

EUGENJUSZ STARCZEWSKI

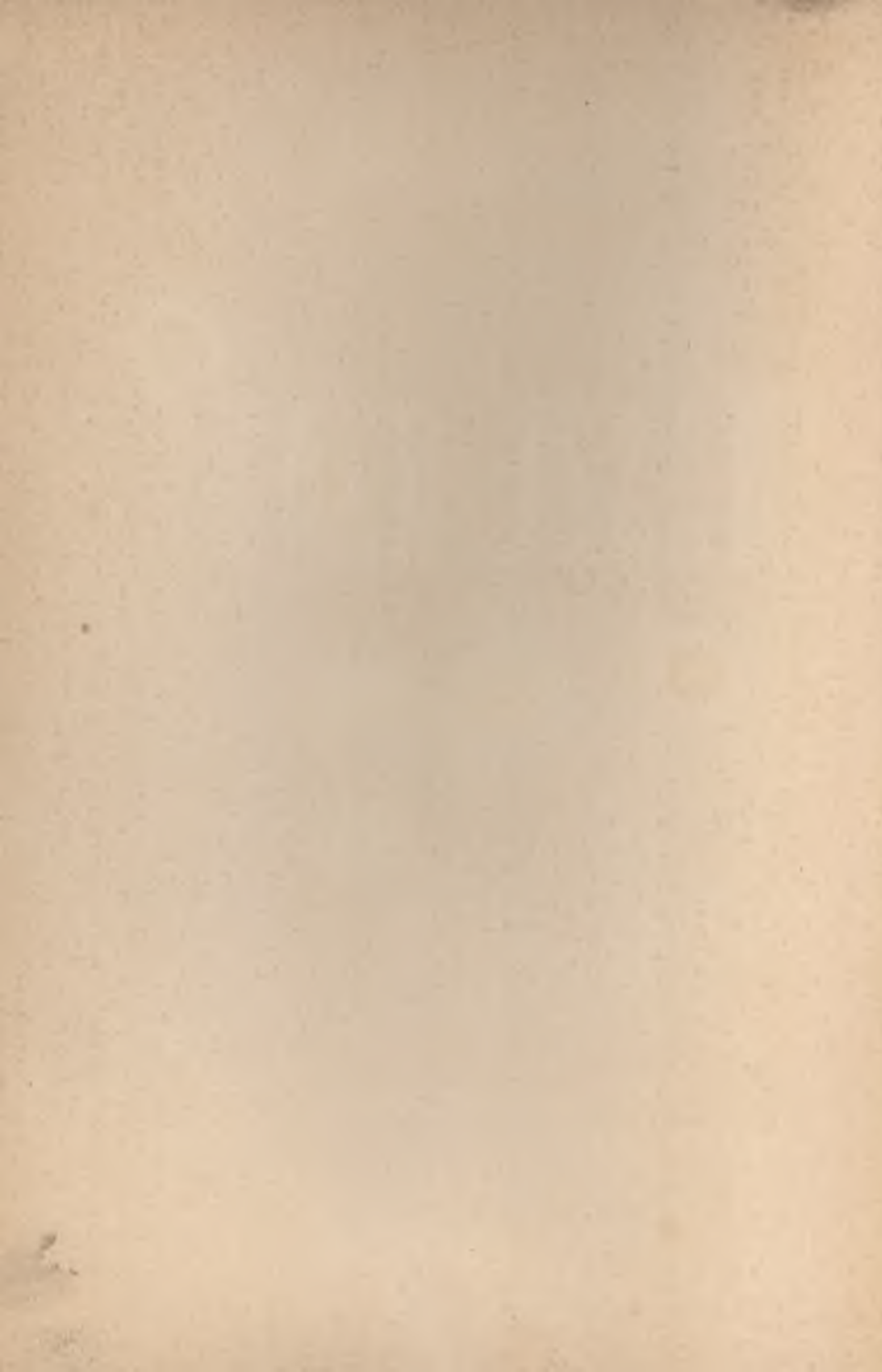
NASZE RZĄDY

Ubi ordo deficit, nulla
virtus sufficit

Kolekcja
Emilia Kornasia

WARSZAWA
SKŁAD GŁÓWNY GEBETHNER I WOLFF
1922

11398



Lubl.

III b. 10966.

art.

NASZE RZĄDY

EUGENJUSZ STARCZEWSKI

NASZE RZĄDY

Nr 1029.

Ubi ordo deficit, nulla virtus sufficit

**Kolekcja
Emilia Kornasia**

WARSZAWA
SKŁAD GŁÓWNY GEBETHNER I WOLFF
1922

CM KEK 326671



Z KSIĘGOZBIÓRU
Śliwińskiego

Wpisano do Księgi Akcesji

Akc. Dł nr 59/2014/ CM

PRZEDMOWA

Odrodzona Polska po wielkiej wojnie światowej znalazła się w sytuacji zgoła odmiennej od innych państw europejskich. Każde z nich, wykolejone w swym rozwoju przez wypadki wojenne, miało jednak, z chwilą nastania pokoju, gotowy aparat państwowy i wszystko, co z życiem publicznem jest związane; mogło to lub owo zmienić, ale nie potrzebowało tworzyć naraz wszystkiego. Już w gorszej sytuacji były inne, oprócz Polski, państwa, powstałe na gruzach Austrii i Rosji carskiej, więc Czechosłowacja, rzeczpospolita Austriacka, Węgry, Finlandja, Estonia i Łotwa, ale i one były w sytuacji, o wiele łatwiejszej od Polski, gdyż każde powstało z części tylko jednego dawnego państwa, a więc posiadało jednolity aparat państwowy, jednakowe urzędy, prawa i zwyczaje.

W innej zupełnie sytuacji znalazła się Polska. Była ona podzielona pomiędzy trzy państwa rozbiorowe, przyczem w b. zaborze rosyjskim liczyć się wypadało aż z czterema systemami państwowemi, a mianowicie: Kongresówką, ziem wschodnich, okupacji niemieckiej i okupacji austriackiej. Zamiast więc oparcia się o jednolite normy państwowe, odrodzona Polska znalazła się odrazu

w chaosie, z koniecznością tworzenia wszystkiego od początku.

Do tego stanu rzeczy należy dodać jeszcze takie momenty, jak nieustalone granice, konieczność walk zbrojnych wobec napaści sąsiadów, przełom społeczny, wynikiły wskutek powołania do życia państwowego najszerszych warstw ludności, nieufność do wskrzeszonego organizmu państwowego ze strony większości państw europejskich, odzwyczajenie się narodu polskiego od życia politycznego, wzajemne uprzedzenia dzielnicowe, brak ludzi odpowiednich i nieumiejętność wyzyskania tych, których posiadamy, wreszcie, na tle fermentów powojennych, skłonność do eksperymentów socjalistycznych i etatycznych. W tych warunkach tworzenie państwowości było niewątpliwie rzeczą bardzo trudną, szczególnie wobec impulsywności i nastrojowości naszego charakteru narodowego, oraz niechęci do myślenia ścisłego i działania planowego.

To też organizacja naszej państwowości posuwała się naprzód tylko bardzo powoli, i, jeżeli się posuwała, to głównie pod naciskiem gorzkich doświadczeń i zawodów. Zawodom tym zawdzięczamy niewątpliwie poprawę naszej polityki zagranicznej. Wyzbycie się więzów etatycznych, wreszcie pewną, choć jeszcze bardzo niedostateczną, poprawę naszej skarbowości. W innych natomiast dziedzinach panują jeszcze podawnemu stosunki chaotyczne, wymagające możliwie prędkiego uporządkowania.

Któż jednak tem się zajmuje?

Gdy o tem mówimy, zwykle ulegamy złudzeniu optycznemu. Widzimy sejm, rząd, rzesze urzędników, jednym słowem pokaźny aparat państwowy, ale nie do-

strzegamy braków, który cały ten aparat czyni mało zdolnym do uporządkowania naszego życia publicznego. Bliżej zastanawiać się nad całokształtem spraw państwowych nie lubimy. Gdy jest źle, wymyślamy na rząd, sejm i nasze porządki, ale, nawymyślawszy, rychło przechodzimy do zwykłych naszych zajęć codziennych, pozostawiając sprawy publiczne na wyłącznej pieczy tego samego rządu i sejmu, bez wszelkiego z naszej strony poparcia i współdziałania.

Sejm, rozbitý na skłócone z sobą partje, naogół działał jednak sprawnie. Wymyślania, które często słyszymy, nie miały zwykłe dostatecznych podstaw, o ile oczywiście wymagać będziemy od sejmu tylko tego, do czego jest rzeczywiście powołany, ale nie więcej. Powołany zaś jest do uchwalania i decydowania, nie zaś do przygotowywania. To należy już do rządu.

Cóż robi jednak rząd? Zawalony jest sprawami bieżącymi, sejmowemi i reprezentacyjnymi, tak zawalony, że nie ma czasu na prace podstawowe i planowe. Ten wieczny brak czasu stoi zapewne w związku z naszą nieumiejętnością rozporządzania czasem, tak swoim, jak cudzym, a również z naszą niechęcią do przemyślenia tego, co robimy, przez co podobni jesteśmy do podróżnego, który męczy się nad miarę, bo nie rozpytał się wprzód o drogę i zbacza wciąż na manowce. Ale, niezależnie od tych motywów podmiotowych, brak czasu u naszych przedstawicieli władzy tłumaczy się również trudnością ich zadania, właśnie z powodu potrzeby dopiero organizowania całokształtu naszego życia państwowego, organizowania, którem planowo i systematycznie właściwie nikt się nie zajmuje.

Do organizowania państwowości nowożytnej we wszystkich krajach tworzone były odrębne instytucje, nazywane Radami Stanu. Czy Polska Radę taką stworzy?

Stworzy ją zapewne dopiero pod naciskiem gorzkich doświadczeń i zawodów. Chyba, że powołany zostanie do steru rządów człowiek o wielkiej inicjatywie i odpowiednim zmyśle organizacyjnym, i nie na tyle zarozumiały, by chciał wszystkiemu sam podołać.

Takimi zagadnieniami wogóle się nie zajmujemy. To też należy przyznać słuszność p. B. Koskowskemu, gdy w artykule, ogłoszonym w № 57 Kurjera Warszawskiego („Przemowa do Głuchych”) pisał, że analiza konstytucji, uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy, „obchodzi u nas może sto, może tysiąc ludzi, ani jednego więcej. Uroczysty był zeszłoroczny pochód posłów z Sejmu do katedry; wielkie było namaszczenie tłumów, przyglądających się temu orszakowi; dobre były instynkty. Ale myśl nie drgnęła ani na godzinę... Społeczeństwo zadekretowało sobie rządy demokratyczne i parlamentarne; zadekretowawszy zaś to, zastygło w bezmyślności”.

Od uchwalenia konstytucji minął już rok czasu. W ciągu tego roku rząd był zobowiązany (art. 126 konstytucji) przedłożyć sejmowi te przepisy i urzędzenia prawne, które niezgodne są z konstytucją, dla ich uzgodnienia z nią w drodze ustawodawczej. Zobowiązania tego rząd nie spełnił, choć termin roczny był aż nadto wystarczający, a nie spełnił właśnie dlatego, że nie posiada aparatu (w rodzaju Rady Stanu) do spełnienia tego zadania i musi się wyręczać przygodnymi referentami. To też nie to jest smutne, że termin wyznaczony przez sejm został przekroczony, ale to, że przekroczenie to nie

pobudziło do zastanowienia się nad właściwą jego przy-
czyną. Rząd podawnemu czuje się, jak gdyby był na
siłach wydołania wszystkiemu, głuchy jest na wszelkie
w tym względzie przestrogi i uwagi, i po dawnemu naj-
poważniejsze projekty ustawodawcze układa w sposób,
nie licujący z ich znaczeniem.

Nie należy milczeć. Niech nie milczy choć tych
stu, czy tysiąc ludzi, co poza sejmem zajmują się spr-
awami publicznymi; niech przemawiają uczeni, ujmując
zagadnienia ze stanowiska teorii prawa i socjologii,
i niech budzą myśl polską publicyści, przemawiając ję-
zykiem dostępnym dla szerszej publiczności.

Rodzi się nowa Polska, Polska Ludowa. Należy
się z nią zespolić, zdać sobie sprawę z tego, czem jest
i czem być może, dążenia jej uczynić swemi dążeniami,
oprzeć ją na najszerszych masach ludności i zabezpie-
czyć ją od grożących licznych niebezpieczeństw.

Rozważania niniejsze są dalszym ciągiem rozwa-
zań, ogłoszonych w roku przeszłym p. t. „Początki
Polski Ludowej”. Zajmą się bliższem oświeceniem obec-
nej ewolucji społecznej, warunkami rozwoju, które stwa-
rza uchwalona przez Sejm Ustawodawczy konstytucja,
stanem naszego ustawodawstwa, działalnością urzędów,
wreszcie współudziałem w życiu państwowem samego
społeczeństwa.

I

Ewolucja społeczna. — Psychoza powojenna. — Socjalizm. —
Nacjonalizm. — Kierunek ludowy. — Ideologia kierunku ludowego.

Kto chce sobie wyrobić pogląd na zadania polityki państwowej (a stosuje się to w pierwszym rzędzie do jej kierowników), musi sięgnąć do podstaw i zdać sobie sprawę z dzisiejszego stanu ewolucji społecznej.

Przyjście do władzy szerokich mas ludowych wydaje się jednym niebezpieczeństwem państwowem, z którem należy walczyć; dla drugich jest to moment podatny dla przeprowadzenia doktryn socjalistycznych. Wobec tego przedstawiciele kierunku, dążącego do utrwalenia rządów ludowych, muszą sobie torować drogę wśród stałych przeszkód tak ze strony prawicy, jak lewicy, i w tym rozgardjaszu powojennym budować od podstaw nową Polskę.

Należy pamiętać, że na rozwój społeczeństw wpływają nietylko czynniki ekonomiczne i materialne, oparte przedewszystkiem na postępie technicznym, ale również czynniki ideowe i moralne. Wśród tych ostatnich największy wpływ

mają w dziejach ludzkości dwa ideały: wolności i równości. Trzeci ideał, sprawiedliwości czy miłosierdzia, stanowiący istotę wszystkich wierzeń i wyznań religijnych, rzadko występuje samodzielnie i łączy się zwykle z ideałem wolności, lub z ideałem równości, lub też stara się je harmonijnie pogodzić.

Wolność i równość to są pojęcia z istoty swej sprzeczne. Wolność prowadzi do nierówności, a dążenie do równości zabija wolność. Sprzeczność ta staje się przyczyną stałych zgrzytów i zatargów, ale przyczynia się do postępu ludzkości, gdyż ideały wolności i równości podobne są do dwóch tłoków potężnych, pchających ludzkość naprzód na coraz wyższe szczeble rozwoju cywilizacyjnego.

Wszelkie tyranje (monarchie, czy niemonarchie) zabijały zawsze wolność, opierały się zaś na szerzeniu względnej przynajmniej równości (choćby wobec samowoli).

Gdy następnie na skutek reakcji, wybuchały walki o wolność, i tyranje upadały, następowały okresy panowania wolności; ale z tej wolności korzystały przeważnie elementy czynniejsze, ruchliwsze, szczęśliwsze w walce o byt, i stopniowo wywyższały się nadmiernie nad innemi; nierówność rosła, potężniała, wytwarzała jednostki i warstwy uprzywilejowane, w końcu przygniatała masy. Znow występowała reakcja dla przywrócenia równowagi społecznej, masy wyrzekały się pewnych atrybutów wolności i całą uwagę zwracały na urzeczywistnienie drugiego ideału ludzkości, równości.

Polityka zasadza się na tworzeniu takich kompromisów przy stosowaniu zasad wolności, i równości, które w danym okresie rozwoju najlepiej odpowiadają potrzebom społeczeństwa.

Jeżeli z kolei zwrócimy się do czynników rozwojowych ekonomicznych i materialnych, znajdziemy i wśród nich równoważniki powyższego ściągania się dwóch ideałów, wolności i równości. Są to: kapitalizm, oparty o wolność, i socjalizm, poświęcający wolność dla równości.

Socjalizm, oparty na teoriach Marxa, spotężniał w XIX w. Ale zasady jego sięgają dalekiej przeszłości i, jak nić czerwona, przewijają się poprzez walki religijne, socjalne i polityczne wszystkich wieków. Tkwią w ustrojach średniowiecza, w życiu stanów, cechów, i wszystkich tych ograniczeniach, które zniosła wielka rewolucja francuska. W ten sposób dawny konserwatyzm, w walce z późniejszym liberalizmem, stawał się w pewnym stopniu obrońcą zasady, jeżeli nie równości, to równowagi społecznej, w przeciwieństwie do programów, opartych o zasadę jak najdalej posuniętego *laissez faire* u.

W kolebce partji politycznych, Anglii, do końca XIX wieku istniały tylko dwa stronnictwa: konserwatywne torysów i liberalne whigów. Dopiero w końcu XIX wieku, powstaje socjalistyczne stronnictwo pracy.

Wyznawcy socjalizmu naukowego uznają zasadę, ogłoszoną jeszcze przez Marxa, że urzeczywistnienie programu socjalistycznego nastą

pić powinno dopiero na gruzach daleko już posuniętego ustroju kapitalistycznego, w chwili możliwie największego jego rozkwitu, i że próby urzeczywistnienia programu socjalistycznego nie mają widoków powodzenia w krajach, pod względem kapitalistycznym zacofanych; w innych zaś krajach, w chwilach upadku w nich produkcji kapitalistycznej. Dowiodły tego zresztą najlepiej eksperymenty bolszewickie w Rosji, oraz fakt cofania się obecnie naporu socjalistycznego we wszystkich krajach.

Bo też obecnie dojście do władzy szerokich warstw ludowych dokonało się nie na skutek bankructwa kapitalizmu na rzecz socjalizmu, ale na skutek zrewolucjonizowania mas przez wielką zawieruchę wojenną. Państwa wojujące zmuszone zostały wciągnąć do tej zawieruchy wszystkie warstwy społeczne, do najniższych, i przez to wywołały w nich czucia i dążenia, idące w kierunku jaknajdalej idących przewrotów społecznych i politycznych.

Powojenny ten nastrój mas, wycieńczonych długoletnią męką wojenną, olśnionych fajerwerkami walących się tronów i powag uświęconych, doprowadzonych wreszcie do rozpaczki brakiem lub drożyzną wszystkich przedmiotów koniecznej potrzeby — stał się podatnym gruntem do szerzenia się prądów socjalistycznych i komunistycznych. Jako przeciwwaga, występowało w pewnych krajach, a w tej liczbie w Polsce, wysokie napięcie uczucia narodowego, podniesionego przez wyniki wielkiej wojny. Stąd tak częste wypadki „krótkich

spięć“ politycznych, na skutek starć pomiędzy nastrojami, opartymi o komunizm z jednej strony, i o wybujałe uczucie narodowe, graniczące często z brakiem odczucia rzeczywistości, z drugiej. Stąd również narodziny specyficznego ustawodawstwa powojennego, o którym ktoś złośliwy powiedział, że jest dzieckiem ojca, socjalizmu, i matki, bezmyślności.

Stopniowo jednak krańcowości ustępowały i, obok dwóch skrzydeł, z jednej strony kierunku socjalistycznego, a z drugiej zachowawczo-klerikalno-nacjonalistycznego, wyłaniała się w Polsce ogromna masa, składająca się z szerokich warstw ludowych, wyrwanych przez wojnę z dotychczasowej bierności, masa, niedowierzająca tak socjalistom, jak nacjonalistom, i chcąca stworzyć nową Polskę, dostosowaną do własnych potrzeb, i zabezpieczoną od zamachów zewnętrznych i wewnętrznych przez zsolidaryzowanie się z tą Polską najszerszych warstw ludowych.



Ideologia kierunku ludowego w Polsce odrodzonej obejmuje znaczną część spuścizny dawnych programów demokratycznych, wprowadza jednak do nich znaczne zmiany, dostosowane do dojścia do władzy mas szerokich, i do ewolucji, której w czasach ostatnich uległo wiele zasad, stanowiących podstawy prawa, zwłaszcza prywatnego.

Dawne programy demokratyczne były właściwie programami liberalizmu i zwalczały to wszystko,

co krępowało wolność jednostki. Podstawą ich była deklaracja praw człowieka, z czasów rewolucji francuskiej, zasługą walka z despotyzmem państwowym, a słabą stroną możliwość nadmiernego bogacenia się i wywyższania jednych kosztem drugich. Niczem nieskrępowana wolność konkurencyjna prowadziła do wzmożonej nierówności ekonomicznej. Korzystało z tego mieszczaństwo (burżuazja), cierpiały masy szerokie. Ideał wolności wybujał nadmiernie kosztem ideału równości.

Poprzez tak zwany kierunek postępowy, przygotowywała się reakcja, w sensie ograniczenia wybujałej wolności ekonomicznej w interesie warstw upośledzonych. Hasła liberalizmu coraz bardziej przejmował konserwatyzm, demokracja zaś zaczęła więcej liczyć się z realnymi potrzebami mas i do tych potrzeb dostosowywać prawo publiczne i prywatne. Na czoło wysunęły się zagadnienia socjalne.

Chodzi więc o podniesienie dobrobytu mas ludowych, o zabezpieczenie ich przed przewagą klas posiadających i kapitału.

Chodzi jednak o osiągnięcie tego celu przy zachowaniu zasad własności indywidualnej, bez zbyt wielu ograniczeń wolności ekonomicznej i z nią związanej wolności osobistej, bez uciekania się do eksperymentów socjalistycznych i etatycznych.

Z punktu widzenia interesu mas szerokich, zniesienie prawa własności indywidualnej wcale nie jest pożądane. Zniesienie takie oddałoby te masy w niewolę molocha państwowego, czy komunistycznego, z jego dławiącym aparatem biuro-

kratycznym, prowadzącym do upadku wszelkiej przedsiębiorczości.

Jeżeli jednak nie chodzi o zniszczenie prawa własności, to wynika konieczność nadania temu prawu znaczenia, bardziej zgodnego z duchem czasu, niż to, które wykształciło się tradycyjnie pod wpływem prawa rzymskiego. Zamiast prawa podmiotowego władztwa, na plan pierwszy wysuwa się dziś interes publiczny. Z tego stanowiska, prawo własności przedstawia się jako mandat, dany przez społeczeństwo do użytkowania pewnej rzeczy, zgodnie z wymaganiami dobra publicznego, mandat, dany jednostce i jego potomstwu, właśnie dlatego dziedzicznie, że dopiero takie bezterminowe użytkowanie, sprowadzając maximum przedsiębiorczości, najbardziej zgadza się z dobrem publicznem.

Tak pojęte prawo własności (nazwijmy je dla krótkości prawem własności mandatowem, w odróżnieniu od podmiotowego) nie jest zresztą żadną nowością. Istniało od początku tworzenia się społeczeństw i współistniało przy najbardziej rozwiniętym podmiotowym charakterze prawa własności, a w postaci prawa lennego, górowało nawet nad własnością podmiotową, allodjalną. W prawie lennem suzerenem był władca, w prawie podmiotowym jest nim właściciel, w prawie mandatowem—społeczeństwo.

Że ewolucja prawa własności, w kierunku przeobrażania się prawa podmiotowego na prawo mandatowe, dokonywało się już w ciągu XIX w., świadczą te liczne ograniczenia, którym własność

ulegała w interesie dobra publicznego, oraz coraz liczniejsze wypadki wywłaszczenia dla celów użyteczności publicznej. Obecnie chodzi tylko o pogłębienie tego charakteru prawa własności, dla przeprowadzenia potrzebnych reform społecznych, i z tego właśnie stanowiska wypadnie poddać gruntownej rewizji istniejące prawo cywilne. Jest to nawet rzeczą nagłą, a to dla usunięcia tych licznych dyssonansów i nieporozumień, które wynikają z powodu stosowania wskazanych zasad mandatowych, przy istnieniu prawodawstwa, opartego na będącem antytezą tych zasad prawie rzymskim. Cierpi na tem poczucie prawne i praworządność.

Tyle narazie o ograniczeniach prawa własności. Przejdźmy teraz do ograniczeń wolności ekonomicznej i z nią związanej wolności osobistej.

I w tym względzie obecna ideologia demokratyczna (ludowa) daleko odbiega od programu socjalistycznego. Żąda dla przeprowadzenia potrzebnych reform socjalnych pewnych ograniczeń ekonomicznych i osobistych, ale traktuje je z reguły, jako wyjątki, które nie powinny bez potrzeby tamować ani wolności ruchu ekonomicznego, ani wolności osobistej. Dotyczy to również ograniczeń wolności pracy.

Jako konieczne, należy uznać niewzbudzające sporów ograniczenia ochronne w stosunku do pracy kobiet i dzieci, ograniczenia co do najmu, różne przymusy, mające na celu zabezpieczenie pracowników na wypadek choroby, śmierci i bezrobo-

cia, różne wymagania zdrowotne, wreszcie wywalczoną przez klasy pracujące zasadę 8-godzinnego dnia pracy, pod warunkiem racjonalnego i celowego jej stosowania, i niestosowania tam, gdzie jest niemożliwą, np. jak w wielu wypadkach w rolnictwie.

Z tego, cośmy powiedzieli, widzimy, jak obecna ideologia demokratyczna, ludowa, daleko odbiegła od dawnych programów demokratycznych o charakterze liberalnym.

Stosunek wzajemny ideałów wolności i równości uległ znacznemu przesunięciu, masy dążą do większej równowagi ekonomicznej, ideał równości góruje nad ideałem wolności osobistej, jednak nie do tego stopnia, by oddawał ją w niewolę. Chodzi o możliwie harmonijne pogodzenie obu czynników.

Na tle tych przeobrażeń w podstawowych zasadach prawnych, rządzących społeczeństwem, uwypukla się obecny układ społeczny, będący zresztą w fazie dalszego kształtowania się.

Tworzą się klasy społeczne, jakby nowe stany, oparte na wspólności interesów.

Miasto i wieś, kapitał i praca, dzielą społeczeństwo na grupy odrębne, z których jedne łączą się z sobą dla obrony wspólnych interesów ekonomicznych, drugie przeciwstawiają się sobie, jak wrogie obozy.

Naturalny podział tych grup przedstawia się w ten sposób: a) przedstawiciele kapitału w miastach, a więc kamienicznicy, przemysłowcy, kupcy,

zasobniejsi rzemieślnicy, b) przedstawiciele kapitału na wsi, a więc wielka, średnia i mała własność, c) przedstawiciele pracy w miastach, a więc najemna masa robotnicza, podzielona na liczne związki zawodowe i d) przedstawiciele pracy na wsi, a więc małorolni i bezrolni pracownicy rolni. W obrębie każdej z tych wielkich grup, istnieją również antagonizmy naprz. między przemysłem a rzemiosłem, między wielką a małą własnością rolną, i w ten sposób społeczeństwo rozpada się na daleko większą ilość grup, wzajemnie się z sobą łączących, lub też zwalczających się, z powodu wspólnych, bądź rozbieżnych interesów.

Mógłby kto zapytać, co też zyskało społeczeństwo na zniesieniu dawnych stanów, skoro znów ma się dzielić na wzajemnie zwalczające się klasy społeczne? Czyż nie są to znów te same stany, których obalenie kosztowało tyle zachodów, a nawet krwi ludzkiej? Otóż chodzi o to, że dawne stany dlatego były przy końcu tak szkodliwe, że, powstawszy, jako pewne naturalne klasy społeczne, z biegiem czasu straciły dawne swe znaczenie i stały się tworam i sztucznymi, które nie tyle wyrażały już pewne wspólne żywotne interesy ekonomiczne, ile szkodziły tym interesom, na skutek korzystania z dawniej zdobytych nadmiernych praw i przywilejów. Innymi słowy, dawne stany były również klasami społecznymi, ale w stanie skostniałym i niezdolnym do rozwoju.

Teraz chodziłoby o to, by obecne klasy społeczne nie uległy również podobnemu zwyro-

dnieniu. Pierwszym symptomem takiego zwyrodnienia była zawsze jednostronność w ocenianiu zjawisk i zasklepienie się w ciasnych ramach najbliższych interesów. Niebezpieczeństwo to stale niewątpliwie grozi również obecnym klasom społecznym, środkiem zaś ochronnym mogą być nie-tyle motywy etyczne, czy rozumowe, ile właśnie t. zw. walka klas, czyli wzajemne ich ścieranie się, które z tego powodu należy uznać za rzecz pożądaną i pożyteczną, o ile oczywiście nie przekracza pewnych granic, wskazanych przez wzgląd na dobro publiczne.

Chodzi o formę tego ścierania się sił, a mianowicie o to, czy klasy społeczne mają wpływać na bieg spraw publicznych bezpośrednio, czy też, wprowadzając swoje postulaty do programów partyjnych, oddawać obronę swych interesów stronnictwom politycznym.

Bezpośrednie wpływanie klas społecznych na bieg spraw publicznych może się przejawiać w ruchu syndykalistycznym, przez tworzenie potężnych związków klasowych, które mogą nawet szachować rząd i przedstawicielstwo narodowe; może też znaleźć swój wyraz w utworzeniu, równoległe z przedstawicielstwem narodowym, opartem o głosowanie powszechne, odrębnej izby, złożonej z przedstawicieli zorganizowanych grup społecznych. Taką izbą może być senat, wynikły z wyborów kurjalnych; taką izbą byłaby również izba pracy, proponowana u nas przez obóz socjalistyczny;

taką izbą są (oczywiście w postaci karykaturalnej) sowiety rosyjskie.

Takie bezpośrednie wpływanie na bieg spraw publicznych przez zsyndykalizowane grupy społeczne jest, rzecz naturalna, formą o wiele ostrzejszą, niż wpływanie zapomocą stronnictw politycznych, i naraża państwo na wiele większe wstrząśnienia i niebezpieczeństwa. To też w żadnym razie nie może być zalecone w takim państwie, jak Polska, która dopiero się organizuje, a której całość i niepodległość narażone są z dwóch frontów na groźne niebezpieczeństwa.

Z drugiej jednak strony należy stwierdzić, że działając przez stronnictwa, grupy społeczne wprowadzają do nich element niezdrowy, element egoizmu i krótkowidztwa klasowego. Stosuje się to przedewszystkiem do stronnictw o ciasnym programie, a zwłaszcza do tych, które są tylko ekspozyturą pewnej, zasklepiającej się w sobie grupy społecznej, i mają za cel jedynie, lub głównie, obronę jej interesów materialnych.

W daleko już mniejszym stopniu niebezpieczeństwo to grozi wielkim stronnictwom, opartym o szeroki program polityczny, ekonomiczny i społeczny, i mogącym skupić w sobie ludzi różnych sfer społecznych. W takich stronnictwach da się zawsze znaleźć droga do pogodzenia interesu państwa z interesem grup poszczególnych, a grupy te znajdują w nich o wiele lepszą obronę uprawnionych swych postulatów politycznych, społecznych i ekonomicznych, aniżeli w stronnictwach klaso-

wych, nie mogących mieć oparcia o najlepsze siły społeczeństwa i dźwigających na sobie piętno frymarczenia dobrem publicznem na rzecz ciasnych swych interesów materialnych.

Jeżeli jednak jest rzeczą pożądaną, by organizacje klasowe wpływały na politykę państwową nie bezpośrednio, z wysuwaniem na pierwszy plan swoich interesów egoistycznych, ale przez stronnictwa, których program odpowiada potrzebom tych organizacji, ale jednocześnie liczy się z koniecznościami państwowymi — to z drugiej strony, należy przyznać związkom klasowym prawo do szerokiego samorządu wewnętrznego. Ten samorząd zawodowy może również dobrze się rozwinąć i równie dobrze wyświadczać usługi państwu i społeczeństwu, jak samorząd terytorjalny. A jeżeli w ruchu, który dąży do takiego samorządu zawodowego, jesteśmy świadkami pewnych zgrzytów i fermentów niepożądanych, to nie ulega wątpliwości, że wszystko zależy od tego, jakim będzie dalszy rozwój tych poczynąń. Pamiętajmy, że samorząd lokalny również nie odrazu działa sprawnie; tembardziej potrzeba czasu, zwłaszcza wobec psychozy powojennej, by związki zawodowe stały się tem, czem być mogą i zapewne będą w przyszłości. Ale już dziś możemy obserwować czasem o wiele większe wyrobienie tych żywiołów, które przeszły przez związki zawodowe, w porównaniu do bezkrytyczności, małej odporności, a stąd nieobliczalności wobec agitacji wywrotowej tych, którzy

przez tę szkołę życia zawodowego jeszcze nie przeszli.

Jakiż będzie wobec tych wszystkich przeobrażeń stosunek państwa do społeczeństwa? Czy nie zagarnie ono w swe ręce takiej władzy, że wolność jednostki zostanie zakwestjonowana; czy też odwrotnie nie zostanie ono zbyt uzależnione od organizacji klasowych, tak, jak w wiekach przeszłych było uzależnione od samowoli stanów?

Obie ewentualności stanowiłyby ostateczności, przeciwko którym zwracać się musi ideologia kierunku ludowego. Nie chciałaby ona widzieć w państwie ani tyrana, ani bezwolne popychadło, ale użytecznego regulatora życia, które rozwijać się powinno przy możliwie najdalej posuniętej wolności jednostki uspołecznionej.

Tę funkcję regulatorską będzie spełniać państwo tylko wówczas, gdy jego organa kierownicze w pełni zdawać sobie będą sprawę z dokonywanej się ewolucji społecznej, a więc gdy ani będą tej ewolucji stawiać w poprzek, by ją zatrzymać, ani jej będą sztucznie przyspieszać, ani wreszcie — co byłoby rzeczą najgorszą — nie będą bezmyślnie stosować obu metod jednocześnie.

Zadaniem więc mas ludowych, pod względem politycznym, będzie zabezpieczyć się od reakcji z jednej strony, od eksperymentów przedwczesnych z drugiej, oraz baczyć, by główny zarzut, wysuwany przeciwko ludowładztwu, nieprzygotowanie mas szerokich do życia politycznego, stracił na znaczeniu nie tylko przez szerzenie oświaty

i świadomości obowiązków obywatelskich, ale również przez dopilnowanie, by w rządzie Polski Ludowej nie panowała karygodna bezmyślność i bezplanowość, ale by rząd ten był tem, czem być powinien (uzyskawszy do tego odpowiednie organa pomocnicze), a więc rozumnym, zawsze dobrze poinformowanym i przygotowanym doradcą i kierownikiem.

Zobaczmy teraz, jaki wyraz nakreślona tu ideologja kierunku ludowego otrzymała w konstytucji, w prawodawstwie i w urzędach publicznych.

II

Teorja podziału władz. — Nasza konstytucja. — Jej powstanie. — Walki sejmowe. — Dwa obozy. — Analiza konstytucji. — Jej braki. — Środki zaradcze.

Ustrój wszystkich państw nowożytnych opiera się na zasadzie podziału władz, jako przeciwwagi samowoli.

Do czasu przyjęcia tej zasady samowolę państwową ograniczały: odpowiedni układ sił w państwie, samorząd, wreszcie w wielu wypadkach dożywotni charakter urzędów państwowych, nadający im pewną niezależność. Anglja zawdzięcza swój rozwój wolnościowy szczęśliwemu układowi swych stosunków społecznych i wysoko rozwiniętemu samorządowi, a na kontynencie urzędy dożywotnie uważane były za przeciwwagę samowoli królewskiej. Rolę taką odegrywały parlamenty we Francji, a w Polsce dożywotni charakter najwyższych urzędów państwowych jeszcze bardziej ograniczał władzę królewską od znanej supremacji sejmów i sejmików; zwłaszcza władza hetmańska miała wyraźnie za zadanie szachowanie władzy królewskiej i była uważaną za rozjemcę inter majestatem et libertatem.

Wyraźnie sformułował konieczność podziału władz Montesquieu w r. 1748 w słynnym swem dziele „*Esprit des lois*“. Dzieli on władze na ustawodawczą, wykonawczą i sądową. Podział ten uzasadniał w ten sposób: „Każdy, kto ma władzę, podlega pokusie jej nadużywania; pokusa ta może zawieść go daleko, jeżeli władza jego nie będzie miała granic. By nie było nadużycia władzy, trzeba urządzić państwo tak, by jedna władza ograniczała drugą... *Le pouvoir arrête le pouvoir*“.

Zasada, proklamowana przez Monteskiusza, znalazła już wkrótce, bo w 1776 r., urzeczywistnienie praktyczne w konstytucji stanu amerykańskiego Wirginji; a w roku 1789 uznana została w słynnej deklaracji francuskiego zgromadzenia narodowego o prawach człowieka i obywatela, jako nieodzowny warunek każdej konstytucji. Art. 16 deklaracji głosi: „Społeczność, w której prawa nie są zabezpieczone i niema ustalonego podziału władz — nie posiada konstytucji“.

Zasadę Monteskiusza podziału władz przyjęła nasza konstytucja 3 maja 1791 r. Artykuł V konstytucji majowej głosi, jak następuje:

„Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu. Aby więc całość państw, wolność obywatelska i porządek społeczności w równej wadze na zawsze zostawały, trzy władze rząd narodu Polskiego składać powinny, i z woli prawa niniejszego raz na zawsze składać będą, to jest: władza prawodawcza w Stanach zgromadzonych, władza najwyższa w Królu i Straży,

i władza sądownicza w jurysdykcjach na ten koniec ustanowionych lub ustanowić się mających“.

Zaraz po naszej konstytucji 3 maja zasadę Monteskiuszowską przyjęła również konstytucja francuska z roku 1791. Odtąd nie było ani jednej konstytucji, któraby zasady tej nie przyjmowała — stała się ona podstawą całego konstytucjonalizmu.

I w rzeczy samej, trudno znaleźć lepszy sposób zabezpieczenia państwa od samowoli władz i zaprowadzenia w niem stosunków praworządnych. Przy racjonalnym podziale, jedna władza ogranicza i kontroluje drugą, jedna zmusza drugą do właściwego postępowania. Tak, jak w zwartym lesie jedno drzewo zmusza drugie, by rosło strzeliście do góry i nie uległo skrzywieniu, spotykane mu u drzew odosobnionych.

Oczywiście, w praktycznem zastosowaniu zasada podziału władz nie da się urzeczywistnić szablonowo i w całej pełni, i godzić się musi na różnego rodzaju kompromisy. Kompromisy te zasadzają się na tem, że każdą z trzech władz traktuje się, jako organ, mający na celu przedewszystkiem jedną z trzech funkcji, ustawodawczą, wykonawczą, czy sądową, ale spełniający dodatkowo również inne funkcje, o ile te ze względów praktycznych, lub ze względu na wyższy interes państwa, mogą być właśnie przez ten organ skuteczniej spełniane. Powstaje przez to pewna łączność pomiędzy poszczególnymi organami, na czem zyskuje tak pożądana jedność państwowa.

Wartość każdej konstytucji zależy właśnie od

umiejętności przeprowadzenia tych kompromisów t. j. od ich przystosowania do stosunków tak wewnętrznych, jak zewnętrznych danego państwa. A więc w każdym poszczególnym wypadku należy rozważyć takie pytania, jak: jaki jest poziom kulturalny danego państwa? jaki jest jego ustrój społeczny? jakie posiada tradycje? jak daleko posunięte jest uobywatelnienie ludności? jakich posiada państwo sąsiadów? i czy grożą państwu niebezpieczeństwa zewnętrzne? Rzeczą bowiem jest jasną, że inny musi być ustrój państwa z ludnością, stojącą na wysokim stopniu rozwoju kulturalnego, a inny, gdy stopień ten jest niski; inny, gdy pewien kraj przywykł tradycyjnie do pewnych porządków, a inny, gdy przywykł do porządków wręcz odmiennych; inny, gdy musi mieć mocny rząd przez wzgląd na niebezpieczne stosunki zewnętrzne, a inny, gdy, wobec bezpieczeństwa zewnętrznego, może sobie pozwolić na daleko idące rozluźnienie przymusu państwowego i daleko idące swobody.

Tak, czy inaczej, każdy naród kłaść musi trwałe podstawy pod swój ustrój państwowy, i podstawą to jest w znacznym stopniu jego konstytucja. Jeżeli jest złą, winę zato ponosi cały naród, ale tylko pośrednio, bo konstytucji nie układa cały naród, tylko jego przedstawicielstwo. Natomiast skutki złej konstytucji spadają na cały naród już bezpośrednio, bo konstytucja wpływa na całe życie narodu, i często decyduje o jego losach. Stąd zagadnienia konstytucyjne są zagadnieniami wagi pierwszorzędnej, i dokładna analiza konstytucji staje się

obowiązkiem każdego dbałego o przyszłość swego narodu obywatela.

Analiza konstytucji powinna mieć na celu wyświetlenie jej zalet i braków, wyjaśnienie, jak wyzyskać można pierwsze, a osłabić drugie, wreszcie wskazanie, co mianowicie i w jaki sposób powinno być w niej zmienione w przyszłości.



Konstytucja, uchwalona dla Polski Odrodzonej przez Sejm ustawodawczy w dniu 17 marca 1921 r., jest wynikiem dwuletnich wysiłków i zmagañ stronnictw sejmowych. Udział rządu w przygotowaniu i uchwaleniu konstytucji był tak nikły, że jeżeli o nim tu wspomnieć należy, to tylko dlatego, by również w tem miejscu podkreślić, co na każdym kroku zaznaczać potrzeba, że najsłabszą stroną odrodzonej państwowości polskiej był, jak w wiekach ubiegłych, właśnie czynnik rządowy, tak często bierny i niezaradny, że sejm nie znajdował w nim żadnej podpory, i sam zmuszony był wszystko wykonywać. W sejmie zaś toczyła się, bo stoczyć się musiała, pomiędzy stronnictwami walka zasadnicza o ustrój państwa, o tem, kto dzierżyć będzie władzę w Polsce odrodzonej, i czy Polska ma być państwem nowoczesnem, szczerze demokratycznym, ludowem, czy też, pod płaszczykiem liberalizmu, państwem rządzonem przez warstwy zachowawcze, klerykalne i nacjonalistyczne.

Musiały się zaznaczyć dwa prądy, dwa obozy, tem do siebie jednak podobne, że oba pozbawione

były doświadczenia państwowego. Zbyt łatwo wpadały w doktrynerstwo, a zbyt mało zwracały uwagę na rzeczywistość, na nasze stosunki wewnętrzne i zewnętrzne, wymagające, by Polska była państwem silnem, rządnem, wytrzymałem na napór potężnych naszych sąsiadów. I tu właśnie dawał się odczuwać brak rozumnego współdziałania, a nawet nacisku rządu, obowiązane go w pierwszej linii do troski o ład i porządek wewnątrz kraju i jego bezpieczeństwo nazewnątrz.

Różnice, dzielące oba obozy, dadzą się przedstawić w sposób następujący.

Gdy obóz prawicowy pozostawał pod wpływem tradycji dawnej Rzeczypospolitej, na obóz ludowy wpływały prądy powojenne i obawa utracenia uzyskanych zdobyczy.

Wpływy tradycji są zawsze silne, ale o wiele jeszcze silniejsze, gdy działają w stanie podświadomym. Ci sami ludzie, którzy w teorii uznają potrzebę silnej władzy, gorszą się dawną anarchją polską, litują się nad szlachtą z powodu jej tchórzliwości wobec straszaka absolutyzmu, wreszcie potępiają malkontentyzm w. XVIII, ci sami ludzie mają w stanie podświadomym te same dawne wstręty do silnej władzy państwowej, ten sam lęk przed urojonem absolutum dominium, i te same nienawiści do pewnych osób, zasłaniające im najdonioślejsze potrzeby państwowe. Tylko w ten sposób da się wytłómaczyć, jak mogli ludzie, wciąż nawołujący do tworzenia Polski najsilniejszej i najrządniejszej, których jednocześnie uczucia patrjo-

tyczne nie mogą ulegać wątpliwości, jak mogli ci ludzie, wzorem swoich ojców z w. XVII i XVIII, z takim krótkowidztwem, lekkomyślnością i zaciętością partyjną, zwalczać najkonieczniejsze dla utworzenia silnego rządu prerogatywy głowy państwa, którą ma być przecież tylko obieralny na krótki przeciąg czasu prezydent Rzeczypospolitej.

Ci sami ludzie, którzy tak często przed wojną potępiali Rzeczpospolitą francuską za jej wciąż zmieniające się rządy i bezsilność jej głowy państwa, ci sami ludzie zdecydowali się, co do uprawnień głowy państwa w Polsce odrodzonej, nie tylko stanąć właśnie na stanowisku konstytucji francuskiej, ale pójść jeszcze dalej, i sprawą tak pokierować, że głowa państwa polskiego będzie miał jeszcze mniej uprawnień, niż jego kolega francuski.

O! gdyby na czele państwa polskiego stał, lub stanąć mógł, przywódca tego obozu, wtedy zapewne wysunęłoby inne argumenty, i uprawnienia głowy państwa wyglądałyby inaczej. Wtedy nawet każdy głos przeciwko tym uprawnieniom byłby ogłoszony, jako zdrada stanu, jako robota (i słusznie) „dla króla pruskiego“.

Te same czynniki podświadome wpływały na obóz prawicowy, gdy tak słabo i nieudolnie bronił stanowiska senatu. Nie żądał jego zupełnej równorzędności, traktował go raczej, jako hamulec reakcyjny, prowokował lewicę swymi wirylistami.

Już świadomie, ale również prowokacyjnie, wysuwał hasła klerykalne. Czyż na serjo żądał

szkoły wyznaniowej, lub wymienienia wyznania prezydenta? Czyż nie chodziło głównie o *captatio benevolentiae* kleru, o względy partyjne i nawet osobiste?

Obóz centrowo-lewicowy, prowokowany zachowaniem się prawicy, z nieufności do niej czasem dmuchający nawet na zimne, przejęty myślą nadania Polsce konstytucji jaknajpostępowszej, sprzeciwiał się pewnym rzeczom, wysuwanym przez prawicę, czasem bez należytego ich zgłębienia i skoordynowania z całością. Chciał zaprowadzenia ludowładztwa, a nie mogąc przeprowadzić swego programu w całości, mścił się na obozie przeciwnym, obalając czasem nawet te jego wnioski, które zasługiwały na przyjęcie.

Prawica wzorowała się naogół na konstytucji francuskiej. Ta, pomimo jej licznych wad, możliwą jest ostatecznie w kraju, mającym znakomicie już zorganizowaną administrację i oddawna rozwinięte życie państwowe, t. j. warunki, w Polsce nieistniejące. Konstytucja francuska oparta jest na rządach parlamentu; on wybiera głowę państwa, jako czynnik reprezentacyjny, on decyduje o rządzie, on wyłącznie zastępuje lud, który bezpośrednio, na cały czas kadencji parlamentarnej, w rządach nie uczestniczy. Ale, uposażając parlament w taką władzę, i zastępując ludowładztwo parlamentaryzmem, konstytucja francuska odczuła potrzebę pozyskania dla tego parlamentu wszystkich sił narodu i zorganizowania kontroli wewnętrznej, i w tym właśnie celu stworzyła parlament dwuizbowy, wy-

znacząc dla każdej izby skład odmienny, gdyż oparty na innej ordynacji wyborczej.

Konstytucja francuska nie mogła być wzorem dla obozu ludowego, gdyż ludowładztwo zasadza się na o wiele większym udziale ludu w życiu państwowem, niż dokonywanie co lat pięć wyboru posłów do ciał parlamentarnych. Wymaga ono, wzorem konstytucji republik amerykańskiej i szwajcarskiej, wyboru przez lud naczelnika państwa, który w ten sposób staje się wybrańcem i przedstawicielem ludu, a nie parlamentu; wymaga również, w razie zasadniczej różnicy zdań między parlamentem a głową państwa, w sprawach najważniejszych, prawa odwołania się do ludu; przy czem prawo to może być urzeczywistnione bądź przez referendum (które jednak mało jest przydatne) bądź przez rozwiązanie parlamentu i zarządzenie nowych wyborów. Konstytucja, która tego prawa nie przewiduje, nie jest konstytucją ludową, ale parlamentarną.

Tak więc, oba obozy wysuwały pewne postulaty pozytywne i pewne negatywne. Jako postulaty pozytywne, prawica wystawiała senat, różny w swoim składzie od izby poselskiej i obdarzony władzą rzeczywistą, lewica zaś wystawiała wybór prezydenta Rzeczypospolitej przez naród. Jako postulaty negatywne — prawica wystawiała pozbawienie prezydenta Rzeczypospolitej władzy rzeczywistej, a więc również władzy odwoływania się do ludu, a lewica — nietworzenie senatu, w razie zaś jego utworzenia, pozbawienie go wszelkiej władzy. W rezultacie

walki, postulaty pozytywne obu obozów zostały pogrzebane, oba zaś postulaty negatywne zostały przeprowadzone.

W ten sposób zamiast ludowładztwa, lub zdrowego parlamentaryzmu, konstytucja nasza zaprowadziła wszechwładztwo jednej izby parlamentarnej, bez przeciwwagi, czy to w głowie państwa, czy to w drugiej izbie parlamentarnej, czy to w możliwości odwołania się do ludu.

A że wobec wyborów ustosunkowanych, w sejmie istnieć będą, oprócz wielkich partyj o szerszym programie, również drobniejsze partje i partyjki, skutkiem czego o stałej większości niema co marzyć, należy się obawiać, że nawa państwowa Polski odrodzonej kołysać się będzie na wsze strony, pozbawiona steru i równowagi, i że całą energję kierowników państwa pochłonać musi troška o to, by statek państwowy nie został wyrwcony, lub też nie rozbił się o skały, sterczące ze wschodu i zachodu. Normalne zaś życie na takim statku będzie bardzo utrudnione.

Ale ostatecznie i na takim statku żyć można, jeżeli się znajdą odpowiedni ludzie. Przecież Polska już od końca XVI w. stała nie swoim ustrojem państwowym, który chromał coraz bardziej, ale cnotą swych obywateli. Tak jest, ale w końcu upadła... Sama myśl o tem powinna być dla nas bodźcem i przestrogą, by szukać i znaleźć wyjście z tego stanu rzeczy.



Zanim przejdziemy do omówienia tych niecierpiących zwłoki zarządzeń, które dadzą się przeprowadzić, nawet bez zmiany naszej ustawy konstytucyjnej, wypada nam poprzednio zwrócić uwagę na te artykuły konstytucji, które nastroczają największe wątpliwości. Sprawy mniejszego znaczenia, oraz szczegóły redakcyjne, dla braku miejsca, pominiemy. Przejrzymy artykuły podług ich kolejności.

W art. 10 spotykamy się z wyraźnem zakazem pod adresem senatu występowania z inicjatywą ustawodawczą. Zakaz ten właściwie niczem nie da się usprawiedliwić, a jak zobaczymy, pozbawi senat możliwości przygotowywania dla sejmu projektów ustawodawczych.

Art. 26 postanawia, że prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać sejm tylko za zgodą $\frac{2}{3}$ członków senatu, przyczem w razie rozwiązania sejmu, sam senat automatycznie się rozwiązuje. Co to znaczy? To znaczy, że prawo prezydenta Rzeczypospolitej odwoływania się do ludu jest zupełną fikcją i właściwie nie istnieje; do ludu apelować nie może.

Art. 33 przewiduje, że jeżeli senat zaprojektuje zmiany do ustawy, uchwalonej przez sejm, w takim razie ustawa wraca do sejmu, który decyduje ostatecznie większością $\frac{11}{20}$ głosów. Natomiast artykuł ten nie mówi wyraźnie o wypadku, kiedy senat całą ustawę odrzuci. Niektórzy utrzymują, że w takim razie ustawa nie może już wrócić do sejmu i zostaje pogrzebaną, sejm zaś wprowadzić mógłby znów

uchwalić taką samą ustawę, ale ustawa ta musiałaby znów być przedstawioną do senatu, który mógłby ją znów odrzucić i tak w kółko ¹⁾). Wykładnia ta, jako zbyt sofistyczna, nie da się utrzymać; należy tu uznać tylko zwykłe przeoczenie redakcyjne. Ustawa, odrzucona przez senat, powinna być traktowana na równi z ustawą, przez senat tylko zmienioną; może więc być ostatecznie uchwaloną przez sejm większością 11/20 głosów.

Art. 38 wyraźnie zastrzega, że żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z Konstytucją, ani naruszać jej postanowień. Zastrzeżenie to, uczynione w sposób jaknajbardziej stanowczy, nie może być traktowane jako deklaracja bez treści i sankcji, i sankcja ta winna się niewątpliwie znaleźć w Konstytucji.

Znajdujemy ją też w art. 44. Artykuł ten postanawia, że ustawy, po ich uchwaleniu przez sejm (zgodnie lub sprzecznie z opinią senatu) aby się stały obowiązującymi, muszą być jeszcze podpisane przez prezydenta Rzeczypospolitej i odpowiednich ministrów, poczem dopiero prezydent Rzeczypospolitej zarządza ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. W ten sposób prezydent Rzeczypospolitej, pozbawiony prawa zatwierdzania ustaw i prawa veta, ma jednak prawo, a nawet wyraźny obowiązek, pilnowania, by ustawy były zgodne z Konstytucją, i w razie zauważenia sprzeczności nie ma prawa

¹⁾ P. np. artykuł M. Rostworowskiego w wydawnictwie zbiorowcom „Nasza Konstytucja” Kraków. 1922 r. str. 60.

ich podpisywać i ogłaszać. Będzie obowiązany zwrócić je sejmowi dla ewentualnego uzgodnienia z Konstytucją. Gdyby tego nie uczynił, przyszły sejm mógłby go pociągnąć do odpowiedzialności na mocy art. 51. Obowiązek ten wpływa również z treści przysięgi, przepisanej dla prezydenta Rzeczypospolitej w art. 54 („a przedewszystkiem Ustawy Konstytucyjnej święcie przestrzegać i bronić“).

Niezależnie od prezydenta Rzeczypospolitej, za zgodność ustaw z Konstytucją odpowiadają również ci ministrowie, których zakresu działania te ustawy dotyczą, i których podpisy na nich, zgodnie z art. 44, są konieczne. W razie podpisania ustaw, sprzecznych z konstytucją, ministrowie ci mogą być również pociągnięci do odpowiedzialności parlamentarnej na mocy artykułu 56, 58 i 59 Konstytucji.

W art. 66 i 73 znajdujemy doniosły przepis, że czynnik obywatelski musi być uwzględniony tak w organizacji administracji państwowej, jak też w sądownictwie administracyjnym, z tą różnicą, że do współdziału w administracji państwowej powinni być powoływani obywatele w drodze wyborów, do sądownictwa zaś administracyjnego zastrzeżenia takiego konstytucja nie podaje, tak że do współdziału w sądownictwie administracyjnym, na zasadzie art. 73, czynnik obywatelski musi być powoływany, ale niekoniecznie w drodze wyborów, ale również w drodze nominacji. Ma to znaczenie dla Najwyższego Trybunału Administracyjnego, gdzie element obywatelski musi być przedstawiony przez

jednostki, bądźco bądź kompetentne do rozstrzygnięcia często zawiłych kwestji prawa administracyjnego.

W art. 73 konstytucji powiedziano, że „ma być powołane sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego, z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele“.

Niektórzy chcieliby przepis ten tłumaczyć w taki sposób, że tylko niższe sądownictwo administracyjne powinno być oparte na współdziałaniu czynnika obywatelskiego, wyższa zaś instancja, jako stojąca „na czele“, jest ponad tem sądownictwem, a więc czemś innem, niż sądownictwo administracyjne, i dlatego może obejść się, bez współudziału elementu obywatelskiego. Wykładnia taka byłaby właściwie zmianą konstytucji.

W artykule 81 spotykamy przepis, zabraniający, badania ważności ustaw należycie ogłoszonych. Wynika z tego raz jeszcze, że jedynym stróżem konstytucyjności ustaw jest tylko władza, uprawniona do ogłaszania ustaw i wskazana w art. 44.

Art. 81 dotyczy tylko ustaw państwowych, nie dotyczy zaś ani ustaw samorządu terytorjalnego (art. 3), ani rozporządzeń, o których mowa w art. 3 i 44. Wszędzie, gdzie konstytucja mówi o ustawach bez przymiotników, należy niewątpliwie rozumieć tylko ustawy państwowe¹⁾.

¹⁾ Inaczej kwestję tę rozstrzyga S. Wróblewski w wydaniu zbiorowem „Nasza konstytucja“ Kraków, 1922, str. 89,

Art. 97 konstytucji stanowi, że ograniczenia wolności osobistej dopuszczalne są tylko z polecenia władz sądowych. Z tegoby wynikało, że przy aresztowaniu każdy ma prawo żądać okazania mu odpowiedniego polecenia sądowego. Tymczasem z dalszego ustępu art. 97 widzimy, że polecenie to ma być aresztowanemu doręczone niekoniecznie przy aresztowaniu, lecz dopiero w ciągu 48 godzin. Zwłokę tę można uzasadnić tylko w bardzo wyjątkowych wypadkach; otwiera ona pole do tak licznych nadużyć, że rzeczą jest konieczną jaknajprędsze wydanie ustawy, któraby określiła wypadki, usprawiedliwiające tę zwłokę, oraz powiększyła represję za możliwe na tem tle nadużycia.

Art. 100, mówiący o nietykalności mieszkania, również wymaga dodatkowych przepisów, a mianowicie wyraźnego nakazu, w razie rewizji, doręczenia właścicielowi mieszkania pisemnego upoważnienia władzy, która tę rewizję zarządza.

Art. 119 wprowadza zasadę, że nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna. Zasada bardzo szczytna, ale o ile idzie o szkoły średnie i wyższe, niewątpliwie szkodliwa. Uniemożliwia ona w wielu wypadkach zakładanie szkół państwowych i samorządowych, a praktycznie stanowi nieusprawiedliwiony przywilej dla sfer majątniejszych. Szkoły te istnieć będą z podatków, obciążających głównie masy ludowe, korzystać zaś z nich będą przeważnie klasy uprzywilejowane, czyli osiągniemy rezultat wręcz przeciwny zamierzonemu. Należałoby tę sprawę załatwić zupełnie ina-

czej. Może to jednak nastąpić tylko w drodze rewizji konstytucji, gdyż przepis art. 119 jest zbyt stanowczy i niedwuznaczny.

Art. 120 jest tak zredagowany, że wynika alternatywa: albo do zakładów wyższych niewolno w żadnym razie przyjmować młodzieży poniżej lat 18, albo jeżeli takie przyjmowanie jest dopuszczalne, w takim razie również w zakładach wyższych nauka religii dla wszystkich uczniów jest obowiązkowa. I ten artykuł należałoby również poddać rewizji.

* * *

Rozdział II Konstytucji mówi o władzy ustawodawczej, a rozdział III o władzy wykonawczej. Pod nazwą „władzy“ należy tu rozumieć nie funkcje, ale organy o charakterze przeważnie (ale nie jedynie) ustawodawczym i wykonawczym. Organami ustawodawczymi są sejm i senat, organem wykonawczym prezydent Rzeczypospolitej łącznie z ministrami.

Stosownie do art. 2-go Konstytucji, władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu, a sejm i senat z jednej strony, a prezydent z ministrami z drugiej — są organami narodu. Podług teorii podziału władz (*le pouvoir arrête le pouvoir*) sejm, łącznie z senatem, winien ograniczać władzę rządu (prezydenta Rzeczypospolitej z ministrami) tak, jak nawzajem rząd powinien ograniczać władzę sejmu. Z artykułów, umieszczonych w II i III rozdziałach Konstytucji, sprawa przedstawia się jednak inaczej.

Wbrew intencjom obu obozów, które się zwalczały w sejmie ustawodawczym z powodu konstytucji, władza zwierzchnia w Polsce w małym tylko stopniu należy do narodu; należy tylko o tyle, że naród co 5 lat powoływany zostaje do urn wyborczych dla wyboru posłów do sejmu i senatu; pozatem jednak cała władza należy do sejmu; sejm łącznie z senatem, wybiera prezydenta Rzeczypospolitej, który władzę swą (łącznie z ministrami) sprawuje w zupełnej zależności od sejmu, jako jego, sejmu, organ wykonawczy. Sędziowie, oprócz sędziów pokoju i sędziów przysięgłych, są mianowani.

Tak więc podział władz w naszej konstytucji dokonany został w sposób bardzo jednostronny. Władza ustawodawcza rzeczywiście ograniczyła władzę wykonawczą, ale sama niczem nie jest ograniczoną, nie jest ograniczoną nawet wolą ludu, do którego, w przeciągu 5 letniej kadencji sejmowej, niema odwołania.

Wobec takiego ustroju, sejm polski (senat jest tylko jego organem doradczym) ma władzę nieograniczoną i, jako autokrata, może tylko sam siebie ograniczyć. Otóż takie samoograniczenie jest konieczne, i zasadzać się winno na pozostawieniu dla bezpośredniej działalności sejmu tylko tego, co przez sejm rzeczywiście spełnianem być może, i na wytworzeniu dla reszty spraw takich warunków załatwienia, pod ogólną tylko kontrolą sejmu, by Rzeczpospolita polska mogła jaknajprędzej się zorganizować, jako państwo silne, rządne,

nowoczesne, i dostosowane do potrzeb najszerzych mas ludowych. Jest to sprawa tak ważna, że należy się nad nią bliżej zastanowić.

1. Przedewszystkiem należy zdać sobie sprawę z zakresu działalności, który powinien być pozostawiony bezpośrednio sejmowi.

Należy odrazu powiedzieć, że pomimo wszelkich ograniczeń, zakres ten, wobec faktycznej suwerenności naszego sejmu, będzie zawsze bardzo obszerny, wymagający ogromnego nakładu pracy, zwłaszcza wobec stałej walki partyjnej w sejmie, bez możliwości wytworzenia w nim trwałej większości.

Celem przeciwdziałania zbytniemu rozdrobieniu w sejmie, wprowadzono do ordynacji wyborczej t. zw. listy wyborcze państwowe. Nie zaprzeczając ich użyteczności, trudno jednak żywić nadzieję, by w nowym sejmie stosunki partyjne uległy znacznym zmianom. Należy natomiast liczyć się z powstaniem różnych grup mniejszości narodowych, i możliwością ich zblokowania się.

W każdym razie, stałe walki partyjne na terenie sejmowym nie ustaną, zabierać będą wiele czasu i pochłaniać masę energii. Wobec tego, byłoby rzeczą wskazaną, by sejm i komisje sejmowe nie utrudniały sobie pracy przez opracowywanie, lub nawet szczegółowe przerabianie projektów ustawodawczych, lecz przyjęły za zasadę, że projekty ustaw powinny być opracowywane poza sejmem.

A więc przez rząd? Tak będzie i tak być

powinno, gdy Polska wyjdzie z okresu organizacyjnego, i życie państwowe popłynie torem normalnym. Ale dziś, w okresie organizacji, w czasie tworzenia wszystkiego od podstaw, rząd nawet najlepszy, najenergiczniejszy, zadaniu temu nie jest w stanie podołać.

Jak przygotowywał dotychczas rząd dla sejmu projekty ustawodawcze, mamy to wszyscy w świeżej pamięci. Wiemy, jak projekty te były zawsze nieprzemyślane, chaotyczne, nawet pod względem redakcyjnym wadliwe. I nic dziwnego, bo rząd w Polsce, niezależnie nawet od jego umiejętności, ma przed sobą ogrom zadań do spełnienia, nie ma czasu na przygotowywanie projektów ustaw, powierza je więc zwykle przygodnym referentom, którzy opracowują je systemem czysto biurokratycznym.

W takich warunkach, niema tak dla sejmu, jak dla rządu, wyjścia innego, jak albo w dalszym ciągu gmatwać i psuć obowiązujące ustawodawstwo, albo też stworzyć specjalny organ, któryby pracę tę prowadził. Organem tym nie może być ani istniejąca Komisja Kodyfikacyjna, ani instytucja do niej podobna — bo w danym wypadku nie chodzi o opracowanie nowych kodeksów prawa karnego i cywilnego, oraz procedury karnej i cywilnej, kodeksów, które Komisja Kodyfikacyjna wykończy zapewne chyba za lat kilkanaście, ale o robotę na chwilę bieżącą, o przygotowywanie nagłych wniosków i projektów ustaw ze wszystkich dziedzin, oraz o usystematyzowanie, kodyfikowanie i, łącznie z kodyfikacją, o upraszczanie i udostępnianie obo-

wiążującego ustawodawstwa, będącego dziś prawdziwym labiryntem, nawet dla wykwalifikowanych prawników.

Istnieje opinia, że takie przygotowywanie projektów ustaw będzie można w przyszłości powierzyć senatowi. Zapomina się chyba, że senat nie posiada inicjatywy ustawodawczej (art. 10 konst.). Nie posiadając tej inicjatywy, w jakimże charakterze miałby się zajmować przygotowaniem projektów? Mogliby to uczynić chyba poszczególni członkowie senatu, jako osoby prywatne, przyczem wiadomo, jakby na taką działalność zapatrywał się senat, jako całość, z jednej strony, a sejm z drugiej? Czy nie uważałyby takiego podsuwania projektów, z odmiennych zresztą pobudek, za zupełnie niewłaściwe: sejm — upatrując w tem narzucanie się senatu, czy członków senatu; senat — uznając taką działalność za pomniejszanie znaczenia senatu, jako drugiej izby ustawodawczej. Wreszcie nie należy zapominać, że senat również będzie terenem walk partyjnych i również nie będzie miał ani czasu, ani atmosfery odpowiedniej, do oddania się spokojnej, żmudnej i systematycznej pracy przygotowawczej.

Doprawdy nie starajmy się być rozumniejszymi od innych, wysoko jednak dziś stojących, narodów europejskich, i zamiast wymyślać nowe sposoby, stwórzmy, jak i one tworzyły w okresach organizowania się ich państwowości, organ specjalny, jakąś Radę Stanu, i powierzmy jej to wielkie zadanie — systematycznego opracowywa-

nia i przygotowywania projektów ustawodawczych i kodyfikowania ustawodawstwa, bez którego żadne państwo nowoczesne obyć się nie może.

Zwykle jest Rada Stanu jednocześnie najwyższym trybunałem administracyjnym. Połączenie to ma z tego powodu doniosłe znaczenie, że ci sami ludzie, którzy mają przestrzegać ścisłego wykonywania ustaw w zakresie prawa publicznego (administracyjnego) i przez to mogą dostrzegać też najlepiej jego braki, otrzymują jednocześnie możliwość uczestniczenia w tworzeniu nowych przepisów prawnych i usuwania w ten sposób tych braków nie w drodze wykrętnej interpretacji, ale w drodze legalnej poprawy ustawodawstwa. Łączność ta między stosowaniem prawa a jego tworzeniem, będąca mówiąc nawiasem podstawą wspa-
niałego rozwoju prawa rzymskiego (działalność pretorów) oddziaływałaby niewątpliwie dodatnio tak na prace przygotowawcze w dziedzinie ustawodawstwa, jak też na przestrzeganie zasad praworządności.

Aby lepiej uchronić prace przygotowawcze w dziedzinie ustawodawstwa od ciasnoty suchego biurokratyzmu, a przeciwnie dostosować je do realnych potrzeb społeczeństwa, należy również przy nich korzystać z współpracy elementu obywatelskiego. A ponieważ współpraca ta wymagana jest również przez naszą konstytucję dla sądownictwa administracyjnego, nic łatwiejszego, jak wobec zgodności i w tym względzie wymagań przygotowawczych prac legislacyjnych z jednej

strony, a sądownictwa administracyjnego z drugiej, odpowiednio skonstruować organ, o charakterze Rady Stanu, któryby stał się podporą naszej praworządności i był pomocą tak sejmowi, jak rządowi w tych funkcjach, które dziś niepotrzebnie komplikują ich działalność, i przez nie należycie spełniane być nie mogą¹⁾).

Tak więc pierwszym warunkiem uzdrowienia naszego życia państwowego, bez zmiany Konstytucji, byłoby utworzenie Rady Stanu. Organ ten, jako ciało pomocnicze, w niczem nie sprzeciwia się Konstytucji; jako najwyższa zaś instancja sądownictwa administracyjnego, jest nawet wyraźnie przez Konstytucję nakazana. Jednocześnie, na skutek swej organizacji, oraz przez upraszczanie zawiłych przepisów prawnych w drodze kodyfikacji, Rada Stanu przyczyniłaby się do znacznych oszczędności skarbowych.

Należy się liczyć jednak z okolicznością, że właśnie rzeczy pożyteczne są często bardzo trudne do przeprowadzenia, daleko trudniejsze od rzeczy zbędnych, czy nawet szkodliwych.

Rząd wniósł już do sejmu projekt Najwyższego Trybunału Administracyjnego (bez udziału elementu obywatelskiego). Przy Prezydjum Rady Ministrów istnieje departament Legislacyjny, zresztą uposażony po macoszemu i stojący tylko nadmierną pracą kilku wybitnych prawników. Miał przy nim istnieć

¹⁾ Patrz załącznik № 1. P. również „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny“ zeszyt 2, 1922 r., artykuł prof. A. Peretiatkowicza.

wydział Kodyfikacyjny, ale został skasowany ze względów oszczędnościowych(!). Państwo Polskie, zdaje się jedyne w Europie, obywa się bez kodyfikacji. Pociesza się tem, że ma komisję, która nosi nazwę Kodyfikacyjnej, choć ma za zadanie właśnie nie kodyfikację, ale opracowanie nowych kodeksów prawa cywilnego i karnego. Tymczasem kodyfikacja to podwójna buchalterja ustawodawstwa, warunek znajomości i poszanowania prawa przez obywateli.

Gdyby więc utworzenie Rady Stanu było narażone zbyt trudne, należałoby niezwłocznie odpowiednio rozszerzyć i uposażyć Departament Legislacyjny przy Prezydjum Rady Ministrów i utworzyć przy tem Prezydjum nowy Departament Kodyfikacyjny. Natomiast należy przestrzec przed kodyfikowaniem ustawodawstwa przez poszczególne ministerstwa, gdyż właśnie kodyfikacja musi być scentralizowaną.

2. Drugim warunkiem uzdrowienia naszego życia państwowego, bez zmiany Konstytucji, byłoby przyjęcie zasady, że sejm i komisje sejmowe nie powinny wkraczać do kompetencji władzy wykonawczej ministrów, nie powinny wykonywać nad ich działalnością żadnej „kontroli wstępnej“, a natomiast powinny wzmocnić parlamentarną kontrolę faktyczną i następną, a to w postaci interpelacji i przez powoływanie Komisji nadzwyczajnych (art. 33 i 34 konst.). Byłoby przytem rzeczą pożyteczną zaprowadzić, na wzór Anglii, zwyczaj t. zw. „krótkich odpowiedzi ministrów“, które często mogą

być bardziej wskazane od zwykłego trybu interpelacyjnego.

Chodzi o to, z jednej strony, by sejm zwolnił się od całego szeregu spraw natury wykonawczej, w których dziś albo współdziała z ministrami, albo wprost ich wyręcza, z drugiej, by ministrowie czuli się mniej skrępowanymi przez Sejm, a natomiast ponosili w pełni odpowiedzialność za braki zależnej od nich administracji.

W takich warunkach, nieudolni ministrowie będą musieli odchodzić, a na ich miejsce będą przychodzili tacy, którzy powierzone sobie zadanie rzeczywiście spełnić potrafią. Dziś, każdy minister, słusznie czy niesłusznie, wszystkie swe niepowodzenia zwała na sejm, i będzie tak dopóty, dopóki sejm nie przejmie się zasadą, że zadaniem jego jest tylko kontrolować, ale nie krępować ministrów, ani tembardziej sprawować za nich ich funkcyj.

3. Jeżeli sejm powinien być przedewszystkiem władzą ustawodawczą, a co do władzy wykonawczej ma tylko kontrolować jej wyniki, to z drugiej strony rząd nie powinien być zawalony funkcjami natury ustawodawczej, a całą swą uwagę powinien zwrócić na bezpośrednie swe zadanie, jako władzy wykonawczej. Tymczasem cóż się dzieje? Rada Ministrów więcej, niż połowę swego czasu poświęca różnym sprawom o charakterze ustawodawczym, przyczem spełnia je, rzecz naturalna, jaknajgorzej, a zajmuje to ministrom tyle czasu, że nie mają

nigdy wolnej chwili i stale są przemęczeni do ostateczności.

Należałoby wogóle całą działalność Rady Ministrów poddać gruntownej rewizji, do czego przecież żadne zmiany konstytucyjne nie są potrzebne.

Przedewszystkiem, jeżeli sejm zaniecha swej dotychczasowej praktyki przekazywania Radzie Ministrów pewnych funkcij ustawodawczych, do zakresu działania Rady Ministrów z dziedziny ustawodawczej należeć będzie tylko przedstawianie sejmowi projektów ustawodawczych (o przygotowywaniu tych projektów przez Radę Stanu mówiliśmy już poprzednio). Wydawanie rozporządzeń wykonawczych, stosownie do art. 44 konstytucji, należy nie do Rady Ministrów, ale do poszczególnych ministrów. Również zarząd oddzielnych dziedzin życia państwowego (resortów) należy, stosownie do art. 56 konstytucji, nie do Rady Ministrów, ale do oddzielnych ministrów. Do Rady ministrów zaś, stosownie do 56 art. należy tylko „ogólny kierunek działalności rządu“.

Otóż dla ustalenia tego „ogólnego kierunku działalności rządu“ nie potrzeba kilka razy na tydzień odrywać ministrów od ich zajęć, lub też pozbawiać ich, o ile chodzi o wieczory, godzin wypoczynku, czy też pracy domowej. Wystarcza, poza pilnemi sprawami bieżącemi, jedno dwa posiedzenia tygodniowo.

Tymczasem obecnie Rada Ministrów zbiera się po kilka razy tygodniowo i załatwia cały sze-

reg spraw, nic nie mających wspólnego z ustalaniem „ogólnego kierunku działalności rządu“. Wręcz przeciwnie, ustalanie tego ogólnego kierunku zajmuje w obradach Rady Ministrów miejsce aż nadto drugorzędne, ku wielkiej szkodzi planowości i ciągłości działalności rządowej.

Ustalenie tego „ogólnego kierunku działalności rządu“, w okresie organizowania się państwa, obejmuje sprawy tak ważne i zasadnicze, że wymaga od Rady Ministrów, jeżeli właśnie nie częstych i długich narad, to długo i dobrze przemyślanych poczyną. Aby zaś myśleć i myśł swą konkretyzować, trzeba mieć czas i wolną głowę. Dobrze, jeżeli tę wolną głowę będą mieli ministrowie dla swoich resortów, pozatem, na okres organizacyjny państwa, ministrowie resortowi, ani wiele czasu, ani wolnej głowy mieć nie mogą. Toteż, na przeciąg zapewne jeszcze dość długi, Polska posiadać powinna, oprócz ministrów resortowych, jeszcze paru ministrów bez teki, których obowiązkiem byłoby właśnie przygotowywać dla Rady Ministrów wszystkie sprawy zasadnicze i nad sprawami temi, pod kontrolą Rady Ministrów, stale czuwać. Byłoby również rzeczą pożądaną, by prezes Rady Ministrów nie obejmował żadnej teki.

Obawa, by przez powstanie paru ministrów bez teki Rada Ministrów nie stała się organem zbyt ciężkim, jest zupełnie płonna. Przedewszystkiem, lepsze przygotowywanie zasadniczych spraw, rozstrząsanych w Radzie Ministrów, znacznie podniesie rzeczowość obrad i prawidłowość decyzyj.

Powtóre, oprócz posiedzeń Rady Ministrów, wzorem innych krajów i u nas istnieje już ściślejszy Komitet Polityczny Rady Ministrów, rozstrzygający sprawy, wymagające szybkich poczynañ. Wreszcie, właœnie przy istnieniu ministrów bez teki, w sprawach, dotycz¹cych tylko pewnych resortów, posiedzenia Rady Ministrów mog¹ doskonale siê odbywaæ przy szczuplejszem gronie ministrów resortowych, a wiêc przy udziale tylko tych z nich, których dana sprawa bliżej dotyczy, oraz tych, którzy sw¹ obecnoœæ nie musz¹ okupywaæ zaniedbywaniem zale¿nych od nich bezpoœrednio spraw pañstwowych.

Zadaniem ministrów bez teki by³oby równie¿ utrzymywanie kontaktu Rady Ministrów ze społeczeñstwem, a wiêc powo³ywanie na narady rzeczoznawców i wybitnych przedstawicieli społeczeñstwa. Kontakt Rady Ministrów z sejmem dokonywaæ siê powinien z regu³y przez premiera.

Przyzwyczajeni do tego, ¿e nasza polityka oszczêdnoœciowa nie odróżnia a¿ nadto czêsto rzeczy potrzebnych od niepotrzebnych, mamy prawo zadaæ pytanie, czy te¿ przeciwko tworzeniu tak koniecznych dla nas ministrów bez teki nie bêdzie wysunięty (jak np. co do kodyfikacji) równie¿ wzgl¹d na stan naszego skarbu. Na takie argumenty, albo nie powinno siê dawaæ odpowiedzi, albo odpowiedź brzmieby musiała w sposób nastêpuj¹cy: właœnie przez wzgl¹d na stan naszego skarbu, zale¿ny od niedomagania ca³okszta³tu naszego ¿ycia pañstwowego, niewolno nam robiæ jakichkolwiek

oszczędności na zarządzeniach, mogących się przyczynić do uzdrowienia tych niedomagań; oszczędności w tym kierunku byłyby szczytem marnotrawstwa.

4. Konstytucja nasza przewiduje współudział elementu obywatelskiego z wyboru w urzędach państwowych (art. 66). Biurokratów naszych przepis ten wprost przeraża. Tymczasem, właśnie wobec suchego biurokratyzmu, który pełni się w naszych urzędach, jaknajprędszy, a dobrze obmyślony współudział elementu obywatelskiego jest jaknajbardziej pożądany, gdyż może do stęchłej atmosfery wielu urzędów wprowadzić choć trochę świeżego powietrza i zbliżyć je do tego, czem właściwie być powinny.

Obecnie więc pilną jest sprawą dostosowanie organizacji urzędów do wymagań art. 66. Tylko nie należy sprawy tej powierzać ludziom, którzy samej zasadzie współudziału elementu obywatelskiego są przeciwni. Tacy ludzie, po zepsuciu przez nich sprawy, będą jeszcze tryumfowali, że mieli rację.

Współudział elementu obywatelskiego pod innym jeszcze względem okaże się zapewne bardzo pożytecznym: wyprowadzi na światło dzienne niedomagania osobowe naszego aparatu urzędniczego i przez to przyspieszy usunięcie całego szeregu ludzi, najnieodpowiedniejszych na zajmowanych przez nich stanowiskach. Dostali się oni tam przeważnie w chwili, gdy urzędy nasze się tworzyły, gdy decydowała zwykła znajomość, czy

przypadek, gdy nie tyle szukano ludzi do pewnych stanowisk, ile tworzone stanowiska dla zgłaszających się kandydatów. Cały ten balast rósł jeszcze i potężniał w okresie bezmyślnego naszego etatyzmu i dziś całym swym ciężarem przygniata nasz aparat administracyjny.

Wiele najlepszych sił urzędniczych przeniosło się już do innych zawodów, jedni z powodu niedostatecznego uposażenia, drudzy nie mogąc się pogodzić z wciąż rosnącym biurokratyzmem. Natomiast ci, którym biurokratyzm ten dogadzał, lub którzy innego zajęcia znaleźć nie mogli, pozostali. W ten sposób, pomimo, że i dziś spotykamy wśród licznej rzeszy urzędników ludzi światłych i ideowych, należy stwierdzić, że odsetek ich stopniowo się zmniejszył, i że, pomimo pozoru lepszego wykształcenia, personel nasz urzędniczy pozostawia bardzo wiele do życzenia.

Zwykle, gdy się mówi o uzdrowieniu naszego życia publicznego, mówi się o jakimś jednym jego niedomaganiu, bez związku z innemi. Gdy więc mowa o brakach naszych urzędów, zwykle słyszymy utyskiwania tylko na zbyt wielką ilość urzędników.

Zapewne urzędników mamy zbyt wielu, ale wynika to przede wszystkim z naszych fatalnych przepisów prawnych, zawiłych i pełnych przeróżnych formalności, i przez to samo sprzyjających rozrastaniu się polipa biurokratycznego. Ale obok tego należy zwrócić uwagę na pozostawanie na

różnych stanowiskach, a zwłaszcza wyższych, ludzi najzupełniej nieodpowiednich.

Dobra administracja ratuje państwo nawet wtedy, kiedy inne dziedziny życia publicznego, np. stosunki parlamentarne, poważnie szwankują; widzimy to na przykładzie Francji. Nic więc dziwnego, że oczyszczenie administracji od nieodpowiednich urzędników, zwłaszcza na stanowiskach kierowniczych, jest nagłą koniecznością. Miętkość naszego charakteru, zwyczaj, na tle tego charakteru wyrosły, i wzgląd na trudne warunki egzystencji, nie pozwalają nam często usuwać tych nieodpowiednich urzędników. W każdym urzędzie jest kilku, jeżeli nie kilkunastu ludzi, nietylko nieodpowiednich, ale często wprost szkodliwych, a pomimo to pozostają oni na swych stanowiskach i szerzą bezład, lub bezduszny formalizm, wśród swego otoczenia. Publiczność narażona jest przez nich na mnóstwo utrudnień biurokratycznych i odsyłana od Annasza do Kaifasza, tracąc wiarę w polską umiejętność rządzenia.

Należałoby jaknajprędzej stosunkom tym kres położyć. Względy osobiste, choćby najbardziej humanitarne, nie mogą górować nad interesem publicznym. To też obowiązkiem każdego ministra jest ludzi nieodpowiednich bezwzględnie usuwać, wynajdując ewentualnie dla nich inne stanowiska, o ile wogóle mogą gdzieindziej być pożyteczni; gdyby zaś to było niemożliwe, wyrabiając dla nich dostateczne odszkodowanie.

Nie ulega wątpliwości, że część urzędników,

nieodpowiednich na zajmowanych stanowiskach, mogłaby być zużytkowaną użytecznie na stanowiskach, bardziej odpowiednich ich wiedzy, zdolnościom, czy doświadczeniu. Tak, bardzo wielu urzędników wyższych, nieodpowiednich, jako kierownicy, lub też z innych powodów opuszczający służbę w urzędach, mogliby być użyteczni w takim cieie, jak Rada Stanu, do której powoływani by być mogli w znacznej mierze ci, którzy nabyli już doświadczenie w służbie państwowej, lecz do funkcji kierowniczych nie posiadają odpowiednich kwalifikacyj.

Tak czy inaczej, państwo, szczególnie w okresie organizacyjnym, nie może sobie pozwolić na taki zbytek, jak oddawanie stanowisk kierowniczych w ręce ludzi nieodpowiednich.

Jaknajprędzej zapanować powinna u nas zasada bezwzględna: urzędnik nieodpowiedni, zwłaszcza na stanowisku kierowniczym, nie może być tolerowany; należy go albo zużytkować w inny sposób, jeżeli to jest możliwe, albo go, choćby ze znaczną opłatą ze skarbu państwa, usunąć. Natomiast siły zdolniejsze, dziś często zaniedbywane, należy ze wszech miar forytować i popierać. Przeprowadzenia tej zasady powinno dopilnować samo społeczeństwo, i również z tego powodu żądać jaknajprędzszego dopuszczenia elementu obywatelskiego do współudziału w funkcjonowaniu urzędów.

5. Nie jest naszym zadaniem wyczerpać na tem miejscu wszystkich tych poczynąń, któremi,

w granicach obowiązującej konstytucji, należałoby leczyć nasze życie państwowe od istniejących niedomagań. Dotknę tylko jeszcze jednej sprawy. Chodzi mi o pełne wykorzystanie artykułu 66 konstytucji, w którym zawarta jest również zasada dekoncentracji administracji państwowej.

Dopiero dekoncentracja (rozszerzenie samodzielności w załatwianiu spraw przez niższe urzędy i poszczególnych urzędników) zapewni istotną sprawność aparatu administracyjnego, i obok decentralizacji (samorządu) uchroni go od stęchlizny biurokratycznej. Dekoncentracja ta prawie jeszcze nie jest u nas przeprowadzona, a powinna być przeprowadzoną właśnie nie na małą, ale na wielką skalę, i nie tylko w stosunku do poszczególnych urzędów, ale też w stosunku do urzędników w obrębie jednego i tego samego urzędu. Przytem należy bezwzględnie zabronić przesyłania sprawy od urzędnika do urzędnika, i przyjąć za zasadę, że każda sprawa od razu dostaje się do właściwego urzędnika, który, jeżeli nią powstają wyjątkowe wątpliwości, rozstrzyga ją samodzielnie i bezwłocznie, przyjmując za jej rozstrzygnięcie pełną odpowiedzialność.

Dziś każda sprawa odbywa długie podróże turystyczne, odpoczywając raz i drugi, i trzeci, a czasem jeszcze więcej, a to najzupełniej bez żadnego względu na interesantów, a nawet na dobro publiczne. Przerzucana jest, jak piłka sportowa, od urzędnika do urzędnika, przyczem każdy z nich uważa za rzecz wskazaną przede-

wszystkiem wyszukać dla jej załatwienia jakąś trudność, zwykle też obciąża ją jakąś uwagą, i w końcu przerzuca jej rozstrzygnięcie na kogoś innego, nie chcąc przyjmować na siebie odpowiedzialności.

Typowy nasz biurokrata bardzo trudny jest do decyzji, zwłaszcza pomyślnej, natomiast, aż do przesady zazdrosny o swą kompetencję.

Z plagą tą jaknajprędzej skończyć należy, postępując najbezwzględniej. Po wydaniu odpowiednich stanowczych przepisów, należałoby urzędników, utrudniających sprawy, usuwać i tak wypędzać, jak Chrystus wypędzał handlujących w kościele.



Jak widzimy, nawet bez zmiany istniejącej konstytucji, można zapobiedz wielu jej niedokładnościom, i tak zorganizować naszą państwowość, by nie stała ona niżej od innych państw europejskich, a dała społeczeństwu możliwość, po tak długim okresie niewoli, rozwinąć się normalnie. Zapewne, słusznie zarzuca się naszej konstytucji, że nie stworzyła tego stałego punktu oparcia, który potrzebny jest nietylko, według orzeczenia Archimedesza, dla podźwignięcia z posad świata, ale również dla zapewnienia trwałości każdego państwa. Oparcie to znajduje państwo nowoczesne w zależności od potrzeb każdego społeczeństwa rozumnym podziale i ustosunkowaniu władz. Podział ten i ustosunkowanie wypadły w naszej konsty-

tucji skrajnie jednostronnie, i wbrew zasadzie ludowładztwa, gdyż stworzono, na modłę burżuazyjną, zwykłe rządy parlamentarne, z faktyczną suwerennością nie narodu, ale sejmu, i z pominięciem istotnych gwarancyj konstytucyjnych co do prawidłowego działania aparatu parlamentarnego. Ale jeżeli tak jest rzeczywiście, to jednak sprawa nie jest znów beznadziejną.

Cały szereg przepisów naszej konstytucji odpowiada najzupełniej wymaganiom nowoczesnego demokratyzmu, tak przez to, co stanowi, jak przez to, czego nie zabrania, a jednocześnie daje możliwość utworzenia drogą pośrednią tego właśnie stałego punktu oparcia dla naszego państwa, którego mu konstytucja nie dała w drodze bezpośredniej. Takim punktem oparcia stać się dla Polski może nie co innego, jak jaknajdalej posunięta i przenikająca całe nasze życie publiczne — praworządność.

Praworządność jest ideałem, do którego dążyć powinno każde państwo nowoczesne. Zasada podziału władz ma na celu właśnie zapewnienie panowania prawa, a to przez stworzenie równowagi i wzajemnej kontroli w funkcjach państwowych. Gdyby więc udało się stworzyć tę praworządność, pomimo braku tej równowagi, a innemi drogami, sprawa byłaby również szczęśliwie załatwiona.

Różnica jednak jest ta, że gdybyśmy mieli racjonalny podział władz, a przez to zapewnioną równowagę państwową, wszelkie uchybienia od zasady praworządności nie byłyby dla nas tak

groźne, jak obecnie. Zdrowy organizm może sobie pozwolić na ryzykowne eksperymenty, od których słabszy może zginąć. Tak, jak mocno siedzący w wodzie statek trudniej burza przewróci, niż statek, pozbawiony równowagi.

Dla nas zasada praworzędności nie jest więc sprawą ideału, ale sprawą naglącej konieczności, sprawą naszego bytu, bo w granicach uchwalonej konstytucji jest to jedyna gwarancja naszego bytu państwowego, tak, że gdyby ta zawiodła, byłibyśmy zdani na najgorszą anarchję i wystawieni na wszystkie niebezpieczeństwa.

Tę prawdę musimy sobie uświadomić w całej pełni. Musi ona stać się punktem wyjścia i katechizmem każdego poczynania państwowego.

Znaczenie poszanowania prawa rozumiano już w starożytności. Grecy z dumą oświadczaali, że prawo większą jest potęgą od wszechpotężnego wówczas króla perskiego. Podług Platona, urzędy powinny być niewolnikami ustaw. Arystoteles wskazywał, że należy wykonywać nawet złe ustawy, dopóki nie zostaną zmienione. A nasz ostatni król z dynastji Jagiellonów, w poczuciu znaczenia prawa, w ten sposób określał swą rolę panującego: „Każdego z poddanych swych w swobodach a wolnościach chowam, a im prawem, nie czem innem, rozkazuję“.

Justitia regnorum fundamentum — tę wielką prawdę powtarzano już milion razy, szkoda tylko, że tak rzadko spełniano.

Na to, by Polska oprzeć mogła swój byt na

poszanowaniu prawa, potrzeba, by zasadą tą przejął się sejm suwerenny, rząd i społeczeństwo, by obowiązujące u nas prawa były dobre, dostosowane do życia i łatwe do spełniania. Wskazywaliśmy już, że w tym celu należy jaknajprędzej stworzyć Radę Stanu, odciążyć Sejm przez nieobarczanie go „kontrolą wstępną“ nad władzą wykonawczą, odciążyć Radę Ministrów przez jej nieobarczanie funkcjami ustawodawczymi, wzmocnić Radę Ministrów przez mianowanie paru ministrów bez teki, przyspieszyć reorganizację urzędów przez współudział elementu obywatelskiego, przez usunięcie nieodpowiednich sił urzędniczych i przez na szeroką skalę zakrojoną dekoncentrację; zorganizować jaknajprędzej sądownictwo administracyjne i dostosować całe nasze życie państwowe do myśli przewodniej naszej konstytucji, którą jest: stworzenie z Polski państwa rzeczywiście nowoczesnego, a więc opartego o najszersze masy ludowe i uwzględniającego ich uprawnione dążenia.

Dopiero, gdy wstąpimy na taką drogę, będziemy mogli nie spieszyć się z przeprowadzeniem zmian w naszej konstytucji, co byłoby połączone z nowymi walkami partyjnymi, lecz pozwolić, by samo życie, lepiej od rozważań teoretycznych, zalety jej i braki uwidoczniało.

A teraz należy nam bliżej zastanowić się nad obecnym stanem naszego ustawodawstwa i administracji, oraz nad udziałem w życiu państwowem społeczeństwa.

III

Chaos prawny. — Potrzeba zaprowadzenia porządku. — Kto się tem zajmuje? — Jakim wymaganiom odpowiadać winno nasze ustawodawstwo? — Jego braki i niekonsekwencje. — Przykłady.

Rozbite przez rozbiory oddzielne dzielnice polskie poddane były różnym ustawodawstwom. Tak, oddzielne ustawodawstwa posiadały: b. zabór pruski, b. Galicja, Śląsk Cieszyński, Spisz i Orawa, Królestwo Kongresowe, wreszcie ziemie Wschodnie. Do tej mozaiki dołączyć należy ustawodawstwo okupacyjne, okupacji niemieckiej i okupacji austriacko-węgierskiej, oraz ustawodawstwa tymczasowych zarządów polskich: w Poznańskim (Naczelnej Rady Ludowej) w b. Galicji (Komisji Rządzącej i Delegata Rządu dla Galicji) na Śląsku Cieszyńskim (Rady Narodowej Księstwa Cieszyńskiego) i na ziemiach Wschodnich (Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich, Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego i Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych).

Wobec takiego chaosu prawnego, wynikała konieczność powołania specjalnego organu, któryby w całej tej gmatwaninie zaprowadził jakiś porządek.

Organ taki napozór też utworzono, ale nie na użytek obecnego pokolenia, ale na dalszą przyszłość, i nie dla całego ustawodawstwa, ale tylko dla prawa karnego i cywilnego. Mianowicie 3 czerwca 1919 r. powołano poważny, ale ciężki organ, złożony z wybitnych kryminologów i cywilistów polskich, pod fatalną nazwą „Komisji Kodyfikacyjnej”. Dlatego fatalną, że komisja ta, oprócz nazwy, nic nie ma wspólnego z kodyfikacją, ale właśnie swoją nazwą sprawia wrażenie, że mamy organ kodyfikacyjny, tymczasem — rzecz wprost niesłychana — Polska dotychczas żadnej kodyfikacji nie posiada.

Poza tą Komisją Kodyfikacyjną, żadnego organu specjalnego, mającego za zadanie uporządkowanie naszego chaosu prawnego nie stworzono, a natomiast wzięto się w rządzie i w Sejmie do układania i wydawania ogromnej ilości ustaw i rozporządzeń, bez żadnego planu i systemu, zależnie od biegu wypadków, chwilowego natchnienia projektodawców i od ich znajomości tego lub innego ustawodawstwa. Statek płynął bez steru, błąkał się po przestworach, rzucany raz naprzód, drugi raz wstecz, w zależności od wiatru i pogody.

Na skutek tej zupełnej bezplanowości, poczynania nawet skądinąd najlepsze, nieujęte w system, nie mogły złemu zaradzić. Chaos prawny, a przez to i administracyjny, rósł, potężniał i w końcu zabagnił całe nasze życie państwowe.

Jest rzeczą konieczną jaknajprędzej nawrócić z tej drogi. Wskazywaliśmy już, co w tym względzie, w granicach istniejącej konstytucji, uczynić

można i należy. Teraz z kolei wypada nam rozważyć, jakim też ma być ustawodawstwo Polski odrodzonej i jakim wymaganiom ogólnym odpowiadać.



Dobre ustawodawstwo powinno odpowiadać następującym warunkom: powinno być dostosowane do potrzeb czasu i miejsca, liczyć się ze stopniem rozwoju społeczeństwa, nie wyprzedzając go, ale też nie pozostając w tyle, zaspakając potrzeby materialne ludności, wreszcie posiadać silne podstawy moralne t. j. opierać się na poczuciu słuszności i sprawiedliwości.

Po odzyskaniu bytu niepodległego, Polska pod względem ustawodawstwa przedewszystkiem musi dążyć do zaprowadzenia w niem choć formalnego porządku, tak, by każdy wiedział, jakie prawo obowiązuje. W tym celu, wobec różnorodności przepisów prawnych, obowiązujących w oddzielnych dzielnicach Polski, jest rzeczą wskazaną dążyć do unifikacji ustawodawstwa.

Ale z jednej strony unifikacji tej w jednej chwili przeprowadzić niepodobna, a z drugiej nie jest rzeczą obojętną, jaką ona będzie. W każdym razie akcja unifikacyjna powinna być planową, dobrze przemyślaną i systematycznie wykonaną.

Co do tempa unifikacji, należy inne zastosować do spraw pilnych i łatwych, a inne do spraw mniej pilnych i do zanifikowania trudnych. Do najpilniejszych należą w każdym razie przepisy o oby-

watelstwie, o ustroju administracyjnym, o bezpieczeństwie publicznem, i ustawodawstwo, dotyczące transportu, handlu i waluty. Co do innych spraw, nie tyle idzie o pośpiech w unifikacji, ile o przeprowadzenie jej w czasie właściwym.

Przy układaniu nowych przepisów prawnych, chodzić powinno o ich należyte dostosowanie do obecnych stosunków i potrzeb życia w Polsce, mając na względzie przede wszystkim najszerze masy ludności. Wobec gmatwaniny prawnej, a również nieorientowania się szerokich mas w przepisach, choćby doskonałych, ale zawiłych, wymagających odpowiednich wiadomości i przygotowania do ich zrozumienia i wykonywania, jest rzeczą konieczną, by ustawodawstwo obecne w Polsce było możliwie proste, nieskomplikowane, zrozumiałe dla każdego i łatwo wykonalne. Wszelka zawiłość, niejasność, nieskoordynowanie z innemi przepisami, a cóż mówić o sprzeczności — spowodować muszą w Polsce skutki o wiele gorsze niż w krajach, mających stosunki i przepisy prawne już ustalone i uświęcone przez dłuższe ich wykonywanie.

Chodzić więc musi o odpowiednią do potrzeby treść, dobrze przemyślaną, o redakcję możliwie jasną i treściwą, wreszcie o odpowiednie zgrupowanie i usystematyzowanie, drogą choćby tymczasowej, a nawet niedoskonałej kodyfikacji.

Wreszcie każde ustawodawstwo powojenne nie może się nie liczyć z tym ogromnym przewrotem społecznym, który się dokonał w czasie i następstwie wielkiej wojny; a dotyczy to w większym

jeszcze stopniu właśnie Polski, która dopiero powstała z grobu do nowego życia i zmuszona jest wszystko budować nanowo.

Wskazywaliśmy już na początku naszych rozważań na te doniosłe zmiany, które zaszły w ideologii mas szerokich. Ustawodawstwo powinno je w pełnej mierze uwzględnić i stosownie do tego poddać rewizji wszystkie bez wyjątku dziedziny prawa, a zwłaszcza stosunek wzajemny między prawem publicznem a prywatnem.

Stosunek ten zmienia się dziś, jak wiemy, radykalnie. Prawo prywatne poddaje się coraz bardziej wymaganiom prawa publicznego, względ na interes publiczny zaczyna oddziaływać na wszystkie dziedziny i, pod wpływem tego procesu, główne podwaliny prawa prywatnego, prawo własności i swoboda zobowiązań, ulegają przeobrażeniom zasadniczym. Bezwzględna własność, jako prawo podmiotowe, przeistacza się na mandat bezterminowego użytkowania, a wolność umów zostaje poważnie ograniczoną.

Chodzi teraz o to, by ustawodawstwo, uwzględniając te zmiany, czyniło to w formie odpowiedniej i zrozumiałej nie tylko dla prawników i specjalistów, ale również dla mas szerokich. Jest to potrzebne nie tylko ze względów praktycznych, by prawa mogły być należycie wykonywane, ale również (a względ to bardzo ważny) w tym celu, by tak radykalne zmiany w podstawowych pojęciach prawnych nie były rozumiane, jako osłabienie prawa, lub zwykłe bezprawie.

I w samej rzeczy. Poszanowanie prawa własności i poczucie obowiązku spełniania dobrowolnie zaciągniętych zobowiązań, są to rzeczy tak silnie zrośnięte z dorobkiem cywilizacyjnym człowieka, że wszelkie niedostatecznie umotywowane ich rozluźnienie uchodzić musi za bezprawie i rzecz niemoralną, a przez to podkopywać podstawy etyczne społeczeństwa. Zadaniem więc ustawodawstwa, dotyczącego prawa własności i swobody zobowiązań, jest najpoważniej liczyć się z tą stroną psychologiczną społeczeństwa.

Dla tego, by ustawodawstwo, dotyczące prawa własności i swobody zobowiązań, nie nosiło cechy bezprawia i znajdowało tłómaczenie w naturalnej ewolucji obu tych pojęć, jest rzeczą konieczną, by społeczeństwo ewolucję tę rozumiało, potrzeba więc, by oparte na tej ewolucji przepisy prawne wydawane były konsekwentnie, tworzyły zgodny system, nie przeczyły jedne drugim i stosowały się w równej mierze do wszystkich dziedzin życia społecznego.

Nie będzie „krzywdy“, gdy prawo wszystkich i wszystko „krzywdzić“ będzie jednakowo.

Oto w krótkości wymagania, które należy stawiać ustawodawstwu Polski odrodzonej.

Musimy odrazu stwierdzić, że żadnemu z tych wymagań nie stało się zadość.

Ustawodawstwo nasze cechuje najzupełniejsza bezplanowość i skutkiem tego brak wszelkiej konsekwencji i myśli przewodniej. I inaczej być nie mogło, wobec braku stałego organu, któryby przy-

gotowaniem tego ustawodawstwa się zajmował, o czym mówiliśmy już poprzednio. Każdy projekt układał sobie inny organ i inny referent, wzorując się raz na prawie rosyjskiem, drugi raz na austriackiem, trzeci na niemieckiem, wreszcie wybierając sobie z nich dowolnie to lub owo, stosownie do otrzymanej ogólnej dyrektywy, lub też do swoich własnych upodobań i natchnień.

Jednocześnie twórczość ta odznaczała się zwykłymi cechami dyletantyzmu: albo projekty były pisane pośpiesznie, jak to mówią, na kolanie, albo też wpadano w drugą ostateczność i układano długie, nieprzemyślane, zawile traktaty, typowe elaboraty biurokratyczne, niedostosowane do życia realnego, ale pełne formalistyki i wyrafinowanych utrudnień.

Rzeczą jest charakterystyczną, jak ciężko jedne narody przejmują od drugih dobre ich strony, a jak łatwo i skwapliwie naśladują je w tem, co mają najgorszego. Uwaga ta nastrocza się z powodu przejęcia przez nasze ustawodawstwo zwyczaju niemieckiego wskazywania w ustawach urzędu, który ma pilnować ich wykonania, i który z tego powodu otrzymuje prawo wydawania t. zw. przepisów wykonawczych. Zwyczaj ten, dostosowany do pedantyzmu niemieckiego, ale przez Niemców nienadużywany, w Polsce wybujał w chwast złowrogi, który wyplenić dziś jest rzeczą niełatwą, gdyż dogadza doskonale naszemu lenistwu, pozwalając wiele spraw, nieobjętych samą ustawą, przekazywać do załatwienia władzy wykonawczej. Do-

szło do tego, że dziś, przy stosowaniu ustaw, mniej się zwraca uwagi na samą ustawę, niż na wydane do niej przepisy wykonawcze, i te zamiast wyjaśniać ustawę, uzupełniają ją w sposób często dowolny. Są nawet u nas w urzędach osobniki, którzy śmia niewykonywać ustaw, dopóki nie ogłoszono do nich przepisów wykonawczych.

Ponieważ sądy, na mocy art. 81 Konstytucji, nie mają prawa badania ważności ustaw, natomiast posiadają takie prawo w stosunku do wszelkich rozporządzeń, jest rzeczą pożądaną, by w najszerszej mierze korzystały z tego prawa w stosunku do przepisów wykonawczych, których potok wprost zalewa Polskę i zaśmieca całe jej ustawodawstwo, i z których połowa zawiera w sobie różne nakazy, wymagające sankcji ustawodawczej.

Jeden fatalny krok prowadzi konsekwentnie do następnych. Jeżeli ustawy są tak źle redagowane, że istnieć nie mogą bez przepisów wykonawczych, dlaczegożby przepisy wykonawcze nie miały również mieć uzupełnień? To też każdy urząd uważa za potrzebne układać różne instrukcje, zwykle ogłaszane, a czasem nieogłaszane, i różne okólniki, zwykle nieogłaszane, a czasem ogłaszane. Cały ten balast prawodawczy przygniata następnie nieszczęsnego mieszkańca wolnej Polski, ale tylko do czasu—stopniowo, czując swą bezsilność, przechodzi on nad tem wszystkiem do porządku dziennego i przyzwyczaja się do niezwracania uwagi na całą tę makulaturę. Do tej perfekcji Żyd polski lub rosyjski dochodzi bardzo prędko, niemal odrazu,

Polak zaś w zależności od swych przekonań. Jeżeli jest człowiekiem „trzeźwym“, a zwłaszcza z rodu paskarskiego, zwykle nadaża za Żydem, natomiast, jeżeli jest idealistą, męczy się nieborak czas dłuższy. Cieszy się natomiast biurokrata, widząc, jak Polska wyprzedziła w swej twórczości biurokratycznej Rosję, Austrię i Niemcy.

Pomimo, że mogę być oskarżony o herezję lub zbrodnię stanu, śmiem jednak wyrazić przekonanie, że dobre ustawy naogół wcale nie potrzebują przepisów wykonawczych i jaknajmniej instrukcyj i okólników, i że polecenie wykonywania ustaw temu, czy innemu ministrowi, jest zupełnie zbędne, a nawet szkodliwe, bo ustawy powinny być wykonywane przez wszystkich bez wyjątku. Gdybyśmy raz stanęli na tem stanowisku, musielibyśmy oczywiście tylko staranniej opracowywać ustawy (co chyba jest rzeczą pożądaną), a społeczeństwo zwolnionemby zostało od znacznej ilości tej formalistyki, która stanowi cechę wybitną naszej twórczości ustawodawczej, dokonywanej przez różnych referentów ministerjalnych. Ci są w porządku; jeżeli każą im pisać przepisy wykonawcze, nie wypada przecież tylko parafrazować ustaw, należy jeszcze coś wymyśleć. *Mundus vult decipi, ergo decipiatur.*

Przy tak biurokratycznym traktowaniu ustawodawstwa, nic dziwnego, że jest ono naogół mało dostosowane do życia. Byłoby z tego względu rzeczą pożądaną, by przy układaniu każdego projektu pomyślano nad tem, co też o nim powiedzą ci,

którzy będą go wykonywać, czy rzecz sama jest konieczna, a jeżeli tak, czy nie możnaby ją osiągnąć w sposób prostszy, łatwiejszy, dla wszystkich zrozumialszy. Gdybyśmy przy układaniu projektów praw przyjęli za правило, że pytanie powyższe musi być zawsze wysuwane i rozważone, i gdyby również w Radzie Ministrów obowiązkiem ministrów, a zwłaszcza ministrów bez teki, było opinjowanie projektów ustawodawczych przedewszystkiem pod tym właśnie kątem widzenia, przekonalibyśmy się, jak stopniowo ustawodawstwo nasze nabrałoby innego charakteru i jak prędko uznanoby potrzebę ogólnej rewizji obecnego labiryntu prawnego.

Wskazywaliśmy już, że za ten stan naszego ustawodawstwa niepodobna winić ani sejmu, ani rządu, bo ani sejm, ani rząd nie mają czasu i możliwości przygotowywania projektów ustawodawczych, a jeżeli projekty takie przygotowują, to nie mogą ich przygotowywać planowo i systematycznie.

Z tego braku planu i systemu wynikają też te liczne niekonsekwencje naszego ustawodawstwa, które nadają mu w wielu wypadkach cechy niedostatecznego liczenia się ze względami moralnemi.

Dotyczy to przedewszystkiem stosunku naszego ustawodawstwa do prawa własności.

O poczuciu moralnem w stosunku do prawa własności mówiliśmy już poprzednio.

Art. 99 konstytucji zajmuje stanowisko zupełnie zgodne z obecną ewolucją pojęcia prawa własności, t. j. z jego charakterem mandatowym. Uznaje

więc prawo własności, jako podstawę ustroju społecznego, ale czyni je od tego ustroju zawisłym. W miarę wymagań tego ustroju, prawo własności może być na mocy ustawy ograniczone, przenoszone, lub zniesione, ale za odszkodowaniem.

Zgodnie więc z konstytucją, wywłaszczenie na rzecz reformy rolnej, jak również ograniczenia właścicieli nieruchomości miejskich ze względów na głód mieszkaniowy, nie mogą być uznawane za bezprawia, za pogwałcenie zasad etycznych, za „rozbój“ i t. p. Napaści w tym względzie, o ile idzie o samą zasadę, dowodzą niezdawania sobie sprawy z ewolucji, która zaszła w samem pojęciu prawa własności, i z przeobrażeń społecznych, które na tę ewolucję wpływ swój wywarły.

Ale jeżeli tak jest co do samej zasady, to sprawa przedstawia się w innem świetle, jeżeli przejdziemy do jej stosowania w poszczególnych ustawach. Pod tym względem popełniliśmy szereg niekonsekwencji, które powodują słuszne zarzuty pod adresem naszego ustawodawstwa i niewątpliwie działać mogą w sposób demoralizujący. A stało się to często nawet wbrew woli sejmu, wyłącznie skutkiem niedostatecznego przygotowania i opracowania ustaw, oraz braku wszelkiego planu i systemu w pracy ustawodawczej.

Nie jesteśmy w możności dłużej zatrzymywać się na tem miejscu nad wszystkimi temi niekonsekwencjami, i ograniczymy się tylko do kilku przykładów.

* * *

Sprawa reformy rolnej zasadniczo postawiona została u nas słusznie. Zgodnie z dokonaną ewolucją społeczną i obecną sytuacją Polski, mandat społeczny, dotyczący użytkowania ziemi, przeniesiony być winien w znacznej mierze z wielkiej własności na własność drobną, przez wytworzenie silnych, zdrowych i zdolnych do intensywnej wytwórczości gospodarstw włościańskich, z pozostawieniem dla posiadaczy wielkiej własności po jednym folwarku określonej wielkości, oraz większych gospodarstw, poświęconych wytwórczości nasiennej, hodowlanej i przemysłowej. Jest to nawet wielką chlubą ludu polskiego, kierowanego przez Polskie Stronnictwo Ludowe, że pomimo fermentów powojennych i agitacji komunistycznej, lud nasz nie dał się porwać prądom wywrotowym i sprawę głodu ziemi w Polsce załatwił zasadniczo w sposób nie rewolucyjny i demagogiczny, ale legalny i liczący się z normalną ewolucją społeczną.

Bo też myślą przewodnią reformy rolnej w Polsce jest nie burzenie, ale budowanie, tworzenie nowego, lepszego życia. Chodzi o jaknajracjonalniejszą i najsprawniejszą akcję parcelacyjną i osadniczą, wywłaszczenie zaś i likwidacja gospodarstw wielkiej własności przewidywane były tylko o tyle, o ile bez nich akcja parcelacyjna i osadnicza w inny sposób przeprowadzoną być nie może.

Otóż tym słusznym zasadom niezupełnie odpowiadają niektóre mało przemyślane przepisy, wydane w związku z akcją parcelacyjną.

Jedne w sposób niedwuznaczny sprzeciwiają się tym zasadom, inne dają pole do różnego rodzaju dowolności i niesprawiedliwości.

Mamy trzy rodzaje parcelacji: państwową, prywatną i dokonywaną przez instytucje upoważnione. Ponieważ wszystkie one mają na celu reformę rolną, wszystkie powinnyby zasadniczo być traktowane jednakowo; przyczem jedyną różnicą pomiędzy nimi może być tylko odmienna strona techniczna. Tymczasem zaszły niekonsekwencje następujące.

W ustawie z dnia 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej mówi się tylko o parcelacji państwowej; o parcelacji prywatnej i dokonywanej przez instytucje opoważnione nie wspomina się tam ani słowem. Parcelację prywatną regulują tylko rozporządzenie tymczasowe Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich, wydane na mocy upoważnienia sejmu (ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 r.) oraz różne przepisy wykonawcze. O parcelacji zaś, dokonywanej przez instytucje upoważnione, wspomina tylko w krótkości powyższe rozporządzenie tymczasowe Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r., a regulują ją wyłącznie rozporządzenia Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego.

Tak więc, zamiast, równomiernego stosunku, widzimy, że każdy z trzech typów parcelacji traktowany był odrębnie, bez związku z innymi, że każdy ma, że tak powiemy, własny statut.

I rzeczywiście. Zamiast jednej akcji parcelacyjnej, dokonywanej dla jej przyspieszenia trzema różnemi sposobami, mamy trzy zupełnie różne parcelacje, przyczem różnice pomiędzy niemi dochodzą do rażących sprzeczności.

Parcelacja państwowa, co do swej treści, idzie w swym radykalizmie daleko dalej, niż na to pozwala konstytucja; natomiast co do samej procedury, wymaga takiej formalistyki, że gdyby reforma rolna miała się oprzeć tylko na parcelacji państwowej, byłaby skazaną na zupełne niepowodzenie, i zamiast wyniku gospodarczego, mielibyśmy tylko pieniactwo i wzajemne rozgoryczenie tak sprzedawców, jak nabywców.

Przepisy o parcelacji państwowej są tego rodzaju, że opierać się ona może wyłącznie na przymusie, bo przepis o układach dobrowolnych (art. 7) jest tak bałamutny, że bez naciągania nie daje sprzedawcy żadnych korzyści. Przy wywłaszczeniu zaś, sprzedający, zamiast odszkodowania, przewidzianego w konstytucji, otrzymuje tylko jakąś drobną jego część, która wobec przyszłego kursu 4% renty ziemskiej i trwającego spadku waluty, może zejść do jakiegoś wprost śmiesznego ułamka ceny rzeczywistej.

Co do nabywców przy parcelacji państwowej, to ci, po pokonaniu całego szeregu uciążliwych formalności, muszą zapłacić całą cenę rzeczywistą, i za tę cenę otrzymują ziemię na własność niezupełną, a więc z prawem użytkowania, ale bez prawa rozporządzania bez zgody urzędów ziem-

skich. Są to warunki o wiele cięższe, niż przy parcelacji prywatnej.

Dla urzędów ziemskich formalistyka, przewidziana dla parcelacji państwowej, stanowi szkopuł nieprzewyciężony dla normalnego biegu akcji parcelacyjnej, i, pochłaniając masę energji i najlepszych chęci, w końcu doprowadza do zniechęcenia, lub też do świadomego omijania i naciągania wielu przepisów ustawowych.

Wobec tak poważnych braków parcelacji państwowej, nic dziwnego, że większe rezultaty dają drugie dwa typy parcelacji, parcelacja prywatna i parcelacja przez instytucje upoważnione. Ale i one nie mogą należycie się rozwinąć wskutek wadliwego naszego ustawodawstwa.

Akcja parcelacyjna powinna być prowadzona planowo. Przy Głównym Urzędzie Ziemskim powinnyby istnieć Państwowa Rada Parcelacyjna, przy udziale sił społecznych, mająca za zadanie ustalanie planu akcji parcelacyjnej w jej całokształcie i przyspieszanie wykonania reformy rolnej. Tymczasem akcja parcelacyjna dokonywa się bez żadnego planu, i plan taki nawet trudny jest do przeprowadzenia, dopóki istnieć będą obecna formalistyka ustawowa z jednej strony, a atmosfera niepewności, a nawet paniki wśród właścicieli ziemskich z drugiej. Panika ta również wynika z błędów ustawy, gdyż nad każdym właścicielem zawieszony jest miecz Damoklesa, grożący mu wywłaszczeniem właściwie bez odszkodowania.

Terror, rzucony na obszarników, uważany jest przez niektórych za rzecz bardzo pożyteczną, bo zmusza ich do parcelacji dobrowolnej, a ta przyspieszy reformę rolną. Być może. Ale nie należy zamykać oczu na skutki ujemne tego stanu rzeczy.

Program ludowy i związana z nią reforma rolna, uznana przez Sejm Ustawodawczy nie tylko w zwykłej drodze ustawowej, ale w sposób uroczysty, nadustawowy, w konstytucji, nie wymagają zastraszania, taktyki demagogicznej i wogóle sposobów wątpliwych pod względem etycznym, szerzących demoralizację. Potrzebują tylko dobrych ustaw, któreby, nie krzywdząc nikogo (bo wyłączenie, zgodne z konstytucją, nie jest krzywdą) jednocześnie szybko i sprawnie przeprowadziły uchwaloną reformę rolną t. j. oparły ustrój rolny w Polsce przedewszystkiem na drobnych, ale silnych, zdrowych i zdolnych do intensywnej wytwórczości gospodarstwach włościańskich.

Obok tego względu etycznego (a ustawodawstwo musi mieć podstawę etyczną) przemawia przeciwko korzyściom, związanym z terrorem w akcji parcelacyjnej, wzgląd na potrzebę dokonywania jej w atmosferze spokojnej. Dopiero w takiej atmosferze da się akcję parcelacyjną przeprowadzić planowo, z uwzględnieniem wszystkich motywów społecznych, gospodarczych, narodowych i politycznych. Wtedy dopiero akcja pójdzie zwawym krokiem naprzód, żadna piędź ziemi tak mniejszej, jak większej własności, nie zostanie zmarnowaną, w przeciwnieństwie do obecnych zaostrzonych stosunków

zapanuje względne przynajmniej uspokojenie, a przeciwnicy reformy rolnej i programu ludowego nie będą mogli się powoływać na krzywdy i gwałcenie konstytucji.

Należałoby: 1) stworzyć warunki dla prędszego urzeczywistnienia reformy, a to przez harmonijne współdziałanie trzech typów parcelacji, państwowej, prywatnej i przez instytucje upoważnione, 2) zapewnić akcji parcelacyjnej planowość, przez utworzenie przy Głównym Urzędzie Ziemskim Rady Parcelacyjnej, przy udziale sił społecznych, 3) uzgodnić z konstytucją przepisy o odszkodowaniu przy wywłaszczeniu, 4) usunąć ze stosunków rolnych stan niepewności, przez szybkie wyznaczenie obszarów, niepodlegających ograniczeniom z tytułu reformy rolnej, 5) usunąć z całego ustawodawstwa, dotyczącego parcelacji, wszelkie zbyteczne formalności, a natomiast obmyśleć szereg ułatwień, sprzyjających prędszemu biegowi akcji parcelacyjnej, 6) przeciwdziałać cenom spekulacyjnym przy parcelacji, przez niezatwierdzanie przez urzędy ziemskie projektów parcelacyjnych, przewidujących ceny zbyt wygórowane.

Zmiany te niewątpliwie przyczyniłyby się do prędkiego urzeczywistnienia słusznych zasad, przyjętych co do reformy rolnej przez Sejm Ustawodawczy.



Jeżeli w ustawodawstwie, dotyczącem reformy rolnej należy pewne rzeczy poprawić, ale sa-

ma zasada jest zdrową i powinna być nietylko utrzymana, ale jaknajprędzej przeprowadzona, to powiedziec tego niepodobna o ustawodawstwie, dotyczącem nieruchomości miejskich. Tu wydane zostały przepisy, potrzebujące rewizji zasadniczej.

Ustawa o lokatorach, wydana dla zażegnania kryzysu mieszkaniowego, jako przepis tymczasowy, istnieje dotychczas w stanie prawie niezmienionym, pomimo, że wszystko wielkim głosem wołało i woła o jej stopniowe modyfikowanie, zgodnie z wymaganiami życia realnego, i przez wzgląd na konserwację tak trudnych dziś do zdobycia siedzib ludzkich.

Domy się wałą, urządzenia wewnętrzne ulegają ruinie, warunki sanitarne grożą katastrofą, a rząd i sejm nie spieszą się z zażegnaniem grożącej klęski. Widocznie w Polsce, aby było dobrze, musi rzeczywiście być wprzód bardzo źle. Z tego tytułu strajk dozorców domowych, jeden ze skutków naszego bezwładu ustawodawczego w sprawie mieszkaniowej, może choć częściowo skłoni nasze czynniki miarodajne do jakiejś decyzji.

Ze względu na stosunek naszej konstytucji do prawa własności, jest ustawa o lokatorach raziącą obrazą prawa; urąga zasadzie własności, nawet pojmowanej jako mandat społeczny; wywłaszcza bez odszkodowania.

Jeszcze gorzej przedstawia się sprawa pod względem jej celowości. Doprowadza do ruiny

domów, pozbawia miasta i skarb państwa dochodów z nieruchomości miejskich, przyczynia się do głodu mieszkaniowego, podsyca spekulację, zmusza do obchodzenia prawa, jednym słowem powoduje same klęski.

Ale pomimo to wszystko istnieje.

Ustawa o ochronie lokatorów, traktowana jest zwykle, jako oręż do walki z kamienioznikami, w rzeczywistości zaś jest to walka nietylko z kamienicznikami, ile z kamienicami. Kamienicznikom może być źle, mogą słusznie być rozgoryczeni, ale kamienicom jest jeszcze gorzej, bo walą się w gruzy.

Mówią, że to jest ochrona lokatorów. Czy tych, co sami zajmując mieszkania za darmo, ciągną pasek z biednych sublokatorów? Czy tych, którym dochody nie pozwalają na opłacanie komornego?

Jeżeli tych ostatnich, to dlaczego właśnie tylko mieszkanie ma być darmowe, dlaczego nie stosuje się ten wzgląd również do opału, światła, ubrania, środków spożywczych? Dlaczego cały ciężar złożony został wyłącznie na kamienice?

Jeżeli, mówią, komorne zostanie podwyższone. wypadnie zaraz podnieść zarobki, a to wywoła nową drożyznę. Ciekawy ten argument daje wspaniały klucz do zwalczania drożyzny. Wystarczy, oprócz ustawy o ochronie lokatorów, wydać jeszcze ustawę o przymusowych cenach na opał, światło, środki spożywcze i t. d. jednym słowem wrócić do dawnej reglamentacji, tylko bez jej umiaru. W ten

sposób moglibyśmy niewątpliwie zaoszczędzić nasze marki, ale tylko przez to, że nie byłoby naco ich wydawać, bo nie byłoby ani węgla, ani światła, ani środków spożywczych, i znaleźlibyśmy się jednym zamachem w środowisku bolszewji.

Gdyby nie konstytucja, byłoby już rzeczą rozumniejszą domy wprost skonfiskować i znacjonalizować, czy zmunicypalizować. Przynajmniej stworzylibyśmy gospodarza, któryby się może zajął temi nieszczęsnymi kamienicami, doprowadził je do porządku i dbał o nie w przyszłości. Ale ten gospodarz od tegoby zaczął, że komorneby znacznie podwyższył.

Jest to zresztą prawo tak niedorzeczne, że wprost rozbraja swą niedorzecznością. Ale być może właśnie dlatego jest mocne i trudne do obalenia.

Zło zaszło tak daleko, że obecnie nawet od razu usuniętem być nie może, i należy tylko stopniowo dążyć do naprawy, przez perjodyczne podnoszenie mnożnika z jednej strony, a stopniowe stawianie kamienicznikom różnych wymagań co do doprowadzenia kamienic do porządku z drugiej. Nie powinny nas przytem przerażać większe wymagania co do zarobków, a stąd wzmaganie się z tego tytułu drożyzny. Inaczej być nie może. Powrót do normalnych stosunków musi liczyć się z czynnikami nie tylko zmniejszającemi drożyznę, ale również z temi, które mogą ją powiększać.

Drożyzna spadać będzie w miarę tego, jak efekt czynników zmniejszających drożyznę będzie

większy od efektu czynników, ją zwiększających. Tak, jak oszczędności państwowe wcale nie wymagają redukcji wszystkich bez wyjątku wydatków. Wręcz przeciwnie, wiele wydatków państwowych (np. na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, na oświatę, na podniesienie wytwórczości i t. p.) musi w miarę potrzeby wzrastać, co nie przeszkadza że przez rozumną politykę skarbową i zaprowadzenie ogólnego ładu i porządku, możemy dochody państwowe podnieść tak wysoko, że wystarczą one również na te podniesione rozchody.

Aby ratować domy, należy komorne narazie tak podnieść, by starczyło przynajmniej na doprowadzenie ich choć do względnego porządku. Następnie co kwartał należałoby mnożnik stopniowo podnosić, do czasu, dopóki nie będzie można całą ustawę znieść zupełnie. Jednocześnie jednak należałoby dopilnować, by potrzebna naprawa domów rzeczywiście była dokonywaną, wprowadzić miejski podatek postępowy w zależności od mniejszego, lub większego, wyzyskania miejsca w lokalach, wreszcie dać możność rządowi przystąpić do budowania własnych gmachów dla urzędów państwowych i zmusić do budowy własnych gmachów banki, większe przedsiębiorstwa, kinoteatry i t. p.

Ale zwlekać z tem wszystkiem nie należy, gdyż każdy dzień zbliża nas ku katastrofie.



Jaskrawym przykładem nieprzemyślanego ustawodawstwa są również te liczne przepisy prawne,

które wydane były w okresie powojennem dla walki z lichwą i spekulacją.

Stworzono do tego specjalny ogromny aparat biurokratyczny, który kosztował setki milionów, ale nie skutkiem pensyj urzędniczych, bo te pokrywały się z „dochodów“ (1) tego osobliwego urzędu, ale naskutek paraliżowania normalnego życia ekonomicznego, bez żadnego, lub prawie żadnego wyniku wobec paskarstwa. Prawdziwi paskarze dawali sobie doskonale radę z tą „walką“, natomiast przygniotła ona całem swym ciężarem budzący się do życia rodzimy handel polski, zatrąła wiele egzystencyj, zabiła wiele poczynañ i utrudniła i bez tego trudne stosunki aprowizacyjne.

Na swoje usprawiedliwienie cała ta akcja poroniona mogłaby wskazać chyba jedynie na momenty psychologiczne t. j. na potrzebę udawania przed bezkrytyczną publicznością, że jednak coś się robi dla zwalczania drożyzny, i że winni będą ukarani. Ale jeżeli stanąć nawet na tym punkcie widzenia, to akcję tę można było obmyśleć o wiele lepiej, dosięgać częściej rzeczywistych paskarzy, a nie znęcać się zwykle nad ludźmi najmniej winnymi, a zwłaszcza nad ludnością wiejską, która tę „walkę“ długo popamięta. Toteż jedną z wielkich zasług p. Wincentego Witosa, gdy stał na czele rządu, było wywalczenie w sejmie zasady wolnego handlu i znaczne zredukowanie Urzędu do walki z lichwą i spekulacją.

Ale chwasty mają to do siebie, że wyrwane i niszczone, znów odrastają. Tak stało się z ową

plagą lichwospekulacyjną. Zaczęto wprowadzać w sposób zupełnie dowolny różne „ceny wytyczne“, i te znów przygniotły całym swym ciężarem biedną ludność wiejską. Nie orientując się w tej nowej gmatwaninie, chłop i baba wiejska stawali się kozłami ofiarnymi zbyt gorliwych, a często bezmyślnych, sług bezpieczeństwa publicznego, a czasem nawet zbyt surowej Temidy.

Jużby jednak był czas wielki zaprzestać zupełnie tego znęcania się nad biedną ludnością, raz jeszcze poddać rewizji dotychczasowe sposoby walki z lichwą i spekulacją i, uznawszy zupełne bankructwo tych sposobów, pomyśleć o innych środkach, bardziej zgodnych ze zdrowym rozsądkiem i dobrem publicznem.



Niczem innem, jak brakiem organu, systematycznie i konsekwentnie przygotowującego projekty ustawodawcze, nie da się również usprawiedliwić tego ogromu niesprawiedliwości, który spłynął na wszystkie warstwy społeczeństwa polskiego z całego szeregu ustaw, w których jest mowa o pieniądzu. Pieniądz ten to marka polska, marka niemiecka, rubel i korona, a więc pieniądz, nie przedstawiający żadnej stałej wartości, ale przeciwnie skaczący, szczególnie w dół, często z zawrotną szybkością.

I oto ten pieniądz ustawodawstwo polskie traktowało dotychczas, z bardzo nielicznymi wyjątkami, jako miernik stały, wtedy, kiedy należało

albo obmyśleć system, mechanicznie regulujący rzeczywistą wartość tego pieniądza, stosownie do jego siły nabywczej, albo poddawać odnośne ustawy co pewien czas odpowiedniej rewizji.

Zaniedbywano jednego i drugiego, a przez to ustawodawstwo polskie stało się jednym z najniesprawiedliwszych ustawodawstw europejskich, słuszenie wywoływało niezadowolenie ogólne, od warstw wyższych do najniższych, i przyczyniło się do zupełnego upadku u nas poszanowania prawa, którego omijanie stało się zwyczajem powszechnym.

I w samej rzeczy. Czy zwrócimy uwagę na którąkolwiek ustawę podatkową, czy na wysokość grzywien, czy na spłatę wierzytelności, czy na szacowanie świadczeń przymusowych i odszkodowań, czy na uposażenie pracowników we wszystkich dziedzinach — wszędzie spotkamy się z tak rażącymi niesprawiedliwościami, że należy wprost podziwiać cierpliwość (czy może raczej boleć nad biernością) naszego społeczeństwa.

Nieuwzględnianie stałego spadku marki polskiej w ustawach podatkowych odbiło się fatalnie na skarbie państwa, jednocześnie zaś najniesprawiedliwiej rozkładało te podatki, przygniatając całym swym ciężarem właśnie ludność uboższą, gdyż w miarę obniżania się wartości marki polskiej, wyższe stawki podatku, czy to spadkowego, czy dochodowego, czy majątkowego, czy od zysków wojennych, stopniowo przeskakiwały z warstw majątniejszych na warstwy coraz uboższe, i w ten sposób ustawy nasze stawały się, wbrew zamiarom

ich autorów, coraz mniej sprawiedliwemi, coraz mniej demokratycznemi, coraz bardziej skierowanemi przeciwko szerokim warstwom ludowym, a w końcu przybierały cechy jakichś trudnych do zrozumienia szykan, klęsk i prześladowań.

Znów zasługą Polskiego Stronnictwa Ludowego jest, że pierwsze uderzyło na trwogę, i zainicjowało radykalną rewizję tych niemożliwych stosunków podatkowych.

Ale któż obliczy te miliardowe szkody, które całe to ustawodawstwo wyświadczyło skarbowi i wszystkim warstwom społeczeństwa?

Tu zwrócić chciałbym raz jeszcze uwagę na jedną sprawę. Chodzi o sprawę ukrywania w ogromnej większości wypadków sprzedaży nieruchomości, zwłaszcza miejskich, właściwej ceny sprzedaży, a to na skutek bezmyślnej naszej ustawy o podatku od zysków wojennych. Ponieważ na mocy tej ustawy, za zysk wojenny mogło być uważane każde przeszacowanie wartości, na skutek gwałtownego spadku marki polskiej, nic dziwnego, że każdy sprzedający obliczał, wieleby taki nieuzasadniony haracz mógł wynosić, i przekonawszy się, że wynosił często ćwierć, albo więcej szacunku, uważał za zgodne ze swoim sumieniem, nieujawnianie właściwej ceny sprzedaży, tem bardziej, że taki proceder dogadzał jego kieszeni. Byłoby więc rzeczą pożądaną, by ustawodawstwo nasze zrobiło z tem porządek, nie tylko co do przyszłości, ale również co do przeszłości, i by wydana została ustawa, któraby tych wszystkich, którzy w przeszłości rze-

czywistych cen sprzedaży nie ujawnili, zwolniła od kary i od stosowania podatku od zysków wojennych o tyle, o ile ujawnią oni rzeczywiste ceny sprzedaży w ciągu np. pół roku. Jednocześnie ustawa ta winnaby na przyszłość zwiększyć karę za nieujawnianie rzeczywistych cen sprzedaży i utrudnić dokonywane na tem tle nadużycia przez wprowadzenie minimalnych szacunków prawnych na nieruchomości dla poboru podatku stemplowego i spadkowego; wreszcie należałoby ustawowo wyznaczyć wysokie nagrody za ujawnianie wszelkich dokonanych już i dokonywanych na niekorzyść skarbu nadużyciach, jak to np. ma zwykle miejsce w stosunku do kontrabandy¹⁾.

Przejdźmy teraz do kar pieniężnych, grzywien i odszkodowań za czyny występne. Mają one na celu z jednej strony odstraszenie od popełniania tych czynów, a z drugiej strony zadośćuczynienie jednostki za doznane krzywdy i straty. Aby więc spełniały swą rolę, muszą być dostosowane do wykroczeń; na tę okoliczność zwraca też pilną uwagę każde ustawodawstwo. Przy spadku pieniądza, w którym kary te są wyznaczone, tracą one stopniowo swe znaczenie; jeżeli spadek ten jest znaczny, przestają być środkiem represji, a w końcu

¹⁾ Podobno w ministerstwie skarbu, po długim okresie kwietyzmu wobec nadużyć, zapanowała dziś druga ostateczność, idąca tak daleko, że umowy zawarte z pogwałceniem ustawy stemplowej, chcianoby uważać za nieważne, przynajmniej co do nieruchomości. Trzeba mieć nadzieję, że Rada Ministrów i Sejm na takie „pomysły” się nie zgodzą.

dają pole do zupełnej bezkarności i do naigrzania się z prawa. Tak było też u nas, a po części, skutkiem niedostatecznych rewizji, jest jeszcze obecnie, z wielką krzywdą dla wymiaru sprawiedliwości i poczucia prawa wśród społeczeństwa.

Nielepiej przedstawia się sprawa wierzytelności i odszkodowań za świadczenia przymusowe. Tu będziemy musieli uznać, że każda spłata i każde odszkodowanie w Polsce połączone były z krzywdą ludzką, przyczem samo zwalanie winy na siłę wyższą, na spadek waluty, nie wystarcza. Ustawodawstwo powinno być funkcją stale czynną, trzymającą rękę na tętnie życia realnego, ze wszelkimi jego zwrotami i niespodziankami. Ustawodawstwo, nieliczące się z biegiem tego życia, nie spełnia swego zadania, i staje się źródłem tych niesprawiedliwości, o których właśnie mówimy.

Wypada tu bliżej zatrzymać się nad sprawą spłaty wierzytelności przedwojennych. Sprawa ta wyjątkowo interesuje naszą publiczność, która nie docenia faktu, że jest ona tylko jednym z epizodów tego bezmiaru niesprawiedliwości, który zalewa nas na tle ruchomości naszej waluty, a nieruchomości naszego ustawodawstwa, tak, że załatwić dziś sprawiedliwie tę jedną sprawę, bez sprawiedliwego załatwienia całej ogromnej reszty, byłoby nową wielką niesprawiedliwością, lekarstwem, gorszem od choroby.

Sprawa ta tem jednak się wyróżnia, że właśnie w niej doczekaliśmy się tak niesłychanego zjawiska, jak próby rewizji ustawy w drodze orze-

cznictwa sądowego. Sąd Najwyższy orzekł, że ustawa o relacji rubla do marki niema zastosowania do spłaty wierzytelności przedwojennych. Tymczasem art. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1920 r., brzmi dosłownie, jak następuje:

„Sumy wszelkich zobowiązań, opiewających na walutę rublową (ruble carskie), oraz ich wszystkie przynależności, niezależnie od terminów płatności, podlegają przerachowaniu na marki polskie według kursu 216 marek za 100 rb.“

Widzimy, że przepis jest do tego stopnia wyraźny i niedwuznaczny, że podobno myślano nawet o pociągnięciu sędziów do odpowiedzialności z art. 675 ustawy karnej. Oczywiście, zamiast uciekania się do takich ostateczności, należałoby raczej dobrze się zastanowić, jak mogło wogóle dojść do takiego wypadku, i co właściwie mogło go spowodować.

Otóż należy sobie przypomnieć, że sprawa spłaty wierzytelności rublowych, wywoływała już oddawna różnicę zdań, że za czasów okupacji rozporządzeniem z dn. 29 czerwca 1918 r. wierzyciele „aż do dalszego rozporządzenia“ zostali zwolnieni od obowiązku przyjmowania rubli, jako spłatę zobowiązań płatniczych, powstałych przed dniem 26 kwietnia 1917 r., że w ten sposób właściciele przedwojennych sum hipotecznych ciągle mogli oczekiwać, że to „dalsze rozporządzenie“ wypadnie na ich korzyść, wreszcie, że po uchwaleniu ustawy z dn. 29 kwietnia 1920 r., agitacja na rzecz jej rewizji była tak silna, że większość wierzycieli

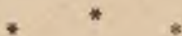
nie chciała dobrowolnie spłaty przyjmować (chyba po kursie kilka razy wyższym od urzędowego), a przymusowe spłaty, skutkiem nieprzychylnego stanowiska sądów, były bardzo utrudnione. Tymczasem marka spadała coraz niżej, i dziś sytuacja wierzycieli jest o wiele gorszą, niż przy wyjściu ustawy.

Otóż mamy tu jaskrawy przykład skutków ustaw źle przemyślanych. W opinii publicznej nie mają one kredytu, w sądach stosowane są chwiejnie, i w rezultacie powstają złudzenia, gorsze od najtwardszej rzeczywistości. A jeżeli inne źle przemyślane i również niesprawiedliwe ustawy nie wywarły tak daleko idących efektów, wynikło to stąd, że te inne ustawy ciężarem swym przygniotły głównie niższe warstwy ludności, zmuszone do milczenia, zaś tu poszkodowanymi były warstwy bądźcobądź zamożniejsze, inteligentniejsze, więksi i mniejsi kapitałści, umiejący interesów swych lepiej dochodzić, przyczem najubożsi z nich dawno już zmuszeni zostali do odebrania w ten lub inny sposób swych kapitałików, a pozostali tylko odporniejsi.

W ten sposób, uznając, że wierzycielom hipotecznym stała się krzywda, ale że niemniejsze krzywdy wyrządziło nasze ustawodawstwo daleko większej liczbie osób, z mocy innych ustaw, niepodobna dziś z całej tej masy pokrzywdzonych wyrwać jedną tylko, najmniej liczną, kategorię, dla niej wprowadzić w nasze stosunki, już bez tego mało uporządkowane, nowe, nie dające się wprost przewidzieć powikłanie, i w końcu narazić się na

przekleństwa tych jeszcze, którzy wierząc naszym ustawom, wierzytelności swe na ich podstawie już odebrali.

W najlepszym więc razie możnaby na dłużników przedwojennych, w razie przymusowej spłaty wierzytelności rublowych, nałożyć podatek (choćby 10 — 20 marek od każdego rubla) na rzecz funduszu, z któregooby można było przyznawać odszkodowania tym z wierzycieli, którzy przez spadek marek zostali zrujnowani.



Kończąc te uwagi o naszym ustawodawstwie, nie możemy nie wyrazić dwóch życzeń pod adresem Komisji Kodyfikacyjnej, jako organu, utworzonego przez sejm ustawodawczy dla opracowania projektów jednolitego ustawodawstwa w dziedzinie prawa cywilnego i karnego. Pierwsze życzenie, to możliwe przyspieszenie prac Komisji, drugie to możliwie najszersze uwzględnienie w projektach obecnej ewolucji społecznej i kulturalnej.

Pod tym ostatnim względem pierwszy, dotąd jedyny projekt Komisji Kodyfikacyjnej, a mianowicie jej projekt o zmianie przepisów obowiązujących w b. Kongresówce w stosunku do praw kobiet zamężnych, nie może nie budzić jaknajdalej idących obaw i zastrzeżeń co do dalszych jej projektów.

W chwili, gdy tworzy się nowa Polska, gdy bez sprzeciwu u czyjejkolwiek strony, kobieta używała w dziedzinie politycznej zupełne równouprawnienie, należy przyznać, że ustawa z dn. 1 lipca

1921 r., potwierdzająca szereg przepisów, ograniczających ją w dziedzinie prawa cywilnego, jest rażącym dysonansem. Uchwalenie tej ustawy stało się możliwe tylko dzięki powadze Komisji Kodyfikacyjnej.

Miejmy nadzieję, że następne projekty będą bardziej dostosowane do potrzeb państwa nowoczesnego, którem chce być Polska odrodzona, i że ustawa z dn. 1 lipca 1921 r. z inicjatywy samej Komisji Kodyfikacyjnej, będzie jaknajprędzej zmieniona.

IV

Władza wykonawcza. — Obecna organizacja. — Zadania przyszłości. — Obecny stan naszej skarbowości. — Stosunek do Kresów Wschodnich.

Organizacja urzędów władzy wykonawczej posunęła się u nas już znacznie naprzód. Nieład, cechujący dawniej wszystkie dykasterje, oraz tworzenie coraz nowych urzędów i stanowisk bez planu, ale w miarę powstawania pomysłów i zgłaszania się kandydatów na posady, na szczęście należą do przeszłości.

Znikła również podstawa do ciągłego rozrastania się aparatu biurokratycznego, powojenna gorączka etatyczna. Przystąpiono do redukcji urzędów i urzędników, kierując się zresztą jednostronnie względami oszczędnościowymi.

Pozostaje jednak jeszcze bardzo wiele do zrobienia. W domu prowizorycznym, któryśmy wybudowali, możemy już mieszkać, ale musimy przygotowywać plany i materiały na dom stały, w którymby wszystkie nasze potrzeby zostały przewidziane i uwzględnione, i w którymbyśmy mogli całkowicie oddać się pracy nad zrównaniem się

z innemi narodami pod względem politycznym, ekonomicznym i kulturalnym.

Z tego pierwszego okresu budownictwa naszego aparatu państwowego wychodzimy w każdym razie z jednym dorobkiem nieocenionym. Jest nim — doświadczenie. Doświadczenia tego zmarnować nie wolno, i przyświecać ono nam musi przy tworzeniu dalszego planu postępowania.

Wskazywaliśmy już w obecnych naszych rozważaniach, jak również w uwagach, ogłoszonych poprzednio ¹⁾ na główne braki naszej administracji i na te środki zaradcze, bez których zło nie da się usunąć.

Wskazywaliśmy na panowanie przesadnego biurokratyzmu i bezdusznej formalistyki, niezłatwianie spraw, ale kawałków, przerzucanie ich od urzędnika do urzędnika, bez względu na czas i interes petentów, na brak planowości w poczynaniach, nieliczenie się z całokształtem zadań państwowych i niedostateczną praworządność od dołu do góry. Środki zaradcze byłyby następujące: skorygowanie wzajemnego stosunku między władzą wykonawczą a ustawodawczą, wzmocnienie Rady Ministrów przez powołanie paru ministrów bez teki, ograniczenie Rady Ministrów tylko do ogólnego kierunku działalności rządu, z pozostawieniem ministrom większej samodzielności w zarządzaniu resortami, zredukowanie urzędów i liczby urzędników nietylko pod kątem widzenia oszczędności, ile

¹⁾ „Początki Polski Ludowej”, 1921 r.

w miarę rzeczywistej potrzeby, natomiast niezałatwianie pieniędzy na rzeczy konieczne, a w tej liczbie na lepsze uposażenie urzędników, usuwanie urzędników zbytecznych i nieodpowiednich, rozumiejąc pod nieodpowiednimi również tych, którzy załatwiają sprawy zbyt biurokratycznie, decentralizacja i dekoncentracja administracji, jaknajprędze dopuszczenie w urzędach współudziału elementu obywatelskiego, wreszcie utworzenie sądownictwa administracyjnego, ze złączeniem Najwyższego Trybunału Administracyjnego z Radą Stanu, która ma być utworzona dla opracowywania, systematyzowania i dopilnowywania przepisów prawa publicznego.

Dopiero w razie wykonania całego tego planu w całości (a nie tylko w części) administracja nasza nabierze sprawności, a przez lepsze zaspakajanie potrzeb ludności i współudział elementu obywatelskiego, zrośnie się organicznie ze społeczeństwem.

* *

Szczupłość miejsca nie pozwala nam na zajęcie się tu przeglądem obecnego stanu powojennego naszych urzędów. Ograniczymy się więc, tak exempli modo, jak też ze względu na ich znaczenie pierwszorzędne, tylko do dwóch dziedzin: naszego skarbu i naszej działalności na Kresach Wschodnich.

W chwilach gwałtownego spadania marki polskiej, podałem był do p. prezydenta ministrów 9 i 26 września 1921 r. dwa memorjały, dowodzące konieczności utworzenia przy Prezydjum Rady Mi-

nistrów Rady Finansowej, przy udziale sił społecznych, oraz kilku rzeczoznawców zagranicznych. Rada ta miała, na tle ogólnej sanacji naszego życia państwowego, ustalić program finansowy, rozpatrzyć projekty daniny i nowych podatków, oraz budżet, i zająć się stabilizacją naszej waluty. Miała być utworzona nie przy ministrze skarbu, lecz przy Prezydjum Rady Ministrów dlatego, że ustalenie programu finansowego nie jest u nas, w chwili obecnej, sprawą wyłącznie fiskalną, ale dotyczy całokształtu spraw państwa, będącego w stanie organizacji; skutkiem tego zależy od „ogólnego kierunku działalności rządu“, co, stosownie do art. 56 konstytucji, stanowi właśnie główne zadanie Rady Ministrów. Następnie chodziło o powołanie do tej Rady Finansowej w najszerszym zakresie elementu obywatelskiego, oraz, jako rzeczoznawców, kilku finansistów zagranicznych, cieszących się zaufaniem w Anglii, Francji, Stanach Zjednoczonych i krajach neutralnych, a to w celu zapewnienia naszej polityce finansowej wydatnego poparcia kapitałów i rządów zagranicznych.

Projekt powyższy spotkał się z innemi projektami również utworzenia Rady Finansowej, ale zupełnie odmiennego charakteru. Zarysowały się dwie krańcowości. Jeden projekt dążył do utworzenia Rady Finansowej, jako zupełnie samodzielnego organu, z upoważnieniami uatawodawczemi, na wzór utworzonej w r. 1920 Rady Obrony Państwa. Drugi projekt, wręcz przeciwnie, nie chciał w niczem „krępować“ nowego ministra skarbu i chciał wi-

dzieć w Radzie Finansowej jego organ przybo-
czny.

Skończyło się na ostatnim projekcie. Rada Finansowa została utworzona przy ministrze skarbu, złożona ze szczupłego grona osób, z pominięciem wielu wybitnych sił krajowych, oraz rzeczoznawców zagranicznych. Jak dotychczas Rada zwoływana bywa bardzo rzadko, od wypadku po wypadku, i pozbawiona jest właściwie wszelkiego znaczenia.

Po pięciu niefortunnnych próbach rządów osobistych w naszym ministerstwie skarbu, rządów, które doprowadziły nas nad kraj przepaści, zgodnie z cechującą nas logiką, zdecydowaliśmy się pozo-
stawić wszystko podawnemu i zrobić jeszcze nową, szóstą, próbę.

Nowością jednak miała być — sama osoba ministra, człowieka wyjątkowo silnej ręki. Dowiódł tego w samym początku. Stuknął w stół, zagroził trzema żelaznymi narzędziami tortury (śrubą, nożycami i miotłą) w końcu przybrał względem Sejmu ton „górnym” — i tem tak zaimponował jego większości, że, w sposób niesłychany w dziejach nowoczesnego parlamentaryzmu, został proklamowany dyktatorem skarbowym, bez którego ani Sejm nie może uchwalić żadnego wydatku, ani żaden minister przyjąć najniższego urzędnika.

Że coś podobnego zdarzyć się mogło w w. XX, zapewne niezbyt pochwlebie świadczy o naszym parlamentaryzmie, demokratyzmie i republikanizmie, ale natomiast dowodzi innej rzeczy, nad wyraz po-

cieszącej, a mianowicie, że w sobkostwie względem naszego skarbu nastąpił wreszcie przełom, skrucha, kajanie się, chęć poprawy, jednym słowem taka psychika społeczeństwa, przy której dopiero można śmiało i skutecznie budować trwałe gmachy dla naszej skarbowości.

Bo też w Polsce, jak wiemy, aby było dobrze, musi być wprzód bardzo źle. Poprawę więc naszej waluty musiał koniecznie poprzedzić rujnujący krach walutowy. Mieliliśmy go właśnie w końcu września 1921 r., kiedy za dolar amerykański płacono już 7000 marek polskich.

Warunki, wśród których dr. Michalski powołany został do zarządu naszej skarbowości, były tak pomyślne, że nie dadzą się, nawet w przybliżeniu, porównać z tą ciężką atmosferą, w której musieli pracować jego poprzednicy. Rozstrzygnięcie sprawy górnośląskiej, już samo przez się, nie mogło nie oddziaływać dobroczynnie na naszą walutę.

A jednak, nieutworzenie Rady Finansowej przy Prezydjum Rady Ministrów, z należytem wykorzystaniem współudziału społeczeństwa, oraz rzeczoznawców zagranicznych, srodze się zemściło, i wyniki tak wspaniale zapowiadającej się sanacji naszej skarbowości nie są takimi, jakimi być mogły. Z przyczyny bardzo prostej—gdyż sanacja naszej skarbowości nie jest zagadnieniem samego zarządu skarbowego, ale zagadnieniem ogólnopanstwowem, nie może więc być załatwiona przez samego ministra skarbu, choćby ten był najzdolniejszym finansistą i człowiekiem najtwardszej ręki, chyba,

że byłby jednocześnie wyjątkowym mężem stanu, obejmującym wszystkie bez wyjątku dziedziny życia publicznego.

Ale właśnie taki mąż stanu nie odsuwałby od współpracy sejmu, rządu i społeczeństwa, lecz wręcz przeciwnie w najszerszym zakresie z niej korzystał. W ten sposób uchroniłby się od jednostronności, od szeregu pomyłek i zaniedbań.

Właśnie we wrześniu 1921 r., dr. Michalski umieścił był w miesięczniku „Wiek XX” artykuł o organizacji ministerstwa skarbu, w którym, nie będąc jeszcze u władzy, dowodził niemożliwości dla jednego człowieka opanowania całego ogromu zadań naszej skarbowości, i w tym celu uważał za rzecz konieczną podzielenie zarządu skarbowego na trzy oddzielne ministerstwa: finansów, skarbu i oszczędności państwowych. Proponował również utworzenie przy każdym z nich Rady przybocznej, złożonej z najlepszych teoretyków i praktyków w dotyczącej dziedzinie. „Ambicja zresztą szlachetna i godziwa jednostki” — cytujemy dosłownie — „obejmującej portfel skarbu, mierzącej siły na zamiary, czy też niedocnienie olbrzymiego kręgu zadań i obowiązków, połączonych z resortem skarbu — nie wystarcza, i po dłuższym lub krótszym czasie następuje z matematyczną pewnością i koniecznością bądź wyczerpanie fizyczne, bądź też w najlepszym razie spełnienie ledwo małej części zadań; całość ich jednak jest dalej chora i nie-domaga, wskutek czego o prawdziwej naprawie obecnego stanu rzeczy, w obecnych warunkach,

przy obecnym ustroju ministerstwa skarbu, mowy być nie może. Podkreślam i powtarzam, nie z winy ludzi, ale z winy systemu, który musi być i będzie (o tem przekonany jestem głęboko) u nas prędzej, czy później, zmieniony. System obecny, jednoosobowe ministerstwo skarbu dla całości zadań, łamie i zużywa ludzi po kolei szybko, pewnie i bezcelowo. Idzie się z wiarą wielką i fantazją, po trzech miesiącach następuje przemęczenie i niezadowolenie z wyników pracy, po kilku dalszych — ustępuje się z zawodem i goryczą w sercu, bo potęga życia, to jest istoty rzeczy i okoliczności, z nią związanych, jest silniejszą zawsze od człowieka. Jednego złamie prędzej, drugiego później, ale złamie zawsze. Hymny pochwalne milkną coraz bardziej, im dłużej piastuje się urząd. Tak było zawsze dotąd. Wątpię, czy zasadniczej zmianie może ulec w przyszłości. Powtarzam — nie z winy człowieka".

Oczywiście nie chodzi o winę. Chodzi o rzecz stokroć ważniejszą — o przyszłość naszego państwa. Bo jeżeli niema sporu co do tego, że jeden człowiek nie jest w stanie sam uzdrowić naszej skarbowości, a tymczasem dr. Michalski, nietylko nie zażądał od powolnego mu sejmu ulżenia mu ciężaru, ale, wręcz przeciwnie, zażądał jeszcze dodania mu nowego ciężaru, przez powierzenie dyktatury nad innemi resortami, utworzona zaś przez niego Rada Finansowa jest właściwie niczem — to niepodobna nie zadzwonić na alarm, nie zapytać, co się zmieniło od września 1921 r., i nie uznać,

że mówiąc słowami (jak wyżej) samego ministra skarbu, „całość jest nadal chora i niedomaga, wskutek czego o prawdziwej naprawie obecnego stanu rzeczy, w obecnych warunkach, przy obecnym ustroju ministerstwa, mowy być nie może”.

Cóż się zmieniło? Zwłaszcza, że już we wrześniu sprawa daniny i potrzeba podniesienia podatków były przesądzone, i nietylko w sferach kierowniczych, ale nawet, co ważniejsze, w świadomości całego ogółu.

Pozostał system biurokratyczny, od początku panoszący się w naszym zarządzie skarbu. Pozostali ludzie, co układali i wprowadzali wszystkie skomplikowane smutnej pamięci przepisy o podatkach dochodowym i majątkowym. Pozostał ogrom niezłatwionej, lub źle załatwionej, pracy ściśle skarbowej. Pozostał wreszcie całokształt spraw już nieskarbowych, ale bez których załatwienia, sanacja naszej skarbowości jest rzeczą niemożliwą.

Zmienił się tylko kierownik. Przyszedł człowiek zdolny, mocny, z szlachetną ambicją dokonania wielkiej rzeczy. Ale właśnie ten sam człowiek, niemal w przededniu objęcia stanowiska, wyraźnie zaznaczył, że bez zmiany systemu, sama zmiana kierownictwa trwale nie pomoże.

Do sejmu złożony został projekt daniny. Pomimo ostrej dyrektywy nowego kierownika, by oddać projekty, wychodzące z ministerstwa Skarbu, były inne, niż poprzednio, a więc nieskomplikowane co do treści i formy, łatwo wykonalne i dla wszystkich zrozumiałe, projekt ten posiadał wszel-

kie cechy pośpiesznej roboty biurokratycznej. Nabiedziła się też z nim dosyć Komisja Skarbowo-budżetowa Sejmu, by jako tako go poprawić i z życiem uzgodnić.

Danina się ściąga. Podatki się podnoszą (choć do ostatniej chwili opłata stemplowa od podań wynosiła 10 marek, a od czeku nawet 10 fenigów). Śruba podatkowa się naciska. Ale to są rzeczy przesądzone już od września 1921 r. Co dalej?

Dalej, widzimy jakąś mechaniczną akcję oszczędnościową, nie rozróżniającą nawet konieczności państwowych od rzeczy zbytecznych. Widzimy wtrącanie się do wszystkich dziedzin życia publicznego, ale pod kątem widzenia czystego fiskalizmu. Widzimy duży nakład pracy fachowej, ale ściśle biurokratycznej. Natomiast nie widzimy zrozumienia dla wielu dziedzin, potrzebujących uzdrowienia, nie widzimy objęcia całokształtu potrzeb naszego życia państwowego, nie widzimy współdziałania ze społeczeństwem.

Akcja oszczędnościowa, godna prawdziwego męża stanu, nie będzie się skupiała na drobiazgach; natomiast doszukiwać się będzie właściwych źródeł marnotrawstwa państwowego. Zadaniem jej nie będzie sama negacja (kasowanie, niepozwalanie), ale w jeszcze większym stopniu będzie budowanie i tworzenie; zaoszczędzanie na rzeczach niepotrzebnych, by mieć na rzeczy konieczne. Tak oszczędzał we Francji Colbert, tak rozumiał politykę skarbową Lubecki.

Aby wiedzieć, jak prowadzić akcję oszczędno-

ściową, trzeba mieć horyzont o skali państwowej, sprawy tej nie oddawać w ręce choćby najsprawniejszych biurokratów i nie ograniczać się nawet do samych finansistów. Potrzebny jest współdział znawców wszystkich dziedzin życia państwowego, i dopiero w takich warunkach akcja oszczędnościowa zaważy na szali naszej skarbowości.

Gdyby Rada Finansowa utworzona była, jak należy, gdyby powołano do niej przedstawicieli wszystkich dziedzin życia publicznego, gdyby poddano jej rozważaniu całokształt naszych niedomagań, widnokrąg znacznieby się rozszerzył, zyskalibyśmy perspektywę, w której szczegóły nie zaciemniałyby całości, i możnaby było przystąpić do głębszej sanacji stosunków, wpływających na stan naszej skarbowości. Zostałoby wyjaśnione, że zamiast uderzać na reformę rolną i 8-godzinny dzień pracy, należy przede wszystkim przeprowadzić radykalną rewizję naszej administracji, wymieść „żelazną miotłą” zaśmiecający ją biurokratyzm i formalizm, uprościć funkcjonowanie całego aparatu państwowego, a wzmocnić to wszystko, co jest koniecznością dla naszego bytu i rozwoju.

A temi koniecznościami są: bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, a więc pogotowie zbrojne, zwłaszcza techniczne (amunicja, ekwipunek, samoloty, samochody!) obrona przeciwko bandytyzmowi i kontrabandzie, lepsze wyposażenie o połowę zmniejszonej (przez zmniejszenie formalizmu) liczby urzędników, poprawa środków komunikacyjnych, oświata, wreszcie szereg zarządzeń natury ustawodawczej,

co do których nie należy się bać sejmu, lecz zwracać się doń z zaufaniem w jego dobrą wolę i patriotyzm. Czyż był bowiem wypadek, by ten sejm ustawodawczy, na który tyle rzucano kamieni, odmówił czego ministrowi skarbu, gdy ten przychodził z wnioskiem, mającym na celu konieczności państwowe? Gdyby nawet zażądał rewizji pewnych przepisów, związanych z reformą rolną, czy ze zdobyczami klasy robotniczej, nawet wtedy mógłby liczyć na posłuch sejmu, o ileby oczywiście jego wnioski miały na celu tylko poprawę tych przepisów, a nie uszczuplenie samych reform.

Dziś minister skarbu robi różne oszczędności, które srodze na nas zemścić się mogą. W dziedzinie bezpieczeństwa, bywa często twardy, jakby chodziło o rzeczy zbyteczne; w dziedzinie urzędów skreśla mechanicznie wydatki, często najpotrzebniejsze, nie wchodząc w istotę rzeczy, a przez to pozostawiając jednocześnie wiele z tego, co właśnie należałoby usunąć; w dziedzinie lepszego opracowywania projektów ustawodawczych i usystematyzowania ustawodawstwa obowiązującego, żałuje pieniędzy, np. na wzmocnienie odnośnych sił przy Prezydjum Rady Ministrów, choć sam u siebie, w ministerstwie skarbu, podobno organizuje własną komisję kodyfikacyjną (co zresztą zapowiedział w omówionym artykule w „Wieku XX”), a to wbrew zasadzie, że kodyfikacja powinna być scentralizowana; we wszystkich zaś tych sprawach kieruje się zdaniem własnej, czysto biurokratycznej, komisji oszczędnościowej.

W sprawie stabilizacji waluty, p. minister skarbu zapewne zdąży już do posunięć stanowczych, do dewaluacji marki polskiej, zgodnie z jej siłą nabywczą, i do stworzenia banku emisyjnego. Ale ta sprawa wagi pierwszorzędnej również traktowana jest w sposób, nie wzbudzający zaufania, bo czysto biurokratyczny, bez dostatecznego współudziału sejmu, rządu i społeczeństwa, tak, że trudno opędzić się trosce, czy też sprawa ta zostanie załatwiona w sposób dla nas najkorzystniejszy, bez popełniania nowych błędów, których później naprawić już będzie niepodobna.

Zdaję sobie w pełni sprawę, że w tym sumarycznym obrazie dzisiejszego stanu naszego zarządu skarbowego brak wielu szczegółów, a w ich liczbie takich, które przemawiają na korzyść obecnego jego kierownika. Szczupłość miejsca nie pozwala mi luki tej uzupełnić. Stwierdzam tylko, że właśnie uznając wielkie zalety obecnego ministra skarbu i będąc z uznaniem dla jego stanowczości, energii i szlachetnej ambicji dokonania wielkich rzeczy, tem bardziej należy żałować, że misję swą sprawuje jednostronnie i biurokratycznie, nie licząc się z trudnościami, na które sam poprzednio wskazywał, jak też z potrzebą ogólnej poprawy naszego życia państwowego, i w ten sposób może łatwo ostatecznej sanacji naszej skarbowości nie przeprowadzić.

Jeżeli z naszą skarbowością nie jest jeszcze zupełnie dobrze, w innych zaś dziedzinach panują stosunki, wymagające rychłej naprawy, to już najgorzej dzieje się z naszymi Kresami Wschodnimi. Mógłby się ktoś nawet zapytać, po co właściwie zatrzymaliśmy je przy sobie, kiedy nie chcemy się nimi zajmować, lub też czynimy wszystko, by je do Polski zniechęcić.

W 1919 r. i w pierwszej połowie 1920 roku działały na Kresach Wschodnich dwa zarządy cywilne, zależne od naczelnego dowództwa: Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich i Zarząd Cywilny Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego. Miały one swoje braki, ale bądźco bądź zaprowadziły za ziemiach kresowych pewien ład i porządek, do którego ludność miejscowa zaczęła przywykać. Tak trwało jednak tylko do inwazji bolszewickiej. Pod naporem tej inwazji, urzędy uległy ewakuacji, a rząd nasz, nie wierząc wówczas w utrzymanie Kresów, nakazał ich likwidację.

Tymczasem horyzont się rozjaśnił, wojska nasze znów zajęły opuszczone obszary, ewakuowane urzędy, odpowiednio zreorganizowane, mogły powrócić.

Ale czego nie zdążył dokonać bolszewik, tego dokonaliśmy my sami. Rząd, ze względów, które czekają na wyjaśnienie, postanowił zniszczyć do szczytu całą dotychczasową organizację na Kresach, i stworzył, niewiedomo na co i poco, nowe prowizorium. Nowy ten twór otrzymał dzwieczną nazwę Zarządu Terenów Przysfrontowych i Etapo-

wych, wydano nowe przepisy organizacyjne i zaczęto wydawać nowy Dziennik Urzędowy.

Na urzędy starano się nie przyjmować dawnych pracowników, a gdy to się okazało niemożliwym, przestrzegano, by przynajmniej nikt nie wracał na dawne miejsce. Nie zdawano sobie przytem sprawy, jak niekorzystnie musiało to wpłynąć na ciągłość pracy urzędów i jak fatalne musiało zrobić wrażenie na ludności miejscowej, przekonując ją o nietrwałości rządów polskich.

Niepodobna tu wyliczać wszystkich pożałowania godnych skutków takiego postępowania. Należy tylko stwierdzić, że w ten sposób zmarnowano ogromny nakład pracy polskiej na Kresach, zaprowadzono tam nowy nieład i rozprzężenie, obniżono prestige rządów polskich i wyrzucono bez żadnej potrzeby setki milionów.

A gdy to się wszystko stało — znów skasowano tylko co zaprowadzoną organizację, cały Zarząd Terenów Przyfrontowych i Etapowych (istniał zaledwie 3 miesiące) poddano likwidacji, i nareszcie zaczęto wprowadzać normalną organizację urzędów Rzeczypospolitej.

Zdawało się, że już tym razem poświęcimy sprawom Kresów Wschodnich dostatecznie czasu i uwagi, i że odtąd potoczą się one torem właściwym. Nadzieja ta opierała się na tem, że na mocy umowy o rozejmie, a później o pokoju z bolszewikami, nasza granica wschodnia została ustalona, i że odtąd Kresy Wschodnie musiały być traktowane, jako prawdziwe nasze przedmurze, przed-

murze przed niebezpieczeństwem, grożącym nam od wschodu.

Nadzieja ta zawiodła.

Przedewszystkiem kilka słów o ustawie z dn. 4 lutego 1921 r. „o unormowaniu stanu prawnopolitycznego na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminarynym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12-go października 1920 r. („Dziennik Ustaw № 16 r. 1921, poz. 93).

Dowiedziawszy się o projekcie tej ustawy, Związek Polaków Ziemi Wołyńskiej zwrócił uwagę władz na niewłaściwość użytego w niej terminu „ziem przyłączonych“ i na niebezpieczeństwo stąd wypływające. Wobec tego przedstawienia, wprawdzie zmodyfikowano ten termin w tekście ustawy, zapomniano jednak to uczynić tak w nagłówku, jak w załączniku. Przez to niedopatrzenie, liczne odłamy ustawy i rozporządzenia, dotyczące Kresów Wschodnich, stale powołują się na to ich „przyłączenie“ na mocy traktatu z bolszewikami, stwarzając przez to atuty dla przyszłej rewindykacji od nas tych ziem, przynależnych przecież do Polski nie na mocy umowy z bolszewikami, ale na mocy odwiecznych praw, sięgających jeszcze wieku XIV; traktat zaś, zawarty z bolszewikami, ustalał tylko granicę, pozostawiając po stronie rosyjskiej (białoruskiej i ukraińskiej) ogromne obszary, do których Polska miała również prawa nieprzedawione.

Drugą pomyłkę, którą popełniono w powyższej ustawie, jest to, że przy wyliczaniu powiatów

zapomniano zupełnie o powiecie Brasławskim, który w ten sposób zawisł w powietrzu. Pomyłki tej nie tylko nie poprawiono, ale dorzucono do niej podobną, bo gdy granica nasza, na mocy pokoju Ryskiego z dn. 18 marca 1921 r. przesunęła się nieco na wschód, w porównaniu do granicy pokoju preliminaryjnego z dnia 12 października 1920 r., nie wydano dotychczas koniecznej ustawy uzupełniającej, bez której cały szereg ustaw właściwie nie obowiązuje dziś w powiecie Ostrońskim na Wołyniu ¹⁾).

Nie poprawiono również dotychczas jeszcze jednego niedopatrzenia, popełnionego w ustawie z dn. 4 lutego 1921 r. Artykuł 7 tej ustawy postanawia, że w województwach wschodnich mają obowiązywać te ustawy Rzeczypospolitej Polskiej, które zostaną ogłoszone w Dzienniku Ustaw od dnia ogłoszenia ustawy z d. 4 lutego 1921 r. t. j. od 19 lutego 1921 r. Zapomniano, że już poprzednio ogłoszone były w Dzienniku Ustaw dwie ustawy, dotyczące województw wschodnich, a mianowicie ustawy o przejęciu na własność państwa ziemi w niektórych powiatach Rzeczypospolitej i o nadaniu ziemi żołnierzom. Należało więc dodać, że ustawy te, chociaż ogłoszone wcześniej, mają również obowiązywać. Zaniedbanie to podważa zasadę ścisłego przestrzegania prawa i może być w przyszłości powodem różnych niespodzianek sądowych, daleko bardziej uzasadnionych, niż np. głośny wy-

¹⁾ Bliższe szczegóły w załączniku № 2.

rok Sądu Najwyższego w sprawie spłaty wierzytelności przedwojennych.

Na mocy art. 6 ustawy z dn. 4 lutego 1921 r., rozciągnięcie na ziemie Wschodnie mocy ustaw i rozporządzeń, obowiązujących w innych dzielnicach Rzeczypospolitej, uzależnione zostało od Rady Ministrów. Bez takiego rozciągnięcia, mają na ziemiach Wschodnich obowiązywać dotychczasowe przepisy prawne.

W memorjale, podanym jeszcze 16 listopada 1920 r., piszący te słowa zwrócił był uwagę poszczególnych ministerstw na te pewne ustawy, które należało jaknajprędzej rozciągnąć na ziemie Wschodnie, i na te prawa miejscowe, które należało uchylić. Jednocześnie memorjał wskazywał na potrzebę utworzenia międzyministerjalnej komisji dla województw wschodnich, z udziałem rzeczoznawców z tych województw, dla opracowania potrzebnych projektów. Dopiero taka komisja usunęłaby potrzebę powołania oddzielnego ministra dla Kresów Wschodnich, na wzór ministra dla b. dzielnic pruskiej, i zapewniłaby szybkie i planowe przeprowadzenie potrzebnych w tej dziedzinie zarządzeń. Nic podobnego nie uczyniono, a gdy na mocy ustawy z dn. 4 lutego 1921 r. rozciąganie ustaw na Kresy Wschodnie przekazano Radzie Ministrów, ta ograniczyła się do rozpatrywania wniosków poszczególnych ministrów, a ci nie spieszyli się wcale z temi wnioskami, wprowadzając tymczasem różne rozporządzenia na Kresach na własną rękę. W ten sposób cała akcja urzędzenia

Kresów Wschodnich została rozproszkowaną, pozbawioną wszelkiego planu i systemu i zdaną na łaskę różnych referentów ministerjalnych. Społeczeństwo zaś miejscowe, pozbawione przedstawicielstwa w Sejmie, nie miało możliwości wpływania na kształtowanie się stosunków na Kresach i tylko załamywało ręce, przypatrując się temu, co się dzieje.

Pozwolę sobie przytoczyć choć kilka przykładów tego naszego stosunku do województw wschodnich.

Ministerstwo Robót Publicznych nie spieszyło się z wnioskiem do Rady Ministrów o rozciągnięcie na Kresy Wschodnie mocy obowiązującej ustaw i przepisów o zaopatrywaniu ludności w drzewo, ale zaczęło je stosować na własną rękę. Wywołało to ogromne zamieszanie i skargi; właściciele lasów, zasłaniając się nierozciągnięciem ustaw, odnawiali kontygentów; urzędy za karę zatrzymywały eksploatację lasów; najgorzej zaś na tem wszystkim wychodziła ludność, potrzebująca pomocy, o ile nie chciała dopuszczać się samowoli i nielegalnego wyrębu drzewa. Dopiero, naskutek skarg, Ministerstwo Robót Publicznych zwróciło się z odpowiednim wnioskiem do Rady Ministrów, ale z ogłoszeniem rozporządzenia Rady Ministrów również nie spieszono. Odnośna uchwała Rady Ministrów zapadła 28 kwietnia, a ogłoszoną została dopiero 4 czerwca 1921 r.

Drugi przykład. Jaką wartość posiadają czasem projekty, sporządzane przez przygodnych re-

ferentów, można się przekonać z dwóch rozporządzeń Rady Ministrów, z dn. 25 lutego i 7 marca 1921 r., wydrukowanych w №№ 29 i 30 Dziennika Ustaw, pozycje 166 i 178. Autor pierwszego rozporządzenia zaprowadzał w województwach wschodnich w r. 1921 hipoteki, a autor drugiego zalecał posyłać zawiadomienia nie do hipotek, ale do starszych notariuszów. Obaj zaś nie wiedzieli o tem, że hipoteki zostały zaprowadzone na Kresach Wschodnich już na dwa lata przedtem t. j. w r. 1919, a w r. 1920 zostały zmodyfikowane, przyczem skasowano urząd starszego notariusza i równoległe do urzędu pisarza hipotecznego, utworzono urząd „zastępcy starszego notariusza”. Nowele z r. 1920 wydał jedną b. Naczelnny Komisarz Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego, a drugą Minister Spraw Wewnętrznych, jako zwierzchnik b. Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych. Autor projektu pierwszego rozporządzenia Rady Ministrów wiedział o noweli b. Komisarza Naczelnego, ale widocznie przypuszczał, że nie weszła w życie; natomiast nie wiedział zupełnie o noweli ministra spraw wewnętrznych, chociaż ta ogłoszona była w Dzienniku Urzędowym Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych w № 3 poz. 20, i również weszła w życie. Otóż na skutek tych wszystkich niewiadomości, wytworzyła się sytuacja taka, że Rada Ministrów bezwiednie zaprowadziła na ziemiach wschodnich hipotekę znów jakby inną, niż ta, która już istniała, bo z pominięciem noweli ministra spraw wewnętrznych. Wywołało to na Kresach Wschodnich

ogromną konsternację i zamieszanie. Gdy wkrótce błąd zauważono, należało go przynajmniej poprawić, tymczasem zwlekano z tem całych dziesięć miesięcy, w trakcie których wydziały hipoteczne na Kresach Wschodnich stosowały dalej nowelę ministra spraw wewnętrznych, ściśle mówiąc nieprawnie, i dopiero w N. 10 Dziennika Ustaw z r. 1922 ogłoszono odpowiednie sprostowanie, przyczem jednak zredagowano je nie jako sprostowanie, lecz jako uzupełnienie, które obowiązuje dopiero od dnia ogłoszenia (a akty poprzednie?).

Tu należy dodać, że rozporządzenia te Rady Ministrów wydane zostały na mocy art. 6 ustawy z dn. 4 lutego. Tymczasem artykuł ten upoważnia Radę Ministrów do zmiany przepisów prawnych, obowiązujących na Kresach Wschodnich, tylko w razie rozciągnięcia na Kresy ustaw i rozporządzeń, obowiązujących w innych dzielnicach Polski—tu zaś Rada Ministrów zaprowadziła pewne zmiany, bez rozciągania takich ustaw, czy rozporządzeń, a więc wbrew powyższemu artykułowi.

Ale przykłady te są oczywiście drobiazgiem wśród powszechnej anarchji, cechującej cały stosunek naszych władz centralnych do Kresów Wschodnich, a wynikłej wskutek nieutworzenia organu, któryby sprawami temi się zajmował. Takim organem mogła być Komisja dla Kresów Wschodnich, o której wspominaliśmy, a która, obdarzona prawem inicjatywy, przygotowałaby odrazu wszystkie potrzebne wnioski i projekty, przez co nie doszłoby

do tego smutnego stanu, który zapanował na tych kresach.

Nie mogąc na tem miejscu dłużej zatrzymywać się nad temi stosunkami, pozwolę sobie jednak zwrócić uwagę na parę spraw, nie cierpiących zwłoki.

Przedewszystkiem należałoby jaknajprędzej przygotować projekt ustawy o skasowaniu przepisów prawnych, dotyczących t. zw. majątków rodowych.

Podług przepisów prawa cywilnego b. cesarstwa rosyjskiego, każdy majątek, przechodzący w drodze spadku beztestamentowego, lub też na mocy testamentu, ale do osób tego samego rodu, staje się majątkiem „rodowym” i, jako taki, podlega różnym ograniczeniom; mianowicie właściciel nie ma prawa takim majątkiem rozporządzać w drodze testamentu, w razie zaś sprzedaży, służy krewnym w ciągu trzech lat prawo odkupu, z obowiązkiem zwrotu nabywcy ceny sprzedaży (art. 1346—1377 X t. 1 cz. Zbioru Praw rosyjsk.).

B. Zarząd Cywilny Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego uchylił, w zastosowaniu do kilku powiatów wołyńskich, część tych ograniczeń. Poza tem ograniczenia te obowiązują dotychczas na Kresach Wschodnich, włączając w nie sześć powiatów województwa białostockiego.

Jaknajprędze uchylenie tych ograniczeń jest konieczne nietylko ze względu na ich charakter anachroniczny. ale przedewszystkiem ze względu na nasze osadnictwo na Kresach Wschodnich.

Wszak ograniczenia te wiszą, jak miecz Damoklesa, nad każdym nabywającym ziemię na Kresach, i choć dotychczas na praktyce nie było zdaje się wypadku ich stosowania, jednak, wobec terminu trzyletniego, mogą w przyszłości spowodować różne sprawy sądowe, najzupełniej niepożądane.

Tymczasem cóż łatwiejszego, jak ułożenie krótkiej ustawy, której uchwalenie nie może przecież ulegać żadnej wątpliwości?

Drugą sprawą kresową, na którą zwrócić tu chcemy uwagę, jest to sprawa gruntów czynszowych w miastach i miasteczkach. W sprawie tej Towarzystwo Kresów Wschodnich złożyło władzom memoriał, który dotychczas jednak pozostał bez skutku. Memoriał ten dla wyjaśnienia sprawy podajemy w załączniku.¹⁾

Trzecią sprawą nagłą jest wypełnienie luki, powstałej na Kresach Wschodnich przez nieokreślenie ustawowe, które nasze urzędy zastępują b. urzędy włościańskie rosyjskie, a więc b. mirowych pośredników, naczelników ziemskich, Komisje Urzędów rolnych, oraz wyższe urzędy do spraw włościańskich. W braku odpowiednich przepisów, obecne urzędy ziemskie nie posiadają do całego szeregu spraw odpowiednich uprawnień, i sprawy te załatwiane być nie mogą.

Na zaznaczenie zasługuje również sprawa ułatwień w nabywaniu ziemi na Kresach^f przez dotychczas niewłaszczonych czynszowników, t. zw.

¹⁾ Patrz załącznik Nr. 3.

wolnych ludzi i w pewnym stopniu długoletnich dzierżawców. Sprawa tych dzierżawców wymaga wielkiego zastanowienia, ze względu na zalew Wołynia przez kolonistów Niemców, co wobec ująwnionego już porozumienia rosyjsko-niemieckiego, zniewala do wzmożonej czujności.

Wreszcie najpoważniejszą dziś bolączką Kresów Wschodnich to fatalne nasze osadnictwo wojskowe. W sprawie tej Towarzystwo Kresów Wschodnich podało do władz kilka memorjałów, z których dwa podajemy w załącznikach.¹⁾). Sprawa ta ma ogromne znaczenie dla naszych ziem kresowych, i w razie, jeżeli nie nastąpi zmiana zasadnicza, może się przeistoczyć w prawdziwą klęskę narodową.

¹⁾ Patrz załączniki Nr. 4 i 5.

V

Poprawa naszego ustroju społecznego. — Udział społeczeństwa w samorządzie, w urzędach państwowych i w sądownictwie. — Praca u podstaw. — Stronnictwa polityczne.

Rozważania o naszych przeszło trzyletnich rządach po odzyskaniu niepodległości doprowadziły nas do stwierdzenia szeregu nietylko doraźnie popełnionych błędów, o co mniejsza (bo któż ich nie popełnia?) ale poważnych niedomagań. Niedomaganie te nie mogą nie napawać nas troską o dalszy rozwój, a nawet bezpieczeństwo, naszego państwa, i wkładają obowiązek czuwania nad ich usunięciem.

Na szczęście przewrót społeczny, który się obecnie dokonywa, daje podstawę do nieoddawania się zbyt czarnym myślom. Wszak analiza naszej przeszłości wskazuje dowodnie ¹⁾, że głównym źródłem naszych nieszczęść był nasz chorobliwy ustrój społeczny, odznaczający się zbyt wybujałym rozwojem warstw wyższych, zanikiem stanu średniego, i bezwładem ludu, a właśnie pod

¹⁾ P. prace moje „Sprawa Polska” i „Możnowładztwo polskie na tle dziejów” t. I.

względem naprawy tego ustroju społecznego, zrobiliśmy obecnie znaczny krok naprzód i jesteśmy w fazie dalszych korzystnych przeobrażeń.

Wskazywaliśmy już, że dzieje Polski odznaczały się kolejnością okresów pomyślności i upadku. Upadek następował, gdy nie umieliśmy korzystać z pomyślnych konjunktur. Dziś nauczeni doświadczeniami przeszłości, zapewne lepiej zabezpieczać się będziemy na przyszłość, tembardziej, że okres, który obecnie przeżywamy, przeszedł pod względem sprzyjających nam wypadków, najśmielsze oczekiwania. Jednym zamachem odzyskaliśmy niepodległość i zjednoczenie. Potężni nasi sąsiedzi są w stanie niemocy, dającej możność należytego przygotowania się do obrony naszego bytu. Jednocześnie dokonały się u nich tak potężne przewroty społeczne, że nie mogły nie oddziaływać również na nasze stosunki.

A pomyślmy, co by było, gdyby nawet powstała Polska niepodległa, ale miała ze wszech stron dawne rządy monarchiczne, Polska, przez wzgląd na własne bezpieczeństwo, musiałaby być również monarchją, warstwy wyższe utrzymałyby swe stanowiska poprzednie, stan średni polski rozwijałby się bardzo powoli, a los mas ludowych nie o wieleby się zmienił na lepsze.

Jakże dziś jesteśmy od tego daleko! Najbardziej demokratyczny ustrój państwowy, reformy rolne i zdobywcze klasy robotniczej dokonają cudu. Z kraju możnowładców i szlachciców Polska przestacza się w szybkim tempie na państwo ludowe;

energja i kapitały klas wyższych, dotąd prawie wyłącznie uwięzione w rolnictwie, muszą szukać ujścia w innych zawodach, co przyczyni się potężnie do unarodowienia naszego handlu i przemysłu, oraz zdemokratyzowania całego społeczeństwa; wreszcie chłop polski poczuł się obywatelem, odpowiedzialnym za dalsze losy odzyskanej ojczyzny.

Wszystko to dokonało się tak nagle, w rozmiarach tak potężnych, w sposób tak nieoczekiwany, że, nic dziwnego, wielu zmiany te oszołomiły, innych przeraziły, inni jeszcze do nich nie dorosli.

Ale czas zrobi swoje. Poprzednie stosunki już nie wrócą. Zbudzony z długiego letargu lud polski nie zgubi już złotego rogu, ale wytrwale budować będzie silną i wszystkich swych synów jednako miłującą ojczyznę.

Wobec tak szczęśliwie zapowiadającego się ustosunkowania sił, należy oczekiwać, że udział społeczeństwa w zarządzaniu sprawami publicznymi, będzie stale wzrastać ilościowo i jakościowo. Wśród warstw inteligencji, jedni już dziś zespolili się z ruchem ludowym, drudzy lada chwila zdadzą sobie sprawę ze skutków dobroczynnych ewolucji obecnej, inni wreszcie stopniowo z faktem dokonanym się pogodzą. Jednocześnie potężny już dziś ruch wśród warstw ludowych skonsoliduje się i intelektualnie podniesie.

Niewątpliwie, masy są dziś mało jeszcze przygotowane do wielkiej roli, którą mają odegrać, patrzą z nieufnością na inteligencję, z którą dotych-

czas nic ich nie łączyło, i są podatne na wszelkiego rodzaju przewrotną agitację i demagogję. Ale to ten stan przejściowy. Zamiast odsuwać masy od pracy społecznej, należy je właśnie do niej zaprząć, gdyż obok oświaty, nic tak nie uświadomi i nieuobywatelni ludu, jak praca publiczna.

Tylko nie należy zakresu spraw publicznych ograniczać do wielkiej polityki, do działalności w sejmie i agitacji przedwyborczej. Wręcz przeciwnie, należy sprawy publiczne ujmować od podstaw.

Pod tym względem należy przyznać, że konstytucja, uchwalona przez Sejm Ustawodawczy, czyni na szczęście zadość najdalej idącym wymaganiom. Przewiduje szeroki samorząd terytorjalny (art. 3), gospodarczy (art. 68), narodowościowy (art. 109 i 110), kulturalny i wyznaniowy (110 i 113); wyraźnie zastrzega współdział czynnika obywatelskiego w urzędach państwowych (art. 66), w sądownictwie administracyjnem (art. 73) i karnem (art. 83), wreszcie przyznaje najszersze prawo wnoszenia pojedynczo i zbiorowo petycji do wszystkich władz państwowych i samorządowych (art. 107).

Teraz chodzi o wykorzystanie w pełni tych uprawnień, o dobrze przemyślane ustawy, normujące te uprawnienia, o przejęcie się społeczeństwa swoją nową rolą i o najszersze jego współdziałanie i zespolenie się z państwem.

Ustawy, normujące współdział czynnika obywatelskiego w sprawowaniu różnych funkcji publicznych, powinny być tak układane, by współdział

ten nie był ze zwykłą formalnością (jak to bywało np. z ławnikami sądowymi), ale mógł rzeczywiście pożytek przynosić.

Aby zaś tak było, należy jaknajmniej opierać przyciąganie elementu obywatelskiego do prac publicznych na przymusie, a natomiast powoływać ludzi chętnych, rozumiejących swą rolę, i mogących jej rzeczywiście podołać.

Należałoby więc poza powinnościami, związanymi z obroną państwa, wszelkie funkcje obywatelskie traktować z reguły, jako dobrowolne. Ludność powinna być informowana, choćby przez ogłoszenia publiczne, o tem, gdzie, na kiedy i na jakich warunkach potrzebny jest współudział w pracy publicznej elementu obywatelskiego, i wzywana do zawiadamiania władz, kto i kiedy i w jakim charakterze chciałby przyjąć udział w tej pracy, i jakie posiada do niej kwalifikacje. Po otrzymaniu zgłoszeń, powinny być układane listy kandydatów do współpracy w poszczególnych urzędach, komisjach i sądach, poczem z list tych powinni być powoływani obywatele bądź w drodze wyborów, bądź gdzie konstytucja na to pozwala (jak np. do Najwyższego Trybunału Administracyjnego) w drodze nominacji.

Zgłaszanie się kandydatów należałoby uznać, jako obowiązek obywatelski, będący pod kontrolą opinii publicznej. Nazwiska osób, uchylających się od tego obowiązku, możnaby ogłaszać, ale innych środków represji nie należałoby stosować.

Polityka dotychczasowa szła zwykle inną drogą,

i właśnie dlatego dawała wyniki ujemne. Trzymała się zasady powoływania obywateli do funkcji publicznych w drodze przymusu, przyczem zwykle nie zwracano nawet uwagi na ich kwalifikacje. W tych warunkach powoływanie to przeistaczało się w ciężką pańszczyznę, od której każdy jak mógł się uchylał, jednocześnie zaś nietylko nie dawało korzyści, ale było zwykle formalnością tylko, utrudniającą działalność urzędów.

I nic dziwnego. Dobrze jeszcze, jeżeli wybór przedstawicieli społeczeństwa pozostawiano organizacjom społecznym, chociaż i te niezawsze kierowały się zasadami, powyżej wskazanymi. Zwykle jednak wprost wyznaczano kandydatów w sposób mniej lub więcej dowolny (czasem drogą losowania), do sprawowania zaś mandatu zmuszano karąmi pieniężnymi. Można sobie wyobrazić, jak taki kandydat przejmował się swoją rolą, czy to był ławnik, czy sędzia przysięgły, czy członek jakiejś często uciążliwej komisji. A jednocześnie ludzie, którzy mogli o wiele chętniej i lepiej funkcje te spełniać, nie byli powoływani, a jeżeli byli, to właśnie wtedy, kiedy z różnych powodów nie mieli do tego ani czasu, ani głowy.

Tu pozwolę sobie zwrócić uwagę na niewyżyskąaną formę udziału czynnika obywatelskiego w życiu publicznym, zasadzającą się na wyznaczaniu przez wyższe urzędy t. zw. mężów zaufania (czy korespondentów), mających za zadanie informowanie władz o potrzebach ludności, o funkcjonowaniu urzędów i o tem wszystkim, o czem wie spo-

łączeństwo, a nie wie, lub wiedzieć nie chce, zamknięta w sobie biurokracja. Gdyby dobór takich mężów zaufania dokonywany był odpowiednio, gdyby wiedzieli, że głos ich będzie miał wagę, lub choćby dojdzie tam, dokąd dotrzeć powinien, gdyby wreszcie korzystali z pewnych uprawnień, dających im możliwość wykonywania swych zadań — władze uzyskałyby tak wspaniały aparat informacji i kontroli, o jakim obecnie nawet marzyć nie mogą, a społeczeństwo zostałoby, na skutek tych informacji, często zwolnione od całego szeregu bolączek, wynikających z braku odpowiedniego odczucia przez władze państwowe potrzeb społeczeństwa.

Wprawdzie i dziś, bez specjalnego upoważnienia, każdy obywatel ma prawo, a poniekąd obowiązek, zwracania uwagi władz na nieprawidłowości i nadużycia, które mógł zauważyć. Ale to nie wystarcza. Aby informować, trzeba, by obywatel wiedział, że ma to sobie wyraźnie polecone ze strony państwa, i że głos jego będzie należycie wysłuchany. Wtedy dopiero nie będzie się bał, że się wtrąca do rzeczy, które do niego bezpośrednio nie należą, lub co gorsza, że będzie uważany za delatora, działającego z pobudek osobistych.

Spółczeństwo powinno dbać o to, by mieć wpływ na nominację urzędników. Chodzi tylko o formę tego wpływu.

Powoływanie urzędników państwowych drogą wyborów posiada poważne strony ujemne i zalecane być nie może. Nawet przepis konstytucyjny

o powoływaniu z wyborów sędziów pokoju następcza poważne wątpliwości i da się złagodzić tylko w ten sposób, że wybory te dokonywaneby były przez samorządy wyższego stopnia, sejmiki wojewódzkie. Ale co innego jest godzić się na system nominacyjny, a co innego zrzekać się wszelkiego wpływu na te nominacje.

Należałoby samorządom nadać prawo przedstawiania władzom dezyderatów co do mianowania urzędników i ich odwoływania. Na wniosek określonej ilości radnych, samorządy powinnyby mieć prawo, w głosowaniu tajnem, wyrażać urzędującym na terenie działania danego samorządu funkcyjuszom państwowym vota nieufności, tak, jak w stosunku do ministrów, prawo takie przysługuje Sejmowi, z tą tylko różnicą, że na żądanie sejmu ministrowie muszą ustępować (art. 58 konst.), dezyderaty zaś samorządów nie byłyby dla rządu bezwzględnie obowiązującymi. Jednak rząd musiałby z nimi się liczyć, i w ten sposób społeczeństwo mogłoby wywierać znaczny wpływ na nominacje, tranzlokacje i zachowywanie się urzędników.

Spółeczeństwo może również uzyskać poważny wpływ na funkcjonowanie urzędów przez należycie obmyśłone sądownictwo administracyjne. Wprawdzie sądząc z projektu rządowego o utworzeniu Najwyższego Trybunału Administracyjnego (bez współudziału elementu obywatelskiego!) sprawa sądownictwa administracyjnego, może być łatwo spaczoną; ale nie należy tracić nadziei, że w końcu załatwioną zostanie, jak należy. Wtedy społeczeń-

stwo w dwojaki sposób oddziaływać zacznie na administrację: przez współdział elementu obywatelskiego w sądach administracyjnych, i przez możliwość podawania skarg do tych sądów tak przez osoby poszkodowane, jak też przez każdego dbałego o swój kraj obywatela.

Wreszcie słówko o samorządzie. Konstytucja nasza stanęła na stanowisku złączenia go z administracją państwową. Bardzo słusznie. Dopóki byliśmy pod rządami obcemi, nic dziwnego, że staraliśmy się samorząd jaknajbardziej odgrodzić od urzędów państwowych; było to nasze państwo w państwie. Dziś argument ten stracił znaczenie i, wręcz przeciwnie, powinniśmy w samorządzie widzieć nie przeciwwagę, lecz jedną z form zarządu publicznego. I w samej rzeczy, nie może być mowy o przeciwieństwie pomiędzy administracją państwową a samorządem, jeżeli samorząd zostaje zespolony z administracją państwową, a administracja państwowa zostaje uzupełniona przez element obywatelski.

Wskazany udział społeczeństwa w załatwianiu spraw publicznych u podstaw, zwykle bywa niedoceniany. Uważany jest za rzecz zupełnie drugorzędną w porównaniu do wielkiej polityki, znajdującej swój wyraz w ciałach ustawodawczych, u nas w sejmie. Tkwi w tem wielkie nieporozumienie i wielkie niebezpieczeństwo.

Aby rządy były rządami nie biurokratycznymi, aby kierowało nimi same społeczeństwo, a tem bardziej, jeżeli chodzi o ludowładztwo, niepodobna

ograniczać współudziału społeczeństwa w rządach do zgłaszania się obywateli co lat kilka do urn wyborczych dla wyboru posłów sejmowych. W takich warunkach nietylko, że rządy pozostaną biurokratycznymi, ale sam sejm przejmie się biurokratyzmem, masy zaś wyborców, nie uczestnicząc bezpośrednio w pracy państwowej, a skutkiem tego nie orientując się w niej dostatecznie, będą zawsze podatnym materiałem dla wszelkiego rodzaju najprzewrotniejszej agitacji i wyzysku.

Zadaniem więc stronnictw politycznych powinno być nietylko przygotowywanie sobie karnych wyborców, ale przede wszystkim kształcenie świadomych swych obowiązków obywateli. Taki obywatel uświadomiony nie usunie się od żadnej formy i żadnego szczebla służby publicznej, będzie odporny na wszelką wywrotową agitację i, czy jako wyborca, czy jako poseł, zdawać sobie będzie sprawę z rzeczywistych potrzeb państwa i społeczeństwa.

W tej pracy u podstaw, stronnictwa polityczne zmuszone będą liczyć się o wiele więcej z wymogami życia realnego, niż przy agitacji ściśle politycznej, przedwyborczej. Społeczeństwo zaś zacznie lepiej odróżniać sprawy, co do których zachodzą różnice w programach partyjnych, od spraw, w których różnice te nie odgrywają żadnej roli, a właśnie te ostatnie sprawy często decydują o naszych stosunkach. Tak naprz. nieład prawny, panujący w Polsce, złe funkcjonowanie urzędów, zła nasza gospodarka finansowa, złe przemysłane prawa, przy-

tłaczające swą formalistyką całe życie w Polsce odrodzonej — wszystko to istnieje nie z powodu różnic zasadniczych w naszych programach partyjnych, ale przede wszystkim z powodu naszej bierności i nieumiejętności rządzenia się.

Zwłaszcza wielkie stronnictwa polityczne, a w pierwszym rzędzie najliczniejsze Stronnictwo Ludowe, mają w tej pracy u podstaw ogromne zadanie do spełnienia. Strzegąc zdobyczy konstytucji, zapewniającej społeczeństwu udział czynnika obywatelskiego na wszystkich szczeblach aparatu państwowego, powinny ten czynnik obywatelski wychowywać, kształcić i natchnąć poczuciem nowej roli, którą ma odegrać w Polsce odrodzonej.

A dotyczy to nie tylko warstw mniej wykształconych, ale również inteligencji. Bo argument, wysuwany tak często przeciwko kierunkowi ludowemu, o nieprzygotowaniu do udziału w życiu państwowem warstw ludowych, przy bliższej obserwacji traci na znaczeniu. Moglibyśmy nawet argument ten ostrzem zwrócić właśnie przeciwko t. zw. wyższym sferom naszego społeczeństwa i zapytać, kto główną winę ponosi za ten nieład, który dziś jeszcze w Polsce panuje? Bo kto prowadził naszą politykę zagraniczną? Kto zarządzał naszymi finansami? Kto wymyślał te finezje formalistyki biurokratycznej i etatyzmu, które tak długo dławiły, a i dziś jeszcze dławią, życie w Polsce? Wszędzie inicjatorami byli nie prostaczkowie, ale inteligenci, zwykle z t. zw. wyższych sfer społecznych, z tytułu urodzenia, bogactwa, wykształcenia, czy też hierar-

chji urzędniczej. Wprawdzie masy ludowe żądały reform, ale któż pisał projekty ustaw, psujące te reformy?

Otóż same reformy pozostaną, jako świadectwo ich słuszności, ale wieleż potrzeba pracy, by stworzyć lub poprawić to, co właśnie nie kto inny, jak inteligencja, w nich zaniedbała, lub popsowała.

Stwierdzenie tego stanu rzeczy nie jest jednak żadną obelgą pod adresem intelektu i wykształcenia, a tylko dowodem, że wykształcenie a wyrobienie polityczne, to są rzeczy różne. A właśnie pod względem wyrobienia politycznego, klasy wykształcone w Polsce nie mają prawa wynosić się ponad niewątpliwie również niewyrobione masy ludowe. Różnice w szczegółach zapewne istnieją, ale się równoważą. Nastrojowość naszego inteligenta równoważy się jego wiedzą, natomiast brak wiedzy u ludu równoważy się jego zdrowym chłopskim rozsądkiem. I jedni i drudzy muszą dopiero przejść twardą szkołę życia państwowego.

Niech się więc łączą i dopełniają, zamiast od siebie się odsuwać. Słusznie też nawoływał do tego w sejmie, przy debatach o ordynacji wyborczej, b. minister oświaty poseł Rataj. Praca, którą dokonać mamy w Polsce, jest tak wielka, że da się dokonać tylko wspólnym wysiłkiem wszystkich warstw społecznych. Nie powinny nas przytem zrażać różnice poglądów na te, lub inne sprawy poszczególne, bo zawsze będą ludzie usposobieni jedni bardziej zachowawczo, drudzy bardziej postępowo, czy radykalnie, o ile jednak godzą się

w sprawach zasadniczych, nietylko mogą wspólnie pracować, ale różnica zdań jest nawet bardzo pożyteczną. Dopiero różnice zasadnicze dają podstawę do tworzenia odrębnych stronnictw politycznych, ale i te często mogą i powinny z sobą współdziałać.

W Polsce właściwie mogłyby istnieć tylko trzy wielkie stronnictwa: ludowe, nacjonalistyczne (o zabarwieniu zachowawczo-klerykalnem) i socjalistyczne. Jeżeli jest inaczej, jeżeli mamy daleko więcej partyj i partyjek, jeżeli, jako stronnictwa, występują ugrupowania, będące właściwie związkami klasowymi, wpływają na to różne przyczyny, a więc: nasze niewyrobinie polityczne (tem tłumaczy się nieprzystąpienie jeszcze warstwy robotniczej, części mas włościańskich, oraz części inteligencji demokratycznej do stronnictwa ludowego), względy taktyczne (tem tłumaczy się obfitość nazw, pod któremi występuje obóz nacjonalistyczny), system wyborów proporcjonalnych, wreszcie ambicje osobiste przywódców.

Zaprowadziliśmy u siebie jaknajdalej posunięte rządy parlamentarne, z niczem nieskrępowaną supremacją faktycznie nierozwiązalnego suwerennego Sejmu. Wprawdzie co lat pięć cała ludność Polski wzywana będzie do urn wyborczych, dla wyboru posłów sejmowych, ale skoro posłowie ci zostaną wybrani, stanowienie o najważniejszych sprawach państwowych należeć będzie wyłącznie do stronnictw politycznych, do których należeć będą posłowie sejmowi. Konstytucja nasza nie daje

żadnej władzy w państwie faktycznej możliwości odwoływania się od działalności tych stronnictw do woli całego narodu.

Sejm polski będzie jeszcze więcej, niż w innych krajach o ustroju parlamentarnym, areną ścierania się stronnictw politycznych. Powinniśmy więc z tego faktu (którego nie zmienia zasadniczo żadne listy państwowe) wyciągnąć odpowiednie konsekwencje. Powinniśmy (jak wskazywaliśmy na to już poprzednio) uświadomić sobie, że w takich warunkach o spokojnej pracy ustawodawczej, a tembardziej o sprawowaniu przez Sejm części władzy wykonawczej, mowy być nie może, i że skutkiem tego sejm powinien zajmować się tem wyłącznie, co jest jego pierwszym obowiązkiem wobec państwa, t. j. przeprowadzaniem walk parlamentarnych dla uchwalania potrzebnych ustaw (podług projektów należycie przygotowanych poza sejmem), zatwierdzaniem budżetów i ogólną kontrolą nad działalnością rządu. Wszystko inne powinno być wykonywane poza sejmem: rząd powinien rządzić, Rada Stanu (aż do czasu zupełnego zorganizowania się państwa) powinna przygotowywać potrzebne projekty ustawodawcze i zbiory praw (a jako najwyższy Trybunał Administracyjny, pilnować ścisłego wykonywania ustaw), wreszcie sądy powinny wymierzać sprawiedliwość.

Ale nawet z takimi ograniczeniami, aby praca w Sejmie była wydajna, aby mogła sprostać zadaniom doprowadzenia młodego naszego państwa do ładu i potęgi, będą musieli posłowie poświęcić się

jej w zupełności. Nie powinni się tylko wyczerpywać, lub zamykać w zaczarowanym kole wciąż zmieniających się konferencyj, komisyj, podkomisyj i plenum, gdyż taka praca prowadzi do zbiurokratyzowania przedstawicielstwa narodowego.

Za działalność sejmu, a więc za przyszłość państwa, odpowiedzialni będą stronnictwa polityczne. Powinny to sobie uświadomić w całej pełni. Stąd pierwszą ich cechą musi być oddanie się idei państwowej — dla tej idei muszą w walce partyjnej zachowywać pewną miarę, wskazaną przez konieczności państwowe, dla tej idei będą musiały zgodzić się na samoograniczenie się sejmu, pozostawić większą samodzielność rządowi i utworzyć Radę Stanu.

Należy wierzyć, że stosunki stopniowo się ułożą i że obok dwóch skrzydeł, prawicy i lewicy, wytworzy się w Polsce potężne centrum, czy to jako jedno Polskie Stronnictwo Ludowe, czy to jako zwarty blok Polskiego Stronnictwa Ludowego z pokrewnymi stronnictwami, i że to centrum, oparte na najszerszych warstwach ludowych (nie wyłączając warstwy robotniczej) i na wszystkich żywiołach szczerze demokratycznych i państwowych, stworzy to oparcie dla pracy politycznej i organizacyjnej w sejmie i poza sejmem, które konieczne jest dla zapewnienia Polsce bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego i warunków normalnego rozwoju.

ZAKOŃCZENIE.

Dokonałiśmy w ogólnych zarysach przeglądu naszego życia publicznego. Wskazaliśmy na nasze niedomagania i na środki zaradcze. Szczupłość miejsca nie pozwoliła nam na wyczerpanie przedmiotu i zmusiła do pominięcia szeregu spraw, zwłaszcza z dziedziny ekonomicznej. Pominęliśmy również w zupełności sytuację międzynarodową. Główny zaś nacisk położyliśmy na braki organizacyjne naszej państwowości. Ta nierównomierność w traktowaniu przedmiotu tłumaczy się przeświadczeniem, że leczenie naszych niedomagań zacząć powinniśmy od należytego zorganizowania naszej państwowości, i że od tego zorganizowania zależy jest nie tylko cały nasz rozwój wewnętrzny, ale również nasze bezpieczeństwo zewnętrzne.

Zwróćmy baczną uwagę na to ostatnie. Nie powinniśmy się łudzić. Z dwóch ścian grożą nam najpoważniejsze niebezpieczeństwa. Wciśnięta pomiędzy dwa najliczniejsze narody europejskie, które przez dwa niemal stulecia gospodarowały w Polsce, jak w domu własnym. Polska zmartwychwstała

tylko dzięki klęsce, która oba te narody powaliła.
Co będzie, gdy z klęski swej się podźwigną?

Przedsmak tego mamy już obecnie.

Musimy oprzeć się o sojusze międzynarodowe. Przymierze z Francją stało się obecnie kamieniem węgielnym naszej polityki. Porozumienia z Czechosłowacją, Rumunją, Jugosławią i państwami Bałtyckimi muszą to przymierze uzupełniać. Zabieganie o utrzymanie łączności z polityką angielską jest rzeczą konieczną. Niemniej koniecznem dążenie do zgodnego współżycia z innemi narodami.

Widzieliśmy jednak w Genui, jak wszystko to jest jeszcze niedostateczne, jak, pomimo to wszystko, może nas lada chwila spotkać nowa nawałnica.

Naród, będący w takich warunkach, zagrożony w całej swej egzystencji, musi przede wszystkim stać się sam w sobie potęgą. Zginie, jeżeli tego zaniedba.

Jakże jednak stanie się potęgą, jeżeli będzie tak źle zorganizowany, jak my jesteśmy, jeżeli, jak w wiekach przeszłych, nie zbuduje sobie mocnych i trwałych podstaw dla swego bytu i rozwoju, i nie podeprze je pogotowiem zbrojnym i skarbem zasobnym.

Potęgi tej nie stworzą te pozory porządku, które już u nas istnieją i zadowolić mogą przyjezdnego cudzoziemca, ale które w wyższym jeszcze stopniu istniały już za rządów zaborców. Nie stworzy również tej potęgi rodzima nasza, a w wyż-

szym jeszcze stopniu niż u byłych naszych zaborców bezduszna, biurokracja.

Sprawa należytego zorganizowania naszej państwowości, a więc naszego bytu, naszej niepodległości, wysuwa się więc na czoło naszych zagadnień. Ślepym jest, kto tego nie widzi, złym obywatelem, gdy nie przestrzega, szkodnikiem, gdy stojąc u władzy, bezdusznie załatwia bieżące kawałki, głuchy na przestrogi.

Niech się obudzi opinia publiczna i niech dzwoni na alarm. Nawołując do lepszego zorganizowania naszej państwowości, do poddania rewizji całego tego gmachu, który skleciliśmy po wyzwoleniu się z rąk najeźdców, do zastosowania szeregu środków zaradczych, narazie choćby w granicach uchwalonej konstytucji — wierzymy, że gdy raz przeświadczenie o konieczności takiej rewizji zasadniczej utrwali się w społeczeństwie, nastąpi też pewna zmiana w wielkich stronnictwach politycznych. Zwrócą one większą uwagę na to, co ich łączyć powinno, a nie dzielić, i nie zrzekając się swych odrębnych programów politycznych, przedewszystkiem dopomogą do zorganizowania się naszej państwowości.

Taki zwrot w naszym życiu politycznem tem prędzej nastąpi, im prędzej górne warstwy naszego społeczeństwa zdadzą sobie sprawę z tej ewolucji społecznej, która się dokonała pod wpływem wielkiej zawieruchy wojennej i przestaną łączyć na prawę naszej państwowości z chęcią przekreślenia

zdobyczy klas pracujących. Należy im raczej pozyskać zaufanie tych mas i wspólnie z nimi zorganizować nowe nasze życie.

Śpieszmy się. Niewiadomo, co nam jutro niesie...

30 maja 1922 r.

ZAŁĄCZNIKI.

PROJEKT USTAWY ¹⁾ o utworzeniu Rady Stanu

(złożony Sejmowi Ustawodawczemu i Rządowi dnia 31 stycznia
1922 roku).

Art. 1. Zostaje utworzona Rada Stanu Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 2. Do zakresu działania Rady Stanu należy:

- a) rozpatrywanie i przygotowywanie projektów ustaw i rozporządzeń,
- b) systematyzowanie prawodawstwa oraz ogłaszanie ustaw, rozporządzeń i obwieszczeń rządowych w Dzienniku Ustaw i w Monitorze Polskim,
- c) sądownictwo administracyjne,
- d) rozstrzyganie sporów o właściwość między władzami administracyjnymi a sądami.

Stosownie do tego zakresu działania, Rada Stanu dzieli się na cztery departamenty: I-szy, inaczej Departament Wniosków Prawodawczych, II-gi, inaczej Departament Kodyfikacyjny, III-ci, inaczej Najwyższy Trybunał Administracyjny i IV-ty, inaczej Trybunał Kompetencyjny.

¹⁾ Projekt ten ogłoszony był w „Przeglądzie Administracyjnym“, zeszyt 4. Przedrukowuje się z powodu dokonanych tam licznych omyłek druku.

Art. 3. Rada Stanu składa się z ustalonej w drodze ustawodawczej ilości członków Rady Stanu (radców stanu) i z potrzebnego personelu urzędniczego i pomocniczego.

Art. 4. Połowę członków Rady Stanu stanowią urzędnicy etatowi, a w ich liczbie potrzebna ilość członków Rady z grona sędziów Sądu Najwyższego (art. 18), połowę zaś element obywatelski, nieurzędniczy, powoływani z pośród kandydatów, przedstawianych przez samorządy i organizacje społeczne na przeciąg dwóch lat. Wszystkich członków Rady Stanu mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów, ze wskazaniem w nominacjach członków Rady Stanu urzędników departamentu, w którym urzędować mają.

Członkowie Rady Stanu urzędniczy, oprócz prezesa i wiceprezesa departamentów, otrzymują uposażenie, równe uposażeniu sędziów Sądu Najwyższego. Członkowie Rady Stanu nieurzędniczy otrzymują djety, równe djetom posłów do Sejmu.

Art. 5. Prezesa Rady Stanu mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów, z pośród członków Rady Stanu urzędników, na przeciąg do dwóch lat.

Do prezesa Rady Stanu należy wydawanie wszelkich zarządzeń administracyjnych i organizacyjnych, w zakresie kompetencji Rady Stanu.

Prezes Rady Stanu jest równorzędny ministrom; w sprawach dotyczących Rady Stanu, ma prawo zabierać głos na posiedzeniach Rady Ministrów, Sejmu i Senatu, bądź osobiście, bądź przez

swych delegatów, oraz na żądanie Rady Ministrów, Sejmu i Senatu, obowiązany jest udzielać wszelkich informacji i wyjaśnień.

Art. 6. Zastępcami prezesa Rady Stanu są dwaj wiceprezesi Rady Stanu, mianowani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na przeciąg do dwóch lat, jeden z pośród członków Rady Stanu urzędników, i jeden z pośród członków Rady Stanu nieurzędników.

Wiceprezesi są równorzędni podsekretarzom stanu i współdziałają z Prezesem w zarządzaniu sprawami Rady Stanu, podług jego wskazówek.

Art. 7. Prezesów departamentów Rady Stanu (ze wskazaniem departamentu) mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów, z pośród członków Rady Stanu urzędników, z uposażeniem, równem uposażeniu pierwszego prezesa Sądu Najwyższego.

Art. 8. Wiceprezesów departamentu Rady Stanu, w ilości, ustalonej w drodze ustawodawczej, mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów, w połowie z pośród członków Rady Stanu urzędników, i w połowie z pośród członków Rady Stanu nieurzędników, zę wskazaniem co do członków Rady Stanu urzędników departamentu, w którym mają urzędować. Uposażenie wiceprezesów departamentu równe jest uposażeniu prezesów Sądu Najwyższego.

Art. 9 Podział wiceprezesów departamentu i członków Rady Stanu nieurzędników pomiędzy

poszczególne departamenty dokonuje Ogólne Zebranie Rady Stanu.

Art. 10. Departamenty Rady Stanu rozpatrują sprawy bądź na swych Zebraniach Ogólnych, bądź w kompletach, złożonych z 3 — 5 członków. Przewodniczy prezes, wiceprezes, lub jeden z członków departamentu, uprawniony do przewodniczenia przez prezesa departamentu, w porozumieniu z prezesem Rady Stanu. Dla ważności uchwał Ogólnego Zebrania Departamentu Rady Stanu potrzebna jest obecność połowy członków Departamentu.

Art. 11. Departament Wniosków Prawodawczych rozpatruje: a) projekty ustaw, opracowane przez ministerstwa, b) projekty ustaw, przekazywane Radzie Stanu przez izby prawodawcze do zaopiniowania, czy opracowania, c) projekty wszelkich rozporządzeń, mających być ogłoszonymi w Dzienniku Ustaw R. P., d) projekty innych rozporządzeń, które będą przekazane Radzie Stanu przez rząd, czy sejm do zaopiniowania, czy opracowania, e) wszelkie projekty ustaw i rozporządzeń, które zostaną przygotowane z inicjatywy samej Rady Stanu, dla ich przedstawienia rządowi lub sejmowi.

Art. 12. Departament Wniosków Prawodawczych obowiązany jest wszelkie projekty ustaw i rozporządzeń, przedstawione mu przez rząd lub sejm, rozpatrzyć i zaopiniować w ciągu miesiąca, w pilnych zaś sprawach w ciągu tygodnia. Dłuższe terminy mogą być w każdej sprawie ustalane w drodze porozumienia. Również w drodze porozumie-

nia powinny być ustalane terminy dla opracowania projektów na żądanie rządu lub sejmu.

Art. 13. Zwracając rządowi lub sejmowi projekty ustaw i rozporządzeń, Rada Stanu powinna przedstawić opinie i projekty, nie tylko przyjęte przez większość, ale również i opinie i projekty mniejszości, o ile mniejszość tego zażąda.

Art. 14. Przy Departamencie Wniosków Prawodawczych utworzone zostają trzy komisje: prawa cywilnego, prawa karnego i prawa administracyjnego. Każda z nich składać się będzie z przewodniczącego, jego zastępcy, i ustalonej w drodze prawodawczej ilości członków; wszystkich mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów. Uposażenie dla komisyj wyjednywa prezes Rady Stanu. Zadaniem komisyj jest przygotowanie projektów możliwie jednolitego ustawodawstwa dla wszystkich dzielnic Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie prawa cywilnego, prawa karnego i przepisów administracyjnych. Powołaną na zasadzie ustawy z dnia 3 czerwca 1919 r. Komisję Kodyfikacyjną rozwiązuje się.

Art. 15. Departament Kodyfikacyjny ma za zadanie: a) jaknajprędzej, przy udziale przedstawicieli zainteresowanych ministerstw, ułożenie systematycznego zbioru praw, obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej, nie oczekując na wyniki prac Komisji Kodyfikacyjnej, utworzonej na mocy ustawy z dnia 3 czerwca 1919 r., i zastępujących ją Komisyj Prawa Cywilnego, Prawa Karnego i Prawa Administracyjnego przy Departamencie

Wniosków Prawodawczych, przyczem Departament Kodyfikacyjny ma prawo projektować pożądane przy systematyzacji nieznaczne zmiany w tekście; b) przedstawienie tego usystematyzowanego zbioru praw, względnie jego oddzielnych części, po ich rozpatrzeniu w Departamencie Wniosków Prawodawczych, izbom prawodawczym do zatwierdzenia; c) ogłaszanie zatwierdzonych w drodze prawodawczej zbiorów praw, lub ich części; d) wprowadzanie do zatwierdzonych zbiorów praw tekstów i adnotacyj, wypływających z nowouchwalonych ustaw i rozporządzeń; e) ogłaszanie ustaw, rozporządzeń i obwieszczeń rządowych w „Dzienniku Ustaw” i „Monitorze Polskim”.

Art. 16. Departament III Rady Stanu jest Najwyższym Trybunałem Administracyjnym (art. 73 Konstytucji). Zakres jego działania określi ustawa o sądownictwie administracyjnem. Do czasu wydania tej ustawy Najwyższy Trybunał Administracyjny rozstrzygać będzie, jako instancja kasacyjna, skargi na te decyzje ministrów, które z mocy ustaw obowiązujących uznane są za ostateczne, oraz te, które mogą być zaskarżane do Sądu Najwyższego.

Skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego na decyzje ministrów podawane być winny odnośnym ministrom w terminie miesięcznym od dnia zawiadomienia o decyzji.

Art. 17. Przy decydowaniu spraw w Najwyższym Trybunale Administracyjnym komplety składać się winny, nie licząc przewodniczących, po po-

łowie z członków Rady Stanu urzędników i członków Rady Stanu nieurzędników.

Art. 18. Departament IV Rady Stanu jest Trybunałem Kompetencyjnym. Połowę jego członków urzędników stanowić winni powoływani na członków Rady Stanu Sędziowie Sądu Najwyższego. Trybunał Kompetencyjny rozstrzygać będzie spory o właściwość między władzami administracyjnymi a sądami (art. 86 Konstytucji).

Art. 19. Ogólne Zebrania Rady Stanu składają się z prezesa Rady Stanu, jako przewodniczego, z wiceprezesów Rady Stanu, z prezesów i wiceprezesów departamentów, z wszystkich członków Rady Stanu, oraz z delegatów po 3 od każdej z Komisji przy Departamencie Wniosków Prawodawczych (art. 14). Ogólne Zebrania, oprócz funkcji, wskazanej w art. 9, rozpatrują wszelkie sprawy, przekazane im bądź przez prezesa Rady Stanu, bądź przez departamenty.)

Art. 20. Przy rozpatrywaniu spraw tak w departamentach, jak w Ogólnych zebraniach Rady Stanu, mają prawo uczestniczyć przedstawiciele zainteresowanych ministerstw, celem dawania wyjaśnień.

Art. 21. Rada Stanu ma prawo zapraszać na swe posiedzenia rzeczoznawców.

Art. 22. Bliższe określenie trybu urzędowania Rady Stanu, jej Departamentów i Ogólnych Zebrań określi regulamin, który Rada Stanu obowiązana jest opracować i uchwalić na Ogólnem Zebraniu w ciągu trzech miesięcy od dnia jej otwarcia. Obo-

wiazywać on będzie od dnia uchwalenia, jednocześnie jednak powinien być przedstawiony Sejmowi do zatwierdzenia.

Art. 23. Wykonanie niniejszej ustawy powierza się Prezydentowi Ministrów.

Art. 24. Ustawa niniejsza wchodzi w życie w dwa miesiące po ogłoszeniu.

UZASADNIENIE.

Potrzeba oparcia bytu wskrzeszonego państwa polskiego na niewzruszonych zasadach jaknajdalej posuniętej praworządności daje się coraz bardziej odczuwać. Z jednej strony nieład, panujący w całym naszym życiu publicznem od chwili przywrócenia naszego bytu państwowego, trwa już zbyt długo, by dał się wytłómaczyć wyłącznie warunkami zewnętrznymi, z drugiej strony walka z tym nowym nierzędem polskim odbywa się w chwili stanowczej demokratyzacji społeczeństwa, szuka więc innych środków oparcia, niż dawne środki represji i dawne hamulce życia publicznego, jak silna władza zwierzchnia i hamowanie parlamentu przez drugą izbę prawodawczą. W takich warunkach pozostaje, jako oparcie dla rozwoju życia publicznego, tylko jedno — praworządność tak dalece posunięta, by, przenikając całe życie publiczne, mogła sama jedna nawet państwowej zapewnić dostateczną równowagę i bezpieczeństwo.

Zresztą, w budownictwie państwowości, Polska nie może być wyjątkiem wśród innych państw i narodów. Wszędzie dla organizacji nowoczesnego ży-

cia państwowego powoływane były instytucje, nazywane Radami Stanu, różniące się w szczegółach zależności od krajów i epok, ale zawsze mające jedno zadanie zasadnicze, przygotowywanie, umacnianie i dopilnowywanie w szczegółach zasad praworządności i ładu publicznego.

Istnienie ciał przedstawicielskich, parlamentów, samo przez się nie usuwało potrzeby tych instytucji, mających zadanie swoiste — traciły one swe znaczenie dopiero z chwilą dostatecznego ugruntowania się danej państwowości, kiedy dalszy jej rozwój mógł już bezpiecznie być powierzony wyłącznie parlamentom. Od chwili tej jednak dzieli Polskę zapewne niejedno dziesięciolecie.

Dla panowania praworządności potrzebne są trzy warunki zasadnicze: 1) by prawa były dobre, a więc należycie przemyślane, dostosowane do życia realnego i najstaranniej zredagowane, 2) by były dla wszystkich dostępne i należycie rozpowszechnione i 3) by były należycie wykonywane.

Wszystkie te trzy warunki, na pozór jedne od drugich niezależne, w istocie tak ze sobą są związane, że tworzą jeden łańcuch nierozzerwalny. Dla tego, by prawo było dla wszystkich dostępne, musi być zrozumiałe, a zrozumiałe może być tylko prawo dostosowane do życia. Dlatego zaś, by prawo było wykonywane, potrzeba, by było nie tylko dostosowane do życia, a więc wykonalne, ale również znane, i by zasada, że nikt nie może tłómaczyć się nieznajomością prawa, nie była zwykłą fikcją.

Z powyższego wynika, 1) że chcąc zaprowadzić w Polsce panowanie prawa, należy wytworzyć wszystkie wskazane trzy warunki zasadnicze, i 2) że tworząc te warunki w szeregu odrębnych instytucyj, a więc w ciałach prawodawczych, w rządzie, w administracji, sądownictwie i innych, należy stworzyć również instytucję, któraby wszelkie te trzy warunki harmonijnie łączyła i koordynowała, innemi słowy Radę Stanu.

W tej wspólnej instytucji znaleźć się powinny działy przeznaczone a) do przygotowywania projektów praw, b) do systematyzowania i rozpowszechniania praw i c) do przestrzegania należytego ich wykonywania.

Złączenie wszystkich tych działów w jednej instytucji daje gwarancję jednolitości myśli prawnej i jej wykonywania, zabezpiecza od tak częstej rozbieżności pomiędzy intencją a jej tłómaczeniem, znakomicie ułatwia funkcjonowanie wszystkich działów, wreszcie daje możność znacznych oszczędności.

Jednocześnie zaś połączenie to w niczem nie krępuje samodzielności organów, wchodzących w skład tej instytucji ogólnej. Każdy z tych organów jest w swych decyzjach najzupełniej niezależny i taką właśnie niezależność posiadają przewidziane w niniejszym projekcie Rady Stanu Departamenty Rady Stanu: Wniosków Prawodawczych i Kodyfikacyjny, oraz Trybunały Administracyjny i Kompetencyjny.

E. Starczewski.

MEMORJAŁ

o koniecznych zarządzeniach w stosunku do
Wschodnich Ziem Rzeczypospolitej w związku
z pokojem Ryskim z dn. 18 marca 1921 r.

Złożony władzom przez Towarzystwo Kresów Wschodnich
12 maja 1921 r.

Gdy po zawarciu preliminarjów Ryskich z dn. 12 października, rozpatrywany był w Sejmie projekt o unormowaniu stanu prawno-politycznego na Ziemiach Wschodnich, ze strony Polaków ziemi Wołyńskiej przesłane były do Sejmu Ustawodawczego uwagi co do niewłaściwości przyjętego w tym projekcie wyrażenia „ziemie Wschodnie, przyłączone do obszaru Rzeczypospolitej *na podstawie* umowy, podpisanej w Rydze w dniu 12 października 1921 r.“. W uwagach tych zaznaczono, że „pokój Ryski zawarty został z rządem bolszewickim, który nie jest powszechnie uznawany, jako legalna reprezentacja państwa rosyjskiego; skutkiem tego, zawierając ten pokój, nie powinniśmy w niczem osłabiać innych tytułów prawnych, które do ziem Wschodnich posiadamy; a tytuły te to przede wszystkim wielowiekowa przynależność tych ziem do dawnej Rzeczypospolitej Polskiej. Polska więc ma lepszy tytuł prawny do ziem Wschodnich od Rosji, i dlatego, powołując się na traktat Ryski, nie można przyznawać, że dopiero traktat ten ziemie te „przy-

łącza". Z dowodami temi Komisja Sejmowa zgodziła się, i w tekście ustawy z dn. 4 lutego 1921 r. (Dzien. Ustaw № 15, poz. 93) zamiast wyrazów „ziemie, *przyłączone* do obszaru Rzeczypospolitej, *na podstawie umowy*"..... znajdujemy już określenie o wiele lepsze, a mianowicie „ziemie, *przynależne* do obszaru Rzptej, *zgodnie z umową*". W nagłówku jednak ustawy i w załączniku, widocznie przez niedopatrzenie, pozostawiono dawne określenie „*przyłączone do obszaru na mocy umowy*", i skutkiem tego we wszystkich następnych aktach natury prawodawczej (Dzien. Ustaw N. 19 poz. 110, N. 26 poz. 148, N. 29 poz. 166, N. 30 poz. 178, N. 36 poz. 213, N. 37 poz. 223) przy powoływaniu się na ustawę 4 lutego, spotykamy owo niebezpieczne określenie „*przyłączone do obszaru na podstawie umowy*"...; w nagłówku zaś rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 13 kwietnia 1921 r. (Dz. Ustaw N. 32 poz. 223) czytamy wprawdzie „na ziemiach przynależnych"... ale znów „*na podstawie*"...

Wreszcie w rozporządzeniach Rady Ministrów z dn. 8 i 23 lutego (Dz. Ustaw N. 15 poz. 91 i N. 23 poz. 126) mamy określenie „ziemie, *objęte umową* o preliminaryjnym pokoju, podpisanym w Rydze 12 października 1920 r." wtedy, gdy umowa ta określa tylko wschodnią granicę Polski, ale żadnych ziem *nie obejmuje i nie ustępuje*.

Gdy obecnie zawarty został ostateczny traktat pokoju z bolszewikami, należy zastanowić się nad sposobem dalszego określania Ziemi Wschodnich w związku z tym pokojem, i oprócz tego wydać

ustawę, rozciągającą poprzednie ustawy i rozporządzenia na te nowe obszary, które otrzymaliśmy przez, nieznaczne wprowadzie, przesunięcie granicy dalej na wschód w umowie z dn. 18 marca 1921 r., w porównaniu do umowy z dn. 12 paździer. 1920 r.

Wychodząc z założenia, że nasz tytuł prawny do ziem Wschodnich datuje się jeszcze od czasów unji Lubelskiej, i wzmocniony został przez Konstytucję 3 maja, i że na mocy traktatu z d. 12 października 1920 r., za cenę zrzeczenia się znacznych obszarów na Wschodzie, ustaliliśmy tylko polubownie naszą granicę z Rosją i Ukrainą — należy uznać, że województwa wschodnie powinny być wspomniane w aktach urzędowych *bez jakiegokolwiek powoływania się na traktat z bolszewikami*, a tylko w potrzebnych wypadkach można robić dodatek o granicy wschodniej, „przyjętej w umowie podpisanej w Rydze w dniu 18 marca 1921 r.“. Taki naprz. dodatek będzie potrzebny w ustawie, którą wydać należy w związku z traktatem z dn. 18 marca 1921 r., a która brzmieć może w następujący sposób:

Ustawa o sprostowaniu granicy wschodniej województw Nowogródzkiego, Poleskiego i Wołyńskiego.

Art. 1. Granice województw Nowogródzkiego Poleskiego i Wołyńskiego zostają przesunięte do granicy Rzeczypospolitej, przyjętej w umowie o pokoju podpisanej w Rydze dn. 18 marca 1921 r. i mającej być wytkniętą w naturze na mocy tej umowy.

Art. 2. Stosownie do art. 1-go zostają przesunięte granice powiatów Brasławskiego, Dzieśnieńskiego, Duniłowickiego, Wilejskiego, Stołpeckiego, Łuninieckiego, Sarnieńskiego, Rówieńskiego, Ostrońskiego i Krzemienieckiego.

Art. 3. Wszystkie ustawy i rozporządzenia, obowiązujące w województwach Nowogródzkim, Poleskim i Wołyńskim, mają zastosowanie w tych województwach w granicach ich, określonych w art. 1.

MEMORIAŁ

w sprawie wykupu gruntów czynszowych w miastach i miasteczkach na Kresach Wschodnich,

złożony władzom przez Towarzystwo Kresów Wschodnich
3 Sierpnia 1921 r.

Sprawa ta jeszcze przed wojną uznawana była powszechnie za bardzo pilną — ale w państwach biurokratycznych sprawy najpilniejsze mogą długo wyczekiwać na dobry humor władzy. W ten sposób sprawa ta przez rząd rosyjski załatwiona nie została.

Obecnie należy ją załatwić jaknajprędzej, zwłaszcza, że od jej załatwienia w znacznym stopniu zależy rozwój budowlany w wielu miastach i miasteczkach kresowych, w których często większość gruntów należy do kategorii gruntów czynszowych (wieczysto czynszowych i dzierżawionych). Już b. Zarząd Cywilny Ziem Wołynia i Fr. Podolskiego zamierzał sprawę tę załatwić dla Wołynia, ale najazd bolszewicki i zwinięcie tego Zarządu rzecz tę uniemożliwiły; jednak ślad tego zamiaru pozostał w dotychczas nieskasowanym rozporządzeniu. Komisarza Naczelnego Ziem Wołynia i Fr. Podolskiego z dn. 14 kwietnia 1920 r. (Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Woł. i Fr. Pod. Nr. 5, poz. 79) treści następującej:

„Do czasu opracowania przepisów o wykupie gruntów czynszowych w miastach i miasteczkach, wszelkie sprawy o przymusowym burzeniu, lub odbieraniu budynków, wzniesionych w miastach i miasteczkach na ziemiach cudzych, ulegają zawieszeniu. Właściciele gruntów, w razie wygaśnięcia lub unieważnienia umów poprzednich, nie mają prawa przy wyznaczaniu opłat (czynszów) za korzystanie z gruntów w roku bieżącym, podwyższać je więcej niż dwunastokrotnie“.

Rozporządzenie to tembardziej przynagla do jakiejś decyzji, że skala czynszów określona w niem została, jak widzimy, tylko na rok 1920, a to z powodu, że Zarząd Cywilny liczył sprawę tę załatwić ostatecznie już w jesieni 1920 r. Proste przedłużenie działania tego rozporządzenia na rok obecny nietylko nie byłoby załatwieniem sprawy, ale raczej jej zabagnieniem, gdyż w takim razie tak właściciele gruntów, jak właściciele domów, w dalszym ciągu wyczekiwaliby na warunki wykupu, a narazie ruch budowlany byłby wstrzymany.

Tymczasem sprawa zupełnie już dojrzała, i może być natychmiast rozwiązana.

Należy przytem rozróżnić trzy kategorie gruntów a) grunta wieczysto-czynszowe b) grunta czynszowe, co do których wykupu istnieją między właścicielami a użytkownikami pewne zobowiązania i c) grunta dzierżawione dla użytku budowlanego, na mocy zwykłych umów dzierżawnych.

Pierwsza i druga kategorie gruntów nie narzucają innych wątpliwości, oprócz sprawy wa-

lutowej. Tę wobec niskich cen poprzednich, byłoby rzeczą wskazaną załatwić w ten sposób, by dawny rubel liczyć podług jego rzeczywistej wartości.

Większą różnicę poglądów mogłaby wzbudzić sprawa gruntów, dzierżawionych na mocy zwykłych umów dzierżawnych. Jedni byliby skłonni opierać się na tych umowach, drudzy chcieliby zastosowywać obecne ceny rynkowe. Najbardziej jednak wskazanem byłoby rozwiązanie pośrednie, oparte wprawdzie na obecnej cenie rynkowej, ustalonej przez rzeczoznawców, ale z pewną redukcją, stosownie do ilości lat pozostawiania gruntu w dzierżawie dla użytku budowlanego; więc np. strącając tyle procentów, wiele lat dany plac pozostaje już w dzierżawie budowlanej.

Byłoby rzeczą bardzo pożądaną, by Ministerstwo Spraw Wewnętrznych opracowało jaknajprędzej odpowiedni projekt ustawy i na naradę w tej sprawie, oprócz przedstawicieli ministerstwa Sprawiedliwości, zaprosiło również, jako rzeczoznawców, przedstawicieli miast Łucka, Równego, Pińska, Brześcia, Grodna, Nowogródka i in.

MEMORJAŁ

o akcji osadniczej na Kresach Wschodnich,

złożony władzom przez Towarzystwo Kresów Wschodnich
20 grudnia 1921 r.

Obecna nasza granica wschodnia została przeprowadzona, jako granica równowagi między sąsiadującymi ze sobą narodami, z uwzględnieniem posiadanych przez te narody ilości ziemi. Z jednej i drugiej strony granicy, każda narodowość posiada znaczne skupienia i zajmuje znaczne obszary, i wzgląd na pokojowe współzycie narodów nakazuje, nie krępując zresztą swobody jednostek, dążyć do możliwego nierozdrabniania, ale przeciwnie skupiania tych narodowości z jednej strony granicy, więc Polaków na zachodzie, Rusinów na wschodzie. Innemi słowy, ustaliwszy swą granicę wschodnią, Polska ma przed sobą dwa etapy: jeden, to, wobec słabego zaludnienia Kresów, powiększenie tam żywiołu polskiego drogą osadnictwa, drugi — to choć dobrowolne, ale planowe wycofywanie się Polaków z dalszej Białejrusi i Ukrainy do Polski, z przeznaczeniem ziem, należących do Polaków z tamtej strony granicy, dla Białorusinów i Rusinów. W ten sposób, po pewnym przeciągu czasu, żywioł polski w województwach wschodnich znacznie się wzmoże, po tamtej zaś stronie granicy bę-

dziemy mogli mieć życziwe dla nas narody Białorusinów i Ukraińców.

Narazie jest rzeczą przedwczesną zastanawiać się bliżej nad tym drugim etapem grupowania się narodowości na Kresach Wschodnich, nad tem, jak po nastaniu normalnych stosunków życia w Mińszczyźnie, Mohylowszczyźnie i na Ukrainie, wycofywać stamtąd będziemy ludność polską i likwidować polską własność ziemską, przeznaczając ją głównie, dla osadników Białorusinów i Rusinów, pochodzących z Polski. Są to jeszcze rzeczy przyszłości, obecnie wobec panujących na Wschodzie stosunków nieaktualne. Natomiast aż nadto aktualną jest sprawa osadnictwa polskiego na wolnych ziemiach Kresowych, sprawa, której przegrana podkopałaby koncepcję równowagi i współżycia narodowościowego na granicy wschodniej.

A sprawę tę przegrać możemy, o ile, jak w wiekach ubiegłych, znów rzucimy na wschód liczne rzesze naszego ludu z tą lekkomyślnością, która sprawiła, że wrogo usposobiliśmy przeciwko sobie ludność miejscową, a osadnicy nasi rozplynęli się wśród ludności miejscowej i nie byli w stanie obronić swego oblicza narodowego. Bo nie zapominajmy, że osadnictwo polskie na Kresach Wschodnich było już w wiekach ubiegłych bardzo silne, i że, gdyby się nie wynarodowiło, żywiół polski na Kresach Wschodnich byłby przynajmniej trzykrotnie silniejszy.

Nie należy się łądzić — każde osadnictwo

w nowym kraju wymaga ludzi doskonale znających się na roli i w pracy tej zahartowanych.

Takich ludzi niepodobna dobierać mechanicznie, muszą oni zjawiać się sami, iść na własne ryzyko, liczyć na własne siły.

Wszelkie kolonizacje sztuczne zawsze zawodziły, zawiodła nawet tak bezwzględnie prowadzona kolonizacja pruska, właśnie dlatego, że była sztuczną, że nie była żywiołową.

Wolnem od wszelkiej sztuczności, a przeciwnie, dającem wszelkie gwarancje należytej odporności, jest nasze żywiołowe osadnictwo chłopskie. W chłopie polskim, idącym na Kresy samorzutnie i bez pomocy rządowej, mamy na szczęście pierwszorzędny materiał osadniczy i wina to tylko naszych utrudnień biurokratycznych i wciąż trwającej bezplanowości, jeżeli dotychczasowe wyniki polskiego osadnictwa chłopskiego na Kresach Wschodnich nie są tak wielkimi, jakiemiby być mogły.

Już o wiele gorszym materiałem osadniczym jest żołnierz. Dobrego żołnierza cechują cnoty waleczności, odwagi, brawury i karności, nic nie mające wspólnego z pracą powolną, samodzielną, wytrwałą i systematyczną. Tylko w dawnej Rosji, za cara Mikołaja I, zawód wojskowy uważany był za szkołę do wszystkiego; dziś, w czasach zupełnej wolności osobistej, ludzie muszą się różniczkować, i nie tylko żołnierz, ale również doskonały robotnik fabryczny, może być złym rolnikiem i naodwrot, bo każda specjalność wymaga innych uzdol-

nień. Oczywiście, ponieważ w wojsku służy też wiele rolników, wśród wojskowych również znaleźć można dobry materiał osadniczy, ale naogół jest on o wiele słabszy od materiału chłopskiego, nieoderwanego od roli, a zwłaszcza tego, który samorzutnie zrywa się do osadnictwa.

Tymczasem, w akcji osadniczej zaszło poważne nieporozumienie. W chwili, gdy wypadło pomyśleć o nagrodzie za trudy ofiarnych naszych wojowników i zapewnić inwalidom wojennym zabezpieczenie ich bytu materialnego, wszystkim się zdawało, że ziemi wolnej na Kresach Wschodnich jest taka mnogość, że samo osadnictwo włościańskie nie wystarczy, że dla zapelnienia luki i przedszego zagospodarowania odłogów, można będzie akcję osadniczą połączyć z zabezpieczeniem bytu materialnego zasłużonych żołnierzy, i że ponadto wystarczy jeszcze dość ziemi dla właściwej reformy rolnej na Kresach, t. j. dla miejscowej ludności małorolnej i bezrolnej. Na skutek tego nieporozumienia (gdyż zapas wolnej ziemi na wschodzie jest o wiele mniejszy) nietylko naprędce ułożono i uchwalono ustawy z dn. 17 grudnia 1920 roku o przejęciu ziemi na własność Państwa w województwach wschodnich i o osadnictwie żołnierskim, ale następnie w wykonaniu tych ustaw posunięto się o wiele dalej, niż to zamierzono pierwotnie.

Dziś, po rocznem działaniu Powiatowych Komitetów Nadawczych, należy stwierdzić z całą stanowczością, że pozostawienie w ich rękach akcji

osadniczej na wschodzie, dalej utrzymanem być nie może, i że dla ratowania planowości przeprowadzenia tego pierwszorzędnego zagadnienia państwowego, należy całą akcję osadniczą skupić w Głównym Urzędzie Ziemskim, stworzyć przy tym urzędzie Radę do spraw Kresów Wschodnich, Powiatowe zaś komitety Nadawcze utrzymać wyłącznie dla osadnictwa żołnierskiego na gruntach, specjalnie do tego wyznaczonych przez Główny Urząd Ziemski, po porozumieniu się z Ministrem Spraw Wojskowych.

Przedewszystkiem wypadnie stworzyć należyście przemyślany ogólny plan osadnictwa na Kresach Wschodnich, a mianowicie: 1) wyjaśnić, wiele jest tej ziemi wolnej, zdatnej na osadnictwo, włączając w ogólny jej obszar również nadające się do wykarczowania przestrzenie leśne, oraz mogące być osuszone błotne łąki poleskie, 2) wyjaśnić, wiele z tej ogólnej ilości ziemi należy pozostawić dla ludności miejscowej, 3) obliczyć, wiele skutkiem tego przypadnie dla osadnictwa polskiego i 4) określić, jaką część ziemi, przeznaczoną na osadnictwo polskie, i gdzie mianowicie, należy przeznaczyć dla osadnictwa żołnierskiego.

Na zasadzie tego planu ogólnego wypadnie polecić Okręgowym Urzędom Ziemskim opracować plany szczegółowe dla każdego województwa, a do czasu opracowania tych planów należy im polecić przytrzymywanie się pewnych zasad wytycznych, a mianowicie przestrzeganie pewnej procentowości w przeznaczaniu ziemi dla ludności

miejscowej, dla polskiego osadnictwa włościańskiego i dla osadnictwa żołnierskiego, skierowując to ostatnie przede wszystkim tam, gdzie nie istnieje żywiłowe osadnictwo włościańskie.

Należy się przytem liczyć z psychologją miejscowej ludności, która z rezygnacją patrzy na nabywanie ziemi przez przybyszów drogą kupna, a natomiast zawsze wrogo jest i będzie usposobiona dla osadnictwa żołnierskiego, choć często tej wrogości nie przejawia, bojąc się represji. Chłop miejscowy ma bądź co bądź poczucie prawa własności i godzi się z faktem odprzedawania ziemi przez jej właścicieli, natomiast nie rozumie, dlaczego ziemia oddaje się komuś innemu darmo, zwłaszcza żołnierzom, którzy często na roli się nie znają, a dali się ludności niejednokrotnie we znaki na skutek przeróżnych rek wizycyj. Gospodarstwo żołnierskie wzbudza w ludności miejscowej poczucie krzywdy, gdyż jest przez państwo subsydjowane.

Towarzystwo Kresów Wschodnich złożyło w Głównym Urzędzie Ziemskim projekty dwóch nowel ustawowych, jeden o zmianie ustawy z dn. 17 grudnia 1920 r. w tym duchu by przyjmowanie ziemi dokonywały nie Powiatowe Komitety Nadawcze, ale Okręgowe Komisje Ziemskie, i drugi, zmieniający ustawy o organizacji urzędów ziemskich i o wykonaniu reformy rolnej, w duchu uproszczenia formalności.

Jednocześnie w złożonych projektach przewidziany jest ewentualny udział w Komisjach przed-

stawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (o ile tego będzie wymagał Minister Spraw Wewnętrznych, ze względu na charakter polityczny osadnictwa na Kresach Wschodnich i na udział w orzeczeniach Komitetów Nadawczych wojewody i starosty), oraz przewidziane jest pozostawienie określenia maximum wielkiej własności urzędom ziemskim, a to z tego powodu, że określenie tego maximum na Kresach Wschodnich nie powinno być mechaniczne, lecz uzależnione od tego, czy zbytne skurczenie wielkiej własności polskiej będzie mogło w danej miejscowości być zrównoważone przez polskie osadnictwo, są bowiem miejscowości gdzie polskie osadnictwo nie da się przeprowadzić, i tam pozostawienie większych ośrodków polskich byłoby aż nadto wskazane.

Ześrodkowanie całej akcji osadniczej w jednym urzędzie, a więc przy głównym Urzędzie Ziemskim, jest warunkiem sine qua non, bez którego o planowości akcji osadniczej nie może być mowy.

Z chwilą ukończenia wojny „cedant arma togae”. O niedowierzaniu „cywilom” ze strony wojskowości nie powinno już być mowy. Element praworządności przenikać powinien wszystkie nasze poczynania, a tembardziej takie, jak trwałe zdobycie dla Polski jej Kresów Wschodnich drogą pracy pokojowej.

Osadnictwo wojskowe powinno się stać jedną z części, ale nie całością naszego zagadnienia osadniczego. Powinno się skierować tam, gdzie

osadnictwo cywilne narazie zawodzi, przedewszystkiem zaś na nasze rubieże poleskie, gdzie planowe obsadzenie naszych granic, choćby kosztem znacznych inwestycji, ma pierwszorzędne znaczenie dla bezpieczeństwa naszego państwa. Natomiast nie powinno w żadnym wypadku tamować lub uszczuplać naszego żywiołowego osadnictwa włościańskiego.

Do Rady dla spraw Kresów Wschodnich przy Głównym Urzędzie Ziemskim, o której wspominaliśmy, należałoby oprócz przedstawicieli urzędów, powołać również siły społeczne, rzeczoznawców i przedstawicieli organizacyj kresowych, a w tej liczbie przedstawicieli osiadłych w roku bieżącym osadników kresowych, tak cywilnych, jak wojskowych.

Należałoby do tej^o Rady powołać również przedstawicieli Związku Inwalidów. Głos tych przedstawicieli bohaterskich obrońców naszej wolności powinien być wysłuchany. Niech powiedzą, czy forma, w której zabezpieczenie ich bytu połączone jest z ciężką pracą rolną na Kresach Wschodnich, jest dla nich dogodną, czy też obdarowani tam ziemią nie chcieliby jej lepiej odstąpić jednostkom bardziej do tej pracy zaprawionym, a natomiast otrzymać zaopatrzenie bliżej swoich stron rodzinnych, w formie lepiej odpowiadającej ich możliwości pracy. Dług przed bohaterską naszą armją nakazuje nam lepiej, niż dotychczas, zabezpieczyć byt tych wszystkich, którzy w jej szeregach dobrze się zasłużyli ojczyźnie.

Czy należycie wykonujemy choćby uchwaloną przez Sejm ustawę o zaopatrzeniu inwalidów wojennych z dn. 18 marca 1921 r.? Czy nie należałoby w większym stopniu uwzględniać byłych wojсковych przy udzielaniu różnego rodzaju koncesyj i przyjmowaniu na urzędy publiczne?

W tej dziedzinie nie jedno zdaje się nam nagłą koniecznością. Ale spłacenie długu wdzięczności nie powinno się odbywać, w sposób zresztą połowiczny i nieudolny, przez zaprzepaszczanie tak pierwszorzędnego znaczenia zagadnienia państwowego, jakim jest ciężka praca osadnicza na Kresach Wschodnich. Nie poto przecież bohaterska nasza armja przelewała swoją krew, zdobywając dla nas nasze kresy, nie poto złączyliśmy je nowo z ciałem Rzeczypospolitej, by jak w wiekach poprzednich, znów wysiłek narodu zmarnować i znów nie dać możności chłopu polskiemu zmuśną swą pracą pokojową ziemię tę trwale z Polską połączyć.

MEMORJAŁ

**o naglącej potrzebie zmiany ustawy z dn. 17
grudnia 1920 r. o nadaniu ziemi żołnierzom,**

złożony Sejmowi Ustawodawczemu i Rządowi 21 lutego 1922 r.
przez Towarzystwo Kresów Wschodnich.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1920 r. o nadaniu ziemi żołnierzom powinna być jaknajprędzej przejrzaną i zmienioną, z powodów następujących.

1) Przy uchwaleniu ustawy wychodzono z założenia z jednej strony, że wolnej ziemi na Kresach Wschodnich będzie o wiele więcej, niż się to wyjaśniło obecnie, a z drugiej strony, że żołnierzy uprawnionych do bezwarunkowego i darmowego otrzymania ziemi na Kresach będzie o wiele mniej, niż to się również wyjaśniło obecnie.

Powstała sytuacja bez wyjścia, a mianowicie.

W r. 1920 wyobrażano sobie, że wolnej ziemi na Kresach Wschodnich będzie nie mniej, jak przynajmniej milion hektarów. Tymczasem z obecnych obliczeń wypada, że ziemi wolnej jest (i to licząc optymistycznie) zaledwie 400.000 hektarów, a jeżeli dokarczować jeszcze 50.000 hektarów, wyrębów leśnych — to 450.000 hektarów.

Odliczając z tego $\frac{1}{3}$ dla ludności miejscowej (razem z regulacją serwitutów), $\frac{1}{3}$ dla osadnictwa cywilnego, którego przecież zabronić niepodobna, bo byłoby to z wołającą o pomstę krzywdą ludu

naszego — pozostaje dla osadnictwa żołnierskiego najwyżej 150.000.

Przyjmując wielkość działek tylko na 12¹/₂ hektarów otrzymamy 12.000 działek.

Tymczasem, gdyby nawet zupełnie pominąć żołnierzy, chcących nabyć ziemię odpłatnie (bo ci mogliby ostatecznie kupować ziemię na równi z osadnikami cywilnymi) — samych uprawnionych do darmowego otrzymania ziemi na mocy art. 2 ustawy z dnia 17-go grudnia 1920 r. i §§ 1—3 rozporządzenia wykonawczego z dn. 23 marca 1921 r. (Dz. Ustaw Nr. 31, poz. 192) jest podobno do 100.000 głów (zamiast 12.000) a mianowicie: przeszło 5.000 kawalerów orderu „Virtuti Militari“, przeszło 35.000 odznaczonych „Krzyżem Walecznych“ i nie mniej niż 50.000 innych uprawnionych na mocy §§ 2 i 3 rozporządzenia wykonawczego. Prawda że z powyższej liczby zgłosiło się dotychczas podobno tylko niespełna 10.000, ale z jednej strony ustawa nie przewiduje terminu zgłaszania się, a z drugiej, każdy nadany order powiększa liczbę uprawnionych.

2) Przy uchwaleniu ustawy nie zwrócono do statecznej uwagi na niemożliwość łączenia dwóch rzeczy zgoła odmiennych, a często sprzecznych — nagrody za zasługi wojenne i akcji osadniczej na wschodzie.

Przez to połączenie, jak jedna, tak druga z tych ważnych spraw ogromnie ucierpiały. Dla wielu nagroda w tej formie nie była do przyjęcia, wielu zaś z tych, którzy się zgłosili, będą fatalny-

mi osadnikami. Tymczasem zabezpieczenie bytu zasłużonych żołnierzy jest najświętszym obowiązkiem każdego państwa, a właściwy dobór osadników na wschodzie zadecyduje być może o trwałej przynależności Kresów Wschodnich do Polski.

3) Nic dziwnego, że w warunkach tylko co opisanych, wykonanie ustawy z dn. 17 grudnia 1920 r., zwłaszcza w interpretacji bardzo rozciągłej, opartej na rozporządzeniu wykonawczem z dn. 23 marca 1921 r., musiało napotkać na ogromne trudności, jak również na słuszny sprzeciw ze strony społeczeństwa. Chcąc złemu zaradzić, ministerstwo Spraw Wojskowych, zaczęło przy kwalifikowaniu osadników wprowadzać różne ograniczenia, stojące w rażącej sprzeczności z ustawą i rozporządzeniem wykonawczem, stworzona zaś dla spraw osadnictwa żołnierskiego Komisja Międzyministerjalna łata, jak może, braki istniejących norm prawnych i stara się w szczegółach łagodzić powstające sprzeczności.

Zaproszony w charakterze rzeczoznawcy na posiedzenie Komisji Międzyministerjalnej, przedstawiciel Towarzystwa Kresów Wschodnich stanął na odmiennym od Komisji punkcie widzenia. Punkt ten widzenia, wyjaśniony w jego votum separatum, złożonem Komisji w dn. 14 b. m., może być streszczony w trzech następujących тезach: a) należy ustawę z dn. 17 grudnia 1920 r. jaknajprędzej uzgodnić z rzeczywistością, b) ponieważ uprawnionych do darmowego otrzymania ziemi zgłosiło się dotychczas podobno tylko do 10.000 osób

(z których otrzymało już ziemię około 2.000 osób) należy przede wszystkim wydzielić ziemię dla 8.000 bez względu na ich kwalifikacje osadnicze i c) ponieważ wielu z tych 8.000 jest zupełnie niezdatnych do osadnictwa, albo też nie będzie mogło rozporządzać, wobec szczupłości kredytów państwowych, dostatecznymi środkami materialnymi dla zagospodarowania się, należy im pozwolić działki swe odprzedać innym osadnikom, uznanym przez urzędy ziemskie za mających wszelkie warunki dla dobrego zagospodarowania nadanej ziemi i nie potrzebującym do tego pomocy państwowej.

4) Zapewne Sejm Ustawodawczy zawałony jest projektami, które musi jeszcze rozpatrzyć przed ogłoszeniem nowych wyborów, ale pomimo to niema innej rady, tylko należy jaknajprędzej wygotować odpowiedni projekt i złożyć go Sejmowi do uchwalenia. Jeżeli projekt będzie dobry, nie zajmie Sejmowi dużo czasu.

Pozostawienie sprawy osadnictwa żołnierskiego w stanie obecnym, jest wprost nie do pomyślenia. Jeżeli chcemy, by prawa były szanowane, muszą one być spełniane, a skoro są złe, lub niewykonalne, jak ustawa z dn. 17 grudnia 1920 r., należy je zmienić jaknajprędzej.

Oto zmiany, które należałoby wprowadzić do ustawy z dn. 17 grudnia 1920 r. o nadaniu ziemi żołnierzom.

Do art. 2 należałoby dodać ustęp następujący:
„Z powyższego upoważnienia nie mogą korzystać:

a) inwalidzi i żołnierze, którzy nie zgłosili się o nadanie im ziemi na mocy niniejszej ustawy do dnia 1 marca 1922 r. i b) inwalidzi i żołnierze, którzy w inny sposób mają być zapewniony“.

Do art. 10 należałoby dodać ustęp następujący: „Inwalidzi i żołnierze, uprawnieni do otrzymania ziemi zadarmo, jeżeli nie są uzdolnieni do pracy na roli, lub z innych powodów nie nadają się, zdaniem urzędów ziemskich, na osadników w powiatach wschodnich, mają prawo odstąpić swoje prawa do otrzymania ziemi, względnie otrzymane już działki ziemi sprzedać, innym osobom, pochodzącym z tej samej dzielnicy, co sprzedawcy, i dającym, zdaniem urzędów ziemskich, gwarancje dobrego zagospodarowania się bez pomocy państwowej, przewidzianej w art. 8“.

Inne drobniejsze pożądane zmiany w ustawach z dn. 17 grudnia 1920 r. narazie pomijamy.

SPIS RZECZY.

PRZEDMOWA	5— 9
I. Ewolucja społeczna. — Psychoza powojenna. — Socjalizm. — Nacjonalizm. — Kierunek ludowy. — Ideologia kierunku ludowego	11— 25
II. Teoria podziału władz. — Nasza konstytucja. — Jej powstanie. — Walki sejmowe. — Dwa obozy. — Analiza konstytucji. — Jej braki. — Środki zaradcze	26— 61
III. Chaos prawny. — Potrzeba zaprowadzenia porządku. — Kto się tem zajmuje? — Jakim wymaganiom odpowiadać winno nasze ustawodawstwo? Jego braki i niekonsekwencje. — Przykłady .	62— 92
IV. Władza wykonawcza. — Obecna organizacja. — Zadania przyszłości. — Obecny stan naszej skarbowości. — Stosunek do Kresów Wschodnich .	93— 116
V. Poprawa naszego ustroju społecznego. — Udział społeczeństwa w samorządzie, w urzędach państwowych i sądownictwie. — Praca u podstaw. — Stronnictwa polityczne	117— 131
ZAKOŃCZENIE	132— 135
ZAŁĄCZNIKI.	
Nr. 1. Projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu . .	139— 148
Nr. 2. Memorjał o koniecznych zarządzeniach w związku z pokojem Ryskim	149— 152
Nr. 3. Memorjał w sprawie wykupu gruntów czynszowych w miastach i miasteczkach na Kresach Wschodnich	153— 155
Nr. 4. Memorjał o akcji osadniczej na Kresach Wschodnich	156— 164
Nr. 5. Memorjał o potrzebie zmiany ustawy z dn. 17-go grudnia 1920 r. o nadaniu ziemi żołnierzom	165— 169

D. 121/51

Wojewódzka Biblioteka
Publiczna w Opolu

CM KEK 326671



000-326671-00-0

DRUKARNIA
J. B. VRIANA
W WARSZAWIE



KZ 1906