

MICHAŁ BOBRZYŃSKI

O zespoleniu dzielnic Rzeczypospolitej



W KRAKOWIE 1919.
NAKŁADEM KRAKOWSKIEJ S-KI WYDAWNICZEJ.

(Odbitka z Nr. 185 i 186 »Czasu« z dnia 24 i 25 lipca 1919).

ODBITO W DRUKARNI »CZASU« W KRAKOWIE.

I.

Zadanie konstytucyjne Polski, powstającej z niewoli, inne jest, niż zadanie państwa, które, nie doznawszy rozbitcia, zmienia swoją formę rządu, lub swój ustrój społeczny. Obmyśleć formę rządu dla niepodległej Polski nie jest rzeczą łatwą. Można się w tem pomylić, ale ostatecznie idzie tu przecież tylko o to, ażeby z pośród znanych szablonów wybrać ten, który najwięcej stosunkom naszym odpowiada. Komplikuje się to zadanie, jeżeli równocześnie, a nawet przed ustaleniem formy rządu i władz centralnych, a nawet przed ustaleniem granic, wydobywa się na jaw dążenie do zmiany ustroju społecznego, rolniczego i przemysłowego, i jeżeli dążenie to przełomowe pragnie się uwidocznic w samym akcie konstytucyjnym. Z tymi dwoma kierunkami naszej pracy konstytucyjnej łączy się jednak trzeci, najtrudniejszy: zadanie zespolenia wewnętrznego trzech zaborów, z których się państwo polskie na nowo złożyło.

Sto lat niewoli i odmiennych losów wycisnęły na każdej z tych dzielnic swoje piętno i wyrobiły w nich nie tylko odmienne urządzenia polityczne i społeczne, ale także wielkie różnice kierunków, przekonań i uczuć. W dziennikarstwie każdego z tych zaborów odbijał się duch party-

kularny i uwydatniały daleko sięgające różnice. We wszystkich tych zaborach mieszkał jednak naród, który żył tradycją swojej wielkiej przeszłości państwowej, który święty ogień miłości ojczyzny utrzymywał i potęgował, a w świetnej literaturze stworzył mu niewygasłe ognisko, który na chwilę nie przestał myśleć o odzyskaniu niepodległości, który do niej dążył w krwawych powstaniach, a który nawet w polityce ugodowej z mocarstwami rozbiorowemi widział tylko środek wzmocnienia się i przetrwania najcięższych czasów dla lepszej przyszłości. Każdy dałby się był porąbać za to, że z chwilą, kiedy nadzieje narodu się spełnią, kiedy zaświta Polska zjednoczona i niepodległa, wszystkie te różnice dzielnicowe w wielkiem dziele jedności narodu i państwa łatwo się stopią. Oczekiwania te, jak dotychczas, gorzki spotkał zawód.

Jak do tego przyszło, kto w tem zawinił, nad tem nie chcemy się tu zastanawiać, bo nie chcemy wkraczać na drażliwe pole polityki bieżącej. Stwierdzić to jednak musimy, że trzy dzielnice polskie zeszyte są ze sobą dotychczas tylko grubym ścięgiem. Mamy sejm suwerenny, mamy naczelnika państwa, rząd centralny i wojsko, ale ku organicznemu zespoleniu dzielnic nic dotychczas nie przedsięwzięto.

Poznańskie, wyzwalając się z pod pruskiego jarzma, zamknęło się samo w sobie i zatrzymało cały organizm administracyjny pruski, nawet niemieckich urzędników z ich niemieckim językiem. Galicya poddała się rządowi centralnemu,

ale zatrzymała zresztą swoją dotychczasową administrację, prawda, że polską, ale na wzrach austriackich opartą, i nie jest zadowoloną ze zmian, jakie w niej rząd centralny zaprowadza. Obie te dzielnice zastrzegają się też stanowczo przeciw rozciągnięciu na nie administracji, jaką rząd w Królestwie zaimprovizował. Posłowie z Galicyi tworzą w Sejmie Rzpltej osobne koło, które nad sprawami Galicyi radzi i z rządem osobno stara się je załatwiać; jeżeli posłowie z Poznańskiego tegoż samego nie czynią, to dlatego, że rząd poznański w sprawach wewnętrznych jest niezawisłym.

Rok temu któżby był przypuścił, że do takiego rozbicia przyjdzie w narodzie, który wyżej prawie stawiał swoje zjednoczenie niż niepodległość! Dziś nie tylko zjednoczenie nie robi postępów, ale widocznie się cofa, dziś powstał już prąd, aby z różnicą i odrębnością trzech dzielnic się liczyć, ażeby ją unormować i na niej ustrój całego państwa oprzeć. — Oprócz Sejmu walnego Rzpltej, mielibyśmy więc trzy Sejmy dzielnicowe, załatwiające wszystkie sprawy niezastrzeżone sejmowi walnemu, a zastrzegłoby się mu tylko spraw zewnątrzne, wojska, ceł, monopolów i podatków spożywczych, monety, patentów, miar i wag, kolei żelaznych i dróg wodnych państwowych, wreszcie ustawodawstwo sądowe. Oprócz rządu centralnego odpowiedzialnego przed sejmem walnym istniałyby też trzy rządy dzielnicowe, odpowiedzialne przed sejmami dzielnicowymi.

Dziś o takim wyodrębnieniu dzielnic już się głośno mówi i przypomina się rok 1917, kiedy posłowie polscy do Rady państwa austriackiej układali projekt wyodrębnienia Galicyi od Austrii. Może jeszcze komuś przyjdzie na myśl projekt ten z archiwów wydobyć i zapomnieć, że podyktowany był zamiarem, aby Galicyę od obcego jej państwa jak najwięcej oddzielić. Niemogąc teraz dzielnic nazwać: austriacką, pruską i rosyjską, szuka się dla nich nazw polskich i tryumfuje znalazłszy gotowe nazwy: Wielkopolskę, Małopolskę i Koronę! Niepytając o anachronizm historyczny, który w zastosowaniu tych nazw do dzielnic rozbiorowych leży, już się te nomenklatury poczyną wprowadzać, już deklinuje się na wszystkie przypadki Małopolskę z Krakowem i Lwowem, ale bez Sandomierza i Lublina. Pomińmy jednak wszystko, co w takim nazwaniu i utrwalaniu dzielnic razić może historyka. Pomińmy dziwną konfiguracyę Galicyi ze Śląskiem cieszyńskim, odcinającą Kraków od naturalnego obszaru po lewej stronie Wisły, pomińmy tem więcej konfiguracyę Prus polskich z Poznańskiem, związanych wąskim paskiem ze Śląskiem pruskim, a otaczającą wielkiem półkołem Królestwo, konfiguracyę rażącą nie tylko geografa. Przewycięźmy wreszcie w sobie wstręt do dzielnic, których utrzymanie uwieczniłoby nam gwałt rozbiorów. Zapytajmy jednak, czy taka konstrukcyja państwa polskiego, przedstawiająca się dziś jako najłatwiejsze wybrnięcie z chwilowych trudności, jest na seryo możliwą?

Do czegożby ona z biegiem czasu doprowadziła? Przecież nie do czego innego jak do wytworzenia się trzech odłamów narodu polskiego, które w całym swoim działaniu, w uczuciach i myślach odbiegałyby od siebie coraz więcej. Nie byłyby to prowincye, lecz kraje koronne, niemal państwa. Polska stałaby się też związkiem trzech państw lub państwem związkowym na obszarze jednolitego narodu. Od takiej konstrukcyi sprzecznej z istotą polskiego narodu i uwieczniającej jego rozbiory lepszym byłby nawet pomysł profesora Buzka rozbitcia Polski na 70 państewek, bo z tych żadne nie zagrażałoby przynajmniej całości. Każda z utrzymanych dzielnic byłaby natomiast zbyt wielką, aby w sobie nie miała skupić całego publicznego życia i interesu. Sejm walny z jego ograniczonym zakresem działania nie mógłby skutecznie spółzawodniczyć z trzema sejmami dzielnicowymi w Łwowie, Poznaniu i w Warszawie. Sejm dzielnicowy w Warszawie byłby dla Królestwa ważniejszym, niż sejm walny w tejże stolicy obradujący jako rodzaj kongresu czy delegacyi. Przypominałoby to konstrukcyę Austro-Węgier z tą różnicą, że zamiast dualizmu byłby to tryalizm i to tryalizm wykrojony jako spuścizna gwałtu rozbiorowego w żywym ciele jednolitego narodu. A może poszukanoby wzoru we związku Węgier z Kroacją i Sejmowi warszawskiemu przyznano funkcyę podwójną, jedno wspólne całemu państwu, w których posłowie z »Wielkopolski« i z »Małopolski« by uczestniczyli, drugie odnoszące się tylko do »Korony«, w których posłowie tamci nie braliby udziału!

Ludziłby się zresztą, ktoby sądził, że konstrukcja takiej Polski trójdzielnicowej jest najłatwiejszem wyjściem z obecnych trudności. Już pomiędzy Prusami polskimi a Poznańskiem uwydatniają się różnice, które utrudniają utworzenie z nich jednego organizmu, ale trudności te potęgują się niezmiernie wraz przyłączenia do tego organizmu Śląska pruskiego, przedstawiającego tyle właściwości. Trzy te prowincye przedstawiają stosunki zbyt odmienne, ażeby się je dało od jednego zamachu zatrzeć i zunifikować. Dzielnica niegdyć pruska musiałaby się nadal dzielić na prowincye, a w takim razie jakież cel utrzymanie dzielnic i rządów dzielnicowych, jako urządzenia pośredniego pomiędzy prowincją a państwem? W Galicyi zaszłaby inna trudność. O ile słuchy dochodzą, Galicya wschodnia przyznana będzie Polsce jako prowincya autonomiczna, z osobnym sejmikiem i rządem prowincjonalnym. Gdyby wieści te się sprawdziły, pozostałaby z Galicyi tylko zachodnia, a ta trudno żeby ze Śląskiem cieszyńskim tworzyła osobną dzielnicę, gdyż wszystkie stosunki zbyt blisko łączą ją z przyległemi powiatami Królestwa, dla których Kraków jest naturalnem ogniskiem.

*

Jeżeli jednak wszystkie względy przemawiają za uchyleniem dzielnic rozbiorowych i za zespoleniem wewnętrznem państwa, to powstaje pytanie, jaka droga do tego celu najlepiej i najrychlej prowadzi? Pytanie to wywołało dwie różne i wprost sobie przeciwne odpowiedzi. Jedną

dała ankieta, zwołana przez rząd dla narad nad konstytucją państwa, drugą rząd, reprezentowany przez ministra Wojciechowskiego.

Ankieta oświadczyła się za decentralizacją państwa ustawodawczą i administracyjną przez podział jego na województwa, zbliżone do dawnych, a zatem na prowincye około dwumilionowe. Każda z nich miałaby swój sejmik, uchwalający autonomicznie w ramach ustaw państwowych, czyli w zakresie przez te ustawy sobie pozostawionym. Każda miałaby swój rząd mianowany przez rząd centralny i działający pod jego kierunkiem i według jego wskazówek, a przeprowadzający zarazem uchwały sejmików. Rząd ten prowincjonalny mógłby być wyposażony w siły zawodowe tak, że możnaby im było powierzyć decyzję ostateczną w przeważniejszej liczbie wypadków i wyciągnąć korzyści ze zbawiennej decentralizacji. Program ten nie znalazł jednak uznania u obecnego rządu, który w deklaracji swojej konstytucyjnej i w mowie ministra Wojciechowskiego rozwinął program odmienny, centralistyczny.

Centralizm jego objawia się przedewszystkiem w skupieniu ustawodawstwa wyłącznie w sejmie walnym Rzpltej i w niedopuszczeniu do ustawodawstwa czy autonomii żadnych większych obszarów czyli prowincyj. Samorząd będzie istniał, ale tylko lokalny, w gminie i w związku powiatowym. któremu gminy część swych zadań i pracy przekazują. Pomiedzy rządem centralnym a władzmi powiatowemi mają być utworzone władze pośrednie drugiej instancji, obejmujące kilka czy kilkanaście powiatów, ale jako władze biurokratyczne, nie

stojące wobec żadnych ciał reprezentacyjnych i nie związane z samorządem swego obszaru.

Centralistyczny kierunek organizacyi rząd obecny przeprowadza już w tem, że każde ministerstwo tworzy swoje osobne organa w powiatach a utworzyć je zamierza także we władzach drugiej instancyi. Każdy powiat, a następnie każda prowincya będzie zatem miała szereg władz policyjnych, rolniczych, szkolnych, skarbowych, zdrowotnych itd., niezależnych od siebie, niepopierających się i nie działających razem, a wraze sporów o kompetencyę porozumiewających się ze sobą przez swoich ministrów w Warszawie. Dalej w centralizacyi biurokratycznej pójść chyba niepodobna! Nie chcemy już wierzyć w wieść rozpowszechnioną, że obszary władz drugiej instancyi, zależnych od różnych ministerstw, mają być różne i nie mają ze sobą się zgadzać.

II.

Zestawiając te dwa programy wewnętrznej organizacyi Rzpltej, musimy zapytać nie o to, który z nich teoretycznie lepszy, lecz który z nich odpowiada więcej naszym stosunkom i który łatwiej uchylić może odrębność trzech dzielnic, z których się państwo obecnie złożyło.

Rozstrzygającym jest tu fakt, że Sejm Rzpltej nie jest w stanie w danych obecnie warunkach spełnić całego zadania ustawodawczego, jakie na Polskę spadło. Zadanie to polega przecież na uchyleniu trzech różnych systemów ustawodawczych, odziedziczonych po państwach rozbiorczych,

i na zastąpieniu ich nowem, polskiem prawem. Idzie nie tylko o uchwalenie konstytucyi państwa i licznych ustaw, które do niej należą, nie tylko o ułożenie kodeksów prawa cywilnego i karnego, lecz także o wydanie całego szeregu ustaw regulujących administracyę w jej wszystkich, tak rozlicznych gałęziach. Zaiste, ogrom pracy, ale sejm ostatecznie mógłby mu przy pomocy zdolnych kodyfikatorów podołać, gdyby wszystkie ustawy wydawać mógł dla całego państwa jednolite. Ustawy konstytucyjne i kodeksy prawa sądowego muszą być jednolite, bo tego wymaga jedność państwa i społeczeństwa. Przy ustawach administracyjnych stanęłyby jednak zamiarowi jednolitości w drodze odmienne stosunki, istniejące na różnych obszarach Rzpltej. Naginać je wszystkie do jednego szablonu znaczyłoby łamać to, co w tych stosunkach jest objawem rozwoju i życia, a to nie jest zadaniem rozsądnego ustawodawcy. Sejm przy wydawaniu ustaw administracyjnych, jednolitych dla całego państwa, spotkałby się też z takimi przeszkodami, że z nich nie zdołałby wybrnąć. Skończyłoby się na zastoju ustawodawstwa, którego już obecnie mamy niepokojące objawy.

Wynika stąd konieczność, aby sejm część zadania ustawodawczego, któremu sam nie może podołać, złożył na inne czynniki, ażeby w ustawodawstwie administracyjnem, w tych jego gałęziach, w których z rozmaitością stosunków musi się liczyć, ograniczył się do uchwalania ogólnych zasad, określających interes państwa, czyli do wydawania tak zwanych ustaw ramowych, a unormowanie wszystkich szczegółów w tych granicach

pozostawił reprezentacji terytoryów, na które podzielony będzie obszar państwa. Pytanie teraz, czy terytorjum takim ma być prowincya — województwo, czy powiat, skoro o dzielnicę z powodów wyżej wymienionych nie może być mowy. Odpowiedź nie może wypaść na rzecz powiatu liczącego około 200.000 mieszkańców, gdyż sejmik powiatowy nie rozporządzałby dostateczną liczbą inteligencji, ażeby mu można poruczyć zadania ustawodawcze, a rozbite ustawodawstwo administracyjnego na sto lub więcej powiatów nie byłoby uzasadnione rzeczywistymi stosunkami i istotną potrzebą. Pomiedzy najbliższymi powiatami niema takich różnic, aby każdy z nich miał mieć osobne ustawy. Ustawy nie powinny wywoływać sztucznie różnic, lecz istotne różnice stosunków uzasadniają różność ustaw. Istotne różnice stosunków kulturalnych i gospodarczych występują u nas dopiero w większych terytoryach, odpowiadających ogółem biorąc dawniejszym województwom, i nie jest rzeczą zbyt trudną cały obszar państwa na kilkanaście takich województw podzielić, a raczej kilkanaście takich prowincyj w nim stwierdzić i właściwość każdej z nich oznaczyć. Prowincya około dwóch-milionowa z większem miastem jako swoim ogniskiem będzie miała dość sił inteligencji, aby sprostać zadaniu ustawodawczemu w ramach ustaw państwowych, dość sił finansowych, aby podjąć większe zadania kulturalne i ekonomiczne, a żadna z nich nie będzie znowu tak wielką, aby zagrażać powadze sejmu walnego i jedności państwa.

Otrzymawszy udział w ustawodawstwie administracyjnem, województwa nie nabędą przez to odrębności prawnopolitycznej a to dlatego, że sejmiki będą mogły stanowić tylko w ramach ustaw państwowych, które zakres działania sejmików będą mogły rozszerzać i ścieśniać. Zasadniczo sejmikom mogą być przekazane sprawy administracyjne kulturalne i gospodarcze, a więc szkolnictwo powszechne, średnie i zawodowe, sprawy humanitarne, sprawy kultury rolniczej, sprawy komunikacyjne i t. p., ale ustawa państwowa, chociaż raz już określiła zasady pewnego działu administracyi, będzie mogła każdej chwili zmienić taką zasadę lub będzie mogła poddyktować nową, a sejmiki do tego zastosować się będą musiały. Kompetencya sejmików nie będzie więc ściśle ograniczoną i sejm wobec nich zachowa całą swoją suwerenność.

Inaczej stosunek między ustawodawstwem sejmku a autonomią sejmików może być uregulowany w tych prowincjach narodowo-mieszanych, któreby przyszły do Polski na mocy jakiegoś układu i zagwarantowania im autonomii przez kongres światowy. Tam granica kompetencyi ustawodawczej sejmku i sejmiku byłaby nienaruszalną a zakres działania sejmiku byłby zapewne szerszy. Jeżeli jednak takie prowincye znajdują się w obrębie państwa polskiego, to mniej one będą razić, gdy na reszcie obszaru państwa będą wobec nich stały nie małe powiaty, lecz prowincye również autonomiczne, chociaż z autonomią o wiele ciaśniejszą.

Z kompetencją ustawodawczą województwa — prowincyi łączyłby się naturalnie samorząd jej w wielu gałęziach administracji państwowej, oparty na własnym budżecie, dochodach i rozchodach, wszystko oczywiście w granicach podytgowanych przez ustawy państwa. Minister Wojciechowski, uzasadniając przy dyskusyi konstytucyjnej opozycję swoją przeciw samorządowi prowincjonalnemu, oświadczył, że niema do takiego samorządu zaufania, gdyż samorząd opierający się na wspólności interesów lokalnych traci te podstawy i cenne zalety, skoro obejmuje wielkie obszary. Miałby w tem rację, gdyby samorząd prowincjonalny miał być tylko samorządem lokalnym, jakim jest samorząd gminy czy powiatu. Samorząd prowincyi, naszym zdaniem, nie odejmie nic samorządowi lokalnemu gminy czy powiatu, lecz odejmie część agend państwu dlatego, że je spełniać może właściwiej i lepiej.

Jeżeli zaś minister Wojciechowski dla uzasadnienia swego poglądu odwoływał się do przykładu ziemstw rosyjskich i prowincyi pruskich, to doszedł by do innego wniosku, gdyby był uwzględnił jedyny przykład samorządu prowincjonalnego na ziemiach polskich, jaki dała Galicya. Samorząd gminy źle zorganizowanej zawiódł tu zupełnie z wyjątkiem większych miast, samorządowi powiatowemu brakło często ludzi mogących i chcących mu się poświęcić i brakło stale środków finansowych, o które zebrał nieustannie u państwa i u kraju. Samorząd prowincjonalny w ciągu pięćdziesięciu lat działał znakomicie a byłby działał lepiej, gdyby Galicya nie była zbyt

wielką i nie składała się z obszarów zbyt różnorodnych. Ten przykład dla nas powinien być decydującym,

Z powodu różnorodności stosunków sejm galicyjski nie mógł zreformować organizacji gminnej i powiatowej i wszystkie próby podejmowane w tym kierunku nie odnosiły skutku. Nie jest też pesymistą, kto się obawia, że sejm Rzpltej nie będzie w stanie uchwalić jednolitej organizacji samorządu gminnego i powiatowego dla całej Polski a choćby tylko dla rdzennej Polski z wyłączeniem jej kresów. Jeśli tak jest, to organizację samorządu lokalnego w ramach ustawy państwowej, warującej interes państwa, należy przekazać ustawodawstwu każdego województwa. Nie będzie w tem żadnego nieszczęścia, że obszar Rzpltej pod tym względem będzie przedstawiał pewną mozaikę. Interes państwa będzie wszakże zagwarantowany a barwna mozaika nie tylko piękniejszą lecz lepszą i trwalszą jest od sztucznego pokostu.

Do rozkładu zadań pomiędzy państwo a prowincję, pomiędzy sejm Rzpltej a sejmiki wojewódzkie, zastosować się musi organizacja władz rządowych i podział ich na władze centralne i władze prowincjonalne. Te ostatnie muszą być czemś więcej niż biurokratycznymi władzami drugiej instancji pomiędzy ministerstwem a powiatem. Tak jak rząd centralny stoi wobec sejmu i jako wykonawca jego uchwał jest przed nim odpowiedzialny, tak rząd prowincjonalny będzie stać wobec sejmiku, wykonywać jego uchwały samorządne i przed nim za to będzie odpowiedzial-

ny. W rządzie prowincjonalnym skupiać się też będzie właściwa administracya i cały nadzór nad samorządem lokalnym. Rząd ten, mianowany przez ministerstwo i działający według jego rozporządzeń, będzie też w zasadzie ostatnią instancją administracyjną wobec władz niższych. Jak ministerstwo skupia się w prezesie gabinetu i w radzie ministrów, tak rząd prowincjonalny pod kierunkiem swego prezesa tworzyć też będzie całość działającą wspólnie i zgodnie, gdyż zaprowadzenie przez rząd obecny osobnych organów dla każdego ministra jest szkodliwym zboczeniem od zdrowych zasad i prowadzi do zupełnego rozstroju administracyi. Rząd prowincjonalny, zgodny w sobie i jednolity, skupi natomiast i złączy administracyę rządową i samorząd w jedną organiczną całość.

Płonne są też obawy ministra Wojciechowskiego, żeby prowincye tak zorganizowane nie miały żywotności okazać. Pierwszym warunkiem życia jest pozostawienie mu, jest stworzenie dla niego form, które rozwojowi jego sił naturalnych nie czynią żadnej tamy, które budzą u ludności zadowolenie i ochotę do działania i pracy. Form takich dostarczyć może tylko samorząd i autonomia prowincyj — województw. Stolica państwa, Warszawa, skupi w sobie i tak wszystkie soki Rzpltej z całego jej obszaru, ale nie powinna być jedynem ich źródłem. Dzieje przyniosły ze sobą, że myśl polska i praca polska stworzyły sobie takie źródła, oprócz Warszawy, także w Krakowie, Lwowie, Poznaniu, nie mówiąc o Wilnie. Organizacya państwa polskiego powinna te źródła myśli i pracy polskiej utrzymać i rozwinać, po-

winna oprócz nich stworzyć z większych miast, jakie już istnieją, nowe źródła energii narodowej.

Nic natomiast gorszego pomyśleć się nie da, jak centralizm, który, pozostawiając całemu obywatelowi i całej ludności wielkiego państwa tylko troskę o sprawy lokalne, dążyłby do wysysania i wyjaławienia wszystkich sił prowincyj na rzecz stolicy i sprowadzał ich zań. Dziś dla centralizmu w Polsce niema żadnych warunków, nie tylko z powodu wielkiej różnorodności jej części składowych, których na łożo Prokrusta wciągnąć niepodobna, ale także dlatego, że my obecnie nie mamy sił na stworzenie centralistycznego rządu, któryby zadanie swoje spełnić naprawdę umiał.

Rządy centralistyczne, gdzie powstały, budowały się wiekami, i łamiąc odrębność prowincyj, opierały się na długim doświadczeniu i doborze. Rząd taki zaimprowizować się nie da i nie zaimprowizuje go też państwo polskie, stawiające dziś pierwsze kroki. Próby, w tym kierunku podjęte, doprowadziły już do zamętu i przyczyniły się tylko do wytworzenia prądu za wyodrębnieniem dzielnic rozbiorowych, niebezpiecznego dla narodu i państwa. Prądu tego centralizm nie zwalczy. Jest ten prąd zbyt silnym, aby go można pokonać, można go tylko w naturalne łożysko skierować, a takim stałby się samorząd i autonomia kilkunastu województw Rzpltej.

DODATEK.

I.

Z projektu konstytucyi Rzpltej polskiej, ułożonego
przez ankietę.

Art. 71.

Organizacya władz administracyjnych na obszarze Rzeczypospolitej opierać się będzie na następujących zasadach :

1) Gminy połączone będą w powiaty, a powiaty w województwa i do tego podziału zastosowana będzie organizacya wszystkich władz państwowych i ciał samorządnych;

2) Zarówno województwa jak gminy będą posiadały własną reprezentacyę (sejmik wojewódzki, rada gminna), uchwalającą samodzielnie w ramach określonych przez ustawy państwowe.

Taką samą reprezentacyę może ustawa przyznać także powiatom;

3) Wybory do rad gminnych odbywać się będą według tych samych zasad, jak wybory do Izby poselskiej; prawo wyborcze będzie jednak związane z dłuższem zamieszkaniem w gminie.

Wybory do wyższych ciał samorządnych odbywać się będą pośrednio przez niższe ciała samorządne.

4) Zwierzchność gminna, oprócz wykonywania uchwał rady gminnej, sprawować będzie zadania administracyi państwowej poruczone gminom.

Uchwały wyższych ciał samorządnych, z wyjątkiem miast oznaczonych w ustawie, wykonywane będą przez właściwe urzędy państwowe.

5) W organach administracyi państwowej zapewnione będzie, w granicach określonych ustawami, współdziałanie czynnika obywatelskiego z czynnikiem urzędniczym.

6) Przeprowadzoną będzie zasada decentralizacyi w administracyi państwowej, a tok instancyi będzie tak urządzony, aby od postanowienia władzy administracyjnej odwołanie dopuszczane było w zasadzie tylko do jednej, bezpośrednio wyższej instancyi.

7) Większe miasta mogą na mocy statutów, nadanych im ustawą, otrzymać szerszy samorząd oraz zakres działania władz powiatowych i podlegać wprost władzy wojewódzkiej, Warszawa zaś stanowisko województwa.

Motywa dodane do powyższego artykułu przez ankietę.

»Pytanie powstało przedewszystkiem, czy wskazaną jest organizacya władz państwowych i samorządu na większych obszarach, które najlepiej nazwać województwami, a które odpowiadać mogą dawnym województwom z pewnemi korekturami. Ankieta na pytanie to odpowiedziała w obu kierunkach twierdząco.

Co do władz państwowych stwierdzić należy, że kierownictwo stu lub więcej powiatami bezpośrednio przez ministerstwo jest prostem niepod-

bięństwem. Władzom powiatowym, którym niepodobna dodać całego szeregu fachowych referentów, nie można przyznać szerszego zakresu działania. Decyzja w zbyt wielu sprawach spoczywałaby więc w ministerstwach, sprowadziłoby to ich przeciążenie i odwiódłoby je od istotnego zadania: inicjatywy i kontroli administracyi. Władzę naczelną większych obszarów, jakimi będą województwa, można natomiast wyposażyć w siły zawodowe tak, że można im powierzyć decyzję ostateczną w przeważnej liczbie szczegółowych spraw administracyjnych i wyciągnąć wszystkie korzyści ze zbawiennej decentralizacyi.

Tem więcej wydaje się wskazanem, aby obok władzy państwowej istniały w województwach także ciała, powstałe z wyborów, a uchwalające w zakresie szerokiego samorządu. Samorząd gminny jest z pewnością podstawą samorządu tylko lokalnego. Samorząd powiatu, chociażby powiat był dość wielki, byłby także lokalny, nie sprostaby szerszym zadaniom samorządu prowincjonalnego, ani budowie drugorzędnych kolei, ani regulacyi rzek, zalesieniu wydym, komasacyi gruntów, ani zakładaniu większych szpitali, domów poprawy, wyższych zakładów naukowych i t. d. Brakłoby powiatowi do tego sił finansowych i sił inteligencyi kierującej.

Zadaniom takim sprostać może dopiero samorząd prowincjonalny województwa i dlatego bez utworzenia sejmików wojewódzkich i wyposażenia ich w szeroki zakres działania o samorządzie w szerszem tego słowa znaczeniu nie byłoby mowy.

Przedstawiając sobie, że samorząd przyznany sejmikom wojewódzkim będzie bardzo rozległy, Ankieta wstrzymała się od określenia go w konstytucyi, gdyż samorządowi temu nie chciała nadać cechy prawno-politycznej i z sejmików stwarzać ciał politycznych, konkurujących z Sejmem Rzeczypospolitej. Sejmiki nie mają żadnej samostnej władzy ustawodawczej, lecz będą stanowić uchwały (lauda sejmikowe) tylko w granicach kompetencji pozostawionej im przez ustawy Rzeczypospolitej. Ustawy te będą ustawami ramowymi, które w każdej materyi określą to, co jest podtyktowane interesem państwa i wspólności wszystkich województw, a resztę pozostawia sejmikom. Ustawy te, bez pytania się sejmików o zgodę, będzie Sejm Rzeczypospolitej mógł zmieniać i zakres sejmików ścieśniać lub rozszerzać.

Tworząc organizmy wojewódzkie, można będzie dla każdego z nich znaleźć naturalne ognisko w większem mieście, w którem życie ekonomiczne i kulturalne w szerokim promieniu się skupia. Leży też w interesie państwa, ażeby ogniska samodzielnej myśli, inicjatywy i działalności publicznej tworzyć i rozwijać, bo tylko w ten sposób zapewnia się państwu potrzebny zasób sił samodzielnych i ożywczych.

Dzieląc państwo na województwa, powiaty i gminy, Ankieta uznała za konieczne, ażeby tak województwa jakoteż gminy otrzymały ciała reprezentacyjne i samorząd, — gminy lokalny, województwa szerszy, prowincjonalny, z prawem uchwalania na cele samorządu własnych dochodów i wydatków. Natomiast kwestyę, czy powiat



ma otrzymać ciało reprezentacyjne i samorząd, Ankieta uchwaliła pozostawić w konstytucyi otwartą. Rozstrzygnięcie tego pytania zależy od tego, jaką będzie gmina. Jeżeli gmina będzie utworzona zbiorowa, na szerszym obszarze, jeżeli będzie posiadała dość sił inteligentnych i zasobów finansowych, ażeby sprostać szerokiemu samorządowi lokalnemu, to władza powiatowa mogłaby ograniczać się do tego, ażeby z udziałem czynników obywatelskich, delegowanych przez gminy, nadzorować gospodarkę gminną i rozstrzygać rekursy wnoszone przeciw zarządzeniom władzy gminnej. Gdyby zaś każda osada zorganizowana została w osobną gminę i zadań publicznych, ekonomicznych i kulturalnych w gminie oraz politycy gminnej spełniać dobrze nie była w stanie, w takim razie trzeba by powiaty zorganizować samorządnie i przenieść na nie główne zadania gminy. Organizacya gminna przesądza więc o organizacyi samorządnej powiatu.

II.

Z mowy ministra spraw wewnętrznych Wojciechowskiego w dyskusyi sejmowej nad konstytucją.

(Według Monitora).

»Słyszałem tutaj zarzut, że minister spraw wewnętrznych niemal zabija samorząd. Z jakich to powodów? Dlatego, że w projekcie niema wcale mowy o sejmikach wojewódzkich. Powiedziano tu, że rozwój samorządu zależy od tego, czy będzie wyższa jednostka samorządna w rodzaju prowincyi pruskiej.

»Odczytam tu zdanie Ashley'a: »Życie prowincyi pruskiej, jako obszaru samorządowego, jest bardzo słabe, w części ze względu na rozległość obszaru, w części z powodu systemu wyborczego«. Tomówi nie minister spraw wewnętrznych, a znawca tej rzeczy.

»Dlaczego w części ze względu na rozległość obszaru? Jest faktem, że samorząd rozwinięty na wielkich obszarach przestaje być samorządem. Weźmy przykład w Rosyi. Samorząd gubernialny tam prawie wcale nie rozwinął się, nie wiążąc ludzi między sobą, wspólnością interesów lokalnych zamienił się w co? — w polityczne zebrania. Cała polityka kadetów spierała się na ziemstwach gubernialnych.

»Nasz (*minister ma na myśli Królestwo kongresowe*) związek komunalny powiatowy w całości odpowiada wymaganiom dostatecznej liczby ludności i wielkości terenu dla wykonania tych zadań, które gdzieindziej podejmują związki wyższego rządu. Mamy powiaty większe, niż niemieckie, pruskie i austriackie i stanowią one doskonałą podstawę do rozwinięcia samorządu.

»Na dwóch posiedzeniach w ankiecie stwierdziłem, że większość członków ankiety zmierzała do tego, żeby samorząd powiatowy zredukować do rad powiatowych, natomiast stworzyć sejmiki wojewódzkie i jako główny argument przytaczali, że dopiero w tych wielkich sejmikach wojewódzkich znajdziemy siły inteligentne do prowadzenia samorządu. Ja sądzę, że pierwszy warunek rozwoju samorządu, to jest należyte wychowanie tych podstawowych samorządowych jednostek, jakimi są

gminy i obywatele w gminach. Uważam, że samorząd należy budować od dołu i w projekcie opracowanym przez ministerstwo spraw wewnętrznych jest na pierwszym planie gmina. Mam nadzieję, że za jakie 10 dni do łaski marszałkowskiej zgłoszę ten projekt. Z kolei przyjdzie związek powiatowy.

»A jeżeli to nie wystarczy, to zamiast tworzenia trzeciej korporacji, komplikującej w dodatku niezmiernie podatkowość, uciążliwą dla ludności, można — i to już przewiduje ustawa, wydana przed zebraniem się Sejmu, — powoływać do życia specjalne związki tych samorządów powiatowych, łatwiej zastosowalne do wytkniętych im celów, aniżeli ujęte z góry w ustawowe ramy sejmiki wojewódzkie, których żywotność jest wielkim znakiem zapytania«.
