we Francji, a zmiany te ciągle rozstroją także administrację prowincjonalną znacznie więcej, aniżeli we Francji. Gdyby natomiast Polska utrzymała ustrój ziemski, miałaby każda ziemia rząd dość stały, od parlamentu centralnego niezawisły. Ten rząd ziemski byłby w ziemiach, przodujących w rozwoju kulturalnym, z reguły wcale dobry. W innych ziemiach byłby gorszy, naogół stałaby jednak administracja ziemska niemal wszędzie ponad poziomem administracji państwowej, systematycznie przez parlament ze względów politycznych rozstrajanej.

VII. **Dodatni wpływ ustroju ziemskiego na administrację centralną państwa.** Powyżej zaznaczyliśmy, iż Polska centralistyczna musia-

laby mieć rząd partyjny od parlamentu zależny, co by miało skutki nader oplakane. Gdyby natomiast Polska miała ustrój ziemski, możnaby się zupełnie obyć bez rządów parlamentarnych. Teoretycznie możnaby Polskę, sfederalizowaną zorganizować albo według amerykańskiego systemu prezydjalnego, albo też według szwajcarskiego systemu dyrektorjalnego. W ziemiach naszych były władze wykonawcze zorganizowane według systemu dyrektorjalnego, to też zdawałoby się, iż konsekwencja wymagałaby, by zorganizować także centralną władzę narodową według tego samego systemu. Przeciwno temu przemawiają atoli względy następujące:

1) Polityka każdego państwa zwłaszcza w położeniu tak ekspozycyowanym jak nasze, musi być konsekwentną. Kurs zygzakowaty, wynikający z braku zdecydowanej woli u kierujących mężów stanu, musiałby narazić państwo na zbyt wiele niebezpieczeństw. Otóż w naszych warunkach nie posiadamy żadnych gwarancji, iż władza kolegjalna, kierująca polityką państwa, nie będzie cierpiała na chroniczny brak zdecydowanej konsekwentnej woli. Niebezpieczeństwo to zachodzi wprawdzie także w ziemiach, gdzie sprawowanie najwyższej władzy poruczyliśmy również władzom kolegjalnym. Każdy jednak przyzna, iż brak konsekwentnej polityki w ziemi nie będzie miał ani dla niej, ani dla całego państwa skutków tak fatalnych, jak brak woli i brak konsekwencji w polityce zagranicznej, wojskowej, wogóle w centralnej administracji państwa, której powierzyliśmy najważniejsze sprawy narodowe.

2) Rząd centralny musi składać się z ludzi, umiających pracować wspólnie bez wzajemnego hamowania się, bez uniemożliwiających intensywniejszą pracę kłótni i tarć. Rząd narodowy może pracować w ten sposób w społeczeństwach dojrzałych, które wiedzą, iż polityka polega na wspólnej pracy państwowej ludzi różnych przekonań politycznych. W Szwajcarii wybiera się członków rady związkowej bezwzględna większość głosów. Stronnictwa większości mogłyby więc majoryzować mniejszość, nie czynią tego jednak i wybierają także członków mniejszości. Oczywiście wybiera się członkami rady związkowej tylko ludzi zdolnych do wspólnej pracy z ludźmi innych przekonań politycznych. Gdybyśmy u nas chcieli stworzyć radę związkową na wzór szwajcarski, musielibyśmy wybierać członków tej rady w głosowaniu proporcjonalnem. Gdyby bowiem przy wyborach decydowała zasada większości, nie dopuszczałaby z pewnością większość mniejszości do rady. Wybór proporcjonalny ma jednak tę stronę ujemną, iż każde ze stronnictw przy wyborze swojego członka do rady związkowej może postępować zupełnie samodzielnie, wskutek czego możliwy byłby wybór ludzi niezdolnych do owocnej pracy wspólnej. Jeżeli wypadek taki zajdzie w ziemi, to wynikające stąd szkody nie grożą jeszcze takim niebezpieczeństwem, jak gdyby wypadek ten zaszedł w centralnej władzy państwowej.

Z powodów wyluszczonej uważamy u nas za możliwy, o ile chodzi o rząd centralny, tylko system **prezydjalny**. Na czele republiki

stałby prezydent, wybrany w głosowaniu pośrednim przez sam naród, nie przez parlament. Gdyby w ten sposób wybrano prezydentem człowieka bardzo wielkiej popularności, nie będzie on mimo to mógł marzyć o koronie dla siebie i dla swej rodziny. Ustrój ziemski zabezpiecza bowiem znakomicie republikę od zamachów monarchicznych. Wybrany pośrednio przez lud prezydent republiki miałby pewien autorytet także wobec parlamentu, mógłby więc przeciwdziałać nadużywaniu państwa przez większości parlamentarne. Prezydent republiki mógłby wogóle u nas odgrywać taką samą rolę, jaką odgrywa prezydent Stanów Zjednoczonych, a to zwłaszcza wtenczas, gdyby miał on oparcie o senat, składający się z wpływowych i zasłużonych polityków, cieszących się zaufaniem narodu. Oczywiście zachodzi niebezpieczeństwo, iż także prezydent republiki może uprawiać rządy partyjne. By zmniejszyć to niebezpieczeństwo, należy ograniczyć władzę prezydenta tak, by nie mógł on usuwać urzędników z urzędu z pobudek natury politycznej, dalej należy parlamentowi zastrzec prawo kontrolowania prezydenta, tudzież prawo stawiania go w stan oskarżenia, następnie należy powierzyć sądowi nadzór nad legalnością administracji państwowej, a nareszcie należy przeprowadzić zasadę, iż administrację w sprawach narodowych wykonywują zwykle władze ziemskie pod nadzorem prezydenta, ale przecież w pewnej niezależności od niego.

Zdawałoby się, iż gdyby Polska otrzymała ustrój ziemski, nie byłyby rządy parlamentarne dla państwa tak niebezpieczne, jak przy ustroju scentralizowanym. Zdanie to jest tylko w części słuszne. Gdyby Polska miała ustrój ziemski, nie mogłyby partyjne rządy parlamentarne dezorganizować administracji ziemskiej. Natomiast należałoby się obawiać, iż centralny rząd parlamentarny byłby rządem bardzo słabym, niezdolnym do prowadzenia polityki państwowej według zgóry wytkniętej, konsekwentnej linii politycznej. Na straży jednolitości polityki państwowej nie mógłby bowiem stać w wypadku tym prezydent republiki, istota rządów parlamentarnych polega bowiem na tem, iż Naczelnik Państwa nie ma decydującego wpływu politycznego, który przysługuje jedynie gabinetowi. W Anglii, gdzie mamy rządy parlamentarne, stoi na straży jednolitości polityki państwowej prezydent ministrów. Nasz prezydent ministrów nie mógłby tej funkcji pełnić, wobec rozstroju, panującego w naszych stronnictwach politycznych i w większości parlamentarnej, byłby bowiem prezydent ministrów pozbawiony także większego wpływu politycznego. Wobec tego, musiałyby jednak rządy parlamentarne mieć u nas te same strony ujemne, któreśmy powyżej wyszczególnili pod 1) jako stronę ujemną systemu dyrektorjalnego.

VIII. Ustrój ziemski jako asekuracja przeciwko nagłym przewrotom. Skoncentrowanie całego życia politycznego w jednym centrum naraża państwo na szereg niebezpieczeństw. Przedewszystkiem ułatwia bardzo skoncentrowanie wszelkich nerwów ustroju państwowego w jednej stolicy wszelkie przewroty polityczne, wystarczy bowiem zawładnąć

centrum, by stać się panem całego państwa. Fatalny wpływ stolicy na rozwój polityczny państwa wystąpił szczególnie wybitnie kilkakrotnie we Francji, a ostatnio także w Rosji. Natomiast utrudnia ustrój ziemski bardzo znacznie wszelkie zamachy stanu, wszelkie wywrotowe machinacje. By zawaładnąć państwem federalistycznym, nie wystarczy zdobyć centrum, ale trzeba sobie poddać także ziemie, co w każdym razie wymaga sporo czasu.

Dalej należy zaznaczyć, iż ustrój ziemski rozbija walkę o władzę w państwie na kilkadziesiąt centrów, czyni ją wskutek tego mniej gwałtowną i mniej dla państwa groźną. Nareszcie nie daje posiadanie najwyższej władzy państwowej w państwie sfederalizowanym takiej wszechwładzy, ponieważ ziemie dzierżą przeważną część władzy państwowej, a władze ziemskie rozporządzają największymi beneficjami tej władzy. Wskutek tego staje się walka o władzę centralną w państwie federacyjnym, mniej ponętną, aniżeli w państwie jednolitem i scentralizowanym.

IX. Ustrój ziemski, jako najskuteczniejszy środek przeciwko wszechwładzy biurokracji. W Polsce scentralizowanej rozwinęłaby się, podobnie jak we Francji, bardzo bujnie biurokracja, a wpływ biurokracji byłby u nas jeszcze większy, niż we Francji, a to dlatego, ponieważ nasi ministrowie będą mieli zwykle jeszcze mniej kwalifikacji fachowych, aniżeli francuscy. Natomiast ułatwi ustrój ziemski utrzymanie biurokracji w karbach należnych. Tak naczelnik państwa, jak i rządy ziemskie będą mianowicie pochodziły z wyborów, wskutek czego będzie administracja nasza mniej więcej w ten sposób zorganizowana, jak w Anglii, gdzie wybrani przez ludność laicy administracją kierują, używając przy tem pomocy zawodowo wykształconych urzędników. Laicy ci są czynnikiem inicjatywy, utrzymującym harmonję między ludnością a władzami, podczas gdy urzędnicy zawodowi reprezentują wykształcenie fachowe i techniczne, doświadczenie administracyjne i rutynę biurową. Rozumie się samo przez się, iż urzędnicy ci powinni być z reguły stale mianowani, perjodyczne zmienianie urzędników zależnie od zwycięstwa wyborczego tego lub innego stronnictwa, musiałyby już w samej konstytucji być wykluczone.

X. Dalsze strony dodatnie ustroju ziemskiego. Na rzecz ustroju ziemskiego przemawiają nareszcie względy następujące:

1) Na kresach naszego państwa będą mieszkały prawdopodobnie odłamy innej narodowości, a siła liczebna tych odłamów może być w całej Polsce wcale dużą. Wynikające stąd trudności może względnie łatwo pokonać ustrój ziemski. Ustrój ten sprawi, iż także te narody obce nie będą miały uczucia, iż pozostają pod cudzem panowaniem, będą się bowiem rządziły same i będą brały udział w ogólnych wolnościach politycznych narodu polskiego, co ich do Polski tem silniej przywiąże. Natomiast zachodziłoby przy ustroju centralistycznym niebezpieczeństwo, iż te elementy obco-narodowe czułyby się krzywdzo-

nemi, a uczucie to, chociaż może zupełnie nieuzasadnione, psułoby ich stosunek do państwa.

2) Ustrój jednolity dla całej Polski oznacza rujnowanie i rozstrajanie dojrzałych części Polski przez części zacofane. Wprawdzie twierdzą niektórzy, iż obecność posłów z więcej kulturalnych części państwa w sejmie narodowym wystarczałaby, by uczynić sejm narodowy i rząd narodowy ciałem dobrze zharmonizowanym, a wskutek tego silnem. Twierdzenie to nie jest niestety trafne. Jak w życiu, tak i w polityce psuje złe towarzystwo najlepsze obyczaje. W znacznych częściach naszego państwa nie ma ludność zupełnie poczucia obowiązku wobec państwa; poczucie to bowiem za czasów panowania zaborców zupełnie powstać nie mogło. Ludność uważa często państwo za potęgę wrogą, przeciwko której się bronić należy i na rzecz której najmniejszej ofiary ponosić nie warto. Gdyby Polska była krajem jednolitym, wtenczas stałoby się to zapatrywanie wkrótce w całej Polsce panującym, okolice z ludnością więcej postępową i rozumniejszą nie chciałyby bowiem przez dłuższy czas dźwigać głównych ciężarów w państwie na rzecz prowincji zacofanych. Jeżeli natomiast każda ziemia za siebie odpowiada, przekona się lud ziem zacofanych bardzo szybko, iż państwo nie może tylko dawać praw, lecz iż wymaga także obowiązków, których na innych zwalać nie można. Wtenczas przyzwyczają się także te okolice, względnie dość szybko, do wypełniania obowiązków obywatelskich.

XI. Zarzuty przeciwko ustrojowi ziemskiemu. 1) Przeciwko ustrojowi ziemskiemu podnosi się przedewszystkiem zarzut, iż rozrywa on rzekomo jedność narodową. Dość powszechna jest przyjęta także przez nas opinja nietylko, iż należy połączyć wszystkie części ojczyzny podzielone przez obcą przemoc w jedno potężne państwo, ale także opinja, iż może to najlepiej nastąpić przez utworzenie jednolitego państwa scentralizowanego. Opinja taka jest z gruntu fałszywa. Najsilniejszą podstawą potęgi państwa jest miłość obywateli do wspólnej ojczyzny, a miłość ta będzie tem większa, im większą wolność, im lepszy porządek, im większe bezpieczeństwo państwo dać ludności będzie w stanie. Cel ten osiągniemy daleko łatwiej przy ustroju ziemskim. Gdybyśmy stworzyli państwo scentralizowane, narazilibyśmy się na anarchję, trwającą może kilkadziesiąt lat, a anarchja ta osłabiłaby nasze państwo, tak, iż bylibyśmy wydani na pastwę pożądlivości naszych sąsiadów. Iż ustrój federacyjny nie rozrywa jedności narodowej, tego najlepszym dowodem jest Szwajcarja i Stany Zjednoczone. Tutaj było poczucie narodowe ludności lat temu 80 daleko słabsze, aniżeli jest ono u nas obecnie; a Wilson zaznacza, iż jeszcze przy wydaniu konstytucji z r. 1787 narodu amerykańskiego nie było. Poczucie ogólno-narodowe rozwinęło się dopiero po przyjęciu konstytucji federacyjnej w siłę wszechpotężną, spajającą nawet różnonarodową ludność Szwajcarji tak silnie, iż państwo to zdołało przejść przez ogniową

próbę wojny światowej. Takie same skutki dodatnie miałyby ustroj ziemski i u nas.

2) Jako zarzut przeciwko ustrojowi ziemskiemu można przytoczyć, iż ziemie z ludnością bardzo zacofaną, byłyby bardzo źle administrowane. Ludność, która dotychczas żadnych praw politycznych nie posiadała, a której obecnie nada konstytucja bardzo daleko idące prawa polityczne, musi swoje niewyrobienie polityczne drogo opłacić. Zacofanie ludności musi się odbić w zacofaniu ustawodawstwa i w rozstroju administracji ziemskiej. Otóż należy zaznaczyć, iż niebezpieczeństwu temu można w części zapobiec przez dostosowanie przepisów konstytucji do szczególnych warunków ziemi. Wtenczas można przypuszczać, iż okres takiego rozstroju w ziemiach zacofanych trwałby z reguły bardzo krótko. Tam, gdzieby przy pierwszych wyborach lud wybrał niezdolnych i niegodnych mężów posłami, a gdzieby ci mężowie wybrali rząd ziemski niezdolny do należytego sprawowania swych obowiązków, odczuliby lud bardzo prędko skutki takiego wyboru. Wyborcy spostrzegliby niebawem, iż wybrani przez nich mężowie nie mogą sprostać obowiązkowi, na nich ciężącym i przy najbliższych wyborach wybrałoby ludzi odpowiedniejszych. Z tego powodu byłoby rzeczą wskazaną, by w ziemiach zacofanych wybrano pierwszy sejm ziemski i pierwszy rząd ziemski na czas krótszy, nie przewyższający dwóch lat. Byłyby to lata próby dla wybranych posłów i członków rządu ziemskiego. Dopiero po upływie tych lat, należałoby wybrać sejm ziemski, a względnie członków rządu ziemskiego na normalną ilość lat (4 lub 5). Rozumie się samo przez się, iż konstytucja nasza musi zawierać przepisy, upoważniające centralną władzę państwową do wkroczenia tam, gdzieby doświadczenie wykazało, iż władze ziemskie nie mogą absolutnie podobać swym obowiązkowi, wskutek czego interesy całości narodu lub interesy ziem sąsiednich byłyby na niebezpieczeństwo narażone. Taką interwencję prezydenta rzeczypospolitej w stosunki ziemskie należałoby jednak uważać za ultima ratio, którąby stosowano tylko tam, gdzie nierzęd w ziemi zagrażałby interesom całości, lub sąsiadom.

Należy oczekiwać, iż w wprowadzeniu ustroju ziemskiego mielibyśmy od samego początku szereg ziem, znakomicie administrowanych. W większości ziem panowałyby stosunki znośne, a po upływie krótkiego względnie czasu, dobre. W ziemiach najwięcej zacofanych okazałaby się może konieczność interwencji władzy centralnej, oczywiście tylko na pewien czas, niebawem bowiem i tam ludność stałaby się zdolną do wykonywania samodzielnie rządów ziemskich. Gdyby natomiast Polska była państwem jednolitem, narażalibyśmy całość państwa na dziesiątki lat na rozstrój wewnętrzny.

XII. Widoki realizacji projektowanego ustroju ziemskiego. Projekt wprowadzenia w Polsce ustroju ziemskiego będzie miał bardzo licznych i bardzo wpływowych przeciwników. Przedewszystkiem należy tu wymienić grupy, dążące do przywrócenia w Polsce rządów

monarchicznych. Grupy te będą za republikę centralistycznie zbudowaną w tej nadziei, iż w drodze zamachu stanu uda im się kiedyś wprowadzić monarchję. Naszem zdaniem, należałoby kwestję zasadniczą, czy monarchja, czy republika, rozstrzygnąć teraz na pierwszym sejmie urządzającym i według tego państwo urządzić. Natomiast uważalibyśmy budowanie republiki po to, by potem mogła być obaloną, za rzecz jak najszkodliwszą, narażałoby to nas bowiem na jak najgorsze wstrząśnienia wewnętrzne.

Projekt ustroju ziemskiego będzie dalej zwalczała większość naszej biurokracji; ustrój ten wstrzymuje bowiem rozrost jej liczby i odbierze jej znaczną część znaczenia politycznego.

Przeciwnikiem ustroju ziemskiego będą dalej żydzi, którzy mogą w państwie scentralizowanym odegrać bez porównania większą rolę polityczną, aniżeli w największej części ziem samodzielnych.

Także niektóre grupy socjalne będą wrogami ustroju ziemskiego. Przedewszystkiem należy tutaj wymienić wielki przemysł, będący wszędzie zwolennikiem jak najdalej posuniętej centralizacji, a to dlatego, ponieważ dla wielkiego przemysłu jest wywieranie wpływu na niewielu urzędników, skoncentrowanych w jednym centrum, rzeczą bezporównania łatwiejszą, jak wpływanie na kilkadziesiąt władz we wszystkich częściach państwa. Nie potrzebujemy dodawać, iż uprawnionym interesom wielkiego przemysłu stara się nasz projekt uczynić w pełni zadosyć przez odpowiedni podział władzy państwowej między naród i ziemię.

Zwolennikami ustroju ziemskiego będą niemal wszyscy chłopci i energiczniejsze jednostki wśród ziemian; ustrój ten da im bowiem sposobność wywierania większego wpływu na rządy państwa.

Klasa robotników przemysłowych będzie za ustrojem ziemskim wtenczas, jeżeli podział władzy między naród i ziemię uwzględni jej uprawnione interesa (ustawodawstwo socjalno-polityczne). Pod tym bowiem warunkiem wzmocni ustrój ziemski wpływ polityczny klasy robotniczej bez ujmy dla specjalnych interesów socjalnych tejże.

Najniebezpieczniejszym wrogiem ustroju ziemskiego jest wspomniana już na str. 98 tradycja polityczna, którą naród nasz w ciągu stuletniej niewoli oddychał. Ogół naszej inteligencji i prostaczków myśli kategorjami politycznymi państw rozbiorczych, nie wyobraża on sobie rządu inaczej, jak skoncentrowanego w jednym punkcie i decydującego o wszystkim w państwie według jednego szablonu. Otóż przeciwnikom tego rodzaju przypominamy naszą przeszłość polityczną za czasów Polski niepodległej.

Nasz znakomity historyk, Pawiński, dowodzi w swych dziełach, iż republika polska miała w istocie rzeczy ustrój ziemski, nadzwyczajnie podobny do ustroju dzisiejszych Stanów Zjednoczonych Północnej Ameryki. Już z tego wynika, jak niesłusznem jest twierdzenie, iż Polska 17 i 18 stulecia „stała nierządem“. Rozumie się samo przez się, iż żadne państwo, nawet przez kilka lat samym nierzą-

dem stać nie potrafi. Także w starej Polsce panował nierząd głównie w centralnym sejmie narodowym i w rządzie centralnym. Jeżeli, mimo ten nierząd, Polska mogła tak długo istnieć, należy to przypisywać ustrojowi ziemskiemu. W ziemiach panował przecież jakiś rząd i względny porządek, to też ustroj ziemski zachował Polskę przez dziesiątki lat od natychmiastowej śmierci. Projektując ustroj ziemski, jako podstawę przyszłej konstytucji polskiej, nawiązujemy do naszej dawnej konstytucji, przekształcamy ją w sposób nowożytny, staramy się zwłaszcza o wytworzenie silnej władzy centralnej, będącej w stanie załatwiać należycie najważniejsze sprawy narodowe i mamy nadzieję, iż na tej podstawie zdołamy zabezpieczyć ojczyźnie rozwój względnie najpomyślniejszy.

ROZDZIAŁ III.

Kompetencje narodu z jednej, ziem z drugiej strony.

I. **Względy teoretyczne, decydujące o rozgraniczeniu kompetencji narodu i kompetencji ziem.** W rozdziałach II i III, części pierwszej, podaliśmy szczegółowo, w jaki sposób podzielono w Szwajcarii i w Stanach Zjednoczonych władzę państwową między federację i poszczególne państwa, względnie kantony. W obu federacjach obowiązuje zasada, iż wszystkie sprawy, które nie zostały wyraźnie przekazane federacji, należą do zakresu działania państw poszczególnych. Ta sama zasada obowiązuje także w większości innych państw związkowych, np. w Niemczech i w Australji (art. 51 konstytucji australskiej). Natomiast obowiązuje w Kanadzie (parz art. 91 i 92 konstytucji) zasada, iż poszczególne prowincje są właściwe tylko w sprawach wyczerpująco w konstytucji wyliczonych, we wszystkich innych sprawach jest natomiast federacja kanadyjska kompetentną. U nas byłoby rzeczą niewłaściwą, gdybyśmy chcieli naśladować przykład Kanady, a to z powodów następujących:

Te same przyczyny, które przemawiają za ustrojem ziemskim, przemawiają także za możliwie jaknajwiększem ścieśnieniem kompetencji samej federacji. Im większy jest zakres władzy federacji, tem mniejsza może być wolność narodu, tem większe jest niebezpieczeństwo, wynikające z centralizacji władzy. Wskutek tego musi być kompetencja ziemi zasadą, kompetencja federacji zaś musi być wyjątkiem, dopuszczalnym tylko wtenczas, gdy ważne względy uzasadniają konieczność oddania pewnej sprawy federacji.

Z tego powodu wyliczamy w rozdziale pierwszym projektu konstytucji wyczerpująco kompetencję federacji. Wszystkie inne sprawy zaś pozostają do wyłącznej kompetencji ziem (por. art. 2 projektu).

Pod względem terminologii zanaczamy, iż poniżej będziemy nazywali ogół obywateli, posiadających prawa polityczne w obrębie całego Państwa, „**narodem polskim**“. Natomiast nazywamy ogół obywateli, posiadających prawa polityczne w ziemi, „**ludem ziemi**“. Parlament cały polski nazywamy **sejmem narodowym**, a sprawy, zastrzeżone federacji wszystkich ziem, czyli całemu narodowi, nazywamy **sprawami narodowymi**. Natomiast nazywamy sprawy, zastrzeżone ziemi, **sprawami ziemskimi**. Granicę między sprawami narodowymi, a sprawami ziemskimi oznaczyliśmy według zasad następujących:

1) Zakres spraw narodowych musi być u nas większy, aniżeli zakres spraw, zastrzeżonych federacji w Szwajcarii i Stanach Zjednoczonych. Przedewszystkiem należy zaznaczyć, iż doświadczenie wykazało, iż kompetencje federacji zostały określone w Stanach Zjednoczonych, a w części nawet i w Szwajcarii zbyt ciasno (porównaj str. 28 i nast., 78 i nast.).

Rozwój środków komunikacyjnych, rozwój wielkiego przemysłu i klasy robotniczej wytworzył potrzeby gospodarcze i socjalne, które mogą być zaspokojone tylko przez zastrzeżenie odnośnych spraw narodowi. Dalej należy zaznaczyć, iż państwo nasze będzie obejmowało także ziemie bardzo zacofane, które może nie dorosły do wykonywania tych zadań, jakie na nie konstytucja nałoży. Wskutek tego musi u nas naród posiadać znacznie większe prawa kontroli w stosunku do ziem, niż to ma miejsce w Szwajcarii i w Stanach Zjednoczonych. Nareszcie wymaga potrzeba szybszego zespolenia rozdzielonych wieków niewolą części narodu, oddania niektórych spraw narodowi, a nie ziemiom. Potrzeba ta zachodzi zwłaszcza w dziedzinie sądownictwa.

2) Wilhelm Humboldt, Spencer, Lavelais i inni politycy szkoły liberalnej zaznaczają w swych dziełach, iż z pięciu głównych działów administracji państwowej, tylko cztery działy są bezwzględnie i wszędzie konieczne, a to: administracja spraw zagranicznych, wojskowych, skarbowych i wymiar sprawiedliwości. Każde państwo o trochę wyższym rozwoju kultury musi utrzymywać armję, musi posiadać ciało dyplomatyczne, zastępujące je na zewnątrz, musi utrzymywać sądy, potrzebne celem wymierzania sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych, musi nareszcie posiadać środki finansowe, potrzebne na utrzymanie siły zbrojnej, sądów i dyplomacji. Natomiast nie jest w piątym głównym dziale administracji, t. j. w dziedzinie administracji wewnętrznej działalność państwa z reguły bezwzględnie konieczną, wprost przeciwnie obowiązuje w tej dziedzinie zasada, iż bez oczywistej konieczności państwo w tej dziedzinie niczego czynić nie powinno. W dziedzinie tej powinny potrzeby społeczne być zaspakajane przedewszystkiem przez wolną inicjatywę poszczególnych obywateli lub prywatnych stowarzyszeń tychże. Tylko tam, gdzie działalność ta nie wystarczy do zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, powinny rozwijać swą działalność przedewszystkiem gminy i powiaty, a dopiero w ostatniej linii w dziedzinach, w których nawet działalność gmin

i powiatów potrzeb społeczeństwa zaspokoić nie może, powinno samo państwo wystąpić z własną działalnością.

Ta zasadnicza różnica między pięciu głównymi działami działalności państwowej powinna znaleźć swój wyraz także w projekcie rozgraniczenia spraw narodowych od spraw ziemskich. Projekt nasz wychodzi z założenia, iż sprawy zagraniczne, wojskowe i sądownictwo powinny z zasady należeć do narodu, sprawy administracji wewnętrznej zaś do ziem. Co się tyczy **spraw skarbowych**, należy środki finansowe społeczeństwa podzielić między naród i ziemie w ten sposób, by tak naród, jak i ziemie posiadały środki potrzebne do wykonywania poruczonych im zadań. Rozumie się samo przez się, iż zasady te nie powinny być przeprowadzane bezwzględnie, owszem powinny być dopuszczalne wyjątki tam, gdzie za nimi ważne względy przemawiają.

Przedewszystkiem należy w dziedzinie administracji wewnętrznej przekazać narodowi cały szereg takich spraw, które ze względów ekonomicznych i socjalnych muszą być jednolicie dla całego państwa unormowane. Tam gdzie takie jednolite unormowanie nie jest absolutną koniecznością, powinna mieć miejsce kompetencja ziemi, a to tem więcej, iż dziedziny tej administracji wewnętrznej mają z reguły tę cechę charakterystyczną, iż mogą być załatwione z jak największą korzyścią dla społeczeństwa tylko wtenczas, jeżeli przy załatwieniu są uwzględniane specjalne warunki miejscowe. Powierzenie tych dziedzin administracji ziemiom a nie narodowi, przyniesie więc społeczeństwu korzyść oczywistą. Z drugiej strony należy także w dziedzinie administracji zagranicznej i wojskowej i w dziedzinie sądownictwa powierzyć pewne sprawy wyjątkowo ziemiom.

II. Znaczenie granicy między sprawami narodowymi i ziemskimi w ustawodawstwie i w administracji w ogólności. Rozróżnianie spraw narodowych i spraw ziemskich nie może być przeprowadzone we wszystkich swych konsekwencjach, inaczej bowiem mógłby powstać rozdzwiek między państwem a ziemiami. W szczegółach należy czynić następujące różnice:

1) **W dziedzinie ustawodawstwa** musi być granica między sprawami narodowymi a ziemskimi z zasady bardzo ściśle przestrzegana. W sprawach narodowych należy ustawodawstwo do narodu, a więc do sejmu narodowego. Natomiast należy ustawodawstwo w sprawach ziemskich do ziemi, a więc do sejmu ziemskiego, a względnie do ludu ziemskiego. Ale także ta zasada nie może być przeprowadzona bez wyjątku. I tak przekazuje nasza konstytucja narodowi pewne sprawy, których może sejm narodowy przez dziesięciolecia zupełnie nie unormuje. Jak długo unormowania takiego brak, musi być dopuszczone w pewnych sprawach unormowanie tych spraw przez sejm ziemski. Jeżeli później sejm narodowy sprawę tę unormuje, wtenczas zniesie oczywiście odnośna ustawa narodowa wszystkie sprzeczne z nią przepisy ustaw ziemskich. Ustawy narodowe muszą mieć mianowicie przed ustawami ziemskimi bezwzględne pierwszeństwo (por. art. 4). Rozu-

mie się samo przez się, iż ustawa **narodowa** może zezwolić, by ustawy ziemskie, przepisy pewnej ustawy narodowej uzupełniały lub nawet w pewnych szczegółach zmieniały.

2) Podczas gdy więc ustawodawstwo w sprawach narodowych powinno z zasady przysługiwać sejmowi narodowemu, mają w myśl naszej konstytucji organy ziemskie w bardzo szerokim zakresie prowadzić administrację w sprawach narodowych. Ustawy narodowe mogą wprawdzie z reguły w każdym poszczególnym wypadku oznaczyć, jakie władze mają przepisy danej ustawy wykonywać. Oczywiście mogą ustawy narodowe przekazać wykonanie tych ustaw własnym władzom narodowym. W praktyce będzie jednak wypadek ten tylko wyjątkowo miał miejsce, a to z powodów następujących:

a) Także w niektórych sprawach narodowych należy ustawę w jej wykonaniu dostosować do stosunków miejscowych, cel ten może zaś być lepiej osiągnięty wtenczas, jeżeli przeprowadzenie tej ustawy będzie przekazane władzom ziemskim.

b) Sprawozdanie spraw ziemskich będzie poruczone niemal zawsze władzom ziemskim. Ziemie będą więc posiadały zupełny aparat administracyjny. Gdyby sprawy narodowe miały być zawsze administrowane przez władze narodowe, wtenczas musiałby naród stworzyć we wszystkich częściach państwa swój własny aparat administracyjny. Utrzymywanie podwójnych władz administracyjnych, ziemskich i narodowych, byłoby bardzo kosztowne i prowadziłoby do ciągłych tarć między temi władzami; tarcia te zaś przeszkadzałyby prawidłowemu załatwianiu spraw administracyjnych i osłabiałyby sprawność administracji.

Z wymienionych powodów jest wskazane, by z reguły władze ziemskie sprawowały administrację także w sprawach narodowych, oczywiście pod kierownictwem centralnych władz narodowych. W wypadkach, w których utworzenie osobnych urzędów narodowych dla specjalnych dziedzin administracji (np. urzędy pocztowe i telegraficzne, urzędy cłowe i t. p.) nie komplikuje ustroju administracji, ani też nie powiększa ogółu kosztów administracyjnych przez ludność ponoszonych, można oczywiście tworzyć odrębne władze narodowe. Tak samo jest utworzenie osobnych władz narodowych w tych dziedzinach konieczne, w których musi być administracja prowadzona centralistycznie według jednej woli. Wypadek ten zachodzi np. co do administracji spraw zagranicznych.

W wypadkach, w których władze ziemskie załatwiają sprawy ziemskie, nie wolno im oczywiście naruszać ustaw narodowych. Natomiast nie mogą władze narodowe władzom ziemskim w sprawach ziemskich wydawać nakazów lub zakazów. Władzom narodowym nie wolno się wogóle mieszać w sprawy ziemskie. Od tej zasady dopuszcza jednak konstytucja wyjątki, co do niektórych spraw. Gdyby mianowicie: władze ziemskie okazały się niedołężnymi lub zła wola tychże stała się widoczną i gdyby skutek tego interesa całości, lub

interesa sąsiadów były na szwank narażone, może w pewnych wypadkach centralna władza narodowa zarządzić, co potrzeba, by złemu zaradzić. Oczywiście powinna być taka interwencja narodowa w sprawy ziemskie wyjątkiem, co nasz projekt wyraźnie podkreśla.

Tam, gdzie władza ziemska załatwia sprawy narodowe, powinna stosować się nie tylko do przepisów ustawowych, ale także do zleceń udzielonych jej przez przełożoną władzę narodową. Gdyby władza ziemska sprzeciwiała się w tych dziedzinach nakazom władz narodowych, miałyby władze te prawo stosowania środków zaradczych, przewidzianych w art. 45 projektu naszej konstytucji.

III. Szczegółowe oznaczenie granicy między sprawami narodowymi i ziemskimi. Rozdział pierwszy naszego projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadza w 47 artykułach podział władzy państwowej pomiędzy naród i ziemię. Z powodu braku miejsca nie możemy uzasadnić wszystkich szczegółów tego podziału; możemy tylko w ogólności zaznaczyć, iż kierowaliśmy się przy jego przeprowadzeniu tak doświadczeniem poczynionem w Szwajcarii i w Stanach Zjednoczonych, jako też względami na nasze specjalne potrzeby i stosunki. Pozatem musimy się ograniczyć do uwag następujących:

Do art. 1—4. Artykuły te zawierają ogólne przepisy o stosunku ziemi do narodu. Uzasadnienie tych artykułów nastąpiło już częściowo w rozdziałach poprzednich, częściowo nastąpi w rozdziałach następujących.

Do art. 5, 6 i 7. Artykuły te określają kompetencję w sprawie unormowania kwestji obywatelstwa polskiego i określają stosunek obywatelstwa polskiego do obywatelstwa ziemskiego, nareszcie zaś gwarantują równe traktowanie obywateli polskich we wszystkich ziemiach, bez względu na to czy obywatel polski jest obywatelem tej lub innej ziemi.

W kwestji obywatelstwa państwowego wychodzą ustawy amerykańskie z zasady, iż ustawa federacji określa, kto jest obywatelem amerykańskim; każdy obywatel amerykański staje się ipso jure obywatelem państwa, w którym mieszka. Zupełnie inaczej postępuje ustawodawstwo szwajcarskie. W Szwajcarii jest obywatelem Szwajcarii każdy, kto jest obywatelem jednego z kantonów; kto zaś jest obywatelem kantonów, o tem rozstrzyga ustawodawstwo kantonów. Nasz projekt idzie w wzorem ustaw amerykańskich; uważamy bowiem, iż kwestja obywatelstwa państwowego jest, zwłaszcza w naszych warunkach, kwestją tak ważną, iż nie może być pozostawiona ustawodawstwu poszczególnych ziem.

Do art. 8—17. Artykuły te określają szereg zasadniczych praw obywateli. Umieszczenie praw zasadniczych w naszym projekcie posiada nie tylko to znaczenie, jakieby miało, gdyby Polska była państwem jednolitem, wprost przeciwnie mają prawa zasadnicze, konstytucją naszą gwarantowane, to niesłychanie doniosłe znaczenie, iż ziemiom niewolno naruszać tych praw zasadniczych obywateli. Ustawa ziemska, któraby te prawa naruszyła, jest nieważna. Polityczne zna-

czenie tych praw zasadniczych jest więc bardzo wielkie. Ograniczają one bardzo znacznie autonomję ziemską.

Poszczególnych praw zasadniczych, unormowanych w tych artykułach, omawiać nie możemy, zwracamy tylko uwagę na art. 12. Według projektu naszej konstytucji należy ustawodawstwo w sprawach przemysłowych do ziem; do narodu należy tylko ustawodawstwo co do ubezpieczeń socjalnych, dalej ustawodawstwo ochronne robotnicze, tudzież ustawodawstwo co do przedsiębiorstw wyliczonych w art. 26 punkt 10.

Z tego wynika, iż ustawodawstwo co do prawa wykonywania niemal wszystkich zawodów należy nie do narodu, ale do ziemi. Ustawy ziemskie mogłyby jednak warunki, pod jakimioby obywatele mieli prawo rozpocząć wykonywanie przemysłu, oznaczyć w poszczególnych ziemiach bardzo różnie, coby naturalnie nie było rzeczą korzystną. Dalej zwracamy uwagę, iż po zjednoczeniu państwa polskiego będzie potrzeba odrazu przystąpić do pewnej unifikacji prawa przemysłowego. Wystarczy przypomnieć, iż np. między ustawodawstwem przemysłowem w Poznańskim i na Śląsku Pruskim a ustawodawstwem przemysłowem galicyjskiem zachodzą bardzo daleko idące różnice. I tak panuje w b. zaborze pruskim zupełna niemal wolność przemysłowa, każdy może więc wykonywać jaki bądź przemysł, nie potrzebując w tym celu uzyskać ani zezwolenia władzy (koncesji), ani też nie potrzebując wykazać swojego uzdolnienia do wykonywania tego przemysłu. Natomiast nie wolno w Galicji i na Śląsku Austrjackim wykonywać całego szeregu przemysłów inaczej, jak tylko po uzyskaniu zezwolenia (koncesji) od władzy państwowej. Jeszcze więcej przemysłów jest tam takich, które może wykonywać tylko ten, kto wykazał swoje uzdolnienie przez złożenie przepisanych egzaminów, względnie przez odbycie kilkoletniej praktyki w zawodzie. W b. zaborze austrjackim niema więc wolności przemysłowej w bardzo wielkiej części przemysłu. Tak wielkie różnice w ustawodawstwie przemysłowem nia dałyby się w państwie, mającemu tworzyć jedną całość gospodarczą, utrzymać. Z tego powodu przeprowadza art. 13 naszego projektu bardzo daleko idącą unifikację prawa przemysłowego na całym obszarze Polski.

Nie ulega wątpliwości, iż wolność przemysłowa istniejąca w b. zaborze pruskim, przyczyniła się znakomicie do szybszego i zdrowszego rozwoju ekonomicznego tamtej dzielnicy. Natomiast wywołały ograniczenia wolności przemysłowej w Austrii stosunki bardzo niezdrowe i załamały rozwój ekonomiczny kraju. Z tego powodu może unifikacja prawa przemysłowego nastąpić z korzyścią dla państwa tylko w ten sposób, iż wprowadzimy obowiązującą obecnie w zaborze pruskim, a dodamy do tego w całej zachodniej Europie, zasadę wolności przemysłowej we wszystkich ziemiach polskich. To właśnie czyni art. 13.

Rozumie się samo przez się, iż wobec art. 13 pozostaje dla ustawodawstwa ziemskiego w sprawach przemysłowych bardzo mało miejsca. Ziemie będą mogły czynić wszystko, co uważają za stosowne dla

podniesienia przemysłu, dla podniesienia życia ekonomicznego wogóle, dalej zaś będą mogły wydawać przepisy przemysłowego prawa budowlanego, ale też na tem koniec. Najważniejsze kwestje prawa przemysłowego, to jest kwestja, kto ma prawo wykonywania przemysłu, a powtórze kwestja stosunku robotnika do pracodawcy, są wyjęte z pod zakresu ustawodawstwa ziemskiego i są zastrzeżone wyłącznie narodowi.

Do art. 18. Artykuł 18 określa granicę między uprawnieniami narodu i ziemi w sprawach zagranicznych; art. 19 czyni to samo co do spraw wojskowych. Art. 20—23 nareszcie rozgraniczają obopólne kompetencje w dziedzinie ustawodawstwa sądowego i w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości wogóle. Zaznaczamy, iż projekt naszej konstytucji różni się zasadniczo od prawa obowiązującego w Szwajcarii i w Stanach Zjednoczonych tem, iż zastrzega całe sądownictwo cywilne i karne narodowi. Także sądy mają być narodowe, to znaczy wymiar sprawiedliwości będzie powierzony sądom narodowym, a sądy te będą orzekały według ustaw narodowych. Na uzasadnienie wystarczy uwagi następujące:

Jedność prawa cywilnego jest przy naszych współczesnych stosunkach komunikacyjnych i socjalnych koniecznością ekonomiczną. Z drugiej strony będą sądy narodowe potężnym cementem, spajającym różne części Polski w jedną całość. Sądy narodowe będą orzekały według prawa w zupełnej niezawisłości od parlamentu i od stronnictw, będą one stały na ogół daleko poza walkami partyjnymi, taką mamy przynajmniej nadzieję i to pragniemy osiągnąć przez dotyczące sądów przepisy naszego projektu konstytucji. Centralizacja sądownictwa, wynikająca z jego unarodowienia nie będzie więc miała ani w przybliżeniu tych skutków natury ujemnej, jakieby za sobą pociągnąć musiała centralizacja władzy rządowej. Natomiast obawialiśmy się oddać sądownictwo ziemiom, sądzimy bowiem, iż wtenczas nie możnaby uniknąć tworzenia sądów przez ludność wybieranych. Każdy nieuprzedzony znawca naszych stosunków przyzna, iż wprowadzenie u nas zasady wybieralności sądów średnich i wyższych, byłoby obecnie krokiem zbyt ryzykownym; nawet w Ameryce, gdzie zasada obieralności obowiązuje od setek lat, sądy wybieralne nie cieszą się powszechnem zaufaniem. U nas wystarczy na razie, jeżeli przeprowadzimy zasadę obieralności najważniejszych urzędników w dziedzinie administracji politycznej. Gdy się lud przyzwyczai wybierać członków rządu ziemskiego, nietylko pod wpływem agitacji stronnicej, ale z uwzględnieniem kwalifikacji rzeczowych kandydata, wtenczas może przyjść czas, iż będzie można przeprowadzić wybieralność sędziów z początku niższych, później może także sądów średnich. Tę ewentualność przewiduje w części już art. 128 naszego projektu.

Jeżeli więc sądownictwo cywilne i karne powinno być sprawą narodu, to nie wynika z tego, iżby ziemi miały być zupełnie z dziedziny tej wykluczone. Jeżeli ustawodawstwo ziemskie niema być okaleczalem, jeżeli ziemi mają mieć możność korzystania w całej pełni ze

swoich praw na korzyść ogółu, musi ziemia posiadać prawo uzupełniania, a nawet zmieniania ustaw narodowych cywilnych i karnych wtenczas, jeżeli to jest niezbędne, celem unormowania tych dziedzin życia, których uregulowanie zostało ziemiom zastrzeżone. Ciekawe co do tego doświadczenia porobiono w Austrii.

Na mocy statutów krajowych z r. 1861 należało ustawodawstwo w sprawach kultury krajowej do sejmu. Sejmy krajowe nie mogły jednak z przyznanego sobie prawa korzystać, ponieważ odmawiano im prawa wydawania przepisów cywilnych i karnych, a jest rzeczą jasną, iż niemal każda ustawa, mająca na celu unormowanie spraw kultury krajowej, musi zawierać przepisy natury cywilnej i karnej. Wskutek tego nie mogły sejmy wydawać tych ustaw, jakich kultura kraju niezbędnie wymagała. By zapobiec wynikającym stąd szkodom uchwalał później parlament austriacki ustawy ramowe, zawierające te przepisy natury cywilnej i karnej, które miały wejść w skład zamierzonych przez sejmy krajowe ustaw wodnych, komasacyjnych, działowo regulacyjnych, arondacyjnych i t. p. Na podstawie tych ustaw ramowych wydawały potem sejmy krajowe szczegółowe ustawy w danej sprawie. Otóż okazało się, iż bardzo często te ustawy ramowe miały się z celem. Przepisy tych ustaw nie odpowiadały często różnym stosunkom różnych krajów austriackich, pozostały więc w wielu wypadkach martwą literą. Stosunki zmieniły się na lepsze dopiero, gdy w r. 1907 zmieniono konstytucję Austrii w ten sposób, iż odtąd uzyskały sejmy krajowe samodzielne prawo wydawania przepisów cywilnych i karnych we wszystkich tych dziedzinach, które do kompetencji sejmów krajowych należały. Wyniki tej zmiany konstytucji były najlepsze; prof. uniwersytetu wiedeńskiego, Dr. Schiff, wykazał w swoim dziele o polityce agrarnej, iż dzięki owej zmianie uczyniono w krajach alpejskich austriackich w ciągu 3 lat 1907—1910 dla reformy stosunków agrarnych znacznie więcej, aniżeli przed r. 1907 w ciągu lat 40. Doświadczenie to uzasadnia chyba dostatecznie punkt 2 art. 20 naszego projektu.

Jeżeli więc sejmy ziemskie mają otrzymać prawo wydawania przepisów cywilnych i karnych, to muszą mieć także prawo tworzenia sądów ziemskich, do którychby wymiar sprawiedliwości w sprawach unormowanych ustawami ziemskimi należał. Ustawy ziemskie będą zawierały zwłaszcza bardzo dużo przepisów karno-policyjnych; tak samo będą ustawy podatkowe ziemskie zawierały przepisy karne. Wymierzanie kar przekażą ustawy ziemskie zwykle władzom gminnym, lub starostom, lub też władzy podatkowej. Otóż od orzeczeń karnych tych władz administracyjnych powinien być dopuszczony rekurs do sądu niezawisłego, a sądem tym powinien być osobny sąd ziemski, który będzie zresztą mógł pełnić także rolę sądu administracyjnego w sprawach ziemskich. Otóż możliwość utworzenia takiego sądu ziemskiego przewiduje art. 21 naszego projektu.

Jako wskazówki naczelne dla ustawodawstwa państwowego i ziemskiego w sprawach sądowych zawiera nasz projekt przepisy art. 22, 23 i 24.

Do art. 25. Artykuł 25 zakreśla granice między prawami narodu i ziemi w dziedzinie skarbowości. Uważny czytelnik spostrzeże, iż projekt nasz daje narodowi i ziemiom w zasadzie pełne prawo wprowadzania monopolu i nakładania podatków. Ziemia ma ponadto pełną autonomję w czymieniu wydatków. Autonomji tej nie ma według naszego projektu naród, wprost przeciwnie, wolno Sejmowi Narodowemu uchwalać wydatki tylko na te cele, w konstytucji przewidziane. Może być, iż to ograniczenie praw Sejmu Narodowego idzie za daleko, wprowadziliśmy je jednak ze względów następujących:

1) Względy natury politycznej domagają się, by nie nadużywano skarbu narodowego na cele wpływowych grup politycznych. Niebezpieczeństwo to jest tem większe, im więcej nieograniczone jest prawo skarbu narodowego do czynienia wydatków.

2) System udzielania subwencji ze skarbu publicznego na różne cele okazał się bardzo niedobrym, jak się można przekonać chociażby z przeczytania książki prof. Krzyżanowskiego pod tyt. „Subwencja“. Dodamy, iż prof. Krzyżanowski pisał to dzieło na podstawie własnego bogatego doświadczenia.

3) System subwencyjny ma nareszcie tę stronę ujemną, iż osłabia energję stron interesowanych i zabija chęć samopomocy. W Galicji udzielał kraj subwencji np. na drenowanie; wynikiem było to, iż każdy chciał drenować za pomocą subwencji krajowej, co miało w rezultacie ten skutek, iż drenowano mniej, niżby drenowano, gdyby kraj wogóle subwencji na ten cel nie udzielał. Podobnie ma się rzecz co do subwencji, udzielanych krajom austriackim przez państwo na różne cele:

Z tych powodów uważaliśmy system subwencyjny za malum necessarium, które też pragnęlibyśmy ograniczyć do minimum.

Do art. 26—27. Artykuły te przeprowadzają podział władzy między naród i ziemię niemal we wszystkich dziedzinach administracji wewnętrznej. Między art. 26 a art. 27 zachodzi przytem ta różnica, iż art. 26 wylicza prawa wyłącznie narodowi zastrzeżone. Art. 27 natomiast wylicza te sprawy narodowe, które w braku ustaw narodowych mogą być unormowane ustawami ziemskimi.

Do art. 28—41. Artykuły te normują niektóre specjalne dziedziny administracji wewnętrznej. I tak mówią art. 28—32 o stosunku państwa do Kościoła, art. 33 do 38 o wychowaniu publicznem, art. 39 o drogach, art. 40 o robotach publicznych, art. 41 nareszcie zakazuje domów gry.

Do art. 28—32. Art. 28 zastrzega ustawodawstwo o stosunku państwa do Kościoła i do stowarzyszeń religijnych Sejmowi Narodowemu. Tak naród, jak i ziemię, powinny w sprawach wyznaniowych przestrzegać przepisów art. 29—32 projektu.

Do art. 33—38. Artykuły te rozgraniczają kompetencję narodu i ziemi w dziedzinie wychowania publicznego. Naród ma utrzymywać uniwersytety, politechniki i inne zakłady z rangą uniwersytetu. Ziemię, względnie instytucje społeczne mają utrzymywać wszystkie inne szkoły; przyzem ze skarbu narodowego mogą być udzielane subwencje tylko

na utrzymanie szkół ludowych i szkół fachowych (rolniczych, przemysłowych, handlowych i t. p.).

Na uzasadnienie tego podziału kompetencji przytaczamy, co następuje:

1) Utrzymywanie szkół średnich przez państwo ma szereg skutków natury ujemnej, ujmuje bowiem wychowanie wyższe w jeden szablon i powoduje skierowywanie się młodzieży głównie w kierunku zawodów czysto intelektualnych, co wywołuje ogromny wzrost proletariatu nawpół wykształconego, nieposiadającego dostatecznych środków utrzymania. Także tworzenie bardzo wielkiej ilości niepotrzebnych urzędów, li tylko w tym celu, by tej inteligencji kształconej w szkołach państwowych, posiadających patenty państwowe, dać utrzymanie ze skarbu państwowego, jest dalszą stroną ujemną tego systemu. Z tego powodu wychodzi nasz projekt z tego założenia, iż utrzymanie szkół średnich należy pozostawić wyłącznie ziemiom, a względnie instytucjom społecznym. Państwo będzie wywierało wpływ na program naukowy tych szkół tylko pośrednio, określając warunki dopuszczenia absolwentów tych szkół do uniwersytetu i do innych szkół wyższych.

2) Najwięcej pracy i środków musi społeczeństwo naszełożyć na rozwój szkolnictwa ludowego. Wzrost oświaty ludowej jest koniecznym warunkiem pomyślnego rozwoju narodu naszego; mimo to uważamy, iż byłoby rzeczą niewłaściwą oddawać utrzymanie szkolnictwa ludowego i całe ustawodawstwo o szkołach ludowych narodowi. Różnice w rozwoju szkolnictwa ludowego na ziemiach polskich są wprost ogromne; zaznaczamy tylko, iż np. Śląsk Cieszyński, Poznańskie, Śląsk Górny i Prusy Zachodnie mają w każdej niemal większej wsi szkoły kilkuklasowe; co więcej w gminach przemysłowych i miastach istnieją wszędzie szkoły wydziałowe dostępne dla ogółu uczniów, nawet najuboższych. Trwa tutaj obowiązek szkolny 8 lat, a obowiązek ten jest bardzo ściśle przestrzegany. Ponadto posiada Śląsk Cieszyński, a po części i b. zabór pruski, siły nauczycielskie pierwszorzędne, stojące na wysokości zadania; dla tego też posiadają w tych ziemiach dzieci najuboższe wykształcenie, dostępne w innych ziemiach polskich z reguły już tylko majątniejszym klasom społeczeństwa.

Zupełnie inny obraz przedstawia już szkolnictwo ludowe w Galicji, posiadającej 6-cio a względnie 7-io letni obowiązek szkolny (naukę dopełniającą pomijamy tu zupełnie); przedewszystkiem nie ceni ludność Galicji swego szkolnictwa tak wysoko, nie otacza go tak czułą opieką jak społeczeństwo na Śląsku; obowiązek szkolny jest przestrzegany bardzo lichy; dobór sił nauczycielskich nie jest tak dobry, zwłaszcza po wsiach niema szkół więcejklasowych, a wynikiem tego wszystkiego jest to, iż bardzo znaczna część dzieci mało co ze szkoły ludowej korzysta.

Jeszcze gorsze stosunki, niż w Galicji, panują w b. zaborze rosyjskim. Oddanie szkolnictwa ludowego w ręce narodu oznaczałoby scentralizowanie wychowania ludowego w Warszawie, scentralizowanie zaś musiałoby spowodować poddanie wszystkich ziem polskich pod

jeden strychulec, co musiałoby za sobą pociągnąć kompletne obniżenie poziomu szkolnictwa ludowego w zachodnich ziemiach. Tak często powtarzany w publicystyce postulat natychmiastowego ujednostajnienia programów szkoły ludowej w całej Polsce jest niemożliwością i rozbijać się będzie przez długie lata o czynnik najważniejszy, to jest o brak sił kwalifikowanych nauczycielskich. Myli się bowiem, kto przypuszcza, iż będzie można wykształcić blisko 100.000 dzielnych nauczycieli szkół ludowych tak szybko, jak np. 100.000 akuserek. Dlatego musi być program rozwoju szkolnictwa ludowego zupełnie inny. Przede wszystkim należy się starać, aby poziomowi szkolnictwa ludowego nie obniżyć tam, gdzie stoi ono na rzeczywiście wysokim poziomie. Następnie należy się starać, by stopniowo podnieść poziom wychowania ludowego także w innych ziemiach stosownie do ich specjalnych warunków. Urzeczywistnienie tego programu nie znosi żadnego szablonu i dlatego należało sprawę tę poruczyć ziemiom. By ziemie zadanie swe w tej dziedzinie rzeczywiście wykonywały, nakreśla art. 34 program minimalny szkolnictwa ludowego i nadaje Sejmowi prawo zarządzenia, co potrzeba, przeciwko ziemiom, któreby nie wypełniły obowiązków wypływających z tego artykułu.

Do art. 42—47. Treść tych artykułów, ogólniejszego znaczenia, uzasadniliśmy już powyżej.

ROZDZIAŁ IV.

Sposób podzielenia Rzeczypospolitej na ziemie i sposób ukonstytuowania się ziem.

I. Jak wielkie mają być ziemie? Dzieląc całe nasze państwo na ziemie powinniśmy przestrzegać zasad następujących:

1) Ziemie nie mogą być za duże, inaczej nie mógłby bowiem lud praw suwerena wykonywać, względnie byłoby skonsolidowanie się ziemi bardzo znacznie utrudnione.

2) Ziemie nie mogą być za małe, inaczej byłyby bowiem finansowo tak słabe, iż nie mogłyby podolać swym zadaniom. Koszta centralnego zarządu będą naogół w stosunku do liczby ludności tem mniejsze, im większa będzie ziemia. By zmniejszyć koszta administracji, trzeba administrację uprościć, trzeba unikać zbyt wielkiej ilości instancji. Naszem zdaniem powinnyby w ziemiach między władzą centralną, t. j. rządem ziemskim, a władzą lokalną, t. j. gminą, istnieć tylko jedna władza średnia, mianowicie starostwo jako władza powiatowa. Starostwo powinno być tak zorganizowane, by koszta administracyjne były możliwie małe. Cel ten da się osiągnąć wtenczas, jeżeli będzie przeprowadzona zasada, iż starostwo posiada tylko jednego urzędnika wyżej kwalifikowanego, t. j. samego starostę. Oczywiście może starosta, nie

posiadający żadnych pomocników kwalifikowanych, podolać nawałowi pracy tylko wtenczas, jeżeli powierzony jego pieczy powiat nie będzie zbyt wielki. Zwykle nie powinienby powiat liczyć więcej jak 15 do 20 tys. mieszkańców. Wszyscy wyżej kwalifikowani urzędnicy techniczni powinni się koncentrować we władzy centralnej ziemskiej. Władza ta powinna utrzymywać i posiadać inżynierów drogowych, techników lasowych, inżynierów kultury rolniczej, inżynierów budowy wodnych, inspektorów przemysłowych, inspektorów szkolnych dla różnych kategorii szkół i t. d. Otóż by wyzyskać te siły techniczne jak najintensywniej, powinnaż ziemia liczyć, naszym zdaniem, co najmniej około 200 tys. ludności.

Do tego samego wyniku dochodzimy, badając ustrój administracyjny państw zagranicznych.

Zbadajmy naprzód stosunki szwajcarskie.

W Szwajcarji ma największy kanton obszar 7.200 klm. kw. Przeciętny obszar jednego kantonu wynosi 1660 kw. klm. Co się tyczy liczby ludności, to było w Szwajcarji w r. 1900 — 10 kantonów, liczących mniej niż 100 tys. mieszkańców, 10 kantonów liczyło 100 do 200 tys. mieszkańców, 3 kantony miały 200 do 300 tys. mieszkańców, a tylko 2 miały wyżej 300 tys. dusz. Doświadczenie szwajcarskie uczy, iż nawet w największych kantonach jest możliwy zdrowy ustrój demokratyczny. Z drugiej strony okazało się jednak, iż największa część kantonów jest zbyt mała, by mogła wykonywać należycie zadania administracyjne kantonów. Z tego to powodu lud tych zbyt małych kantonów oczekuje w wielu sprawach pomocy od federacji, czując brak środków u siebie w kantonie.

W Stanach Zjednoczonych wynosi przeciętny obszar jednego państwa niemal 65 tys. angielskich mil kwadratowych (jedna mila kwadratowa ma 2,6 klm. kw.). Ludność jednego państwa wynosiła przeciętnie 1,650,000 mieszkańców. Doświadczenie wykazało, iż te państwa są zbyt wielkie, by mogły się w nich rozwinąć bezpośrednie rządy demokratyczne w całej pełni. Dalej okazało się także, iż te państwa są zbyt wielkie, by można je z jednego centrum administrować. Dlatego koncentruje się w Stanach Zjednoczonych administracja państwa nie w centrum, jak w Szwajcarji, ale w powiatach. Z tego wynika, iż nasze ziemie muszą być znacznie mniejsze, aniżeli przeważna część państw amerykańskich.

Podobnie jak u nas przy ustroju ziemskim, jest administracja zdecentralizowana także w Anglii. W Anglii koncentruje się administracja głównie w hrabstwach. Hrabstwa angielskie mają przeciętnie obszar 2400 kw. klm., Największe hrabstwo York West Riding ma obszar 6800 kw. klm., najmniejsze hrabstwo londyńskie (Londyn nie liczy się administracyjnie do miast, ale do hrabstw) ma obszar 300 kw. klm., hrabstwo Rutland zaś obszar 390 kw. klm. Według liczby ludności liczono w r. 1900 — 15 hrabstw z ludnością niżej 100 tys., 15 hrabstw miało od 100 do 200 tys. mieszkańców, 12 hrabstw miało od 200 do 300 tys. mieszkańców, 7 hrabstw — od 300 do 400 tys. miesz-

kańców, 10 hrabstw — od 400 tys. do 1 miliona mieszkańców, 3 hrabstwa miały wyżej 1 miliona mieszkańców.

Należy zaznaczyć, iż liczba ludności angielskich hrabstw byłaby znacznie większa, gdyby największe miasta nie stanowiły dla siebie osobnych hrabstw miejskich. Liczba tych hrabstw wynosiła 67, a miały one (bez Londynu) 9.141.000 mieszkańców. Rozumie się samo przez się, iż u nas nie mogłyby większe miasta stanowić samoistnych ziem. Nasza ziemia miałaby bardzo szerokie kompetencje ustawodawcze, których hrabstwa angielskie nie posiadają. Najważniejsze dla rozwoju miast kompetencje ustawodawcze należą według naszego projektu do ziem, jak np. prawo budowlane, prawo drogowe, prawo sanitarne i t. d. Otóż nasze miasta wielkie będą się mogły należycie rozwijać tylko wtenczas, jeżeli miasto będzie połączone wraz z okolicą w jedną ziemię, wtenczas bowiem będą mogły ustawy danych ziem uwzględniać wszelkie interesa żywotne takiego miasta.

Z cyfr powyżej przytoczonych wynika, iż z 62 hrabstw angielskich 30 ma mniej niż 200 tys. mieszkańców, a 32 więcej niż 200 tys. Byłoby fałszywem wyciągać z tego wniosek, iż nasze ziemie mogłyby bez szkody mieć także mniej niż 200 tys. mieszkańców. Przedewszystkiem są siły finansowe naszej ludności naogół znacznie mniejsze, niż siła podatkowa bogatej ludności angielskiej. Wprawdzie będą u nas potrzeby administracyjne w niejednej dziedzinie trochę mniejsze, niż w Anglii. Mimo to będzie jednak obciążenie podatkowe u nas naogół większe, aniżeli tam. Musimy sobie zdać jasno z tego sprawę, iż będziemy musieli pobudować bardzo dużo dróg, wybudować dużo szkół, dużo budynków dla ubogich, dla sierot, dużo szpitali. Musimy uregulować nasze rzeki i t. d. Wszystkie te roboty są w Anglii po największej części wykończone. Z tych powodów uważamy, iż z reguły nie powinny nasze ziemie liczyć mniej aniżeli 200 tys. mieszkańców. Chyba tylko bardzo wyjątkowe okoliczności mogłyby usprawiedliwić tworzenie ziem mniejszych.

Oznaczywszy w ten sposób granicę minimalną, powinniśmy teraz określić granicę maksymalną. Naogół przypuszczamy, iż zwykle wystarczy zupełnie, jeżeli ziemia nie będzie miała więcej, niż 500 tys. mieszkańców. Oczywiście może być ta granica przekroczona z powodów specjalnych. I tak np. będą musiały ziemie, mające silne skupienia ludności miejskiej, mieć znacznie więcej mieszkańców, aniżeli 500 tys. Należy tu będzie zwłaszcza ziemia warszawska, ziemia łódzka, ziemia bytomsko-kałowiicka i t. p. Jako maksymalną granicę postawilibyśmy obszar 10 tys. kw. klm. Obszar 10 tys. kw. klm. stanowi kwadrat 100 klm. długi i 100 klm. szeroki, a nawet gdyby ten obszar miał formę koła, to przecież wynosiłaby odległość centrum tego koła od peryferji jakich 57 klm. Stanowi to już obszar tak znaczny, iż nie należałoby tworzyć ziem większych.

II. Jak przeprowadzić granice ziem? Przy podziale państwa na ziemie należałoby przestrzegać zasad następujących:

- 1) Przedewszystkiem nie należałoby rozrywać bez koniecznej

potrzeby całości historycznie ze sobą spolonej. Dzielimy państwo na ziemię, by nie dopuścić do anarchji, by skonsolidować jak najprędzej nasze społeczeństwo tak silnie, by republika nasza była zdolna utrzymać ład i porządek. Cel ten osiągniemy tylko wtenczas, jeżeli nie będziemy niszczyli istniejących już ośrodków naszego życia politycznego, gospodarczego i socjalnego. Z tego powodu będzie trzeba zwykle unikać tworzenia ziem z części, należących do różnych b. zaborów. Granice dawnych zaborów będą więc musiały być naogół tam utrzymane, gdzie inne względy nie przemawiają oczywiście za ich usunięciem. Wypadek ten zajdzie np. przy tworzeniu ziemi krakowskiej. Tutaj zajdzie oczywiście potrzeba utworzenia ziemi z części b. zaboru austriackiego i rosyjskiego. Gdzie tego rodzaju stosunki nie zachodzą, należy naogół granicę dawnych zaborów zachować. Politycznej konieczności, domagającej się kompletnego zatarcia tych granic na mapach nie widzimy. Łatwo wprawdzie pojąć, iż naród nasz nie chce cierpieć śladów, przypominających mu erę podziałów. Z drugiej jednak strony musimy pamiętać, iż, by Polska była wielką i silną, musi być wewnętrznie silnie skonsolidowaną, a cel ten da się osiągnąć najłatwiej przez tworzenie ziem, ułatwiających takie skonsolidowanie. Przypominamy tutaj, iż przy podziale Francji na departamenty zniszczono radykalnie historyczne prowincje, a skutek tego był ten, iż przez długie lata nie mógł we Francji powstać zdrowy samorząd lokalny. By scentralizować Polskę tak, jak Jakobini scentralizowali swego czasu Francję, musielibyśmy oczywiście zniszczyć przede wszystkim wszystko to, co historia utworzyła. Nie ulega jednak wątpliwości, iż wynikiem tego byłby zamęt i anarchja, którejby może dopiero jakiś nowy Napoleon dał radę.

Dalej należy dzielić obszar na ziemię tak, by usunąć z życia ziem możliwie wszelkie elementy rozstroju. Z tego wynika, iż ziemię powinny być pod względem narodowym możliwie jednolite. Liczba ziem o mieszanej narodowości powinna być możliwie małą. Tak np. należałoby Galicję Wschodnią podzielić na ziemię tak, by powstały trzy kategorie ziem, a mianowicie:

- 1) ziemię ze zdecydowaną większością polską,
- 2) ziemię mieszane rusko-polskie,
- 3) ziemię możliwie czysto ruskie.

Tam gdzie istnieją różnice religijne między ludnością, nie należałoby bez koniecznej potrzeby tworzyć ziem pod względem wyznaniowym mieszanych. I tak weźmy polską część dzisiejszych Prus Wschodnich. Polska część Warmji ma tutaj ludność katolicką, reszta polskich Prus Wschodnich ma natomiast ludność ewangelicką. Łączenie katolickiej Warmji z ewangelickim Mazowszem uważalibyśmy za tak mało wskazane, iż wobec tego zgodzilibyśmy się chętniej na tworzenie z polskiej części Warmji osobnej ziemi, chociaż wiemy, iż ziemia ta nie liczyłaby więcej, niż kilkadziesiąt tysięcy dusz.

Przy podziale na ziemię należy nareszcie przestrzegać zasady, iż obszary o wyraźnej fizjognomji gospodarczej nie powinny być bez ko-

niecznej potrzeby łączone z ziemią o zupełnie innej strukturze ekonomicznej.

III. **Kto ma podzielić państwo na ziemię?** Podział na ziemię ma znaczenie tak zasadnicze, iż musi być dokonany przez sam Sejm urządzający. Podział ten ma stanowić według art. 1 naszego projektu dodatek do samej konstytucji. Oczywiście nie można oczekiwać, by podział ten od razu zupełnie się udał, by odpowiadał w zupełności życzeniom ludności. Z tego powodu ułatwia art. 1 naszego projektu zmianę granic, ustalonych przez konstytuante w ciągu 4 pierwszych lat po wejściu w życie konstytucji. Przedewszystkiem może zmiana ta nastąpić w drodze porozumienia się Sejmów ziem interesowanych. Częściej będzie się zdarzało, iż jeden Sejm będzie żądał zmiany granicy, na którą drugi Sejm się nie zgodzi. W wypadku tym może zabrać głos ludność gmin, o które spór zachodzi. Na żądanie zastępców tych gmin może Najwyższy Sąd Narodowy rozstrzygnąć kwestję granic, uwzględniając przytem oprócz życzeń ludności, także siłę podatkową obu ziem i wpływ projektowanej zmiany na tę siłę. Oczywiście po upływie 4 lat mogłaby zmiana granic ziem nastąpić tylko w drodze, przepisanej do zmiany konstytucji.

IV. **Sposób ukonstituowania się ziem.** Zanim konstytucja nasza może wejść w całość w życie, musi być wybrany prezydent Rzeczypospolitej i muszą być wybrane obie izby Sejmu Narodowego. Przedtem jeszcze muszą się ukonstituować ziemie. Sposób, w jaki to ma nastąpić, przedstawiamy sobie mniej więcej jak następuje:

Po uchwaleniu konstytucji narodowej należy rozpisać we wszystkich ziemiach powszechne wybory, celem wyboru ziemskiego Sejmu urządzającego. Wybór powinien nastąpić według ordynacji wyborczej, opracowanej przez osobną komisję konstytuante narodowej. Do komisji tej powinnyby należeć:

a) wszyscy posłowie, wybrani w całości lub w części z odnośnej ziemi; b) posłowie z innych ziem, wybrani przez plenum Sejmu. Liczba posłów pod b) powinnyby równać się liczbie posłów pod a). Ordynacja wyborcza przez komisję tę opracowana, zostałaby przez Sejm Narodowy zatwierdzona. Liczba posłów do Sejmu urządzającego ziemskiego nie powinnyby nigdzie wynosić więcej niż 200, a nigdzie mniej niż 50.

Sejmowi urządzającemu ziemskiemu należy przedłożyć projekt konstytucji ziemskiej i projekt porządku sejmowania. Oba projekty powinny być opracowane przez wymienioną wyżej komisję. Zatwierdzenia przez Sejm nie potrzebują.

Konstytucja, przez Sejm urządzający ziemski uchwalona, powinna być w ziemiach, liczących mniej niż 10% analfabetów, poddana pod powszechne głosowanie ludu.

Uchwalona w ten sposób konstytucja ziemska zostałaby przedstawiona naczelnikowi państwa do zatwierdzenia. Naczelnik państwa mógłby odmówić zatwierdzenia konstytucji, tylko z powodów w konstytucji narodowej wyraźniej wyszczególnionych. Gdyby naczelnik

państwa odmówił zatwierdzenia konstytucji, mógłby Sejm ziemski odwołać się do Sądu Najwyższego, któryby decydował ostatecznie. O ileby konstytucja ziemska nie mogła być zatwierdzoną z powodu sprzeczności z konstytucją narodową, opracowałby Sejm ziemski nowy projekt konstytucji. Sejm zarządzający ziemski wypracowałby także ordynację wyborczą do Sejmu ziemskiego, a względnie i do rządu ziemskiego. Po przeprowadzeniu wyborów do Sejmu ziemskiego i po wyborze rządu ziemskiego byłaby ziemia ostatecznie ukonstytuowana.

ROZDZIAŁ V.

Główne zarysy struktury politycznej narodu i ziem.

I. Uwagi ogólne. Te same powody, które przemawiały za ustrojem ziemskim Rzeczypospolitej Polskiej, muszą decydować o strukturze politycznej narodu i ziem.

Między innymi powodami oświadczaliśmy się za ustrojem ziemskim także dlatego, by dostosować nasz ustrój polityczny do niesłychanie wielkich różnic w rozwoju kulturalnym i politycznym różnych części Polski. Z tego powodu musi być ustrój ziem bardzo różny. W ziemiach najwięcej postępowych będziemy mogli w całej pełni urzeczywistnić ustrój Rzeczypospolitej czysto ludowej; w ziemiach zacofanych jest to niemożliwe; tam będzie mógł być ustrój bezpośredniej demokracji wprowadzony w życie dopiero stopniowo w miarę podniesienia się poziomu politycznego i kulturalnego ludności.

W części 3-iej podajemy, oprócz konstytucji narodowej, jeszcze projekt konstytucji Ziemi Cieszyńskiej. Znam stosunki Ziemi Cieszyńskiej bardzo dobrze, znacznie lepiej, niż stosunki którejkolwiek innej ziemi polskiej; z tego właśnie powodu napisałem konstytucję Ziemi Cieszyńskiej. Ponieważ Śląsk Cieszyński ma ludność bardzo wysoko wyrobioną politycznie i kulturalnie, z tego powodu przedstawia konstytucja Ziemi Cieszyńskiej typ konstytucji najwięcej demokratycznej, typ, który w wielu innych ziemiach dopiero po przeciągu dłuższego czasu będzie mógł być osiągnięty.

Pracę niniejszą i projekt konstytucji piszemy przedewszystkiem dla Komisji konstytucyjnej, mającej wypracować projekt konstytucji, któryby mógł być przedłożony Sejmowi zarządzającemu. Komisja ta miała się zebrać dnia 3 lutego r. b.. Z tego powodu była nasza praca pracą terminową. Sam projekt konstytucji i uzasadnienie do tego projektu musiałem opracować z wielkim pośpiechem. Dla umotywowania tego projektu zabrakło zupełnie czasu. Co do tych szczegółów mogę w części przynajmniej odesłać czytelnika do tomu 3 i 4 opracowanego przeze mnie „Uzasadnienia projektu konstytucji Państwa Polskiego“, wydanego w roku zeszłym nakładem rządu polskiego. Tom 3 i 4 do-

tyczy ustroju Sejmu Narodowego, a więc jednej z najwięcej podstawowych kwestji ustroju konstytucyjnego.

II. Referendum ludowe. Już wyżej zaznaczyliśmy, iż referendum ludowe w całej Polsce jest zupełnie niemożliwe; natomiast może być referendum wprowadzone w krajach więcej postępowych, a według naszego zdania powinno być nawet bezwarunkowo wprowadzone przy uchwalaniu konstytucji ziemskiej w tych ziemiach, w których co najmniej 90% ludności dorosłej wyżej 20 lat umie czytać i pisać. Zwłaszcza na Śląsku Cieszyńskim i w całym zaborze pruskim, gdzie analfabetyzmu wśród ludności tubylczej zupełnie niema, powinno być referendum przy uchwalaniu konstytucji ziemskiej, a nawet przy każdej zmianie konstytucji narodowej wprowadzone. Zasadom tym daliśmy wyraz w art. 3, 133 i 136 konstytucji narodowej.

Na podstawie doświadczenia, poczynionego w Szwajcarii (porównaj str. 41 i nast.), uważamy referendum w ziemiach, przodujących w rozwoju politycznym i kulturalnym, za instytucję bardzo dodatnio działającą. Zapatrywaniu temu daliśmy wyraz w art. 9—12 konstytucji Ziemi Cieszyńskiej. Czytelnik zauważy, iż w ziemiach, w których istnieje referendum ludowe, mamy zamiar dopuścić także inicjatywę ludową. Natomiast jest rzeczą zupełnie wykluczoną dawać ludowi prawo inicjatywy tam, gdzie referendum ludowe nie może mieć zastosowania. Z istoty prawa inicjatywy wynika, iż parlament może się sprzeciwić żądaniu, zawartemu w inicjatywie ludowej, tylko za zgodą większości ludu. Wskutek tego jest zupełnie możliwe referendum bez prawa inicjatywy ludowej, nie jest natomiast możliwa inicjatywa ludowa bez prawa referendum.

III. Ustrój Sejmu Narodowego. (Art. 48—82 konstytucji narodowej). W szerokich kołach społeczeństwa panuje przekonanie, iż tylko system jednoizbowy jest postępowy, podczas gdy Sejm dwuizbowy uważa się za coś reakcyjnego. Zapatrywanie to jest z gruntu fałszywe. Przedewszystkiem należy pamiętać, iż kwestja Sejmu dwuizbowego przedstawia się zupełnie inaczej w monarchjach „konstytucyjnych“, a zupełnie inaczej w republikach. W monarchji „konstytucyjnej“ jest izba wyższa zwykle narzędnem, którem posługuje się monarcha, by przeciwstawić się woli ludowej, wyrażanej przez izbę poselską. Z tego powodu zwalczają stronnictwa ludowe w monarchjach, w których monarcha zachował duży wpływ polityczny, samą zasadę dwuizbowości i stąd pochodzi powszechna niemal w Europie środkowej niechęć do systemu dwuizbowego. Zupełnie inaczej przedstawia się rzecz w monarchjach czysto parlamentarnych i w republikach ludowych. Lud, pragnący sprawować najwyższą władzę w państwie, nie może władzy tej przekazać jednemu organowi, np. sejmowi jednoizbowemu, organ taki nadużywałby bowiem z pewnością tej władzy na własne cele i przeciwko ludowi. Wprawdzie musi być izba poselska głównym motorem życia politycznego, z drugiej jednak strony powinna ona być kontrolowaną przez inne organy, pochodzące także z woli ludowej; organem takim może być prezydent rzeczypospolitej przez lud

wybrany, tudzież senat, pochodzący oczywiście także wyłącznie z wyborów. Kontrolowanie wzajemne senatu przez izbę poselską i odwrotnie izby poselskiej przez senat, jest tem konieczniejsze, iż o referendum ludowem w Polsce całej nie może być mowy. Sam lud nie może więc bezpośrednio kontrolować izby poselskiej. Dalej nie możemy u nas nadać Najwyższemu Sądowi Narodowemu tak daleko idących praw, jakie ma Najwyższy Sąd w Ameryce. Sąd nie będzie więc mógł w imieniu ludu kontrolować działalności ustawodawczej Sejmu. Tem więcej jest niezbędne kontrolowanie jednej izby przez drugą.

By kontrola ta wzajemna obu izb mogła być skuteczną, muszą obie izby posiadać polityczne zaufanie ludu; zwłaszcza senat, któryby nie miał politycznie za sobą najszerszych warstw narodu, nie mógłby odgrywać roli czynnika, kontrolującego działalność izby poselskiej. Z drugiej strony należy pamiętać, iż sposób wyboru senatu musi być inny, niż sposób wyboru izby poselskiej. Gdyby obie izby były zupełnie tak samo wybierane, gdyby miały zupełnie ten sam skład, nie mogłaby oczywiście jedna izba kontrolować drugiej, wtenczas system dwu-izbowy byłby zupełnie zbyteczny.

Na zakończenie należy podnieść z naciskiem, iż ustroj ziemski, będący podstawą ustroju konstytucji Polski, musi znaleźć swój wyraz także w ustroju Sejmu Narodowego. Naród znajdzie swoją reprezentację w izbie poselskiej, zastępcą ziem może być tylko senat.

Uwzględniając wszystkie te momenty, uważaliśmy za wskazane zaproponować następujące różnice w sposobie wyboru izby poselskiej z jednej, a senatu z drugiej strony.

1) Izba poselska ma się składać według naszego projektu z 400 posłów. Liczbę tę uważamy za maximum, jeżeli izba ma być zdolną do intensywnej pracy. Ogólną liczbę posłów dzieliliby się między poszczególne ziemie ściśle według liczby ludności ziemi. Posłów każdej ziemi wybierałby bezpośrednio lud w jednym lub kilku okręgach wyborczych w głosowaniu powszechnem, równem, tajnem i stosunkowem. W ten sposób reprezentowałaby izba poselska rzeczywiście naród zupełnie równomiernie do sił poszczególnych stronnictw politycznych.

Senat byłby reprezentantem ziem. Każda ziemia wybierałaby dwóch senatorów do senatu. Liczba ziem nie będzie większa, aniżeli najwyżej 70. Wskutek tego będzie senat liczył najwyżej 140 członków, będzie więc ciałem daleko zdolniejszym do pracy ustawodawczej, niż izba poselska. Senatorowie będą reprezentowali ziemie, a więc ziemia powinna decydować, jak mają być wybierani. Projekt nasz wychodzi z założenia, iż senatorów będzie wybierał zwykle sejm ziemski. Przypuszczamy, iż sejm będzie wybierał najtęższych i najlepszych swoich polityków senatorami; wskutek tego będzie posiadał senat wcale duży wpływ polityczny. Ten sam cel możnaby osiągnąć, gdyby senatorów wybierała ludność w wyborach pośrednich, jak np. we Francji; konstytucja nasza pozostawia te dwie alternatywy sejmom ziemskim do wyboru. Ustawy ziemskie rozstrzygną także co do tego, czy obu

senatorów ma się wybierać absolutną większością głosów, czy też w głosowaniu proporcjonalnem.

2) Izba poselska będzie wybierana na lat 5, senat natomiast na lat 9. Przy powszechnych wyborach będzie wybierana cała izba poselska odrazu. Natomiast będą się wybory do senatu odbywały co 3 lata, w ten sposób, iż po pierwszym powszechnym wyborze senatorów $\frac{1}{4}$ ziem będzie wybierała senatorów po trzech latach, następna $\frac{1}{4}$ po 6 latach, a ostatnia $\frac{1}{4}$ część — po 9 latach. Wybrani będą urzędowali lat 9; senat nie może być bowiem nigdy rozwiązany. Natomiast może być rozwiązana izba poselska przed upływem lat 5. W ten sposób będzie izba poselska odpowiadała więcej zmiennym fluktuacjom nastrojów narodu; podczas gdy senat będzie reprezentował więcej czynnik stałości i ciągłości.

3) Senat będzie się nareszcie różnił od izby poselskiej także co do warunków wybieralności. Różnicą najważniejszą będzie pod tym względem fakt, iż senatorem może zostać tylko osoba w wieku wyżej lat 40, podczas gdy posłem może zostać każdy obywatel w wieku wyżej 25 lat. Senat będzie więc dostępny zwykle tylko dla doświadczonych wpływowch polityków. Z tego powodu nie potrzebują przepisy o łączalności mandatu senatorskiego z innym zajęciem, być tak bezwzględne, jak przepisy o łączalności mandatu poselskiego.

Konstruując w ten sposób senat, wolno nam mieć nadzieję, iż senat nasz odda państwu i narodowi niemniejsze usługi, niż oddał senat francuski trzeciej Republice.

IV. Ustrój sejmów ziemskich. Ustrój sejmu ziemskiego będzie zależał przede wszystkim od tego, czy w ziemi można wprowadzić referendum ludowe, czy też nie. W ziemiach, w których lud będzie miał prawo wykonywania bezpośredniej kontroli nad działalnością ustawodawczą posłów, mogą być wprowadzone sejmy jednoizbowe. Tak np. stanowi nasz projekt konstytucji Ziemi Cieszyńskiej, iż sejm ziemski ma się składać ze 100 posłów, wybranych przez sam lud w głosowaniu powszechnem, równem, bezpośredniem, tajnem i stosunkowem. W ziemiach, gdzie niema referendum ludowego, powinien mieć sejm ziemski 2 izby: izbę poselską i senat; izbę poselską wybierałby lud bezpośrednio, senat zaś byłby wybierany pośrednio mniej więcej w ten sposób, co we Francji. Senat kontrolowałby tutaj zamiast ludu działalność izby poselskiej, a kontrola taka jest tutaj tem więcej konieczna, iż izba poselska nie miałaby tu nad sobą żadnej innej kontroli. Nie ulega wątpliwości, iż w ziemiach, gdzie nie można wprowadzić referendum ludowego, będzie rząd ziemski wybierany niemal zawsze przez sam sejm. Wskutek tego będzie jednak rząd od sejmu zależny, nie będzie mógł więc wykonywać skutecznie kontroli nad sejmem; z tych powodów uważamy w ziemiach, nie mających referendum ludowego, dwuizbowość za konieczną.

V. Ustrój rządu narodowego. (Art. 101—110 konstytucji narodowej). W rozdziałach poprzednich zaznaczyliśmy już, iż naszym zdaniem nie da się rząd dyrektorjalny w Polsce urzeczywistnić. Wobec

tego musi na czele Rzeczypospolitej Polskiej stać prezydent. Prezydent ten mógłby być wybrany w czworaki sposób: albo przez sejm narodowy, albo przez sejmy ziemskie razem, albo przez sam lud bezpośrednio, albo przez sam lud, ale pośrednio. Projekt nasz wychodzi z założenia, iż potrzeba nam koniecznie silnej władzy prezydalnej, a władza taka jest możliwa tylko wtenczas, jeżeli prezydent Rzeczypospolitej będzie miał należytą powagę wobec Sejmu. Cel ten nie dałby się osiągnąć, gdyby Sejm Narodowy miał prawo wyboru prezydenta. Prezydent będzie miał silną pozycję wobec Sejmu Narodowego tylko wtenczas, jeżeli będzie wybierany przez sam naród. Największe byłoby znaczenie polityczne prezydenta, gdyby był wybierany w głosowaniu bezpośrednim całego narodu. Już powyżej zaznaczyliśmy, z jakich względów musimy tę ewentualność uważać za wykluczoną. Tutaj jeszcze dodamy, iż cechą niewyrobieńia politycznego mas naszej ludności jest to, iż kieruje się przy aktach politycznych chwilowymi nastrojami. Wybieranie prezydentów Rzeczypospolitej pod wpływem chwilowego nastroju, mogłoby oczywiście narazić państwo na bardzo silne wstrząśnienia. Znacznie mniejsze jest niebezpieczeństwo, o którym mówimy, wtenczas jeżeli wybór prezydenta będzie przeprowadzony pośrednio, a mianowicie w ten sposób, iż ludność będzie wybierała delegatów, którzy wybiorą następnie prezydenta. Jest to system stosowany w Stanach Zjednoczonych Północnej Ameryki; celem jego jest poruczyć właściwy wybór prezydenta mężom zaufania ludu, mającym przecież większe wyrobienie polityczne, niż ogół ludu. Wiemy, iż w Stanach Zjednoczonych mimo pośredniości wyborów prezydent jest obecnie w rzeczy samej wybierany bezpośrednio przez naród. Lud głosuje bowiem w Stanach tylko na takich wyborców, o których jak najdokładniej wie, za jakim prezydentem będą głosowali. Pośredniość wyborów jest więc w Ameryce już tylko formą bez pierwotnego jej znaczenia. Rozumie się samo przez się, iż w miarę, jak lub będzie dojrzał politycznie, odbędzie się i u nas ten sam rozwój co w Ameryce, i to jest dalszy powód, dlaczego za pośredniością wyboru prezydenta oświadczyć się należy. Jak długo lud u nas będzie mniej rozwinięty, tak długo pozostawi on wybór prezydenta mężom zaufania przez siebie wybranym. Później będzie sam lud decydował, kto ma być prezydentem, i będzie stosownie do tego wybierał mężów zaufania, mających wybrać prezydenta.

VI. **Ustrój rządów ziemskich.** Rządy ziemskie powinny być sprawowane przez ludzi wytrawnych, posiadających oprócz zaufania ludu, także odpowiednie doświadczenie i odpowiednie umiarkowanie polityczne. Cel ten da się osiągnąć tylko wtenczas, jeżeli rząd ziemi nie będzie rządem partyjnym, ale rządem „narodowym“, to jest, gdy będzie się składał z reprezentantów różnych stronnictw. Według naszego projektu powinienby we wszystkich ziemiach istnieć rząd dyrektorjalny, podobny do „Małych Rad“ Kantonalnych w Szwajcarii lub do Wydziałów Krajowych Galicji lub Śląska, a względnie do Wydziałów Powiatowych Galicji. Rząd ziemski będzie się składał z 5 — 9 człon-

ków, zależnie od przepisów konstytucji. Więcej, jak 9 członków rząd, naszym zdaniem, miećby nie powinien. Im większa jest bowiem liczba członków, tem mniej zdolnym będzie rząd do sprawnej pracy administracyjnej.

Według naszego projektu konstytucji Ziemi Cieszyńskiej, ma w ziemi tej rząd ziemski składać się z 7 obywateli, wybranych przez sam lud w głosowaniu powszechnem, równem, bezpośredniem, tajnem i stosunkowem. Znając dobrze stosunki tamtejsze, jesteśmy w stanie z góry przepowiedzieć, jacy ludzie by tam do rządu ziemskiego byli wybrani, a znając tych ludzi, możemy mieć pełne zaufanie, iż sprawowałiby rządy w ziemi bardzo dobrze. W ziemiach, gdzie nie można z góry przewidzieć wyniku bezpośrednich wyborów ludowych, będzie rzeczą wskazaną pozostawić wybór rządu ziemskiego sejmowi ziemskiemu; w ziemiach tych należałoby wprowadzić bezpośredni wybór rządu przez lud, wtenczas dopiero, gdy wyrobienie polityczne ludności podniesie się na poziom wyższy, i gdy wynik wyborów da się mniej więcej z góry przewidzieć.

Bez względu na to, czy rząd ziemski będzie wybrany przez lud, czy przez sejm, powinny wybory odbywać się proporcjonalnie. W ten tylko sposób dadzą się osiągnąć 2 ważne cele. Przedewszystkiem będzie rząd nie partyjny, ale narodowy, jedno stronnictwo będzie więc kontrolowało drugie, a stronnictwa przyzwyczają się do zgodnej pracy politycznej nad dobrem ojczyzny. Dalej będzie rząd ziemski, pomimo iż będzie wybierany co 4, co 5 lub co 6 lat, dość stały; ludność będzie ponownie wybierała tych mężów, co do których praktyka wykazała, iż dobrze ziemią rządzą.

VII. Ustrój niższych władz administracyjnych ziemskich. Już powyżej zaznaczyliśmy, iż administracja ziemi winna się skoncentrować w stolicy ziemi w rządzie ziemskim i w jego departamentach, które nazwiemy więcej przyjętą u nas nazwą „dyrekcji“. Organem pomocniczym rządu ziemskiego i dyrekcji byłby w każdym powiecie starosta, a zaznaczyliśmy już, iż powiat nie powinienby mieć z reguły więcej, niż 15 — 20,000 mieszkańców. Starosta sprawowałby zwłaszcza władzę policyjną w powiecie. Najniższym organem administracyjnym w ziemi byłyby, jak obecnie, władze gminne. Ustrój gminy pragnęlibyśmy oprzeć na zasadach demokratycznych; pragnęlibyśmy więc w małych gminach utrzymać, a względnie wprowadzić powszechne zebranie wyborców gminnych, jako naczelną władzę gminy. Także naczelnik gminy powinienby pochodzić z wyborów ludowych.

Rekapitułując obecnie ustrój naszej maszyny administracyjnej, zaznaczamy, iż naczelną władzą wykonawczą w państwie byłby prezydent rzeczypospolitej, przez lud wybrany. Naczelną władzą wykonawczą w ziemi, czyli rząd ziemski, byłby także wybrany, czy to przez lud, czy przez sejm ziemski. Najniższa władza lokalna, to jest władza gminna, pochodziłaby także z wyborów. Natomiast powinnyby, naszym zdaniem, władza średnia między gminą a ziemią, to jest sta-

rosta, pochodzić z nominacji. Starostę powinienby mianować rząd ziemski. W powszechnej zasadzie wybieralności władz administracyjnych byłoby to wyłom dość znaczny; uważamy jednak, iż jest rzeczą konieczną ułatwić przejście ze starego porządku rzeczy, który znał niemal tylko władzę, pochodzącą z nominacji. Tak więc sprawowałby administrację powiatową według naszego projektu, tak jak dotychczas, urzędnik zawodowy, posiadający specjalne wiadomości administracyjne. Na wszystkich innych stopniach administracji staliby natomiast na czele władzy laicy, przez lud wybierani.

VIII. **Ustrój sądów narodowych.** Przeglądając konstytucję francuską, spostrzegamy, iż o ustroju sądów niema w niej ani słowa. Natomiast określają konstytucje amerykańskie jak najdokładniej zakres działania i ustrój sądów tak, iż pozostawiają parlamentom do unormowania tylko podrzędniejsze szczegóły ustroju sądowego. W tej zasadniczej różnicy między konstytucją francuską, a konstytucjami amerykańskimi niema nic dziwnego. We Francji odgrywają sądy bardzo poślednią rolę, jak to w części pierwszej wykazaliśmy. Natomiast mają w Ameryce sądy pierwszorzędne znaczenie polityczne, i dlatego muszą tam konstytucje gwarantować zupełną niezawisłość sądów, nie tylko wobec rządu, ale także wobec parlamentów.

Według naszego projektu, mają sądy odgrywać rolę bardzo ważną, chociaż nie może być o tem mowy, by nadać sądom naszym tak dominujące znaczenie, jak w Ameryce. Z tego powodu powinna konstytucja zagwarantować niezawisłość sądów, tak wobec rządu, jak wobec parlamentu. Tym celom służą art. 119 — 132 projektu konstytucji narodowej. Zwracamy zwłaszcza uwagę na przepisy o sposobie obsadzania najważniejszych posad sędziowskich. Posady te mają być obsadzone przez współdziałanie wszystkich 3 głównych władz w państwie, to jest senatu jako reprezentanta sejmu, prezydenta rzeczpospolitej i samego sądu najwyższego. Sam sąd najwyższy dzielimy na 2 oddziały: oddział cywilno - karny i oddział polityczno - administracyjny. Sposób mianowania pierwszych członków oddziału polityczno-administracyjnego, powinien być, naszym zdaniem, unormowany w przepisach przechodnich projektu konstytucji.

Projekt nasz wychodzi z założenia, iż w państwie będą istniały, oprócz najwyższego sądu narodowego, jeszcze sądy apelacyjne, sądy krajowe i sądy pokoju. Sądy krajowe odpowiadałyby sądom okręgowym w Królestwie, a sądom obwodowym, a względnie krajowym w Galicji. Wyboru sędziów przez lud nie mogliśmy zalecać. Przedewszystkiem powinniśmy przeczekać, jakie wyniki da bezpośrednio wybór władz rządowych. Jeżeli lud będzie się (co później z pewnością nastąpi) przy wyborze władz rządowych kierował nietylko względami czysto politycznymi, ale także względami na kwalifikacje rzeczowe kandydatów, wtenczas będzie można pomyśleć także o wybieraniu sędziów przez lud. Początek należałoby oczywiście zrobić przy sądach pokoju; tę ewentualność ma na uwadze art. 128 naszego projektu

konstytucji. Pójść dalej w tym kierunku uważalibyśmy narazie za rzecz zbyt ryzykowną.

IX. Ustrój sądów ziemskich. Sądy narodowe mają być potężną spójnią i wyrazem jedności narodowej; wskutek tego pozostaje dla sądów ziemskich, względnie dość ciasny zakres działania. W istocie swojej będą sądy te ziemskimi sądami administracyjnymi, oprócz tego zaś będą orzekały w najwyższej instancji w tych sprawach karnych i cywilnych, w których ustawodawstwo należy do kompetencji ziemi. W praktyce będą sądy ziemskie przede wszystkim sądami administracyjnymi, oprócz tego zaś także sądami karno - policyjnymi i karno - podatkowymi. Orzecznictwo tych sądów w sprawach cywilnych będzie nadzwyczajnie szczupłe. Do tych zadań sądów ziemskich należałoby dostosować ich ustrój. Projekt nasz wychodzi z założenia, iż w sądach ziemskich powinienby współdziałać element fachowy sędziowski z elementem, posiadającym doświadczenie administracyjne. Na tej podstawie unormowaliśmy ustrój sądu ziemskiego Ziemi Cieszyńskiej w sposób określony w art. 62 — 68 konstytucji tej ziemi. Dodajemy, iż sędziowie fachowi, zasiadający w sądzie ziemskim, byłiby mianowani dożywotnio przez rząd ziemski. Innych członków sądu wybierałby sejm na dłuższy przeciąg czasu (na lat 8—10). Członkowie sądu ziemskiego mogliby być złożeni z urzędów tylko na mocy uchwały sejmowej, zapadłej w obecności co najmniej połowy członków sejmu, większością $\frac{2}{3}$ głosów.

X. Prawo sądów do badania konstytucyjności ustaw. Poszanowanie dla sądów jest w Stanach Zjednoczonych Północnej Ameryki i w innych państwach kultury anglo-saskiej tak wielkie, iż opinja publiczna uważa to za rzecz zupełnie naturalną i pożyteczną, iż sądom przysługuje prawo unieważniania ustaw niezgodnych z konstytucją. U nas ma się rzecz zupełnie inaczej. U nas jest opinja publiczna przekonana, iż sejm, a nawet naczelnik państwa, są władzami znacznie wyższymi, niż sąd. Gdybyśmy chcieli pójść za tą opinją publiczną, nie moglibyśmy sądom nadać prawa badania konstytucyjności ustaw, co więcej nie moglibyśmy im nadać nawet prawa badania ważności rozporządzeń, wydanych przez prezydenta rzeczypospolitej. Otóż uważamy za rzecz zupełnie wykluczoną, by można zmieniń odrazu to powszechne przekonanie ludowe w tym kierunku, by nadać sądom prawo badania konstytucyjności ustaw. Lud nasz nie pojmie, jakim sposobem mogłoby grono kilku lub nawet kilkunastu sędziów mieć prawo badania ważności ustawy, uchwalonej przez sejm narodowy. Z tego powodu projekt naszej konstytucji wychodzi z zasady, iż sądy nie mogą z reguły badać ważności konstytucyjności ustaw. Od tej zasady musimy jednak dopuścić wyjątki następujące:

1) Jest rzeczą możliwą, iż konstytucje i ustawy poszczególnych ziem będą sprzeczne z konstytucją lub ustawami narodowymi. Otóż rozstrzygnięcie kwestji, czy taka sprzeczność zachodzi, musi być pozostawione niezależnym od rządu sądom.

2) Może zająć wypadek, iż jakaś ustawa narodowa będzie wydana w dziedzinie, zastrzeżonej w konstytucji narodowej ziemiom. Gdyby takie naruszenie praw ziemskich przez ustawy narodu było dopuszczalne, mógłby sejm narodowy zupełnie z czasem ustrój ziemski znieść, i to w drodze zwykłej ustawodawczej, bez potrzeby zmiany konstytucji narodowej. Dlatego musi i w tym wypadku najwyższy sąd narodowy mieć prawo unieważniania ustawy sprzecznej z konstytucją.

Z powyższego wynika, iż sąd najwyższy miałby prawo badania, czy ustawa pewna jest zgodna z konstytucją tylko wtenczas, jeżeliby chodziło o kwestję rozgraniczenia władzy między narodem a ziemią. We wszelkich innych kwestjach najwyższy sąd nie miałby prawa badania, czy ustawa narodowa jest sprzeczna z konstytucją narodową. W kwestjach tych uchodziłaby więc ustawa, przez obie izby przyjęta, a przez prezydenta rzeczypospolitej zatwierdzona, za najwyższy wyraz woli narodowej, którąby i sądy bezwzględnie uznać musiały.

Zupełnie inaczej ma się rzecz co do rozporządzeń władz rządowych, a więc i co do rozporządzeń prezydenta rzeczypospolitej. Państwo nasze ma być praworządne, to znaczy, wszędzie ma panować wola ustawy, nie zaś samowola władz administracyjnych. Pierwszą cechą zasadniczą państwa praworządnego jest fakt, iż sąd ma prawo badania, czy rozporządzenia rządowe zgadzają się z ustawami, czy też nie. Jeżeli Polska ma być państwem praworządne, musi więc sąd otrzymać prawo unieważnienia rozporządzeń sprzecznych z konstytucją lub z ustawami, chociażby nawet rozporządzenie było wydane przez prezydenta republiki.

XI. Prawo sądów do badania legalności aktów administracyjnych. W Rzeczypospolitej Polskiej powinno panować prawo i porządek. Stróżem prawności działalności władz administracyjnych mogą być tylko sądy, niezależnie od rządu i od sejmu; dlatego wychodzi nasz projekt konstytucji z założenia, iż sądy mają mieć prawo badania legalności wszelkich aktów administracyjnych. Jeżeliby więc obywatel uważał, iż jakieś zarządzenie władzy, sprzeczne z ustawami, narusza jego prawa lub interesy, wtenczas powinien mieć prawo wniesienia skargi do sądu, który rozstrzygnie, czy dane zarządzenie władzy administracyjnej narusza ustawę, czy też nie. To sądownictwo administracyjne miałby sprawować według naszego projektu, o ile chodzi o sprawy ziemskie, sąd ziemski, o ile zaś chodzi o sprawy narodowe, sprawowałby je oddział polityczno-administracyjny najwyższego sądu narodowego.

Administracja będzie się wystrzegała naruszania ustaw ze szczególną pieczołowitością wtenczas, jeżeli urzędnikowi, naruszającemu ustawy w urzędowaniu, grozi poważna szkoda materialna. Z tego powodu wprowadzono wszędzie w państwach cywilizowanych odpowiedzialność cywilną urzędników publicznych. Urzędnik, który przez czyn lub zaniechanie, niezgodne z prawem lub z obowiązkiem urzędowym, wyrządził obywatelowi szkodę, winien szkodę tę wynagrodzić;

gdyby zaś urzędnik tego z powodu ubóstwa uczynić nie mógł, winno państwo, względnie ziemia, zależnie od tego czy chodzi o urzędnika państwowego, czy też ziemskiego, odszkodowanie to wypłacić. Procesy cywilne przeciwko urzędnikom o wynagrodzenie szkód, wyrządzonych przez nieprawne urzędowanie, zastrzega nasz projekt najwyższemu sądowi narodowemu, jeżeli chodzi o urzędnika narodowego, sądom ziemskim zaś wtenczas, jeżeli chodzi o urzędnika ziemskiego.

Odpowiedzialność cywilną urzędników wprowadzamy w tym celu, by pobudzić ich do tem sumienniejszego wypełniania obowiązków, do tem skrupulatniejszego poszanowania ustaw. Natomiast nie ma odpowiedzialność cywilna urzędników osłabiać ich energii w spełnianiu obowiązków urzędowych, nie ma też urzędników narażać na szkody ze strony osób prywatnych. Na szkody takie byłiby szczególnie narażeni prezydent rzeczypospolitej i rząd ziemski; właśnie z tego powodu stanowi nasz projekt konstytucji; iż przeciwko prezydentowi rzeczypospolitej, a względnie przeciwko rządowi ziemskiemu mogą być wytoczone tego rodzaju skargi cywilne tylko za zgodą sejmu narodowego, a względnie za zgodą sejmu ziemskiego.

XII. Stosunek sejmu narodowego do prezydenta rzeczypospolitej i do administracji narodowej (art. 83 — 100, i art. 111 — 118 projektu konstytucji narodowej). Powyżej zaznaczyliśmy, iż pragniemy narodową podczas swojego urzędowania. Prezydent, wybrany przez mieć na tyle autorytetu, by móc prowadzić konsekwentnie politykę narodową podczas swojego urzędowania. Prezydent wybrany przez naród, jest tak samo wyrazem woli narodowej, jak sejm narodowy, wskutek tego nie powinien być ani prezydent podporządkowany sejmowi, ani też odwrotnie, sejm prezydentowi. Oba te organy powinny wykonywać powierzone każdemu z nich przez naród funkcje, uzupełniając się przytem wzajemnie. Sejm powinien wykonywać władzę ustawodawczą. Prezydent kontroluje w tej dziedzinie sejm o tyle, iż posiada ograniczone prawo weta przeciwko uchwalonym przez sejm projektom ustaw. Oprócz tego przyznaje nasz projekt prezydentowi prawo rozwiązywania izby poselskiej, ale tylko za zgodą senatu lub też na żądanie co najmniej połowy izb poselskich sejmów ziemskich. Z drugiej strony porucza nasz projekt prezydentowi wykonywanie ustaw i prowadzenie administracji w sprawach narodowych. Przy działalności tej ulega prezydent znów kontroli sejmowej, i tak posiada sejm prawo uchwalania budżetu, którego prezydent przestrzegać musi. Sejm ma prawo badania rocznych zamknięć rachunkowych i uchwalania prezydentowi absolutorjum. Dalej mają członkowie sejmu prawo interpelowania rządu, sejm ma prawo urządzania ankiet i t. p. Nareszcie ma izba poselska prawo oskarżania prezydenta rzeczypospolitej i jego ministrów, w którym to wypadku może senat większością $\frac{2}{3}$ głosów uchwalić złożenie winnego z urzędu. Domagamy się większości

$\frac{2}{3}$ głosów, aby zapobiec nadużyciu prawa oskarżania prezydenta lub ministrów w celach czysto politycznych.

Projekt naszej konstytucji wychodzi z założenia, iż prezydent rzeczypospolitej jest najwyższą władzą wykonawczą w państwie, iż on za całe sprawozdanie władzy rządowej odpowiada. Wobec tego, iż polityczna odpowiedzialność wobec narodu obciąża wyłącznie prezydenta, nie mogliśmy dopuścić odpowiedzialności politycznej ministrów. Ministrowie będą odpowiadali cywilnie, jak każdy inny urzędnik przed sądem. Prócz tego ma izba poselska prawo oskarżania ministrów na tych samych warunkach, co prezydenta rzeczypospolitej. Natomiast są ministrowie politycznie odpowiedzialni przed prezydentem, a nie przed sejmem. Prezydent wydala ministrów z urzędu wtenczas, kiedy to uważa za wskazane, a izba poselska lub senat nie mają prawa powodować dymisji ministrów. Ministrowie pozostają w urzędzie, chociażby izba poselska odmówiła im swojego zaufania. Innemi słowy, projekt nasz nie dopuszcza rządów parlamentarnych, wychodzimy bowiem z założenia, iż rządy parlamentarne spowodowałyby u nas, jako rządy partyjne, zupełny rozstrój administracji. Rządy parlamentarne byłyby u nas daleko więcej szkodliwe, aniżeli są we Francji. O tem mówiliśmy już zresztą szeroko na innych miejscach.

Niedopuszczalność rządów parlamentarnych podkreślamy, przepisując w projekcie konstytucji, iż poseł lub senator nie może być ministrem. Gdyby prezydent rzeczypospolitej mianował posła lub senatora ministrem, a ten nominację przyjął, traci tem samem mandat. Z drugiej strony nie odmawia nasz projekt ministrom prawa zjawiania się w izbie i w komisjach sejmowych. Wprost przeciwnie mają ministrowie i komisarze rządowi przywilej przemawiania w izbie, a względnie w komisjach, poza kolejną mówców zapisanych do głosu. To uprzywilejowanie ministrów wobec posłów jest logiczną konsekwencją zasady, iż ministrowie powinni służyć sejmowi przy uchwalaniu projektów ustawowych swoim doświadczeniem i swoją znajomością spraw państwowych. Jak w innych państwach, tak powinni i u nas ministrowie opracowywać projekty ustaw z własnej inicjatywy, lub na nakaz ze strony sejmu; powinni dalej ustaw tych wobec sejmu bronić; gdy zaś obie izby projekt ustaw uchwalą, a prezydent go zatwierdzi, powinni lojalnie wykonać wolę ustawy.

XIII. Stosunek sejmu ziemskiego do rządu ziemskiego. Stosunek sejmu ziemskiego do rządu ziemskiego ma być według naszego projektu dość znacznie inny, aniżeli stosunek sejmu narodowego do prezydenta rzeczypospolitej. Przedewszystkiem przypuszczamy, iż w przeważnej części ziem będzie sejm ziemski wybierał rząd ziemski, co oczywiście spowoduje zależność rządu od sejmu. Ale nawet w ziemiach, w których lud będzie wybierał rząd ziemski, można sejmowi ziemskiemu wobec rządu ziemskiego nadać znacznie szersze prawa kontroli, niż je ma sejm narodowy wobec rządu narodowego. Nie należy zapominać, iż ziemia będzie pod wielu względami związkem ko-

munalnym, będzie miała oprócz ustawodawstwa szereg zadań natury komunalnej. W Galicji cechą ustroju, tak administracji autonomicznej kraju, jak powiatów, były dość daleko idące prawa kontroli sejmu wobec Wydziału Krajowego, Rady Powiatowej wobec Wydziału Powiatowego; ujemnych skutków stosunek ten nie powodował. Z tego powodu przyznaje też nasz projekt sejmom ziemskim bardzo daleko idące prawo kontrolowania rządu ziemskiego. Zaznaczymy przytem, iż w Szwajcarii mają sejmy kantonalne wobec rządów kantonalnych jeszcze szersze prawa.

Pomimo, iż sejm ma prawo kontrolowania rządu ziemskiego, posiada rząd ziemski prawo samodzielnego prowadzenia administracji ziemskiej. Rząd ziemski nie jest politycznie odpowiedzialny przed sejmem ziemskim, pozostaje więc w urzędzie nawet wtenczas, gdyby sejm ziemski udzielił nagany. Tylko wtenczas, jeżeliby sejm ziemski został rozwiązany, kończy się wcześniej także urzędowanie rządu ziemskiego. Projekt nasz wychodzi bowiem z zasady, iż zmiana sejmowi powinna powodować zmianę rządu ziemskiego. Zasada ta odpowiada dość ściśle zależności rządu od sejm.

XIV. Prawo mniejszości narodowych. Poszanowanie właściwości narodowych tych odłamów obcych narodowości, które mieszkają na terytorjum Rzeczypospolitej Polskiej, należy do najstarszych tradycji polskich. W myśl tych tradycji stanowi art. 16 konstytucji narodowej, iż przyznane w konstytucjach ziemskich mniejszościom narodowym prawo używania języka niepolskiego w stosunku z władzami naczelnymi ziemi, będzie im przysługiwało także w korespondencji z władzami narodowymi. Za wzór przepisów tego rodzaju mogą służyć art. 5 i 6 projektu konstytucji Ziemi Cieszyńskiej.

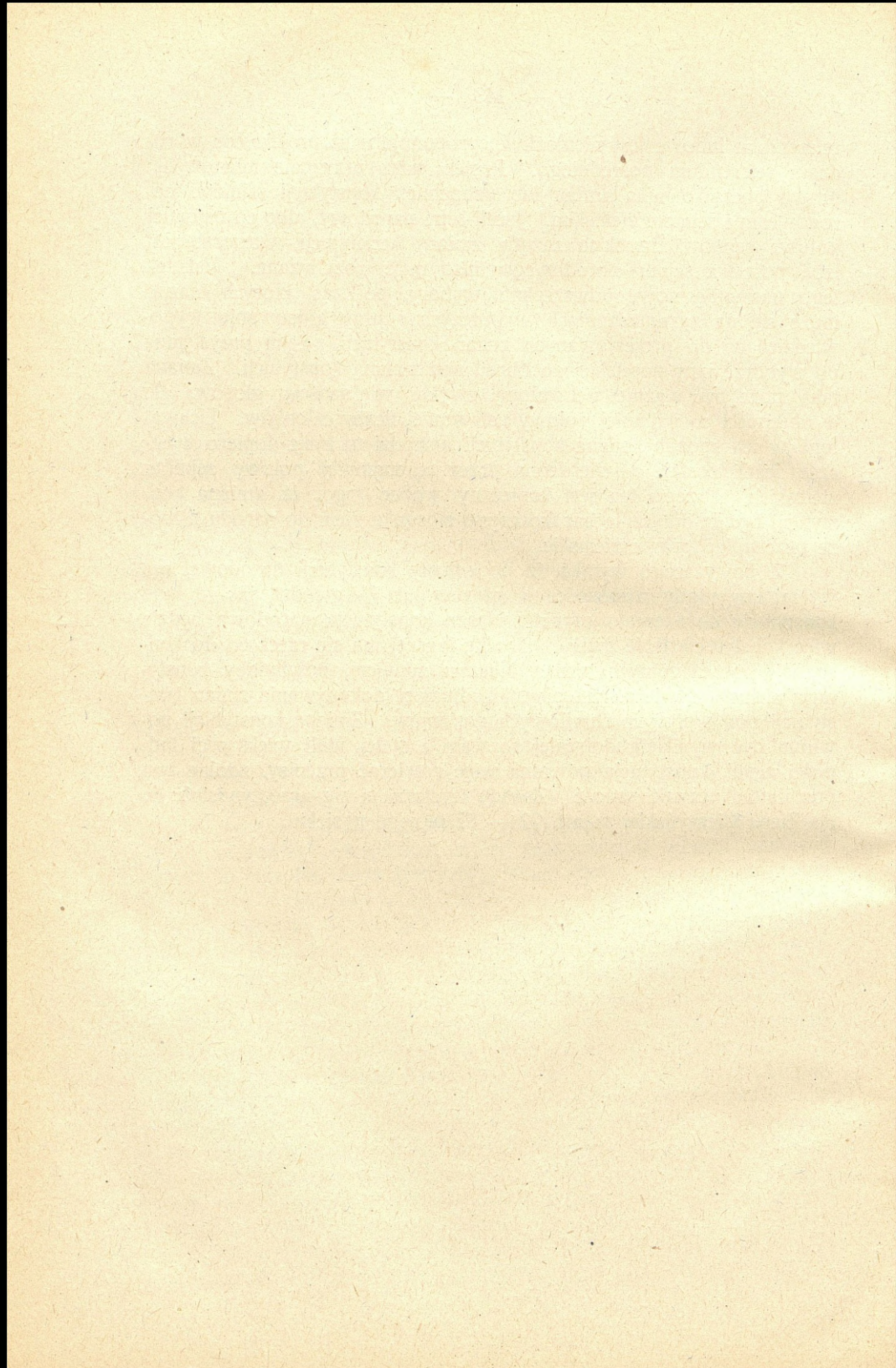
W obrębie Państwa Polskiego mogą się znaleźć ziemie z większością niepolską. Oczywiście może sejm ziemski w tych ziemiach ustanowić niepolski język urzędowy, mogą szkoły publiczne mieć niepolski język wykładowy. By zagwarantować mniejszościom polskim w takich ziemiach pewne prawa narodowe, zawiera art. 16 przepisy, iż z wyjątkiem władz gminnych, są wszelkie władze ziemskie w obrębie państwa zobowiązane przyjmować podania polskie i odpowiadać na nie w języku polskim. Art. 39 projektu naszej konstytucji narodowej stanowi dalej, iż dla mniejszości polskich szkoły w ziemiach niepolskich mogą otrzymywać subwencje ze skarbu narodowego.

XV. Sposób zmiany konstytucji. (Art. 133 — 137 projektu konstytucji narodowej, a art. 72 — 82 projektu konstytucji Ziemi Cieszyńskiej). Projekt naszej konstytucji narodowej wychodzi z założenia, iż nie należy zbyt utrudniać zmiany konstytucji narodowej. Przepisy, rozgraniczające prawa narodu z jednej strony, ziem z drugiej strony, mogą potrzebować zmiany, a w takim razie byłoby to rzeczą szkodliwą, gdyby taka zmiana nastąpić nie mogła.

Z drugiej strony należy zaznaczyć, iż przy uchwalaniu zmiany konstytucji powinien zabrać głos naród, jako taki. Wobec tego, iż

referendum ludowe jest niemożliwe, proponuje nasz projekt coś w rodzaju referendum pośredniego. Projekt nasz przyznaje mianowicie prawo początkowania zmian lub uzupełnień konstytucji sejmowi narodowemu i sejmom ziemskim. Jeżeli sejm narodowy, albo co najmniej połowa sejmów ziemskich zażąda zmiany konstytucji, wtenczas jest izba poselska sejmiku narodowego ipso jure rozwiązana. Wskutek tego następują nowe powszechne wybory, podczas których naród może się na zgromadzeniach wyborczych i przy głosowaniu wypowiedzieć co do projektowanych zmian konstytucji. Sejm przystępuje po wyborze izby poselskiej do obrad nad zmianą konstytucji. Zmiana taka może być ważnie uchwaloną zwykłą większością głosów, ale w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków. Uchwalona w ten sposób zmiana konstytucji wchodzi w życie dopiero wtenczas, jeżeli zostaje zatwierdzona przez co najmniej połowę sejmów ziemskich. Przepis ten jest konieczny wobec tego, iż zmiana konstytucji będzie dotyczyła bardzo często stosunku ziem do narodu, i może uszczuplać prawa ziemskie.

Z powyższego wynika, iż do zmiany konstytucji narodowej nie wymagamy nigdy większości $\frac{2}{3}$ głosów lub $\frac{3}{4}$ głosów, jak to inne konstytucje dość często czynią. Nasza konstytucja narodowa będzie więc konstytucją dość giętką. Trochę inaczej ma się rzecz co do konstytucji poszczególnych ziem. Naszem zdaniem, powinnyby konstytucja ziemska zawierać przepisy, utrudniające dokonywania zmian konstytucji pod wpływem chwilowych nastrojów. Zmiana konstytucji powinna być wynikiem dojrzałej rozważliwej i stałej woli większości ludności ziemi, konstytucja powinna więc zawierać przepisy, zdolne tym postulatami uczynić zadość. Zasady te starałem się urzeczywistnić co do Ziemi Cieszyńskiej w art. 72 — 82 mojego projektu.



CZĘŚĆ III.

Projekt konstytucji narodowej i ziemskiej.



PROJEKT KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ.

My, naród polski, dziękując Bogu Wszechmogącemu za odzyskanie niepodległości całej Zjednoczonej Ojczyzny, a pragnąc utrzymać porządek, spokój i bezpieczeństwo na wewnątrz i zewnątrz, bronić prawa i sprawiedliwości, pomnażać pomyślność powszechną i ugruntować wolność naszą na wszystkie czasy, wybraliśmy, po ustaleniu granic naszych, Sejm urządzający i stanowimy według jego uchwał i rozkazujemy, co następuje:

ROZDZIAŁ I.

Naród i ziemia.

Art. 1. Rzeczpospolita Polska składa się z ziem następujących: (około 70 ziem, liczących zwykle 200 tys. do 500 tys. mieszkańców).

Granice tych ziem określa dodatek № 1.

Zmiana tych granic nastąpić może w drodze przepisanej do zmiany konstytucji niniejszej. W ciągu 4 lat po wejściu w życie niniejszej konstytucji może zmiana ta nastąpić także albo w drodze obopólnego porozumienia się ziem interesowanych, albo też, w razie różnicy zdań między nimi, na mocy orzeczenia Najwyższego Sądu Narodowego, wydanego na wniosek gmin interesowanych.

Art. 2. Wszystkie prawa, nieprzekazane w niniejszej konstytucji narodowi, przysługują ziemiom, o ile konstytucja niniejsza nic innego nie stanowi.

Zgodna uchwała dwóch lub więcej ziem może przekazać oznaczoną sprawę ziemską Sejmowi Narodowemu celem jednolitego unormowania.

Art. 3. Każda ziemia rządzi się według własnej konstytucji, nadanej po raz pierwszy, w sposób określony w osobnej ustawie.

Sposób, w jaki konstytucja ziem może być w całości lub w części zmieniona, będzie w niej samej oznaczony.

Uchwalona przez powołane organy ziemskie konstytucja i wszelkie jej zmiany będą bezzwłocznie podane do wiadomości Prezydenta Rzeczypospolitej i obowiązują, o ile prezydent w ciągu 45 dni od dnia przesłania mu konstytucji, nie zakaze jej wykonania.

Prezydent może zakazać wykonania konstytucji, a względnie zmian teje, tylko wtenczas:

- 1) jeżeli konstytucja narusza przepisy konstytucji narodowej,
- 2) jeżeli nie przepisuje ustroju republikańskiego ztęmi,
- 3) jeżeli czyni prawa polityczne, a zwłaszcza prawo wyborcze, zawislem od cenzusu majątkowego lub podatkowego,

4) w ziemiach, w których co najmniej 90% ludności dorosłej, począwszy od 21 roku życia, umie czytać i pisać, musi być konstytucja lub jej zmiana przyjęta w powszechnem głosowaniu ludowem. W ziemiach tych musi być oprócz tego możliwość zmiany konstytucji, na żądanie większości obywateli, zastrzeżona.

Do ziem, w których co najmniej 90% ludności dorosłej umie czytać i pisać, zaliczyć należy Śląsk Cieszyński i wszystkie ziemie, składające się wyłącznie z części dawnego zaboru pruskiego. Co do innych ziem należy po każdym spisie ludności oznaczyć procent umiejących czytać i pisać z tem zastrzeżeniem, iż ziemie, które raz zaliczone zostały w poczet ziem, odpowiadających wymogom pod 4) ze spisu tych ziem wykreślone być nie mogą nawet wtenczas, gdyby później procent umiejących czytać i pisać spadł niżej 90%.

Art. 4. Konstytucja i ustawy ziemskie nie mogą się sprzeciwiać konstytucji niniejszej i zgodnym z nią ustawom narodowym. W razie zachodzącego co do tego sporu rozstrzyga najwyższy sąd narodowy.

Art. 5. Ustawy narodowe określą sposób nabycia i utraty obywatelstwa polskiego.

Każdy obywatel polski musi być obywatelem jednej z gmin Rzeczypospolitej Polskiej.

Każdy obywatel gminy jest równocześnie obywatelem ziemi, do której gmina należy.

Żona nabywa prawo obywatelstwa męża, dzieci ślubne prawo obywatelstwa ojca, dzieci nieślubne prawo obywatelstwa matki. Dzieci, urodzone przed zawarciem małżeństwa, zostają przez następne małżeństwo rodziców uprawnione.

Każdy obywatel polski uzyskuje obywatelstwo gminne w gminie, w której, po dojściu do pełnoletności, co najmniej przez rok jeden nieprzerwanie i dobrowolnie mieszkał.

Nikt nie może być równocześnie obywatelem dwóch lub więcej gmin.

Ustawy narodowe określają, do której gminy przydzielić należy obywatela państwa, nie będącego obywatelem żadnej z gmin Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 6. Obywatel jednej ziemi ma być w każdej innej ziemi na równi z obywatelami tejże traktowany, powinien więc być dopuszczony do osiedlania się, do nabywania nieruchomości, do wykonywania przemysłu, do uzyskania urzędów publicznych i do używania wszelkich innych praw obywatelskich pod tymi samymi warunkami, co obywatele tej ziemi, nie może zaś być podatkami lub innymi ciężarami więcej od nich obciążony.

Prawo głosowania w sprawach i przy wyborach ziemskich i gminnych nabywa obywatel innej ziemi w pół roku po osiedleniu się w gminie.

Art. 7. Prawo wolnoprzesiedłości, tudzież prawo przenoszenia swej własności w granicach państwa, przysługuje każdemu obywatelowi polskiemu w obrębie całej Rzeczypospolitej z następującymi ograniczeniami:

- a) ustawy narodowe mogą ograniczyć prawo wolnoprzesiedłości włóczęgów, osób niebezpiecznych dla mienia, prostytutek, a w wypadkach nadzwyczajnych i z innych ważnych powodów;
- b) za zezwoleniem rządu ziemskiego może gmina wydalic obywatela polskiego z gminy wtenczas, jeżeli nie posiada on dowodów przynależności do jakiegokolwiek gminy i nie wystara się o dowód taki w przeciągu trzech miesięcy, tudzież wtenczas, jeżeli nie będąc obywatelem tej gminy, był stale ciężarem dobroczynności publicznej już w dotychczasowem miejscu zamieszkania lub też jeżeli się stanie ciężarem dobroczynności publicznej przed nabyciem obywatelstwa w gminie, a gmina, do której dotychczas przynależy, mimo urzędowego wezwania, nie udzieli mu koniecznego utrzymania.

Gdyby ustawa ziemska nałożyła obowiązek utrzymywania ubogich nie na gminę, ale na ziemię, lub na inne związki komunalne, mają przepisy te analogiczne zastosowanie.

Art. 8. Wszyscy Polacy są wobec ustawy równi.

Znosi się wszelkie przywileje rodowe i stanowe z tem zastrzeże-

niem, iż ustawodawstwu ziemskiemu przysługuje prawo zniesienia przepisów art. 89, 90, 91 i 100 księgi dziewiątej kontynuacji tomu IX Zbioru Praw Cesarstwa Rosyjskiego z r. 1913 (przepis co do organizacji ziemskiej włościan w gubernjach Królestwa Polskiego).

Art. 9. Własność prywatna jest nietykalna.

Wywłaszczenie całkowite lub częściowe winno być uzasadnione użytecznością powszechną, w ustawie wskazaną, wymaga wypłaty słusznego wynagrodzenia i może się odbyć tylko w sposób, ustawą przepisany.

Art. 10. W myśl starodawnego polskiego prawa „Neminem Captivabimus“ z r. 1430 wolność osobistą obywateli poręcza się. Prze- to ograniczenie wolności, zwłaszcza zaś aresztowanie i rewizja oso- bista, są dopuszczalne tylko w wypadkach, ustawowo przewidzia- nych i w sposób przepisany przez ustawy.

Art. 11. Mieszkanie obywatela jest nietykalne.

Wkroczenie do mieszkania, rewizja domowa i zatrzymanie pa- pierów i wszelkich ruchomości może mieć miejsce tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, przy ścisłym zachowaniu postępowania, usta- wowo przepisanego.

Art. 12. Tajemnica korespondencji może być naruszona jedynie w wypadkach ustawą przewidzianych.

Art. 13. Wolność wyboru zawodu i zarobkowania może być ograniczona tylko w drodze ustawodawczej.

Bez zezwolenia sejmu narodowego nie mogą ustawy ziemskie uczynić prawa wykonywania przemysłu lub innego zawodu zależnem od zezwolenia władzy lub od dowodu uzdolnienia. Tylko wykonywa- nie przemysłu szynkarskiego, przemysłu drobnej sprzedaży i drobnego handlu gorącymi napojami wysokowymi w ilościach poniżej dwóch litrów, może być uzależnione od zezwolenia (koncesji) władzy.

Ustawy ziemskie nie mogą ograniczyć handlu między ziemiami.

Art. 14. Ustawodawstwo co do stowarzyszeń o celach zarobko- wych należy do narodu. Ustawodawstwo co do innych stowarzyszeń należy do ziem, z tem zastrzeżeniem, iż obywatele mają posiadać pra- wo stowarzyszania się, o ile stowarzyszenie nie jest co do swojego celu lub też co do środków działania sprzeczne z prawem albo niebez- bezpieczne dla państwa.

Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać stowarzyszenia sprzeczne z prawem albo niebezpieczne dla państwa, jeżeli właściwa władza ziemska, mimo iż ją prezydent do tego wezwał, stowarzyszenia nie rozwiązała

Art. 15. Obywatele mają prawo zgromadzania się. Wykonywanie tego prawa i jego ograniczenia określą ustawy ziemskie.

Art. 16. Obywatele mają prawo układania petycji indywidualnych lub zbiorowych. Wręczenie tych petycji władzom lub izbom ustawodawczym może jednak nastąpić tylko przez delegacje, nie składające się z więcej niż 12 osób.

Art. 17. Konstytucje ziemskie określą prawa narodowe mniejszości narodowych w szkołach i urządach publicznych.

Przyznane w konstytucji ziemskiej mniejszościom narodowym prawo używania języka niepolskiego w korespondencji z władzami naczelnymi ziemi, przysługuje im także w korespondencji z władzami narodowymi.

Z wyjątkiem władz gminnych są wszelkie władze ziemskie w obrębie państwa zobowiązane przyjmować pisma polskie i odpowiadać na takie pisma w języku polskim.

Art. 18. Do narodu należą wszelkie sprawy zagraniczne, a więc: prawo wypowiedzania wojny i zawierania pokoju, prawo zawierania z państwami zagranicznymi przymierzy, traktatów handlowych, cłowych, traktatów o uregulowanie granic i innych traktatów, prawo wysyłania i przyjmowania dyplomatów i służby konsularnej i t. p.

Ziemie posiadają wyjątkowo prawo zawierania traktatów z państwami zagranicznymi w sprawach, należących do zakresu działania ziemi. Zawarcie takiego traktatu może nastąpić tylko za pośrednictwem narodowego ministerstwa spraw zagranicznych.

Bezpośrednie stosunki urzędowe ziemi z dyplomatami i z władzami centralnymi państw zagranicznych są zakazane.

Art. 19. Do narodu należą wszelkie sprawy wojskowe z następującymi wyjątkami:

1) Ziemie posiadają prawo utrzymywania żandarmerji, milicji i policji wystarczającej, celem utrzymania porządku i bezpieczeństwa wewnątrz ziemi, a wszelkie sprawy żandarmerji, milicji i policji są sprawami ziemskimi. Komendanta żandarmerji i milicji i naczelnika policji mianuje władza według konstytucji ziemskiej właściwa.

2) Wspieranie ubogich rodzin rezerwistów, powołanych na ćwiczenia, i żołnierzy zmobilizowanych, jest sprawą ziemską. Część wyłożonych z tego tytułu kosztów może naród zwrócić ziemi według norm, ustalonych w ustawie narodowej.

3) Ustawy narodowe przepiszą, w jakim zakresie władze ziemskie powinny pomagać przy wykonaniu ustaw wojskowych w ziemi.

4) Ustawy narodowe o kwaterunku i o podwodach dla wojska

będą zawierały tylko przepisy zasadnicze. Dalsze ich uzupełnienie jest sprawą ustawodawstwa ziemskiego.

Art. 20. Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych powierza się sądom narodowym.

Ustawodawstwo co do organizacji tych sądów, co do postępowania sądowego, tudzież ustawodawstwo cywilne i karne wraz z ustawodawstwem o spółkach akcyjnych, o prawie prasowym i o ochronie własności przemysłowej, literackiej i artystycznej należy do narodu z następującymi zastrzeżeniami:

1) utrzymywanie domów pracy i domów poprawczych i ochrona dzieci zaniedbanych, jest wraz z ustawodawstwem w tych sprawach sprawą ziemską. Dla utrzymania tych zakładów może sejm narodowy przyznać ziemiom subwencje.

2) w sprawach, należących do ustawodawstwa ziemskiego, mogą ustawy ziemskie zawierać także przepisy prawa cywilnego i karnego i procesowego, potrzebne celem unormowania sprawy. Przepisy te mogą uzupełniać lub zmieniać przepisy powszechnego prawa narodowego.

Art. 21. W każdej ziemi może ustawa ziemska wprowadzić sąd ziemski, a ustawy ziemskie przekażą temu sądowi prawa następujące:

- a) prawo rozstrzygania skarg cywilnych o wynagrodzenie szkody, wyrządzonej przez sprzeczne z obowiązkiem urzędowym urzędowanie funkcjonariuszy ziemskich, a ewentualnie i gminnych;
- b) prawo rozstrzygania rekursów przeciwko orzeczeniom karnym władz ziemskich w sprawach określonych ustawami ziemskimi;
- c) prawo rozstrzygania rekursów przeciwko wymiarowi podatku ziemskiego, nałożonego przez władzę ziemską;
- d) prawo badania ważności wyborów do sejmu ziemskiego i do reprezentacji gminnych, jeżeli wybór został zaprotestowany;
- e) obywatele, których prawa lub interesy zostały naruszone przez sprzeczne z ustawą zarządzenia lub orzeczenia władz ziemskich, będą mieli, o ile ustawa ziemska nic innego nie przepisze, prawo rekursu do sądu ziemskiego.

Ustawy ziemskie mogą nadać sądowi ziemskiemu dalsze prawa w sprawach ziemskich.

Art. 22. Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega.

Sądy wyjątkowe są dopuszczalne tylko w wypadkach, oznaczonych ustawami przed popełnieniem przestępstwa.

Art. 23. Ściganie obywatela i wymierzanie kary jest dopuszczalne tylko na zasadzie już istniejącej ustawy.

Śmierć cywilna, kara wywołania lub konfiskaty majątku nie może być wyrzeczona.

Art. 24. Każdy obywatel może swobodnie wyrażać swe myśli w słowie, w piśmie, w druku i w formie obrazowej, o ile nie przekracza granic ustawą narodową zakreślonych.

Prasa może być poddana tylko przewidzianym w ustawach ograniczeniom.

Cenzura uprzednia nie może być ustanowiona.

Zaprowadzenie systemu koncesyjnego co do wydawania druków jest również niedopuszczalne.

Art. 25. Naród ma prawo zaprowadzania monopolu i prawo nakładania podatków i opłat na rzecz skarbu narodowego.

Ziemie mają prawo wprowadzania monopolu i prawo nakładania podatków i opłat z następującymi ograniczeniami:

1) odnośne ustawy ziemskie nie mogą się sprzeciwiać ustawom narodowym,

2) podatki od przedmiotów konsumpcji mogą obciążać tylko konsumpcję wewnątrz ziemi i mogą być pobierane tylko w sposób nietamujący wolności handlu w obrębie państwa,

3) ustawa narodowa może na żądanie ziem interesowanych wydać przepisy, potrzebne celem uniknięcia podwójnego lub kilkakrotnego opodatkowania przez dwie lub więcej ziem.

Art. 26. Wylącznie narodowi zastrzega się:

1) prawo pobierania cel dowozowych, wywozowych i przewozowych,

2) prawo bicia monet i prawo oznaczania systemu monetarnego, tudzież systemu miar i wag,

3) prawo ustalenia zasad co do emisji pieniędzy papierowych,

4) prawo wydawania banknotów może naród zastrzec albo sobie, albo bankowi, upoważnionemu przez ustawę narodową,

5) prawo normowania i nadzorowania działalności banków hipotecznych i prywatnych przedsiębiorstw asekuracyjnych,

6) monopol pocztowy, telegraficzny i telefoniczny,

7) ustawodawstwo i nadzór co do budowy i ruchu kolei żelaznych, żeglowych dróg wodnych (naturalnych i sztucznych), tudzież

co do żeglugi powietrznej. Ustawodawstwo i nadzór co do tramwajów i kolei drugorzędnych może ustawa narodowa poruczyć ziemiom,

8) prawo ustawodawstwa i nadzoru co do żeglugi morskiej, co do policji morskiej i innych spraw morskich wraz z utrzymywaniem znaków morskich. Na budowie portowe może naród udzielać subwencji,

9) prawo wydawania pożyczek losowych, tudzież prawo urządzania loterii,

10) ustawodawstwo co do przedsiębiorstwa lekarzy, aptekarzy, adwokatów, notariuszy, geometrów i innych techników naukowo wykształconych, tudzież co do agentów emigracyjnych,

11) ustawodawstwo górnicze,

12) prawo unormowania i wykonywania policji obcych z pomocą własnych organów lub organów ziemskich,

13) prawo uregulowania i nadzorowania emigracji do państw zagranicznych,

14) prawo wydawania przepisów paszportowych.

Art. 27. Ustawodawstwu narodowemu, a w braku ustaw narodowych ziemskiemu, zastrzega się wydanie przepisów:

1) co do uwierzytelniania dokumentów publicznych,

2) co do zarządzeń policyjnych przeciwko włóczęgom i innym osobom niebezpiecznym,

3) co do zarządzeń sanitarnych przeciwko epidemjom i zarazom bydłęcym,

4) co do obrotu środkami żywności, tudzież innymi przedmiotami użytku i konsumpcji, o ile one mogą być niebezpieczne dla zdrowia lub życia,

5) co do ustawodawstwa ochronno-robotniczego,

6) co do ubezpieczeń socjalnych,

7) co do prawa wykonywania rybołówstwa, co do ochrony ptaków pożytecznych dla rolnictwa i leśnictwa, tudzież co do tępienia szkodników polnych i leśnych.

Wykonywanie przepisów, wymienionych tutaj ustaw, należy do ziem pod nadzorem władz narodowych. Na utrzymanie zakładów badania środków żywności, na zwalczanie epidemji i zaraz bydłęcych w pasie granicznym, tudzież na cele ubezpieczeń socjalnych może uchwalić sejm narodowy subwencje, może jednak zorganizować także kilka narodowych zakładów badania środków żywności.

Naród posiada także prawo przeprowadzania dochodzeń statystycznych z pomocą władz narodowych i władz ziemskich.

Art. 28. Ustawodawstwo o stosunku państwa do Kościoła i do stowarzyszeń religijnych przysługuje sejmowi narodowemu.

Art. 29. Wolność wiary i sumienia jest nietykalna.

Nikt nie może być zmuszony do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych, o ile nie podlega władzy rodzicielskiej lub opiekuńczej.

Nikom nie wolno wymierzać kar jakiegobądź rodzaju z powodu jego przekonań religijnych.

Wolności wyznania nie wolno używać w sposób naruszający ustawy.

Art. 30. Żaden obywatel nie może być pozbawiony praw przysługujących innym obywatelom z powodu swego wyznania.

Nikt nie może uchylać się od spełniania obowiązków publicznych z powodu swoich wierzeń religijnych.

Nikt nie jest obowiązany do płacenia podatków, nałożonych specjalnie na właściwe cele wyznaniowe stowarzyszenia religijnego, do którego nie należy.

Art. 31. Poręcza się wolność wykonania służby Bożej w granicach, wskazanych względami moralności i porządku publicznego.

Art. 32. Każdy Kościół i związek religijny, niesprzeciwiający się ani prawu, ani moralności, może prowadzić samodzielnie swe sprawy wewnętrzne, może zarządzać i rozporządzać swym majątkiem, pozostaje w posiadaniu i używaniu swych fundacji i funduszków oraz zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych. Wszelako żaden Kościół ani związek religijny nie może stawać w sprzeczności z ustawami państwa.

Art. 33. Naród utrzymuje uniwersytety, politechniki i inne zakłady z rangą uniwersytetu. Ustawodawstwo co do tych szkół przysługuje narodowi.

Pod warunkami, określonymi uchwałą Sejmu Narodowego, mogą być ze skarbu narodowego udzielane subwencje ziemiom, gminom lub innym korporacjom na utrzymanie szkół ludowych, handlowych, przemysłowych, rolniczych, lasowych, seminarjów nauczycielskich i innych szkół fachowych.

Art. 34. Ziemię troszczyć się zwłaszcza o dostateczne nauczanie ludowe i o kształcenie nauczycieli szkół ludowych, przestrzegając przytem następujące przepisy:

1) we wszystkich gminach, posiadających szkołę ludową, będzie

wprowadzony obowiązek szkolny dla dzieci w wieku szkolnym, mieszkających od szkoły nie dalej, niż 4 kilometry.

2) Ustawa ziemska zarządzi zakładanie dostatecznej ilości szkół we wszystkich gminach, poczem wprowadzi w całej ziemi powszechny obowiązek szkolny.

3) Tam, gdzie obowiązek szkolny dotychczas istnieje, nie może być czas trwania obowiązku szkolnego bez zezwolenia Sejmu Narodowego obniżony.

Sejm Narodowy zarządzi co potrzeba przeciwko ziemiom, któreby nie wypełniały obowiązków, wypływających z tego artykułu.

Art. 35. Ustawodawstwo co do szkół, nie wymienionych w art. 33 ustęp I, przysługuje ziemiom, które też wykonywują co do tych szkół nadzór państwowy.

Naród będzie wysyłał inspektorów szkolnych celem zbadania, czy wyplacane ze skarbu narodowego subwencje zostały z należyтым pożytkiem zużyte.

Art. 36. Nauka i nauczanie jest wolne.

Każdy obywatel ma prawo nauczać, założyć szkołę lub zakład wychowawczy, jako też objąć w nim kierownictwo pod warunkami, przewidzianymi w ustawach.

Art. 37. Nauczanie w szkołach ludowych, utrzymywanych przez ziemię lub jednostki samorządne, winno być bezpłatne.

Art. 38. Wszystkie szkoły i zakłady wychowawcze, zarówno publiczne jak i prywatne, podlegają nadzorowi władz ziemskich, a względnie narodowych.

W ziemiach niepolskich wolno udzielać państwu subwencji szkołom, przeznaczonym dla mniejszości polskich.

Art. 39. Ustawodawstwo i nadzór nad drogami bitymi jest sprawą ziemską z tem zastrzeżeniem, iż narodowi przysługuje zwierzchni nadzór nad drogami i mostami, których utrzymanie leży w interesie narodu. Na drogi takie może Sejm Narodowy przyznawać subwencje pod warunkami uchwałą sejmu określonymi.

Art. 40. Regulacja i obwałowanie rzek żeglownych i splawnych, ich kanalizowanie, tudzież budowa sztucznych dróg wodnych będzie przez naród wykonana, przyczem ziemię powinny się przyczynić do kosztów, w stosunku określonym ustawą narodową.

Naród ma prawo wykonywać także inne roboty publiczne na koszt skarbu narodowego, może też udzielić subwencji na wykonywanie takich robót przez ziemię.

Naród ma prawo wydawania ustaw, potrzebnych celem wykonania i celem ochrony wspomnianych robót publicznych.

Prezydent Rzeczypospolitej może zakazać wykonywania robót publicznych, niezgodnych z interesem wojskowym narodu.

Art. 41. Tworzenie domów gry jest zakazane.

Art. 42. Naród gwarantuje utrzymanie porządku prawnego wewnątrz ziemi.

W razie zamącenia porządku wewnątrz ziemi albo, gdyby z sąsiedniej ziemi groziło niebezpieczeństwo, któremuby ziemia własnymi siłami podolać nie mogła, może rząd ziemski zażądać od Prezydenta Rzeczypospolitej pomocy wojskowej. Gdyby to w wypadkach nagłych było niemożliwe, może rząd ziemski zażądać pomocy wojskowej od najbliższego komendanta wojskowego, winien jednak natychmiast o tem zawiadomić Prezydenta Rzeczypospolitej.

Gdyby rząd ziemski był pozbawiony możliwości żądania pomocy, zarządzi Prezydent Rzeczypospolitej interwencję narodową, z własnej inicjatywy.

Koszta pomocy wojskowej ponosi ziemia, wzywająca pomocy, albo też powodująca takową. Sejm Narodowy może w razie specjalnych okoliczności nałożyć koszta lub ich część na kogo innego. Te same przepisy stosują się do wypadku interwencji narodowej.

Art. 43. W sprawach, nieprzekazanych narodowi, mogą ziemie zawierać między sobą umowy. Umowy te będą przedłożone Prezydentowi Rzeczypospolitej, któremu przysługuje w terminie 30 dni prawo zakazania umów, sprzecznych z niniejszą konstytucją lub z ustawami narodu. Przeciwno orzeczeniu Prezydenta Rzeczypospolitej przysługuje ziemiom rekurs do Najwyższego Sądu Narodowego, który decyduje ostatecznie.

Art. 44. Z zastrzeżeniami, zawartymi w konstytucjach ziemskich, jest władzą ustawodawczą w sprawach ziemskich sejm ziemski.

Ustawy ziemskie, przyjęte przez sejm, przedłoży rząd natychmiast Prezydentowi Rzeczypospolitej, który posiada, w ciągu 21 dni od chwili doręczenia mu tekstu, prawo zawieszenia przepisów, niezgodnych z konstytucją lub z ustawami narodowymi. O prawności zawieszenia orzeka ostatecznie najwyższy sąd narodowy w terminie, nieprzekraczającym dni 2. Prezydent Rzeczypospolitej prześle bezzwłocznie ustawę, której przepisy zawiesił, Sądowi Narodowemu.

Art. 45. O ile dla pewnych szczegółowych zadań administracji narodowej nie będą stworzone osobne władze i urzędy narodowe, będzie sprawowanie administracji narodowej powierzane władzom ziem-

skim pod naczelnem kierownictwem Prezydenta Rzeczypospolitej i centralnych władz narodowych.

Gdyby władze ziemskie nie stosowały się do zleceń, wydanych przez właściwą władzę narodową lub też, gdyby sprawowały powierzone sobie sprawy narodowe tak niedbale, iżby stąd wynikło niebezpieczeństwo znaczniejszej szkody dla narodu, może Prezydent Rzeczypospolitej, po dwukrotnem upomnieniu rządu ziemskiego, polecić sprawowanie danych spraw narodowych komisarzowi narodowemu, a to, jeżeli chodzi o sprawy wymienione w art. 27, na czas nieprzekraczający lat trzech. Koszta takiego zarządzenia ponosi ziemia. Jednorazowe przedłużenie wspomnianego okresu 3-letniego na dalszych lat najwyżej siedem może być zarządzone w drodze ustawy narodowej.

Art. 46. Władzą wykonawczą w sprawach ziemskich są władze ziemskie, oznaczone w konstytucjach ziemskich.

Ustawa ziemska może poruczyć władzom narodowym w poszczególnych sprawach ziemskich funkcje zgodne z charakterem i powołaniem tych władz.

Gdyby ziemia nie sprawowała należycie administracji w sprawach ziemskich, a gdyby wskutek tego powstało niebezpieczeństwo większych rozmiarów, zagrażające ziemiom sąsiednim lub narodowi, może być administracja w danych sprawach ziemskich w drodze ustawy narodowej przekazana komisarzowi narodowemu, na czas nieprzekraczający lat 10.

Przeciwko zapadłym w ostatniej instancji orzeczeniom władz ziemskich i sądów ziemskich, naruszającym przepisy konstytucji lub innych ustaw narodowych, przysługuje prawo rekursu do Najwyższego Sądu Narodowego.

Art. 47. Gdyby władze ziemskie nie chciały, umyślnie lub z niedbalstwa, wykonywać prawnych zarządzeń władz narodowych, przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej prawo użycia środków przymusowych.

ROZDZIAŁ II.

Sejm Narodowy.

Art. 48. Sejm Narodowy składa się z dwóch izb: z izby poselskiej i senatu.

Art. 49. Posłowie i senatorowie nie są krępowani żadnymi instrukcjami.

Art. 50. Izba poselska składać się będzie z 400-u posłów, wybranych w głosowaniu tajnym, bezpośredniem i równem przez wszystkich obywateli płci męskiej w wieku powyżej lat 21 z wyjątkami, wynikającymi z artykułu 51.

Kobiety, posiadające na mocy ustaw ziemskich prawo głosowania przy wyborach do sejmiku ziemskiego, posiadają prawo to także przy wyborach do sejmiku narodowego.

Art. 51. Wojskowi, pozostający w służbie czynnej, nie biorą udziału w wyborach.

Ordynacja wyborcza sejmowa określi inne ograniczenia powszechności prawa wyborczego.

Art. 52. Prawo głosowania może być wykonywane tylko osobiście: głosowanie z upoważnienia nie jest dopuszczalne.

Art. 53. Ogólną liczbę posłów dzieli się między poszczególne ziemie w stosunku do liczby ludności cywilnej, obecnej w ziemi w chwili ostatniego powszechnego spisu ludności.

Każda ziemia będzie wybierała przynajmniej jednego posła.

W ziemiach, wybierających więcej niż dwóch posłów, muszą być wprowadzone wybory stosunkowe. W ziemiach, wybierających więcej niż 5 posłów, może ordynacja wyborcza podzielić ziemię na dwa lub kilka okręgów wyborczych, z których każdy wybiera przynajmniej trzech posłów. Ogólną liczbę posłów ziemi dzieli się między poszczególne okręgi wyborcze w stosunku do liczby ludności cywilnej, ustalonej przez ostatni powszechny spis ludności.

Art. 54. Posłowie są wybierani na lat 5, Prezydent Rzeczypospolitej może jednak zarządzić za zgodą senatu wcześniejsze rozwiązanie izby poselskiej.

Na żądanie co najmniej połowy izb poselskich sejmów ziemskich, powinien Prezydent Rzeczypospolitej izbę rozwiązać.

Rozwiązując izbę, zarządza prezydent równocześnie przeprowadzenie powszechnych wyborów. Wybory te będą dokonane najpóźniej w niedzielę przed upływem 90-iu dni od dnia rozwiązania sejmiku. Izba nowo wybrana zbierze się najpóźniej we wtorek, w dziewięć dni po wyborach.

Art. 55. Pomijając wybory pierwsze i wybory po rozwiązaniu izby poselskiej, będą się wybory powszechne do izby poselskiej odbywały w drugą niedzielę w czerwcu. W wypadku tym urządza nowo wybrana izba — o ile nie zostanie rozwiązana — przez lat 5, aż do drugiej niedzieli w czerwcu.

Pierwsza izba poselska, wybrana po wejściu w życie niniejszej

konstytucji, tudzież pierwsza izba, wybrana po rozwiązaniu izby poselskiej, zbiera się we wtorek w dziewięć dni po wyborach i urzęduje — o ile nie zostanie wcześniej rozwiązana — przez pełnych lat 4 i aż do drugiej niedzieli w czerwcu roku piątego.

Art. 56. Wybieralni do izby poselskiej są w każdym okręgu wyborczym, bez względu na miejsce zamieszkania, wszyscy obywatele (obywatelki) państwa w wieku powyżej 25 lat, odpowiadający warunkom wymaganym dla wyborców.

Wpisanie do listy wyborców nie jest warunkiem wybieralności.

Art. 57. Urzędnicy narodowych władz sądowych, administracyjnych i skarbowych, tudzież nie pochodzący z wyborów urzędnicy ziemskich władz administracyjnych i skarbowych, z wyjątkiem urzędników gminnych, nie mogą być wybrani w tych okręgach wyborczych, na które rozciąga się ich działalność służbowa w całości lub w części.

Przepis ten nie dotyczy urzędników urzędów, nie mających charakteru władzy publicznej.

Art. 58. Płatni urzędnicy narodowi oraz wojskowi zostają, z chwilą wyboru na posła, zwolnieni na czas trwania mandatu ze swych czynności służbowych i nie otrzymują za ten czas poborów, związanych z ich urzędem.

Przepis ten nie dotyczy profesorów wyższych uczelni.

Art. 59. Poseł, powołany do ~~płatnej~~ służby narodowej, przestaje być członkiem sejmu.

Przepis ten nie dotyczy profesorów wyższych uczelni.

Art. 60. Senat składa się z senatorów, po dwóch z każdej ziemi.

Art. 61. Senatorów ziemi wybiera sejm ziemski łącznie z członkami rządu ziemskiego w sposób, określony ustawą ziemską, a względnie w porządku sejmowania sejmu ziemskiego.

W ziemiach, w których członków rządu ziemskiego wybiera lud, a w których rady gminne są wybierane w głosowaniu powszechnem i równem, mogą być senatorowie wybierani przez wyborców, wybranych przez rady gminne, a gdzieby tych nie było, przez zębrania gminne. Na każdych rozpoczętych pięćset dusz ludności cywilnej, obecnej w gminie podczas ostatniego spisu powszechnego, wybiera każda gmina jednego wyborcę. Przepis ten nie obowiązuje w miastach, liczących więcej aniżeli 50.000 mieszkańców, tutaj wybiera wyborców bezpośrednio lud. Sposób przeprowadzenia wyboru wyborców i senatorów określi ustawa ziemska.

Art. 62. Senatorowie są wybierani na lat 9.

Senat nie może być rozwiązany.

Wyборы senatorów odbywają się co trzy lata.

Z wyjątkiem pierwszych wyborów, po wejściu w życie niniejszej konstytucji, będą się wybory senatorów odbywały w pierwszą niedzielę w maju. Wybrani przy pierwszych wyborach senatorowie ziem, mających w spisie ziem w art. 1 № 1, 4, 7, 10, i t. d. przestają urzędować po upływie pełnych 2 lat od dnia wyboru w pierwszą niedzielę w maju roku trzeciego.

Senatorowie ziem, mających w spisie ziem № 2, 5, 8, 11 i t. d. przestają urzędować w 3 lata później.

Dalsze 3 lata później przestają nareszcie urzędować senatorowie ziem, mających w spisie № 3, 6, 9, 13 i t. d.

Art. 63. Wybieralnymi do senatu są w każdej ziemi wszyscy obywatele (obywatelki) państwa w wieku powyżej 40-u lat, odpowiadający warunkom, wymaganym dla wyborców do izby poselskiej. Wpisanie na listę wyborców nie jest warunkiem wybieralności.

Art. 64. Prezydent Rzeczypospolitej, ministrowie i członkowie Najwyższego Sądu Narodowego nie mogą być wybrani senatorami.

Art. 65. Senator, powołany do płatnej służby państwowej, traci mandat.

Przepis ten nie dotyczy profesorów wyższych uczelni.

Art. 66. Nikt nie może zasiadać w izbie poselskiej i w senacie w ciągu tej samej sesji.

Art. 67. Ordynacja wyborcza określi, jakie stanowiska zarobkowe i jakie stosunki pieniężne z rządem, nie są zgodne ze stanowiskiem poselskim lub senatorskim.

Art. 68. O wybieralności posłów i senatorów orzeka sama izba, w razie zaś gdyby przeciwko wyborowi wniesiono protest, Najwyższy Sąd Narodowy.

Ważność wyborów sprawdzają izby. O ważności wyborów za protestowanych orzeka Najwyższy Sąd Narodowy.

Art. 69. Urzędnicy publiczni, powołani do sejmu, nie potrzebują urlopu ani zezwolenia władzy przełożonej dla brania udziału w pracach sejmu.

Art. 70. Członkowie sejmu nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za jakiegokolwiek głosowanie w izbie lub w komisjach. Za zachowanie się i za oświadczenia w izbie lub w komisjach odpowiadają tylko przed swoją izbą, według przepisów porządku sejmowania.

Art. 71. W ciągu sesji członkowie sejmu nie mogą być pozbawieni wolności, ani też postępowanie karne nie może być przeciwko

nim wdrażane bez uprzedniej zgody właściwej izby sejmowej, o ile nie będą schwytani na gorącym uczynku. W tym wypadku władza sądowa uwiadomi niezwłocznie prezydjum właściwej izby sejmowej. Izba może zażądać bezzwłocznego uwolnienia, niezależnie od tego, czy uwięzienie nastąpiło podczas sesji, czy przed jej rozpoczęciem.

Postępowanie karne przeciwko posłowi i senatorowi na żądanie izby winno być zawieszono na czas sesji.

Art. 72. Posłowie i senatorowie będą korzystali bezpłatnie z przejazdu kolejami i ze środków rządowej komunikacji publicznej. Za każdą sesję zwyczajną otrzymają oni odszkodowanie stałe, oznaczone w ustawie.

Mniejsze stosunkowo odszkodowanie dzienne otrzymają członkowie sejmu za czas trwania sesji nadzwyczajnej.

Za każdy dzień, w którym członek nie był w sejmie obecnym, należy odciągnąć kwotę, w ustawie oznaczoną.

Art. 73. Izba poselska wybiera marszałka izby poselskiej i zastępców marszałka na czas, określony w porządku sejmowania.

Art. 74. Marszałkiem senatu jest wiceprezydent Rzeczypospolitej, głosi on jednak tylko w razie równości głosów.

Zastępców marszałka wybiera senat.

Gdyby wiceprezydent objął urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, wybierze senat marszałka czasowego, prezydującego aż do wyboru nowego wiceprezydenta Rzeczypospolitej.

Art. 75. Posłowie i senatorowie mogą wykonywać prawo głosowania w izbie nie inaczej, jak osobiście.

Głosowanie jest jawne, tylko wybory odbywają się tajnie kartkami.

Art. 76. Obrady sejmowe będą jawne. Wszelako przewodniczący w izbie, jako też przedstawiciel rządu i określona w porządku sejmowania część izby, może zażądać tajności obrad w pewnym przedmiocie.

Wnioski o tajności będą rozpatrywane i głosowane przy drzwiach zamkniętych.

Art. 77. Nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za sprawozdanie z jawnych obrad sejmowych, zgodne z prawdą.

Art. 78. Każda izba obraduje i uchwała oddzielnie, o ile niniejsza konstytucja nic innego nie stanowi.

Art. 79. Uchwały izb sejmowych zapadają prostą większością głosujących przy obecności conajmniej $\frac{1}{3}$ ustawowej liczby członków izby.

Przepis ten nie dotyczy, oznaczonych w porządku sejmowania, wyborów do komisji sejmowych.

Art. 80. Ministrowie i komisarze rządu mają prawo przemawiać w izbach sejmowych i w komisjach poza kolejną mówców, zapisanych do głosu.

Na żądanie izby minister winien się stawić osobiście dla wysłuchania jej oświadczeń.

Art. 81. Izby sejmowe uchwalają, każda dla siebie, swój porządek sejmowania. Porządek ten określi także dyscyplinę w izbie i środki, przysługujące marszałkowi, celem przeprowadzenia zarządzeń dyscyplinarnych.

Art. 82. Obie izby sejmowe zbierają się corocznie na sesję zwyczajną we wtorek po drugiej niedzieli we wrześniu.

Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać sejm lub jedną z izb na sesję nadzwyczajną, musi to zaś uczynić na żądanie $\frac{1}{4}$ członków izby poselskiej, $\frac{1}{2}$ senatorów, lub też $\frac{1}{4}$ części ziem.

Odroczenie sejmów na więcej, niż na tydzień, może nastąpić za zgodą obu izb. Gdyby izby nie mogły się co do tego porozumieć, decyduje Prezydent Rzeczypospolitej.

Art. 83. Sejm narodowy wykonywa władzę ustawodawczą we wszystkich sprawach narodowych.

Żadne rozporządzenie, zawierające przepisy prawne, nie wyłączając rozporządzeń wydanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej, nie może być wydane inaczej jak z upoważnienia ustawy.

Ustawy określają zasady organizacji władz administracyjnych i zakres ich działania.

Zmiana granic państwa może nastąpić tylko w drodze ustawy.

Art. 84. Prawo początkowania ustaw przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej i każdej izbie.

Art. 85. Projekt budżetu i wszelkich ustaw podatkowych, skarbowych i wojskowych winien być wniesiony najpierw do izby poselskiej.

Art. 86. Każda uchwała, przyjęta zgodnie przez obie izby, będzie, zanim się stanie ustawą, przedłożona Prezydentowi Rzeczypospolitej.

Prezydent podpisuje uchwały, na które się zgadza. Uchwały podpisane mają moc ustawy.

Art. 87. Uchwały, którym Prezydent odmówi podpisu, powinny być wraz z powodami odmowy zwrócone izbie, która pierwsza uchwa-

łę tę powzięła. Izba ogłasza powody odmowy w swych protokołach i przystępuje do ponownych obrad nad uchwałą.

Jeżeli po ukończeniu tych obrad w imiennem głosowaniu okaże się, iż co najmniej połowa członków izby brała udział w głosowaniu, a co najmniej $\frac{2}{3}$ głosujących oświadczyło się za uchwałą, należy ją wraz z powodami odmowy sankcji przesłać drugiej izbie.

Jeżeli po ukończeniu obrad nad sprawą okaże się w imiennem głosowaniu także w drugiej izbie, iż co najmniej połowa członków izby brała udział w głosowaniu, a co najmniej $\frac{2}{3}$ głosujących oświadczyło się za uchwałą, staje się uchwałą obu izb ustawą.

Jeżeliby Prezydent w ciągu dwóch tygodni po otrzymaniu uchwały obu izb, uchwały tej ani nie podpisał, ani izbom nie odesłał, staje się uchwałą ustawą tak, jak gdyby przez Prezydenta była podpisana.

Art. 88. Pominąwszy wypadek, wyszczególniony w art. 87, nie może projekt ustawy, odrzucony czy to przez Prezydenta, czy przez jedną izbę, być ponownie oddany pod obrady sejmu w ciągu tej samej sesji.

Art. 89. Projekt ustawy, przez jedną izbę sejmową uchwalony, a przez drugą zmieniony, winien być zwrócony pod obrady pierwszej.

Na wniosek jednej z izb będzie powołana komisja rozjemcza, której członków wybiorą obie izby w równej ilości. Komisja przedłoży wnioski swoje tej izbie, która uchwaliła projekt pierwotny.

Powołanie komisji rozjemczej jest obowiązkowe w wypadkach niezgodności izb co do szczegółów w uchwałach budżetowych.

Art. 90. Ustawy są ogłaszane przez Prezydenta Rzeczypospolitej w Dzienniku Praw Państwa z powołaniem się na zgodne uchwały obu izb.

Rozporządzenia władz centralnych, zawierające przepisy prawne, winny być również ogłaszane w Dzienniku Praw Państwa, przyczem podany być winien przepis ustawy, upoważniający do wydania danego rozporządzenia.

Ustawy wchodzą w życie w 15-ym dniu po wydaniu N-ru Dziennika Praw Państwa, w którym są ogłoszone, o ile same nie zawierają odmiennego postanowienia. Przepis ten dotyczy również rozporządzeń władz centralnych, zawierających przepisy prawne.

Art. 91. Ustawa oznacza na czas określony stan liczebny wojska w czasie pokoju.

Art. 92. Sejm ustala corocznie budżet, zawierający obliczenie wszystkich dochodów i rozchodów państwa na rok następny.

Każde przekroczenie budżetu wymaga uprzedniej zgody sejmu.

Kwoty, oznaczone w budżecie lub dodatkowo uchwalone, mogą być użyte tylko na cel, w odnośnej ustawie określony.

Jeśli budżet nie jest uchwalony, wolno pobierać tylko te podatki i daniny państwowe, których dalszy pobór ustawy wyraźnie zezwalają. Wolno też czynić takie wydatki, które czynić ustawy wyraźnie zezwalają.

Art. 93. Zaciągnięcie pożyczki narodowej, pozbycie, zamiana i obciążenie nieruchomości państwowej, jakoteż przyjęcie gwarancji finansowej przez naród nastąpić może tylko z upoważnienia ustawy.

Sejm uchwała co do tworzenia stałych posad urzędniczych i oznacza przywiązane do nich płace.

Art. 94. Czuwanie nad tem, by przepisy artykułu 92 i 93 nie były przekraczane, należy do naczelnej izby obrachunkowej.

Izba ta bada wszelkie rachunki narodowe i wszelkie rachunki funduszy przez naród zawiadywanych i ustala co rok zamknięcie rachunków, które powinno zawierać wykaz wszystkich przychodów i rozchodów Państwa z roku ubiegłego. Zamknięcie to wraz z uwagami nacelnik Izby Obrachunkowej przedkłada co rok sejmowi przed uchwaleniem absolutorjum rządowi.

Naczelną Izba Obrachunkowa jest władzą kolegjalną. Prezydent mianuje członków Izby Obrachunkowej na wniosek senatu.

Wobec Prezydenta Rzeczypospolitej korzystają członkowie Izby z niezawisłości sędziowskiej, powinni jednak być złożeni z urzędu na zgodne żądanie obu izb sejmowych.

Osobna ustawa określi ustrój Naczelnnej Izby Obrachunkowej i ustali obowiązki, niniejszem postanowieniem nie objęte.

Art. 95. Sejm wykonywa nadzór nad długami Państwa, albo z pomocą Naczelnnej Izby Obrachunkowej, albo w inny sposób według przepisów osobnej ustawy.

Sejm zatwierdza plan umorzenia długów.

Art. 96. Izby sejmowe mają prawo, skierowane do nich petycje, przekazywać ministrom.

Na żądanie izby minister powinien udzielić wyjaśnień w sprawie, której petycja dotyczy.

Art. 97. W izbie poselskiej i w senacie mogą być wnoszone interpelacje do ministrów trybem, w porządku sejmowania określonym.

Minister ma prawo nie udzielić odpowiedzi natychmiast, zapowia-

dając ją na termin określony, a także odmówić odpowiedzi w umotywowanem oświadczeniu.

Po przeprowadzeniu dyskusji nad interpelacją lub odpowiedzią ministra, izba może uchwalić, że przyjmuje odpowiedź do wiadomości lub, że jej nie przyjmuje, albo wreszcie, że przechodzi do porządku dziennego z podaniem powodów lub bez ich podania.

Art. 98. Każda izba sejmowa może ustanowić komisję ze swych członków w celu wyjaśnienia faktów spornych. Izba może nadać komisji prawo wzywania świadków i znawców do złożenia zeznań na piśmie, a nawet prawo przesłuchiwania ich pod przysięgą na zasadach, ustalonych dla sądów publicznych.

Art. 99. Prezydenta Rzeczypospolitej i jego ministrów, tudzież członków Najwyższego Sądu Narodowego może Izba Poselska postawić w stan oskarżenia z powodu zdrady stanu, przekupstwa, innych ciężkich przestępstw, tudzież z powodu naruszenia konstytucji lub innych ustaw, popełnionego przez czynności urzędowe lub, przy ich pełnieniu, przez czyn lub zaniechanie, umyślnie lub przez ciężkie niedbalstwo. Odnośna uchwała zapada prostą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków izby.

Uchwalenie skargi przeciwko ministrowi lub członkowi Najwyższego Sądu Narodowego powoduje zawieszenie w urzędowaniu oskarżonego, aż do wydania wyroku przez senat.

Art. 100. Osoby, postawione w stan oskarżenia uchwałą izby poselskiej, sądzi senat.

W razie, gdyby Prezydent Rzeczypospolitej był oskarżony, przewodniczy na posiedzeniu sądowym senatu, prezydent Najwyższego Sądu Narodowego.

W posiedzeniach sądowych mogą brać udział senatorowie tylko po złożeniu przysięgi sędziowskiej. Przy wydawaniu wyroku mogą głosować tylko senatorowie, obecni na wszystkich posiedzeniach sądowych.

Nikt nie może być skazany bez zgody $\frac{2}{3}$ głosujących senatorów.

Wyrok skazujący powoduje usunięcie oskarżonego z urzędu. Oprócz tego może wyrok orzec niezdolność skazanego do piastowania jakiegokolwiek urzędu narodowego. Wyrok senatu nie przesądza w niczem wdrożenia postępowania karnego przeciwko oskarżonemu przed powszechnym sądem karnym.

ROZDZIAŁ III.

Prezydent Rzeczypospolitej.

Art. 101. Władzę wykonawczą sprawuje Prezydent Rzeczypospolitej.

Art. 102. Prezydenta Rzeczypospolitej tudzież wiceprezydenta wybiera naród polski, w sposób określony w osobnej ordynacji wyborczej, według zasad, ustalonych w art. 103, 104 i 105.

Art. 103. Wyborcy do izby poselskiej Sejmu Narodowego wybierają w każdej gminie na każdych rozpoczętych 500 mieszkańców gminy jednego delegata. Gminy, liczące więcej, niż 2000 mieszkańców, będą podzielone na okręgi wyborcze, z których każdy nie może wybierać więcej, niż trzech delegatów. Delegatami są wybrani ci, którzy otrzymali więcej, niż połowę głosów wyborców głosujących.

Art. 104. Wybory delegatów odbywać się będą w pierwszą niedzielę maja.

W pierwszą niedzielę czerwca zbiorą się delegaci każdej ziemi w stolicy tejże i będą w głosowaniu tajnem wybierali Prezydenta i wice-prezydenta Rzeczypospolitej, a to każdego z nich na odrębnej kartce urzędowej.

Protokół zebrania wyborczego będzie przesłany do Prezydenta Najwyższego Sądu Narodowego, który jest przewodniczącym Narodowej Komisji Wyborczej. Komisja ta składa się oprócz Prezydenta z 8 członków, z których dwóch wybiera Sąd Narodowy Najwyższy, trzech wybiera w głosowaniu stosunkowem senat, trzech zaś w głosowaniu stosunkowem izba poselska.

Narodowa Komisja Wyborcza ogłosi za wybranego na Prezydenta, a względnie na Wice-prezydenta, tego kandydata, który otrzymał więcej niż połowę, oddanych głosów ważnych.

Jeżeliby nikt większości takiej nie otrzymał, zarządzi Komisja wybór powtórny, do którego wchodzi tylko ci czterej kandydaci na Prezydenta, a względnie Wice-Prezydenta, którzy przy pierwszym głosowaniu otrzymali największą ilość głosów. Wybór ten powtórny odbędzie się w czwartą niedzielę w czerwcu.

Jeżeliby przy powtórnym głosowaniu żaden z kandydatów nie otrzymał więcej, niż połowę głosów, zarządzi Komisja wybór ściślejszy, do którego wchodzi ci trzej kandydaci, którzy przy wyborze poprzednim osiągnęli największą ilość głosów. Wybór ten odbywa się w niedzielę, w dwa tygodnie później.

Gdyby i ten wybór nie dał żadnemu z kandydatów absolutnej większości głosów, zarządzi Komisja wybór ostateczny, do którego wchodzić ci dwaj kandydaci, którzy przy wyborze poprzednim osiągnęli największą ilość głosów. Wybór ostateczny odbywa się w niedzielę, w dwa tygodnie po wyborze ściślejszym.

Gdyby Prezydent Rzeczypospolitej uzyskał w pierwszym, drugim, lub trzecim głosowaniu większość absolutną, a Wice-Prezydent większości takiej nie uzyskał, wybiera Wice-Prezydenta senat z pośród tych kandydatów na Wice-Prezydenta, którzy, według przepisów powyżej podanych, weszliby do następnego głosowania.

Art. 105. Narodowa Komisja Wyborcza stwierdza najdalej w ciągu trzech tygodni po ostatecznym głosowaniu ważność aktu wyborczego i wystawia wybranym listy wierzytelne.

Art. 106. Na Prezydenta lub wice-prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany każdy urodzony w Polsce obywatel Państwa w wieku powyżej lat 40.

Art. 107. Prezydent obejmuje swój urząd w południe dnia 8-go września roku, w którym został wybrany, i piastuje urząd ten przez lat 6.

Gdyby Prezydent został złożony z urzędu (art. 100) albo zrzekł się urzędu, albo też umarł, albo stał się fizycznie lub umysłowo niezdolnym do sprawowania urzędu, staje się prezydentem wice-prezydent i zostaje nim, aż do upływu kadencji. Niezdolność do sprawowania urzędu stwierdza Sejm Narodowy, zwołany w tym celu na żądanie co najmniej $\frac{1}{4}$ członków senatu i $\frac{1}{3}$ członków izby poselskiej.

Sejm obraduje i uchwała w tej sprawie na wspólnym posiedzeniu obu izb pod przewodnictwem Marszałka izby poselskiej i według porządku sejmowania tej izby.

Art. 108. Gdyby także wice-prezydent został złożony z urzędu, albo zrzekł się urzędu, albo umarł, lub też stał się fizycznie lub umysłowo niezdolnym do sprawowania urzędu, obejmuje funkcje Prezydenta tymczasowo jeden z ministrów, a to w kolei następującej: 1) Minister Spraw Zagranicznych, 2) Minister Skarbu, 3) Minister Sprawiedliwości.

Wyjąwszy wypadek, iż wice-prezydent jest tylko przejściowo niezdolny do sprawowania urzędu, rozpisze minister, pełniący funkcję prezydenta, wybór nowego prezydenta i wice-prezydenta. Wybór delegatów odbywa się w takim razie w szóstą niedzielę po stwierdzeniu przez sejm stałej niezdolności do sprawowania urzędu, względnie w szóstą niedzielę po opróżnieniu się krzesła prezydjalnego. Wybrani

delegaci przystępują do wyboru Prezydenta w czwartą niedzielę po swym wyborze. Ewentualnie potrzebny wybór powtórny nastąpi w trzecią niedzielę po wyborze pierwszym, wybór ściślejszy w dwa tygodnie po wyborze powtórny, a wybór ostateczny w dwa tygodnie po wyborze ściślejszym. Nowowybrany Prezydent obejmuje swój urząd w niedzielę po doręczeniu mu listu wierzitelnego, a piastuje go przez pełnych lat 5 i aż do 8 września roku szóstego.

Art. 109. Przed objęciem urzędu złoży Prezydent w obecności Sejmu Narodowego i delegatów Rządów i sejmów ziemskich w ręce Prezydenta Najwyższego Sądu Narodowego następującą przysięgę (ślubowanie):

„Przysięgam (ślubuję) Bogu Wszechmogącemu i Narodowi Polskiemu, iż będę sprawował urząd Prezydenta Rzeczypospolitej wiernie i sumiennie, nie powodując się żadną prywatą ani też namiętnością partyjną. Przysięgam (ślubuję), iż Konstytucji Narodu Polskiego będę z całych sił, stale i niezmiennie dochowywał, przestrzegał i bronil. Tak mi Panie Boże dopomóż“.

Art. 110. Prezydent pobiera uposażenie, którego wysokość i rodzaj określi osobna ustawa.

Uposażenie Prezydenta nie może być w czasie jego urzędowania ani podwyższone, ani zmniejszone i będzie wypłacane Prezydentowi, nawet gdyby sejm skreślił uposażenie to z budżetu.

Prezydent nie może mieć, oprócz uposażenia, żadnych innych dochodów z kasy narodowej, albo też z kas ziemskich.

Art. 111. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad wiernem wykonywaniem ustaw narodowych i wydaje urzędnikom rozporządzenia i wskazówki, potrzebne dla wykonania tych ustaw, z zastrzeżeniem atoli przepisów art. 83, ust. 2.

Od przestrzegania ustaw Prezydent zwolnić nie może.

Na podstawie ustaw i zgodnych z nimi rozporządzeń mogą władze właściwe wydawać zarządzenia w poszczególnych wypadkach, oraz zmuszać do stosowania się do tych zarządzeń osoby, obowiązane do ich przestrzegania.

Art. 112. Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą senatu mianuje ministrów, ambasadorów, konsulów i innych wyższych urzędników cywilnych narodu.

Posady, opróżnione w czasie, gdy Senat nie był zebrany, może obsadzać Prezydent tymczasowo bez zgody Senatu.

Mianowanie urzędników, nie podpadających pod ustęp 1-szy, po-

ruczy ustawa narodowa, albo Prezydentowi, albo ministrom, lub też innym kierownikom urzędów narodowych.

Art. 113. Prezydent Rzeczypospolitej odwołuje ministrów, ambasadorów, konsulów i innych funkcjonarjuszy dyplomatycznych według swego uznania.

Inni stale mianowani urzędnicy cywilni mogą być usunięci z urzędu tylko z powodów i w sposób, określony w pragmatyce służbowej.

Art. 114. Prezydent jest przedstawicielem Państwa w stosunkach międzynarodowych i przyjmuje ambasadorów i innych posłów państw zagranicznych.

Prezydent wypowiada wojnę za uprzednią zgodą Sejmu Narodowego.

Prezydent zawiera umowy z innymi państwami, uwzględniając przytem, co następuje:

- a) umowy handlowe i celne oraz umowy, które stale obciążają pod względem finansowym naród w całości lub w części, albo zawierają przepisy prawne dla obywateli, albo sprowadzają zmiany granic Państwa, wymagają uprzedniej zgody obu izb sejmu,
- b) wszelkie inne umowy międzynarodowe wymagają zgody senatu.

Art. 115. Prezydent jest naczelnym wodzem sił zbrojnych na lądzie, morzu i w powietrzu.

Art. 116. Prezydent władny jest prawem łaski darować lub zła-godzić karę, przez Narodowy Sąd Karny prawomocnie orzeczoną, oraz znieść skutki prawne tej kary. Wszelako osoby, skazane przez Senat na mocy art. 100, mogą być ulaskawione tylko na wniosek izby poselskiej.

Art. 117. Prezydent nadaje odznaczenia narodowe.

Obywatele polscy mogą przyjmować tytuły, ordery i inne odznaczenia od naczelników państw obcych i od rządów obcych tylko za zezwoleniem Prezydenta.

Art. 118. Prezydent składa Sejmowi Narodowemu coroczne sprawozdanie ze swej działalności i stanu Ojczyzny.

ROZDZIAŁ IV. Sądy Narodowe.

Art. 119. Władzę sądową sprawują w imieniu narodu sądy.

Art. 120. Organizacja i zakres działania wszelkich sądów, nie wyłączając wojskowych, tudzież rozgraniczenie kompetencji sądów z jednej, a władz administracyjnych z drugiej strony, winny być określone w drodze ustawodawczej.

Art. 121. Sędziowie są mianowani dożywotnio, o ile odpowiednia ustawa nie zawiera odmiennego postanowienia.

Urząd sędziowski może objąć tylko osoba, odpowiadająca warunkom, przez ustawę wymaganym.

Art. 122. Sędziowie są samodzielni i niezawisli w wykonywaniu swego urzędu, podlegając tylko ustawom.

Sędzia może być złożony z urzędu tylko w wypadkach, ustawowo przewidzianych, i tylko mocą orzeczenia sędziowskiego.

Władza przełożona może sędziego zawiesić w urzędowaniu tylko przy równoczesnem przekazaniu sprawy właściwemu sądowi.

Sędzia może być przeniesiony na inne miejsce lub w stan spoczynku wbrew swojej woli jedynie mocą orzeczenia sędziowskiego i tylko w wypadkach i trybem ustawowo przewidzianym. Zastrzeżenie to nie dotyczy wypadków, kiedy przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku jest potrzebne na skutek zmian w organizacji sądów lub ich okręgów.

Art. 123. Rozprawy przed sędzią, orzekającym zarówno w sprawach cywilnych, jak karnych, winny być ustne i jawne. Wyjątki od tej zasady winny być przewidziane w ustawach.

Art. 124. Najwyższy Sąd Narodowy będzie się składał z dwóch oddziałów, a to z oddziału dla spraw sądowych, cywilnych i karnych i z oddziału dla spraw politycznych, administracyjnych i podatkowych.

Art. 125. Sędziów Najwyższego Sądu Narodowego mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na podstawie ternu, ułożonego przez Senat.

Senat układa terno z listy kandydatów, ułożonej przez ten oddział Najwyższego Sądu Narodowego, do którego mianowany ma należeć. Lista będzie wymieniała dla każdego opróżnionego krzesła co najmniej 9 nazwisk.

Jeżeli chodzi o mianowanie Prezydenta Najwyższego Sądu Narodowego, układa listę kandydatów wydział, składający się z prezy-

dentów obu oddziałów i z czterech członków, po dwóch z każdego oddziału, wybranych przez oddział absolutną większością głosów.

Art. 126. Sędziów i prezydentów sądów apelacyjnych mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na podstawie ternu, ułożonego przez Senat, Senat zaś układa to terno z listy kandydatów, ułożonej przez oddział cywilno-karny Najwyższego Sądu Narodowego. Lista ta będzie wymieniała dla każdego opróżnionego krzesła co najmniej 9 nazwisk.

Art. 127. Z każdej ziemi będzie utworzony sąd krajowy. Członków i prezydenta tego sądu mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na podstawie ternu, ułożonego przez Rząd ziemski na podstawie listy kandydatów, ustalonej przez kolegjum sędziów Sądu Apelacyjnego. Lista ta będzie wymieniała dla każdego opróżnionego krzesła co najmniej 9 nazwisk.

Art. 128. Ustawa narodowa określi ustrój sądów pokoju, może jednak przekazać unormowanie sposobu doboru sędziów ustawom ziemskim.

Art. 129. Sądy mogą rozstrzygać o ważności rozporządzeń.

Z wyjątkiem, wynikającym z art. 4, Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw należycie ogłoszonych.

Art. 130. Zgodnie z przepisami powszechnej ustawy cywilnej, jest każdy cywilny urzędnik narodowy obowiązany wynagrodzić stornom szkodę, którą im wyrządził przez urzędowanie, niezgodnie z prawem lub obowiązkami służby. Wniesienie skargi przeciwko urzędnikowi nie może być uzależnione od zezwolenia władzy publicznej. Wszelkie przepisy administracyjne, ograniczające dotychczas odpowiedzialność cywilną urzędników, są zniesione, ustawa może jednak odpowiedzialność tę ograniczyć, lub wyłączyć w pewnych sprawach administracyjnych.

Z powodu czynności urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej nie może być przeciwko niemu wniesioną skarga cywilna lub karna bez zezwolenia senatu.

Jeżeliby urzędnik narodowy, skazany na wynagrodzenie szkody, nie był wypłatny, wypłaci skarb narodowy daną sumę, zachowując wszelkie pretensje do urzędnika. Ustawa unormuje bliżej ten stosunek skarbu do urzędnika.

O ile ustawa narodowa nic innego nie przepisze, orzeka trybunał kompetencyjny, co do tego rodzaju sporów cywilnych. Trybunał ten orzeka także, o ile ustawa nic innego nie przepisze, o przestęp-

stwach karnych, popełnionych w urzędowaniu przez urzędników narodowych.

Art. 131. Najwyższemu Sądowi Narodowemu (Oddział polityczno-administracyjny) zastrzega się orzecznictwo:

1) co do sporów kompetencyjnych między władzami narodowymi i ziemskimi,

2) co do publiczno-prawnych sporów między dwiema lub więcej ziemiami,

3) co do ważności zaprotestowanych wyborów do Sejmu Narodowego,

4) obywateli, których prawa lub interesy zostały naruszone przez sprzeczne z konstytucją lub z inną ustawą narodową zarządzenia lub orzeczenia władz narodowych lub ziemskich, mają prawo wnieść rekurs do Najwyższego Sądu Narodowego. Ustawa narodowa może to prawo rekursu rozszerzyć, albo ograniczyć.

Art. 132. Spory kompetencyjne między narodowymi władzami sądowymi i administracyjnymi rozstrzyga w pierwszej i ostatniej instancji trybunał kompetencyjny, składający się z 7 członków i czterech zastępców.

Przewodniczącym trybunału kompetencyjnego jest Prezydent Najwyższego Sądu Narodowego.

Innych 6-ciu członków trybunału i 4 zastępców wybiera corocznie, w pierwszym tygodniu stycznia, w połowie oddział cywilno-karny Najwyższego Sądu Narodowego, w drugiej połowie zaś oddział polityczno-administracyjny tegoż Sądu.

Trybunał kompetencyjny sam rozstrzyga o swojej kompetencji.

Jeżeli trybunał przekaze jakąkolwiek sprawę sądowi zwykłemu, lub władzy administracyjnej, instancje te nie mogą odmówić zajęcia się nią z powodu braku kompetencji.

W procesach z art. 130 orzeka trybunał kompetencyjny z reguły w senatach, składających się z trzech członków. Jeżeli wyrok zależy od ustalenia pewnych zasad, orzeka o nich plenum trybunału.

ROZDZIAŁ V.

O sposobie zmiany konstytucji.

Art. 133. Prawo początkowania zmian lub uzupełnień konstytucji przysługuje Sejmowi Narodowemu i sejmom ziemskim.

W ziemiach, w których zmiana konstytucji ziemskiej może być dokonana tylko przez głosowanie ludu, może z inicjatywą do zmiany konstytucji narodowej wystąpić lud pod tymi samymi warunkami, pod jakimi według konstytucji ziemskiej ma prawo początkowania zmian konstytucji ziemskiej. Uchwała większości głosującego ludu ziemi uchodzi za głos ziemi na równi z uchwałą sejmu ziemskiego.

Art. 134. W obecności conajmniej połowy ustawowej liczby członków mogą obie izby sejmu narodowego uchwalić, które artykuły konstytucji mają być zmienione lub uchylone, względnie, jakie nowe artykuły mogą być do konstytucji wprowadzone.

Zgodną uchwałę obu izb opublikuje prezydent Rzeczypospolitej w Dzienniku Praw Państwa, równocześnie zaś rozwiązuje izbę poselską i rozpisuje powszechne wybory do niej w terminie możliwie szybkim, najpóźniej jednak na niedzielę przed upływem 90-iu dni od dnia rozwiązania izby.

Przepis ustępu poprzedniego ma także wtenczas zastosowanie, jeżeli co najmniej połowa sejmów ziemskich w ciągu lat najwyżej trzech zgodną powzięła uchwałę, które artykuły konstytucji mają być zmienione, lub uchylone, względnie, w jakich sprawach mają być nowe artykuły do konstytucji wprowadzone. Odnośna uchwała sejmu ziemskiego musi zapaść w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków każdej izby sejmowej.

Art. 135. We wtorek, w dziewiąty dzień po wyborach, zbierają się obie izby i obradują i głosują, jako zgromadzenie narodowe, na wspólnych posiedzeniach. Zgromadzenie narodowe wybiera własnego przewodniczącego i jego zastępców i uchwała własny porządek sejmowania, przestrzegając przytem przepisów artykułu 75-go do 77-go i artykułu 80-go i 81-go.

Zmiana konstytucji może być ważnie uchwaloną tylko w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków obu izb. Ostateczne głosowanie nad zmianą konstytucji musi być imienne.

Art. 136. Uchwalony przez zgromadzenie narodowe tekst publikuje prezydent Rzeczypospolitej w Dzienniku Praw Państwa.

Zmiana uchwalona zyskuje moc prawną dopiero po przyjęciu zmiany przez co najmniej połowę sejmów ziemskich. W ziemiach, w których zmiana konstytucji ziemskiej musi być przez lud uchwaloną, zarządza się głosowanie ludu nad uchwaloną zmianą konstytucji narodowej, wynik głosowania w ziemi uważa się za głos sejmów ziemskich. Jeżeli zmiana uchwalona uzyska moc prawną przed upływem 6-tu, ogłosi prezydent Rzeczypospolitej zmianę, jako obowiązującą.

W przeciwnym razie należy uważać, iż zmiana konstytucji nie doszła do skutku.

Art. 137. Za zmianę konstytucji należy uważać także jednorazowe pominięcie jej przepisów.

ROZDZIAŁ VI.

Przepisy przechodnie.

Art. 138. Aż do wydania, przewidzianej w art. 5, ust. 1, ustawy narodowej, należy uważać za obywateli polskich osoby następujące:....

Artykuł ten może być ułożony ostatecznie dopiero po oznaczeniu granic Państwa.

Art. 139. Wszelkie rezydencje monarsze, tudzież wszelkie majątki ziemskie i lasy, będące dawniej własnością państw rozbiornych, w Warszawie zaś wszelkie nieruchomości, będące dawniej własnością państwa rosyjskiego, pozostają wraz z przynależnymi do nich budynkami, zakładami i ruchomościami własnością narodu polskiego. Natomiast stają się inne nieruchomości własnością ziemi, w obrębie której są położone.

Art. 140 i następne: Artykułów tych nie formułujemy, treść ich zależy bowiem w znacznej części od stosunków w chwili wydania konstytucji.

KONSTYTUCJA ZIEMI CIESZYŃSKIEJ.

W imię Boga Ojca Wszchemogącego!

My, lud Śląska Cieszyńskiego, dążąc do zabezpieczenia naszej wolności i do utrzymania porządku i spokoju wewnętrznego i do zapewnienia pomyślności powszechnej, przyjęliśmy w głosowaniu powszechnem, odbytem dnia roku większością głosów przeciwko głosom . . . następującą konstytucję i stanowimy i rozkazujemy, co następuje:

ROZDZIAŁ I.

Przepisy ogólne.

Art. 1. Ziemia Cieszyńska jest Rzecząpospolitą ludową i nieodłączalną częścią Polski. Stosunek Ziemi do narodu określa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 2. Lud ziemi piastuje pełnię władzy w sprawach ziemskich i wykonywuje tę władzę bądź bezpośrednio w powszechnem głosowaniu wszystkich wyborców, bądź też za pośrednictwem władz ziemskich, wybranych zgodnie z przepisami niniejszej konstytucji.

Art. 3. Władza ustawodawcza i sądowa będzie od władzy administracyjnej we wszystkich instancjach oddzielona, ustawa może jednak poruczyć niektóre sprawy administracyjne sądowi ziemskiemu lub sejmowi, niektóre sprawy sądowe zaś władzom administracyjnym. Sejm nie może się mieszać w sprawy sądowe.

Art. 4. Zgodnie z przepisami powszechnej ustawy cywilnej, jest każdy urzędnik ziemski obowiązany wynagrodzić stronom szkodę, którą im wyrządził przez urzędowanie niezgodne z prawem, lub obowiązkami służby. Jeżeli szkoda wyrządzona została przez uchwałę władzy kolegjalnej, odpowiadają solidarnie ci członkowie tej władzy, którzy brali udział w obradach i głosowali za uchwałą, albo też uchwałę się nie sprzeciwiali.

Oдносна skarga nie może być wytoczona, jeżeli skarżący nie udowodni, iż co najmniej 30 dni przedtem wniósł bezskutecznie odwołanie do właściwej władzy wyższej.

Skargi przeciwko rządowi ziemskiemu i przeciwko sądowi ziemskiemu mogą być przez sąd przyjęte li tylko za zgodą sejmku ziemskiego. Zresztą nie może być wniesienie skargi przeciwko urzędnikowi uzależnione od zezwolenia władzy publicznej. Wszelkie przepisy administracyjne, ograniczające dotychczas odpowiedzialność cywilną urzędników, są zniesione.

Gdyby urzędnik ziemski skazany na wynagrodzenie szkody, nie był wypłacalny, wypłaci skarb ziemski daną sumę, zachowując wszelkie pretensje do urzędnika. Ustawa unormuje bliżej ten stosunek skarbu do urzędnika.

Osobna ustawa określi cywilną odpowiedzialność urzędników gminnych i gmin.

Orzecznictwo w tych sprawach należy do sądu ziemskiego, orzekającego ostatecznie.

Jeżeli skarga została wniesiona przeciwko sądowi ziemskiemu, orzeka narodowy trybunał kompetencyjny.

Art. 5. Ustawy i rozporządzenia władz ziemskich będą w sposób prawem przepisany ogłaszane. Ogłoszenie nastąpi w językach: polskim, niemieckim i czeskim. Tekst polski jest tekstem autentycznym.

Art. 6. Językiem służby wewnętrznej władz ziemskich jest język polski, władze te będą jednak przyjmowały także podania niemieckie i czeskie i będą na nie odpowiadały w języku podania.

Gminy określą same swój język urzędowy, muszą jednak na żądanie 1/10 ogółu wyborców gminy przyjmować także podania w języku mniejszości i odpowiadać na nie w języku podania.

ROZDZIAŁ II.

Prawo głosowania.

Art. 7. Prawo głosowania w sprawach ziemskich i gminnych posiada każdy obywatel ziemski, który ukończył 21 lat życia, ma w ziemi swe miejsce zamieszkania i nie jest pozbawiony praw cywilnych i politycznych.

Co do prawa głosowania kobiet, będzie zarządzane równocześnie z głosowaniem nad niniejszą konstytucją osobne głosowanie ludu.

Obywatele polscy, nie będący obywatelami ziemskimi, odpowiadający jednak wymogom prawa głosowania, uzyskują prawo to w pół roku po osiedleniu się w gminie.

Art. 8. Ordynacja wyborcza sejmowa określi warunki utraty prawa głosowania z powodu popełnionych przestępstw, upadłości, niedopełnienia obowiązków obywatelskich lub rodzicielskich, z powodu ubezwłasnowolnienia, lub korzystania z dobroczynności publicznej.

Wojskowi, pozostający w służbie czynnej, nie biorą udziału w głosowaniu.

ROZDZIAŁ III.

Bezpośredni udział ludu w wykonywaniu władzy ustawodawczej.

Art. 9. Powszechne głosowanie ludu będzie zarządzane:

Po pierwsze: przy każdej zmianie niniejszej konstytucji.

Po drugie: w razie uchwalenia przez sejm ziemski ustaw podatkowych ziemskich, lub uchwał, powodujących nowy wydatek większy, niż 400.000 koron.

Po trzecie: co do uchwał, przyzwalających na zaciąganie pożyczek ziemskich, z wyjątkiem pożyczek, przeznaczonych na konwersję długów istniejących, tudzież pożyczek tymczasowych, spłacalnych najpóźniej w ciągu następnego roku budżetowego z dochodów bieżących.

Po czwarte: oprócz tego ma miejsce powszechne głosowanie ludu w wypadkach, określonych w artykułach następujących:

Art. 10. Na żądanie co najmniej tys. wyborców będzie w ciągu 45 dni każdy projekt ustawy, przez Sejm ziemski uchwalony,

poddany pod głosowanie ludowe, odnośne żądanie musi być jednak złożone w ciągu 45 dni od chwili publikacji projektu uchwalonego. Wyjątkowo nie mogą być oddane pod głosowanie ludowe:

- a) roczna ustawa budżetowa, wzięta jako całość,
- b) ustawy, uznane przez Sejm ziemski wyraźnie za nagłe.

Wyborcy, popierający takie żądanie lub inicjatywę ludową, winni podpisać je osobiście. Ktoby pod żądaniem tego rodzaju podpisał kogo innego, odpowiada według ustaw karnych.

Prawo wyborcze podpisującego winno być stwierdzone przez władzę gminną miejsca, w którym temuż prawo wyborcze przysługuje. Za stwierdzenie to nie wolno żądać jakiegokolwiek opłaty.

Art. 11. Jedna dziesiąta wyborców, wpisanych przy ostatnich wyborach powszechnych do listy wyborczej, może zażądać wypracowania, zniesienia lub zmiany pewnej ustawy.

Tak samo może 1/10 wyborców zażądać zniesienia lub zmiany rozporządzenia, wydanego przez rząd ziemski.

Żądanie (inicjatywa) może mieć formę zupełnie wypracowanego projektu ustawowego, albo też może być sformułowane ogólnikowo.

Jeżeli zachodzi pierwszy wypadek, należy poddać projekt bezpośrednio pod głosowanie ludu; Sejm ziemski może jednak, gdyby się na projekt nie zgadzał, wypracować projekt inny, albo też doradzić ludowi odrzucenie projektu proponowanego. W wypadku tym odbywa się głosowanie ludu nad kontrprojektem, względnie nad radą Sejmu równocześnie z głosowaniem nad samym projektem. Sejm może dodać do swego projektu lub opinii uzasadnienie.

Jeżeli żądanie zostało sformułowane **ogólnikowo**, a Sejm ziemski żądanie popiera, uchwali Sejm projekt ustawy według żądania i podda projekt ten pod głosowanie ludu. Jeżeli przeciwnie, Sejm jest żądaniu przeciwny, należy poddać żądanie pod głosowanie ludu i ogłosić na życzenie Sejmu powody, uzasadniające jego stanowisko. Jeżeli większość głosujących oświadczy się za inicjatywą, Sejm, a względnie rząd ziemski, postąpi według woli ludu.

Art. 12. Uchwały ludu zapadają bezwzględną większością oddanych głosów po potrąceniu kartek pustych, lub nieważnych.

ROZDZIAŁ IV.

Sejm ziemski.

Art. 13. Sejm ziemski składa się ze stu posłów, wybranych przez wyborców ziemskich na lat 5 w głosowaniu równym, bezpośrednim, tajnym i stosunkowym.

Art. 14. Ogólną liczbę posłów ziemskich dzieli rząd ziemski między poszczególne powiaty w stosunku do liczby ludności cywilnej, obecnej w powiecie w chwili ostatniego powszechnego spisu ludności.

W powiatach wybierających więcej, niż 10 posłów, może ustawa podzielić powiat na 2 lub więcej okręgów wyborczych. Po każdym powszechnym spisie ludności rozdzieli sąd ziemski ogólną liczbę mandatów na okręgi wyborcze, ściśle w stosunku do liczby ludności tychże.

Art. 15. Posłowie są przedstawicielami ogółu ludności ziemi i nie są krępowani żadnymi instrukcjami.

Art. 16. Wybory powszechne do Sejmu ziemskiego odbywają się co lat 5 w pierwszą niedzielę kwietnia. Nowo obrany Sejm rozpoczyna swe funkcje we wtorek w 9 dni po wyborach i kończy je po pięciu latach w pierwszą niedzielę kwietnia.

Art. 17. Wcześniejsze rozwiązanie Sejmu może uchwałą ludu być zarządzone.

W sprawie tej zarządzi rząd ziemski głosowanie ludu na żądanie conajmniej jednej-szóstej ogólnej liczby wyborców, wpisanych do listy wyborców w chwili wyboru Sejmu.

W razie rozwiązania Sejmu, będą wybory dokonane najpóźniej w niedzielę, przed upływem 90 dni od dnia rozwiązania Sejmu.

Sejm nowowybrany zbierze się najpóźniej we wtorek w 9 dni po wyborach i urzęduje, o ileby nie został wcześniej rozwiązany, przez pełne lat 4, aż do pierwszej niedzieli kwietnia roku 5-go.

Art. 18. Wybieralnym na posła jest każdy wyborca ziemski, o ile skończył co najmniej lat 25.

Ustawa wyborcza określi, czy obywatele Państwa Polskiego, mieszkający poza ziemią, mogą być wybrani posłami na Sejm ziemski.

Art. 19. Płatni funkcjonariusze ziemscy wszelkiej kategorii nie

mogą wykonywać mandatu poselskiego. Dotyczy to zwłaszcza członków rządu ziemskiego i członków sądu ziemskiego.

Art. 20. Ordynacja wyborcza określi, jakie stanowiska zarobkowe i jakie stosunki pieniężne z rządem ziemskim nie są zgodne ze stanowiskiem poselskiem.

Art. 21. O wybieralności posłów, tudzież o ważności wyborów orzeka sam Sejm, w razie zaś, gdyby przeciwko wyborowi wniesiono protest, — sąd ziemski.

Art. 22. Urzędnicy publiczni, powołani do Sejmu, nie potrzebują urlopu, ani zezwolenia władzy przełożonej do brania udziału w pracach Sejmu.

Art. 23. Posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za jakiegokolwiek głosowanie w izbie lub komisjach.

Za zachowanie się i za oświadczenie w izbie lub w komisjach odpowiadają tylko przed Sejmem. według przepisów porządku sejmowania.

Art. 24. W ciągu sesji posłowie nie mogą być pozbawiani wolności, ani też postępowanie karne nie może być przeciwko nim wdrażane bez uprzedniej zgody właściwej izby sejmowej, o ile nie będą schwytani na gorącym uczynku. W tym wypadku władza sądowa uwiadomi niezwłocznie prezydium Sejmu. Sejm może zażądać bezwzględnego uwolnienia więzionego niezależnie od tego, czy uwięzienie nastąpiło podczas sesji, czy przed jej rozpoczęciem.

Postępowanie karne przeciwko posłowi na żądanie Sejmu winno być zawieszane na czas sesji.

Art. 25. Posłowie będą otrzymywali zwrot kosztów podróży i stosowne wynagrodzenie dzienne według przepisów odpowiedniej ustawy.

Art. 26. Sejm wybiera marszałka sejmowego i jego zastępców na czas określony w porządku sejmowania.

Art. 27. Posłowie mogą wykonywać prawo głosowania w izbie i w komisjach nie inaczej, jak osobiście.

Głosowanie jest jawne, tylko wybory odbywają się tajnie kartkami.

Art. 28. Obrady sejmowe będą jawne. Wszelako przewodniczący w izbie, jako też przedstawiciel rządu ziemskiego i określona w porządku sejmowania część izby może zażądać tajności obrad w pewnym przedmiocie.

Wnioski o tajność będą rozpatrywane i głosowane przy drzwiach zamkniętych.

Art. 29. Nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za sprawozdania z jawnych obrad sejmowych zgodne z prawdą.

Sejm postara się o to, by rozprawy sejmowe, roczny budżet, bilans majątku ziemskiego i roczne zamknięcie rachunkowe zostały opublikowane w wyciągach możliwie szczegółowych i możliwie ludowi dostępnych.

Art. 30. Uchwały Sejmu zapadają prostą większością głosujących, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków Sejmu.

Art. 31. Członkowie rządu ziemskiego biorą udział w posiedzeniach Sejmu i jego komisji i są sprawozdawcami co do wszystkich spraw przedłożonych Sejmowi przez rząd ziemski i co do spraw, które im Sejm do zdania sprawy powierzy.

Rząd ziemski może żądać, by ta lub inna sprawa została wzięta pod obrady. Prawo to przysługuje także każdemu z członków rządu osobiście.

Członkowie rządu mają prawo zabierania głosu poza kolejną mówców zapisanych.

Przy wyborach i w innych sprawach opuszczają członkowie rządu ziemskiego salę na każde żądanie Sejmu lub komisji.

Na żądanie Sejmu członkowie rządu winni się stawić osobiście dla wysłuchania jego oświadczeń.

Art. 32. Sejm uchwała swój porządek sejmowania.

Porządek ten określi także dyscyplinę w izbie i środki przysługujące marszałkowi, celem przeprowadzenia zarządzeń dyscyplinarnych.

Porządek sejmowy zapewni mniejszościom izby udział w komisjach i w biurze izby, odpowiednio do ich siły liczebnej.

Art. 33. Sejm zbiera się corocznie na sesję zwyczajną w dzień oznaczony ustawą ziemską.

Marszałek sejmowy zwoła Sejm na sesję nadzwyczajną na żądanie rządu ziemskiego, lub 30 posłów, a oprócz tego według własnego uznania.

Sejm odracza się i zamyka swą sesję według własnego uznania.

Art. 34. Sejm ziemski wykonywa władzę ustawodawczą we wszystkich sprawach ziemskich.

Żadne rozporządzenie, zawierające przepisy prawne, nie wyłącza

czając rozporządzeń wydanych przez rząd ziemski, nie może być wydane inaczej, jak z upoważnienia ustawy.

Ustawy określają organizację władz administracyjnych i zakres ich działania.

Art. 35. Prawo początkowania ustaw przysługuje ludowi (art. 11), Sejmowi i rządowi ziemskiemu, który przygotowuje projekty ustaw, mające być przedłożone Sejmowi tak z własnej inicjatywy, jak wskutek otrzymywanego przez Sejm zlecenia.

Art. 36. Sejm będzie nad każdą ustawą obradował dwa razy. W przerwie między obu obradami należy projekt ustawy podać do wiadomości ludu. Sejm uchwali za każdym razem, w jaki sposób ogłoszenie projektu ma nastąpić.

Art. 37. Rząd ziemski ogłasza ustawy ziemskie w Dzienniku Praw ziemskich, bezzwłocznie po upływie terminów, określonych w art. 44 konstytucji narodowej, względnie po upływie terminu 45-dniowego, wymienionego w art. 10. Ustawy, uznane przez Sejm za nagłe, będą natychmiast po ich przyjęciu ogłoszone.

Ustawy wchodzą w życie w 15 dniu po wydaniu numeru Dziennika Praw ziemskich, w którym są ogłoszone, o ile same nie zawierają odmiennego postanowienia.

W Dzienniku Praw ziemskich winny być również ogłaszane rozporządzenia rządu ziemskiego, zawierające przepisy prawne, przy czem podany być winien przepis ustawy, upoważniający do wydania danego rozporządzenia. Ustęp drugi ma i tutaj zastosowanie.

Art. 38. Sejm ustala corocznie budżet, zawierający obliczenie wszystkich przychodów i rozchodów ziemi na rok następny.

Każde przekroczenie budżetu wymaga uprzedniej zgody Sejmu.

Kwoty, w budżecie oznaczone, lub dodatkowo uchwalone, mogą być użyte tylko na cel w odnośnej ustawie określony.

Jeśli budżet nie jest uchwalony, wolno pobierać tylko te podatki i daniny ziemskie, których dalszy pobór ustawy wyraźnie zezwalają. Wolno też czynić takie wydatki, które czynić ustawy wyraźnie zezwalają.

Art. 39. Zaciągnięcie pożyczki ziemskiej, pozbycie, zamiana i obciążenie nieruchomości ziemskiego, jako też przyjęcie gwarancji finansowej przez ziemię nastąpić może tylko z upoważnienia ustawy.

Art. 40. Sejm zatwierdza wszystkie kontrakty, powodujące nabycie nieruchomości na własność ziemi, jeżeli cena kupna przekracza kwotę 10 tys. koron.

Art. 41. Sejm uchwała etaty posad urzędniczych i oznacza pobory służbowe, przywiązane do posad etatem przewidzianych.

Art. 42. Czuwanie nad tym, by przepisy (artykuły 38, 39, 40 i 41) nie były przekraczane, należy do naczelnego kontrolera ziemskiego.

Kontroler ten bada wszelkie rachunki ziemskie i rachunki fundusów, przez ziemię zawiadywanych, i ustala co rok zamknięcie rachunków, które powinny zawierać wykaz wszystkich przychodów i rozchodów ziemi z roku ubiegłego. Zamknięcie to wraz ze swemi uwagami przedłoży naczelnemu kontrolerowi co rok Sejmowi przed uchwaleniem rządowi ziemskiemu absolutorjum.

Naczelnego kontrolera wybiera Sejm.

Wobec rządu ziemskiego korzysta naczelnemu kontroler z niezależności sędziowskiej, powinien jednak być złożony z urzędu na uchwałę Sejmu, zapadłą większością $\frac{2}{3}$ głosów po przeprowadzeniu śledztwa przeciwko kontrolerowi.

Osobna ustawa określi bliżej obowiązki i sposób urzędowania naczelnego kontrolera ziemskiego.

Art. 43. Sejm wykonywa nadzór nad długami ziemskimi z pomocą naczelnego kontrolera.

Sejm zatwierdza plan umorzenia długów.

Art. 44. Zawarcie traktatu z inną ziemią, lub z państwem zagranicznym wymaga uprzedniej zgody Sejmu ziemskiego.

Art. 45. Sejm władny jest prawem łaski darować lub złagodzić karę, przez sąd ziemski prawomocnie orzeczoną, oraz znieść skutki prawne tej kary.

Art. 46. Sejm wykonywa zwierzchni nadzór nad administracją ziemską, przyjmuje do wiadomości roczne sprawozdanie z czynności urzędowej rządu ziemskiego i posiada prawo interpelowania rządu ziemskiego, tudzież prawo żądania od niego wyjaśnień w sprawach administracyjnych ziemi.

Ponadto może Sejm ustanowić komisję ze swych członków, w celu wyjaśnienia faktów spornych, i może nadać komisji prawo wzywania świadków i znawców do złożenia zeznań na piśmie, a nawet prawo przesłuchiwania ich pod przysięgą na zasadach ustalonych dla sądów publicznych. Izba może nareszcie nadać komisji prawo wymagania, by rząd komisji przedłożył akta urzędowe, dany fakt sporny wyjaśniające.

ROZDZIAŁ V.

Rząd ziemski.

Art. 47. Rząd ziemski składa się z 7 członków, wybranych przez lud w głosowaniu bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym, według przepisów osobnej ordynacji wyborczej.

Przy wyborach rządu ziemskiego stanowi cała ziemia jeden okrąg wyborczy.

Art. 48. Członkiem rządu ziemskiego może być każdy mieszkający w ziemi obywatel ziemi w wieku powyżej lat 30, o ile posiada prawo głosowania w ziemi.

Art. 49. Lud wybiera rząd ziemski w ten sam dzień, w którym odbywa się wybór Sejmu ziemskiego. Komisją wyborczą ziemską przy wyborze rządu ziemskiego jest plenum sądu ziemskiego.

W razie rozwiązania Sejmu następuje także ponowny wybór rządu ziemskiego.

Rząd ziemski rozpoczyna urzędowanie w tym samym dniu, w którym nowowybrany Sejm po raz pierwszy się zbiera, kończy zaś urzędowanie w dniu, w którym Sejm po następnych wyborach powszechnych po raz pierwszy się zebrał. Jeśliby jednak wniesiono protest przeciwko wyborowi rządu ziemskiego, może rząd rozpocząć urzędowanie dopiero po odrzuceniu protestu. O ważności wyboru decyduje Sąd ziemski, który władny jest rozpisać ewentualnie nowy wybór rządu ziemskiego.

Art. 50. Prezydenta rządu ziemskiego i jego zastępcę wybiera Sejm ziemski na czas oznaczony w ustawie ziemskiej.

Art. 51. Uchwały rządu ziemskiego zapadają w obecności co najmniej 4 członków.

Art. 52. Przed objęciem urzędu złożą członkowie rządu ziemskiego w obecności Sejmu ziemskiego w ręce marszałka sejmowego następującą przysięgę (ślubowanie): „Przysięgam (ślubuję) Panu Bogu Wszchemogącemu i Ludowi Śląskiemu, iż będę szanował prawa i wolności ludu, iż będę sprawował mój urząd wiernie i sumiennie, nie powodując się żadną prywatą, ani też namiętnością partyjną. Przysięgam (ślubuję), iż konstytucji Ziemi Cieszyńskiej i konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej będę z całych sił stale i niezmiennie dochowywał, przestrzegał i bronił. Tak mi Panie Boże dopomóż“.

Art. 53. Członkowie rządu ziemskiego pobierają uposażenie, którego wysokość i rodzaj określi osobna ustawa. Uposażenie to będzie wypłacane nawet wtenczas, gdyby Sejm skreślił uposażenie to z budżetu.

Członkowie rządu ziemskiego nie mogą mieć oprócz uposażenia żadnych innych dochodów z kasy ziemskiej.

Art. 54. Rząd ziemski jest naczelną władzą administracyjną ziemską i rozstrzyga w ostatniej instancji wszelkie sprawy administracyjne z wyjątkiem tych, które w myśl ustawy zostają ostatecznie załatwiane przez starostów, tudzież z wyjątkiem spraw, które ustawa przekaże sądowi ziemskiemu.

Art. 55. Rząd ziemski czuwa nad wiernem wykonywaniem ustaw ziemskich i wydaje urzędnikom rozporządzenia i wskazówki, potrzebne dla wykonania tych ustaw, z zastrzeżeniem atoli przepisów art. 34.

Od przestrzegania ustaw rząd ziemski zwolnić nie może.

Na podstawie ustaw i zgodnych z nimi rozporządzeń mogą władze właściwe wydawać zarządzenia w poszczególnych wypadkach, oraz zmuszać do stosowania się do tych zarządzeń osoby, obowiązane do ich przestrzegania.

Art. 56. Rząd ziemski czuwa nad utrzymaniem porządku, spokoju i bezpieczeństwa wewnątrz ziemi.

W razie nagłego niebezpieczeństwa może rząd ziemski wydać potrzebne według jego uznania rozporządzenia i nakazy, z zagrożeniem kar, i może zażądać pomocy wojskowej. O zarządzeniach swych zawiadomi rząd natychmiast Sejm, który wyda dalsze zarządzenia.

Art. 57. Rząd ziemski mianuje wszystkich urzędników ziemskich, o ile ustawa nic innego nie ustanowi.

Stale mianowani cywilni urzędnicy ziemscy mogą być usunięci z urzędów tylko z powodu i w sposób określony w pragmatyce służbowej.

Art. 58. Rząd ziemski składa Sejmowi sprawozdanie ze swych czynności corocznie i, oprócz tego, na każde żądanie Sejmu.

Art. 59. Podlegające rządowi ziemskiemu dyrekcje administracyjne przygotowują sprawy, zastrzeżone decyzji rządu ziemskiego i wykonywują jego uchwały.

Każdej dyrekcji przekazuje się oznaczone gałęzie administracji.

Członek rządu ziemskiego jest naczelnikiem dyrekcji administracyjnej.

Uchwała Sejmowa określi zakres kompetencji i organizację dyrekcji, tudzież organizację kancelarii ziemskiej.

Art. 60. Ustawa podzieli Śląsk Cieszyński co najmniej na 10 powiatów.

Na czele każdego powiatu stoi starosta, mianowany przez rząd ziemski.

Starosta sprawuje pod nadzorem rządu ziemskiego administrację powiatową i wykonywa zwłaszcza władzę policyjną w powiecie.

Ustawy określą szczegółowo zakres działania starostwa.

Art. 61. Wszelkie orzeczenia w sprawach spornych administracyjnych, tudzież wszelkie zarządzenie władz administracyjnych, dotyczące osób prywatnych, będzie umotywowane.

ROZDZIAŁ VI.

Sąd Ziemski.

Art. 62. Sąd ziemski składa się z siedmiu członków.

Przewodniczącego i 2 członków mianuje dożywotnio rząd ziemski z grona obywateli polskich, posiadających egzamin sędziowski, adwokacki lub notarialny.

Czterech innych członków sądu ziemskiego wybiera Sejm na przeciąg lat ośmiu w głosowaniu tajnym i stosunkowem. Wybieralnymi są, z wyjątkiem posłów i członków rządu ziemskiego, wszyscy obywatele ziemscy, którzy posiadają prawo głosowania, posiadają albo wykształcenie prawnicze, nabyte w jednym z uniwersytetów polskich, albo też byli członkami rządu ziemskiego przez lat co najmniej cztery, albo starostami przez lat co najmniej 6, albo też burmistrzami lub wójtami gminy przez lat co najmniej 12.

Art. 63. Organizację i zakres kompetencji sądu ziemskiego określą ustawy ziemskie.

Ustawy te przekażą sądowi ziemskiemu zwłaszcza prawa następujące:

1) prawo rozstrzygania skarg cywilnych o wynagrodzenie szkody, wyrządzonej przez sprzeczne z obowiązkiem urzędowym urzędowanie funkcjonariuszy ziemskich i gminnych;

2) prawo rozstrzygania rekursów przeciwko orzeczeniom karnym władz ziemskich;

3) prawo rozstrzygania rekursów przeciwko wymiarowi podatku ziemskiego, nałożonego przez władzę ziemską;

4) prawo badania ważności wyborów do Sejmu ziemskiego, i do reprezentacji gminnych, jeżeli wybór został zaprotestowany;

5) obywatele, których prawa lub interesy zostały naruszone przez sprzeczne z ustawą zarządzenia lub orzeczenia władz ziemskich, będą mieli, o ile ustawa ziemska nic innego nie przepisze, prawo rekursu do sądu ziemskiego.

Wyrok sądu ziemskiego jest ostateczny i może być zaczepiony drogą rekursu do Najwyższego Sądu Narodowego tylko z powodu naruszenia konstytucji narodowej lub też innej ustawy narodowej.

Art. 64. Sąd ziemski będzie orzekał bądź w senatach złożonych z 3, bądź też w senatach z 5 członków.

Art. 65. Członkowie sądu ziemskiego są samodzielni i niezależni w wykonywaniu swego urzędu, podlegając tylko ustawom.

Członkowie sądu ziemskiego mogą być złożeni z urzędów lub przeniesieni w stan spoczynku wbrew swej woli tylko w wypadkach ustawowo przewidzianych i tylko na mocy uchwały sejmowej, zapadłej po przeprowadzeniu dochodzeń śledczych przez osobną Komisję Sejmową, w obecności co najmniej połowy członków Sejmu większością $\frac{2}{3}$ głosów. W razie naruszenia tego przepisu przysługuje sędziemu prawo odwołania się do Najwyższego Sądu Narodowego.

Członkowie sądu ziemskiego mogą być zawieszani w urzędowaniu tylko w wypadkach ustawowo przewidzianych i tylko na mocy uchwały rządu krajowego, który równocześnie przekazuje sprawę Sejmowi. Sejm postąpi według przepisów ustępu poprzedniego.

Art. 66. Rozprawy przed sądem ziemskim winny być ustne i jawne. Wyjątki od tej zasady winny być przewidziane w ustawach.

Każdy wyrok i każde orzeczenie sądu będzie umotywowane.

Art. 67. Sąd ziemski może rozstrzygać o ważności rozporządzeń, nie ma jednak prawa badania ważności ustaw należycie ogłoszonych.

Art. 68. Na żądanie Sejmu lub Komisji Sejmowej powinni członkowie sądu ziemskiego brać udział w posiedzeniach Sejmu lub Komisji Sejmowych, podczas obrad nad projektami ustaw.

ROZDZIAŁ VII.

G m i n y.

Art. 69. Ustawy określą ustrój i prawa gmin i udział gmin w administracji ziemskiej, tudzież zakres i środki nadzoru państwowego, wykonywanego przez władze ziemskie.

Istniejący w chwili wejścia w życie niniejszej konstytucji podział obszaru ziemi na gminy może być zmieniony tylko ustawą, uchwaloną po przesłuchaniu gmin interesowanych.

Art. 70. Prawo głosowania w sprawach gminnych będzie przysługiwało narówni wszystkim obywatelom ziemskim, mającym prawo głosowania w sprawach ziemskich i mieszkającym w gminie.

Ogół wyborców gminnych będzie wybierał bezpośrednio burmistrza, wójta, a względnie kolegjum, któreby w jego miejsce wstąpiło.

Art. 71. Oprócz prawa wyboru naczelnych władz gminnych będzie ogół wyborców gminnych, na żądanie więcej, niż połowy tych wyborców, posiadał w gminach, liczących najwyżej 200 wyborców gminnych, prawo uchwalania zamiast rady gminnej w sprawach gminnych, w ustawie oznaczonych.

W gminach, liczących więcej niż 200 wyborców gminnych, będzie, na żądanie więcej niż połowy tych wyborców, wprowadzone fakultatywne lub obowiązkowe referendum co do uchwał rady gminnej, w sprawach w ustawie oznaczonych.

Ustawy gminne mogą rozszerzyć zakres praw ludowych, w art. 71 określonych.

ROZDZIAŁ VIII.

Sposób zmiany (rewizji) konstytucji.

Art. 72. Konstytucja może być zmieniona (zrewidowana) albo w całości, albo w części.

Rewizja częściowa ma na celu zmianę lub zniesienie jednego lub kilku artykułów konstytucji, albo uchwalenie nowych artykułów konstytucji.

Art. 73. Prawo domagania się całkowitej rewizji konstytucji przysługuje Sejmowi lub jednej-szóstej ogólnej liczby wyborców wpisanych do listy wyborczej, podczas ostatnich powszechnych wyborów do Sejmu ziemskiego.

Art. 74. Jeżeli Sejm lub oznaczona w art. 73 liczba wyborców zażąda całkowitej zmiany konstytucji, zarządzi rząd ziemski głosowanie ludowe co do następujących 2 kwestji:

- 1) Czy ma nastąpić całkowita zmiana konstytucji: tak, czy nie;
- 2) Czy rewizja ma być dokonana przez Sejm istniejący, czy też przez Sejm nowowybrany.

Jeżeli większość głosujących oświadczy się za całkowitą rewizją konstytucji, będzie rewizja ta dokonana stosownie do tego, czy więcej głosów oświadczyło się za dokonaniem rewizji przez Sejm istniejący, czy też przez Sejm nowowybrany.

Art. 75. Sejm obraduje nad projektem zmiany konstytucji w ten sam sposób, jak nad projektem innych ustaw, z tą atoli różnicą, iż powtórne obradowanie nad projektem zmiany konstytucji może nastąpić dopiero w trzy miesiące po pierwszych obradach. Projekt zmiany konstytucji będzie po pierwszych obradach podany ludowi do wiadomości.

Art. 76. Jeżeli lud uchwali, iż zmiana konstytucji ma być uchwalona przez Sejm nowowybrany, jest Sejm rozwiązany, a lud przystąpi do wyboru nowego Sejmu według przepisów ustępu trzeciego art. 17. Ustęp czwarty tego artykułu ma także tutaj zastosowanie.

Art. 77. Projekt zmiany konstytucji, przez Sejm uchwalony, będzie oddany pod głosowanie ludowe.

Konstytucja zrewidowana stanie się prawomocną, jeżeli została przyjęta przez większość głosujących z zastrzeżeniem przepisów art. 3 konstytucji narodowej.

Jeżeli pierwszy projekt został przez lud odrzucony, wypracuje ten sam Sejm projekt nowy.

Gdyby także drugi projekt został przez lud odrzucony, należy uważać, iż rewizja konstytucji nie doszła ostatecznie do skutku.

Art. 78. Rewizja częściowa może nastąpić albo w drodze inicjatywy ludowej, albo w drodze ustawodawstwa ziemskiego.

Inicjatywa ma miejsce, jeżeli jedna-szósta liczby obywateli ziemskich, wpisanych podczas ostatnich powszechnych wyborów do Sejmu ziemskiego do listy wyborczej, zażąda wniesienia lub zmiany oznaczonych artykułów lub też wydania nowych artykułów konstytucji.

Jeżeli w inicjatywie zażądano rewizji lub włączenia do konstytucji kilku różnych materji, wtenczas powinna być dla każdej z tych materji sporządzona i podpisywana osobna petycja. Każda z tych petycji uchodzić będzie za osobną inicjatywę.

Art. 79. Inicjatywa może mieć albo formę ogólnikową, albo też może zawierać wypracowany projekt.

Art. 80. Jeżeli inicjatywa ma formę ogólnikową, a Sejm uchwałą, zapadłą większością $\frac{2}{3}$ głosów w obecności co najmniej 51 posłów, zgodzi się na inicjatywę, wtenczas wypracuje Sejm projekt rewizji w myśl żądania inicjatorów i przedłoży projekt ten ludowi do przyjęcia lub do odrzucenia. Art. 75 i 77, ust. 2 ma i tutaj zastosowanie.

Jeżeli Sejm nie zgodzi się przepisana większością na żądanie inicjantów, wtenczas następuje głosowanie ludowe co do kwestji, czy rewizja częściowa ma nastąpić. Jeżeli większość głosujących obywatele oświadczy się za rewizją, wtenczas powinien Sejm opracować projekt rewizji w myśl uchwały ludowej, przestrzegając przytem przepisów art. 75. Projekt wypracowany będzie przedłożony ludowi do przyjęcia lub odrzucenia. Art. 77 ma tutaj zastosowanie.

Art. 81. Jeżeli inicjatywa zawiera opracowany projekt zmiany konstytucji, a jeżeli Sejm większością $\frac{2}{3}$ głosujących w obecności co najmniej 51 posłów na projekt ten się zgodzi, przestrzegając przy obradach przepisu art. 75, wtenczas należy przedłożyć projekt ludowi do przyjęcia lub odrzucenia.

W razie, gdyby się Sejm przepisana większością na projekt nie zgodził, może wypracować własny projekt rewizji. Przy opracowaniu tego projektu należy przestrzegać przepisów art. 75, oprócz tego należy zaś po powtórnem uchwaleniu projektu zarządzić końcowe głosowanie. W głosowaniu tem musi się oświadczyć za projektem co najmniej $\frac{2}{3}$ głosujących, w obecności co najmniej 51 posłów. Uchwalony w ten sposób projekt będzie przedłożony ludowi do przyjęcia lub odrzucenia.

W razie, gdyby się Sejm przepisana większością $\frac{2}{3}$ głosów ani na projekt z inicjatywy, ani na własny kontrprojekt nie zgodził, będzie ludowi przedłożony do głosowania tak projekt, pochodzący z inicjatywy, jak też ewentualny kontrprojekt, wypracowany przez Sejm przy zachowaniu przepisów art. 75. Jeżeli Sejm własnego projektu nie wypracował, może przedłożyć ludowi umotywowany wniosek od-

rzucenia projektu z inicjatywy. Głosowanie ludowe załatwia sprawę ostatecznie.

Art. 82. Rewizja częściowa może być opracowana z inicjatywy Sejmu tylko na mocy uchwały sejmowej, powziętej większością $\frac{2}{3}$ głosujących w obecności conajmniej 51 posłów.

Jeżeli za rewizją oświadczy się mniej, niż $\frac{2}{3}$, ale więcej, niż połowa głosujących, należy zarządzić głosowanie ludowe co do kwestji, czy rewizja ma nastąpić.

Podczas obrad nad rewizją powinien Sejm przestrzegać przepisów art. 75. Przepisy art. 77 ust. 1 i 2 mają i tutaj zastosowanie.

W razie, jeżeliby rewizja została zarządzona w głosowaniu ludowym, mają zastosowanie także ust. 3 i 4 art. 77.

ROZDZIAŁ IX.

Przepisy przechodnie.

Art. 83 i następne. Artykułów tych nie formułujemy, treść ich zależy bowiem w znacznej części od stosunków panujących w chwili wydania konstytucji.





37340/
12