14

PROF. WŁADYSŁAW LEOPOLD JAWORSKI

A

289

PROJEKT KONSTYTUCJI

I-14

KRAKÓW
SKŁAD GŁÓWNY W KSIĘGARNI LEONA FROMMERA
1928

PROJEKT KONSTYTUCJI

PROF. WŁADYSŁAW LEOPOLD JAWORSKI

PROJEKT KONSTYTUCJI

Wydz. Bibl. Prawnicza
1806165397

KRAKÓW
SKŁAD GŁÓWNY W KSIĘGARNI LEONA FROMMERA
1928

I-14i 01280



DRUKARNIA NARODOWA W KRAKOWIE

W czasie, który tak żywo odczuwa potrzebę zmiany ustroju państwowego, uważam za obowiązek zabrać głos, i podać do wiadomości publicznej wyniki moich studjów i mego doświadczenia w tej sprawie. Z naciskiem zaznaczam, że za moim projektem nie stoi żadne stronnictwo, że wypowiadam tylko moje osobiste zdanie i że też ja tylko za nie jestem odpowiedzialny.

Książka składa się z dwuch części. Pierwsza zawiera mój projekt Konstytucji, w drugiej zaś zamieściłem memorjał M. Bobrzyńskiego, S. Kasznicy i S. Smólskiego o reorganizacji administracji państwowej, tudzież rozprawy oświetlające te kwestje, które u nas wymagają jeszcze głębszej dyskusji. O memorjale mówią nazwiska autorów. Mimo upływu kilku lat od jego daty, zawiera on zawsze ważne myśli, a sądzę, że poczytanem mi będzie za zasługę, że ta inicjatywa ówczesnego Prezesa Rady Ministrów Aleksandra Skrzyńskiego, tak świetnie wykonana przez autorów memorjału, została wydobyta z archiwów ministerjalnych. O rozprawach uważam za obowiązek powiedzieć, że są zupełnie samodzielne. Oprócz tematu nie poddawałem autorom żadnej myśli. Niektóre polemizują ze mną, co do niektórych ja musiałem wyraźnie zaznaczyć moje inne stanowisko. Wprawne oko dojrzy jednak w nich zasadniczą tendencję wspólną nam wszystkim, a ten węzeł, łączący mnie z młodszymi pracownikami, przejmuje mnie prawdziwą radością.

Pretensje moje są wielkie. Nie dlatego, abym miał nadzieję, że któraś z moich myśli stanie się ustawą. Doświad-

czenie nauczyło mnie, że w życiu politycznem zasadą jest kompromis, a kompromis zmienia bardzo pierwotne wnioski. Ale pragnąłbym zwrócić współczesne myślenie polityczne na inne drogi i poddać pod rozwagę pytanie, czy nasze dziedzictwo myśli politycznych nie wyczerpało się już i czy nie czas już, abyśmy sami zaczęli zbierać nowy kapitał. Próbą wskazania kierunku, w którym należy iść, aby ten nowy kapitał zdobyć — z pewnością tylko próbą — jest niniejsza praca.

Muszyna, 31 sierpnia 1928.

WŁADYSŁAW LEOPOLD JAWORSKI

WSTĘP.

I.

KONSTYTUCJA POWINNA ZAWIERAĆ TYLKO NORMY PRAWNE.

Konstytucja, jak każda ustawa, jest wyrazem poglądu na świat i postulatów ustawodawcy, ale właśnie dlatego, że jest ustawą, nie powinna zawierać ani żadnej teorji ani też postulatów, bo jest tylko prawniczym ich wyrazem. Znaczy to, że konstytucja, jak każda ustawa, zawierać ma tylko normy, przez normę zaś rozumiemy połączenie dwóch zdań, określających pewne sytuacje, zapomocą przymusu. Wszelkie teorje przeto i postulaty, o ile nie są sformułowane jako normy, a więc o ile nie zawierają w sobie elementu przymusu, nie mają miejsca w ustawie.

Dotychczasowe konstytucje nie przestrzegają tej zasadniczej reguły kodyfikacyjnej. Kilka przykładów wykaże, o co tu idzie. Można być zdania, że wszelka władza pochodzi od Boga, lub wyznawać pogląd, że źródłem władzy jest naród, można wreszcie pochodzenie państwa i władzy uznać za niedające się udowodnić. Jakkolwiekby ktoś sądził, pogląd jego jest tylko teorją. Z takiej lub innej teorji, wyznawanej przez ustawodawcę, wypływa cały szereg norm, które stanowią treść ustawy, ale dla samej teorji nie ma miejsca w ustawie. Weźmy inny przykład: można być wyznawcą prawa natury i wedle niego stawiać pewne postulaty. Można odrzucać prawo natury i wszelkie inne transcendentne prawo i postulaty opierać naprzykład na interesach ekonomicznych pewnej klasy. Jakiekolwiekby jednak ktoś zajmował stanowisko, do ustawy nie mogą wejść te postulaty, a tylko to, co z nich stało się normą. Tymczasem Konstytucja n. p. polska zawiera teorję, że władza pochodzi od narodu (art. 2: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu...“). W rozdziale V Konstytucji polskiej jest mowa o powszechnych obowiązkach i prawach obywatelskich. Powierzchowna

nawet analiza wykaże, że cały szereg zawartych w tym rozdziale artykułów stanowią tylko program, ale nie mogą być uważane za normy.

Jeden jeszcze przykład narazie tylko zaznaczymy, przyjdzie nam bowiem później obszerniej się nim zająć. — Art. 2 stoi na stanowisku podziału władz, nie zdając sobie sprawy, że jest to także tylko teorja, nie dająca się urzeczywistnić bez sprzeczności w dalszych postanowieniach Konstytucji.

Wszystkie te teorje odegrały swoją rolę w historji. Są one spadkiem po rewolucji francuskiej, która je przyjęła przeważnie z Anglji i z Ameryki Północnej, dostosowując je do swoich potrzeb. Dzisiaj jednak potrzeby te zmieniły się, ale fakt, że teorje przechodziły z konstytucji w konstytucję, sprawił, że się je uważa za dogmaty, wpływające w sposób kategoryczny na myślenie polityczne. Konstytucja, któraby nie zawierała tych teoryj i postulatów, nie byłaby uważana za postęp, którym w rzeczywistości by była, ale za konstytucję reakcyjną, cofającą państwo do wieków średnich. Opinja byłaby inną, gdyby zrozumiano, że konstytucja jest ustawą i że ustawa może zawierać tylko normy, a więc tylko to, co ma w sobie element przymusu.

Z chwilą, gdy ustawodawca nie szuka źródła w religji, zmuszony jest szukać gdzieindziej absolutu, z któregoby mógł wywieść swoje postanowienia i na których mógłby je oprzeć. Bez takiej absolutnej podstawy nie mógłby walczyć o swoje postulaty. Szukano więc absolutu w naturze, rozumie, narodzie, nauce. Wszystko to jest zrozumiałem, o ile idzie o walkę mającą przynieść zwycięstwo takim lub innym postulatom, opierającym się na danej teorji. Ale zamieszczanie tej lub innej teorji w konstytucji nie jest pracą kodyfikacyjną, ale propagandową. Dlatego sumienny kodyfikator powinien się wystrzegać wszystkich takich zdań, określeń i t. p., a ściśle trzymać się swojego zadania, to jest podawać w ustawie tylko normy, to jest zdania określające dwie sytuacje połączone ze sobą przymusem. Inna rzecz, że określenie pewnej sytuacji wymaga czasem kilku lub nawet znacznej ilości zdań, zawsze to jednak musi być określenie jednej sytuacji, która przez uposażenie jej przymusem wywołuje drugą sytuację.

Jako przykład niewłaściwych określeń przytoczymy art. 1 ustawy z dnia 1 października 1920, którą ustanowioną została rzeczpo-

spolita austrjacka jako państwo związkowe. Opiewa on: „Austrja jest demokratyczną rzecząpospolitą. Jej prawo pochodzi od ludu". Kelsen w swem wydaniu ustaw konstytucyjnych rzeczypospolitej austrjackiej (Wiedeń i Lipsk, Deuticke, cz. V, str. 65) trafnie mówi, że ten artykuł nie ma prawniczego znaczenia, gdyż, czy jakaś konstytucja przedstawia demokratyczną rzeczpospolitą, czy inną, wynika z jej organizacyjno-technicznych, materjalno-prawnych postanowień.

Pogląd, któryśmy wypowiedzieli, jest decydującym dla ujęcia kwestyj, które wchodzą w skład konstytucji. Dla uniknięcia nieporozumień powtórzymy jeszcze raz główne myśli.

Konstytucja jest ustawą, a jako taka zawierać może tylko normy. Nie znajdą przeto w niej miejsca ani definicje ani teorje, ani postulaty. Z tego powodu projekt nasz nie zawiera artykułu, określającego formę Państwa Polskiego jako rzeczypospolitej. Nie czyni tego projekt, bo takie określenie jest konstrukcją naukową, a nie normą. Nie zajmuje też projekt stanowiska w kwestji pochodzenia władzy, bo to jest teorja, a nie norma. Nie wylicza też projekt tak zwanych praw obywatelskich, bo to są tylko postulaty, a nie normy. Z odpowiadającej im treści zamieszcza tylko to, co jest normą. Podobnie postępuje projekt i w innych kwestjach.

Konsekwentnie z tem stanowiskiem projekt patrzy na państwo, jako na porządek prawny ujęty jako całość. Jest to jednak definicja, a jako taka może być tylko częścią składową jakiejś normy. Z tego powodu prawnika interesuje tylko urzeczywistnienie tego porządku prawnego i tak też ujęta została kwestja w art. 1 projektu.

Jeszcze raz wróćmy do zasadniczego naszego poglądu. Norma nie jest bytem, dającym się ująć zmysłami, ale jest bytem idealnym, jest tworem idealnym. Tak samo państwo, pojęte jako porządek prawny, jest tworem idealnym. Wreszcie i urzeczywistnianie tego porządku prawnego, o którem mówi art. 1, odbywa się przez normy (rozporządzenia, orzeczenia, wyroki), a ostatni punkt tego procesu, którybyśmy obrazowo nazwali przemienieniem normy we fakt, nie należy już do prawa, bo nie jest normą. Kto wmyśli się w ten pogląd, nie uzna tego za paradoks. W tak ujętym porządku prawnym brakuje, jak trafnie mówi Kelsen, dwóch członów: najwyższego i ostatniego. Brakuje najwyższego, bo konstytucja, jeżeli nie ma wyjść poza prawo pozytywne, nie może podawać żadnej

hipotezy o źródle wszystkich norm, o tem ogniwie, na którym zawisł cały dalszy łańcuch norm. Brakuje także ostatniego człona, to jest owego faktu, o którym jużeśmy mówili, bo on nie jest normą.

Inna rzecz, że z innych punktów widzenia, a nie z punktu widzenia prawniczego i to nadto z punktu widzenia kodyfikacji konstytucji, można i należy państwo, jego istotę etc. oświetlić i skonstruować zupełnie inaczej. Będzie to jednak albo historja, albo polityka, albo deskrypcja albo socjologja albo wreszcie nauka prawa (podkreślamy: nauka), ale nie ustawa, bo ta, jak jeszcze raz powtarzam, zawierać może tylko normy.

Porozumieć się tylko należy, czem jest norma. Nie uważam za odpowiednie, z punktu widzenia prawniczego, ujęcia normy jako zdania, które ma w sobie wyraz „powinien". Jest to ujęcie mojem zdaniem właściwe moralności. Dlatego przyjmuję, że normą jest zdanie, które określa dwie sytuacje i łączy je przymusem. Przymus uważam za istotę normy, wchodzącej w skład prawa pozytywnego. Odpowiada to mojemu poglądowi na „ważność", na obowiązywanie normy. Zapewne, przymus jest tylko jednym z czynników, odgrywających tutaj rolę, ale jest jedynym, który prawnik może uchwycić. Nie potrzeba wykazywać, że samym przymusem nie utrzyma się ważności porządku prawnego, ale takie elementy, jak miłość lub obawa, nie należą do prawa. Nie wyklucza to oczywiście, że nauka prawa (podkreślam: nauka) zajmuje się oświetleniem kwestji także z tych punktów widzenia.

A jednak art. 1 projektu zawiera postanowienie, że Prezydent Rzeczypospolitej „wykonywa swą władzę na zasadach moralności Chrystusowej". Czy to nie sprzeczność? Stawiamy tę kwestję w ten sposób, bo nie mówimy o Kościele, ale o moralności, opartej na religji, a więc nie mówimy o normach prawnych prawa kościelnego, ale o normach moralności, które nie są normami prawnemi. Ponieważ w konstytucji, jak w każdej ustawie, jest miejsce tylko dla norm prawnych, więc byłby uzasadniony zarzut, że, wprowadzając postanowienie, iż Prezydent Rzeczypospolitej wykonywać ma swą władzę wedle zasad moralności Chrystusowej, wprowadzamy postanowienie, nie będące normą prawną, a więc jesteśmy w sprzeczności z naszym poglądem, że ustawa zawierać powinna tylko normy prawne. Odpowiadamy na to: 1-o przedewszystkiem postanowienie to ma znaczenie prawne, bo wskutek niego Prezydentem mo-

że być tylko chrześcijanin, 2-o oprócz tego zaś dodatek „i nie może być w tem żadną normą ograniczonym", czyni z tego postanowienia nie ulegającą wątpliwości normę prawną.

Zdajemy sobie sprawę, że postanowienie to wywoła ataki ze strony wszystkich, którzy nie uznają moralności absolutnej. Na to nie ma rady, bo w tem ścierają się dwa różne poglądy na świat. Jeden widzi punkt oparcia wszelkich norm w volonté générale, drugi znajduje oparcie w moralności absolutnej. Pierwszy pogląd na świat wiedzie do tego panteizmu politycznego, jak volonté générale trafnie nazwał Maritain, a więc jest wszystkiem innem raczej, niż oparciem, bo jest żywiołem zmiennym, płynnym i przedewszystkiem nie uchwytnym, obejmującym wszystkie systemy i wszystkie ustroje, dającym możność urzeczywistnienia się wszystkim nienawiściom i wszystkim miłościom. Z tego powodu nie możemy się wahać w wyborze owego punktu oparcia. Prezydent Rzeczypospolitej, który wykonywa swą władzę wedle zasad moralności Chrystusowej, nie podpisze ustawy, którąby miała na celu zniszczenie jakiejś klasy społecznej, jakiejś narodowości, którąby nakładała pęta wolności duchowej człowieka. Takie jest znaczenie postanowienia, które omawiamy.

Z punktu widzenia prawniczego państwo jest porządkiem prawnym, ujętym jako całość. Norma prawna orzeka, że, ilekroć zajdzie sytuacja a, tylekroć użytym będzie przymus, aby nastąpiła sytuacja b. Na tem polega właśnie porządek. B. Horvath (w swej rozprawie „Die Idee der Gerechtigkeit", w Zeitschrift für öffentliches Recht, Band VII, Heft 4, str. 508 n.) wywodzi, że tak pojęty porządek jest sprawiedliwością. Powołuje się na Lapie, który w swej książce „La justice par l'État" najlapidarniej określił to w słowach: „La loi de justice n'est que la traduction en langage moral d'une loi universelle et nécessaire de la raison: cette loi rationelle affirme qu'un même phénomène a toujours même cause et même effet... La loi rationelle veut que la même action d'un même homme ait les mêmes conséquences ou sanctions, que deux actions égales d'un même homme ou de deux hommes égaux aient des sanctions égales; que deux actions inégales d'un même homme ou de deux hommes égaux, que deux actions égales d'hommes inégaux aient des sanctions proportionnées à la valeur des hommes... Une injustice est pour notre esprit un scandale de même nature qu'un phénomène inexpliqué ".

Porządek prawny pojmuję, jak Horvath i Lapie, ale, jeżeli on ma być równoznaczny z sprawiedliwością, to należałoby stwierdzić, że sprawiedliwymi są bolszewicy, którzy z całą konsekwencją, niedopuszczając żadnej nierówności i wyjątków, postanowienie swoje wytępienia burżuazji przeprowadzili. Problem tkwi w tem, dlaczego sytuacja x. przymusowo pociąga za sobą sytuację y, jakie czynniki skłoniły ustawodawcę do wydania takiej normy. Są one różnego rodzaju, ekonomiczne, społeczne, polityczne, ale wedle stanowiska, które projekt zajmuje, prymat wśród nich ma moralność i to moralność absolutna, oparta na religji. Dla mnie też pozostanie fundamentalnem określenie sprawiedliwości św. Augustyna (Civitas Dei, ks. 2, kap. 21): „vera autem iustitia non est nisi in ea re publica, cuius conditor rectorque Christus est, si et ipsam rem publicam placet dicere, quoniam eam rem populi esse negare non possumus. Si autem hoc nomen, quod alibi aliterque vulgatum est, ab usu nostrae locutionis est forte remotius, in eacerte civitate est vera iustitia, de qua scriptura sancta dicit: Gloriosa dicta sunt de te, civitas Dei".

Ustawa zawierać może tylko normy prawne. Nie podaje źródła, z którego wypłynęła. Nie podaje także faktu, w który się przemienia, bo ani to źródło, ani ten fakt nie są normami. A jednak to są właśnie najważniejsze rzeczy. Bez owego źródła ustawa wogóle nie może się zrodzić, bez owego faktu rodzi się jako dziecko nieżywe. Ustawodawca nie składa w ustawie rachunku z tego, skąd wziął swoje postanowienie, ale je musiał na czemś opierać. Jeżeli przeto konstytucja uważa Prezydenta Rzeczypospolitej za organ, który urzeczywistnia porządek prawny, polegający na normach prawnych, to źródło, z którego on czerpie te normy, musiała mu normą ochronić. Ztąd wypłynęło postanowienie, że nic nie może ograniczyć Prezydenta w wykonywaniu jego władzy wedle zasad moralności Chrystusowej. Pociąga to za sobą ważne konsekwencje. Projekt przyznaje Prezydentowi Rzeczypospolitej prawo veta. Jeżeli w wykonaniu ma się kierować zasadami moralności, to nie da się pomyśleć, aby jego postanowienie o zastosowaniu tego prawa musiało być podpisane także przez Prezesa Rady Ministrów. Moralność jest czemś wewnętrznem, osobistem. Dlatego postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej o zastosowaniu prawa veta należy do tych aktów, które nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Dla uniknięcia nieporozumień jeszcze raz określamy nasze stanowisko. Patrzymy na państwo z punktu widzenia prawniczego i dlatego widzimy w niem porządek prawny ujęty jako całość. To stanowisko jednak nie wyklucza badania państwa z innych punktów widzenia, twierdzimy tylko, że rezultaty tych innych badań wiodą zawsze do „prawa", jako kryterjum państwa. Jako przykład zacytujemy fenomenologiczne studjum Edyty Stein (w Jahrbuch für Philosophie und phänomenologische Forschung, Band VII). Zdaniem jej państwo różni się od innych związków ludzkich tem, że „musi być swoim własnym panem, że formy życia państwowego nie mogą mu być przepisane przez żadną siłę stojącą poza niem, gdyby bowiem z dwóch państw jedno wkroczyło w organizację drugiego i narzuciło mu prawa (Gesetz), to suwerenność tego drugiego państwa byłaby zniesioną, a przez to państwo przestałoby egzystować, jako państwo" (str. 5). Powołaliśmy się na pracę fenomenologiczną, bo ten kierunek zaczyna coraz mocniej zabierać głos w socjologji. Przykładem jest Vierkandt (Gesellschaftslehre, Stuttgart, 1923), który rozwija teorję Simmla właśnie w kierunku fenomenologicznym. Jakkolwiek byśmy jednak określali państwo z punktu widzenia socjologicznego, zawsze dojdziemy do prawa, jako decydującego kryterjum państwa. Osobiście stoję na stanowisku Spanna [1] i widzę w społeczeństwie, w grupie, w związku całość (Ganzheit), ale gdy idzie o prawnicze zużytkowanie tego pojęcia, to i tą drogą dochodzę do określenia, na którem oparłem moją pracę. (Nawiasem mówię, że także i Vierkandt idzie w kierunku Spanna, bo społeczeństwo ujmuje także jako „Totalität").

Staraliśmy się wykazać ze stanowiska prawniczego, że ustawa powinna zawierać tylko normy prawne, że n. p. sprawa pochodzenia władzy, kwestja uzasadnienia państwa, kwestja celu państwa i t. d. nie powinny znaleźć miejsca w ustawie, bo są to tylko teorje lub postulaty, a nie normy prawne. Do tego samego rezultatu dochodzę jednak także i wskutek stanowiska filozoficznego, które zajmuję. Dwa są mianowicie, że się tak wyrażę, nastawienia w myśleniu. Albo ktoś wychodzi ze swojego „ja", jako źródła i początku, albo też wychodzi ze społeczeństwa, jako p r i u s przed jednostką, to znaczy, że jednostka istnieje tylko jako człon społeczeństwa, jak z dru-

[1] Ostatnio sformułowane w Hbuch der Phil. München 1928, 19 Lief.

giej strony oczywiście społeczeństwo nie istniałoby bez jednostek. Kto wychodzi w swojem myśleniu ze swego „ja", ten w społeczeństwie widzi tylko sumę jednostek i musi znaleźć odpowiedź na pytanie, co te jednostki wiąże i trzyma razem. Tak powstaje teorja siły (macchiawelizm), tak powstaje teorja kontraktu socjalnego, wszystko jedno, czy jako faktu historycznego, czy jako tworu logicznego. Natomiast kto wychodzi ze stanowiska, że społeczeństwo jest p r i u s, niż jednostka, ten nie stawia sobie pytania, skąd społeczeństwo powstaje, bo on sam ze społeczeństwa pochodzi, a nie ono z niego. Społeczeństwo, a więc i państwo, jest tworem idealnym, ale z tego stanowiska myślowego, które omawiamy, twór ten myślowy, idealny, ta idea, istnieje bez względu na człowieka, a człowiek szuka tylko metod, aby tę ideę poznać. Przychodzą na myśl słowa Husserla, że, co jest prawdą, jest nią dla ludzi i dla aniołów. Jest to więc stanowisko przeciwne relatywizmowi, a mojem zdaniem, niedostępne dla człowieka, który nie jest religijnym, wszystkie te idee bowiem muszą mieć źródło tam, gdzie jest początek sam w sobie.

Dla empirystów i indywidualistów myślenie to przedstawia niedające się pokonać trudności. Pragnę być możliwie jak najjaśniejszym i dlatego posłużę się jeszcze porównaniem, którego używa Leo Schestow w swej „Potestas Clavium" (Monachjum, 1926, str. 338). „Genealogiczne dochodzenia", mówi Schestow, „są dla pretendentów do tronu zawsze niebezpieczne. Niech ktoś spróbuje uzasadnić moralność w ten sposób, jak to czynią utylitaryści lub ekonomiczni materjaliści, a jej suwerenne prawa staną się illuzorycznemi. Plato rozumiał to dobrze i brał we wszystkich swoich rozważaniach dobro za zasadę wyjścia. Analizując czynności ludzkie, dojrzał on, że wywołane one są przez zupełnie niezawisłą zasadę, która w żaden sposób nie da się sprowadzić do innych znanych nam z doświadczenia codziennego życia zasad, to znaczy nie da się sprowadzić ani do korzyści, ani do majątku, ani do niczego innego. Jeżeli zabiłem człowieka, to mogę odczuwać zadowolenie, bo się pozbyłem konkurenta lub t. p. — wszystko to prawda, jednak czynność moja była, jest i będzie złą. I to znowu nie dlatego, że zmarłemu wyrządziłem szkodę. Nie wiemy, czy zabity z tej doliny łez nie przeniósł się prosto na pola elizejskie, a więc zyskał, nie stracił. A przecież mimo tego postąpiłem źle i niema na świecie władzy, któraby mojemy czynowi odebrała stempel zła. Na odwrót, jeżeli cierpiałem dla prawdy, to

czyniłem dobrze. Ani ludzie, ani aniołowie nie mają mocy przemienić mój dobry czyn w zły. Dobro jest suwerennem, nie uznaje żadnego pana nad sobą. Nawet Plotin mówi o, jakbyśmy to dzisiaj określili, autonomji moralności".

Przytoczyłem ten ustęp, bo niezwykle jasno przedstawia niezawisłość idei od indywiduum, jej samodzielny idealny byt.

Tak samo, jak z ideami moralności, jest z innemi ideami. Należy je tylko uchwycić, znaleźć metodę poznania ich, a wówczas samo stwierdzenie egzystencji idei wystarcza, bo tylko ten, który w sobie, w swojem „ja", szuka źródła wszystkiego, pyta się o uzasadnienie, pochodzenie, cel. Nie chcę już wchodzić w dalsze zagadnienia, które te dwa stanowiska nasuwają, bo nie tutaj na nie miejsce. Pragnąłem tylko wykazać, że tak prawniczo, jak i filozoficznie, jestem w zgodzie ze sobą, że kwestja tak zwanego uzasadnienia i celu państwa może mi być zbędną. Nie mogę jednak nie zaznaczyć, że empirysta myślący indywidualistycznie przez swoje „uzasadnienia" niczego nie uzasadnia, lecz obraca się tylko do około założeń, które sam stworzył, a idealista myślący uniwersalistycznie nie znajdzie spokoju bez metafizycznych dociekań. Kto jednak chciał iść szlakiem mych myśli, ten zechce może mi przyznać, że jestem konsekwentnym, gdy w art. 1 mego projektu zamieszczam postanowienie, że Prezydent Rzeczypospolitej wykonywać ma swą władzę wedle zasad moralności Chrystusowej.

Na koniec tych wywodów stwierdzam, że celem ich było uzasadnienie, że

1) ustawa zawierać powinna tylko normy prawne, że

2) wskutek tego niema w niej miejsca na takie teorje, jak pochodzenie władzy, uzasadnienie państwa, jego cel i t. p.,

3) że zamieszczenie tego rodzaju teoryj — prawniczo zawsze zbędne i szkodliwe — jest objawem indywidualistycznego myślenia,

4) że natomiast uniwersalistycznie myślący nie odczuwa potrzeby rozstrzygnięcia tych kwestyj, bo z jednej strony mieści się to rozstrzyganie w metafizycznych ostatnich założeniach, a z drugiej strony, widząc w państwie, w władzy byty — idealne — ale byty, nie potrzebuje ich dopiero tworzyć, nie potrzebuje ich sam konstruować.

Charakterystyczną cechą współczesnej kultury jest indywiduali-

styczne myślenie. Ztąd płyną teorje o pochodzeniu władzy od narodu, o kontrakcie socjalnym, o volonté générale i t. d. Zaczyna się jednak przebijać w nauce, a za jej wpływem powinno się ujawnić i w życiu praktycznem, inne myślenie. Wedle mojego zdania jest to naturalna reakcja przeciwko hegemonji indywidualistycznego myślenia. W mniejszym lub większym stopniu widzimy to u wszystkich narodów. Problem tkwi w tem, aby nie popaść w drugą ostateczność i nie sądzić, że w społeczeństwie, w państwie utopić się musi jednostka z jej bezcennemi skarbami. Niewolno wprowadzać w życie gwałtem najidealniejszych urządzeń. Należy przygotować do nich ludzi. Dlatego ustawodawca, patrzący w przyszłość i mający swoje zdanie o rozwoju, powinien być przedewszystkiem pedagogiem i zaprowadzać takie urządzenia, któreby kształciły społeczeństwo w pożądanym przez niego kierunku.

II.

SYSTEM KONSTYTUCJI.

Dla zrozumienia systemu, wedle którego ułożyłem, ten projekt, przedstawić muszę moje stanowisko w pewnych zasadniczych kwestjach.

Różnicę między prawem prywatnem a prawem publicznem widzę w tem, że prawo publiczne normuje działalność państwa, którą kontroluje społeczeństwo, prawo prywatne zaś normuje działalność jednostek, którą kontroluje państwo. Z tego założenia wynika, że powołane do kontroli działalności państwa organy, są organami złożonemi albo wyłącznie z reprezentantów ludu (parlament), albo z obywateli w pewnej części (sądownictwo administracyjne). Działalność jednostek kontrolowana jest przez państwo, w szczególności przez sądownictwo powszechne.

Dwie kwestje wymagają odrazu wyjaśnienia. Pierwszą jest twierdzenie, że prawo karne jest prawem publicznem, z czego stosownie do naszego określenia, wynika, że normuje ono działalność państwową, a kontrolowaną jest ta działalność przez społeczeństwo. I tak też jest w rzeczywistości, jakkolwiek pozornie sprawa przedstawia się inaczej. Dzieje się to dlatego, że działalność państwa zlewa się tutaj z kontrolą. Jednak kto tę sprawę przemyśli i uwzględni tendencję, ujawniającą się w sądach przysięgłych, nie będzie miał wątpli-

wości co do natury prawa karnego. Wystarczy zresztą wskazać, jakim absurdem byłoby uważanie prawa karnego za prywatne, a więc za normujące działalność jednostek. Wszak tutaj przestępstwo jest działalnością jednostek, czy można zaś mówić o unormowaniu przestępstwa. Prawda, nie wszędzie da się wyczuć kontrolę społeczeństwa, niektóre bowiem rodzaje przestępstw nie są sądzone przez sądy o całkowitym lub częściowym składzie obywatelskim, a za niektóre wymierzają karę urzędy administracyjne, ale to nie uchyla zasady, a tłomaczy się rozwojem historycznym i szeregiem oportunistycznych względów. Ale ważniejszem jest to, że 1-o w razie wymierzenia kary przez urzędy administracyjne sprawa w taki czy inny sposób może się dostać do sądu, a 2-o sędziowie są niezawiśli, a w sądach karnych, jak później wykażemy, niezawisłość sędziów równa ich z sędziami ludowymi.

Drugą kwestją, która wymaga wyjaśnienia, jest sprawa tak zw. fiskusa. Nie jest rzeczą ustawy podawać jakąś konstrukcję prawniczą tej instytucji, która w nauce nazywa się fiskusem. Ustawa powinna tylko podawać postanowienia prawne, z których wynika możliwość stworzenia takiej odrębnej instytucji. Otóż takiem postanowieniem prawnem jest, że do pewnej kategorji działalności państwa nie stosuje się prawa publicznego, ale prawo prywatne.

Powyższe stanowisko znalazło swój wyraz w art. 1 do 5 projektu.

Drugim założeniem, na którem opiera się projekt konstytucji, jest proponowany przez niego ustrój państwowy. Budowa państwa opierać się ma na trzech — że się tak wyrazimy — kolumnach: na rządzie, samorządzie i na organach kontrolujących jeden i drugi. Określmy w zarysie te trzy kolumny.

Rząd jest narzędziem, przez które Prezydent Rzeczypospolitej urzeczywistnia porządek prawny. Aby to mógł spełnić, ma przez konstytucję przyznaną władzę, to j. może używać środków przymusowych. Tylko on jeden ma tę władzę, wykonywaną przez rząd, jako jego narzędzie. Wynika z tego, że władza jest jedną i niepodzielną. Jest taką najpierw dlatego, że jest skoncentrowaną w jednem ręku, a powtóre z tego powodu, że, gdybyśmy nawet zamiast jednego organu przyjęli trzy równorzędne (egzekutywę, legislatywę, sądownictwo), te dwa ostatnie nie mają władzy w tem znaczeniu, żeby mogły używać środków przymusowych, a na tem, nie na czem innem,

polega władza. Oczywistem to jest co do legislatywy, ale zgodzi się na ten pogląd także co do sądownictwa każdy, kto uprzytomni sobie, że działalność sądów polega na wydawaniu wyroków, a egzekucja ich może być organizacyjno-technicznie związana z sądami, ale może być oddana innym organom, co do których nie uiegałoby już wątpliwości, że nie są sądami.

Nie uważamy więc ani legislatywy, ani sądownictwa za władzę wogóle, ani też za funkcję władzy, nie widzimy bowiem służących im środków przymusowych, a na tem polega władza. Nie stoimy przeto na stanowisku podziału władz, a znaczenie tej teorji wykażemy dalej. Czem jednak jest legislatywa i czem sądownictwo, jeżeli im odmawiamy istoty władzy? Są organami kontrolującemi. Wykazaliśmy to wyżej co do sądownictwa a ewidentnem to j. co do reprezentacji ludowej, o ile ona kontroluje przez interpelacje, przez oskarżenie ministrów przed trybunałem stanu, przez uchwalanie votum nieufności, ale nie jest ewidentnem, gdy uchwala ustawy. Naszem zdaniem uchwalanie ustaw jest działalnością — co do istoty swej z punktu widzenia działalności — kontrolującą. Aby kontrolować, należy mieć pewien miernik, pewne kryterja. Kontroluje się rząd, to znaczy stwierdza się, czy przez swą działalność urzeczywistnia porządek prawny, czy nie. Aby to stwierdzić należy stworzyć ten porządek prawny, to j. stworzyć prawo, bo ono to, ujęte jako całość, jest właśnie porządkiem prawnym. Otóż organ nazywający się legislatywą to właśnie czyni, bo tworzy prawo, a więc tworzy kryterja, wedle których kontroluje, czy rząd urzeczywistnia porządek prawny, czy nie.

Pozostaje nam do określenia, co rozumiemy przez samorząd. Przez samorząd rozumiemy wykonywanie administracji publicznej, w granicach określonych ustawami, przez organy obywatelskie niezależnie od Rządu. Wyrazem prawniczym samorządu jest to, że każdy organ samorządowy jest osobą prawną. Wskutek tego kontrola działalności samorządowej nie może być ani hierarchiczną, ani też nie może być wykonywaną przez Rząd. Dlatego nieodzowną jest rzeczą wprowadzenie sądownictwa administracyjnego w trzech instancjach, któreby kontrolowały tak rząd, jak i samorząd. To stanowisko zmusza projekt do jasnego określenia istoty sądownictwa administracyjnego, zbudowania hierarchji tego sądownictwa i (jako osobnej ustawy) skodyfikowania postępowania przed niem.

Nakreśliliśmy w ten sposób ogólny obraz ustroju państwowego, opierającego się na owych trzech kolumnach: rządu, samorządu i kontroli. Tej ostatniej kwestji jeszcześmy nie wyczerpali. Oprócz Sejmu i sądownictwa administracyjnego kontrolę wykonywa Najwyższa Izba Kontroli Państwa i proponowany przez projekt Trybunał Konstytucyjny.

Osią, dookoła której układam w system postanowienia Konstytucji, jest pojęcie organu państwowego. Wskutek tego mówimy najpierw o organach, które urzeczywistniają porządek prawny, a któremi są Prezydent Rzeczypospolitej (rozdz. 2), Rząd (rozdz. 3), i Samorząd (rozdz. 4), a następnie o organach kontrolujących to urzeczywistnianie porządku prawnego, któremi są: Sejm, sądownictwo administracyjne, kontrola finansowa i Trybunał Konstytucyjny (rozdział 5). Ostatnie dwa rozdziały mówią o jednostkach, jako organach urzeczywistniających porządek prawny (rozdz. 6) i o kontroli ich działalności (rozdz. 7), to jest o sądownictwie powszechnem. Niżej w ustępie IV tego wstępu wykażemy, dlaczego t. zw. prawa obywatelskie traktujemy z tego punktu widzenia, że jednostkę uważamy także za organ urzeczywistniający porządek prawny. Zyskujemy przez to możność zbudowania systemu jednolitego, nie mającego żadnego wyłomu. Poprzedzamy te wszystkie materje normą o fundamentach ustroju Państwa Polskiego (rozdz. I).

III.

CZY PARLAMENT JEST WŁADZĄ?

W całej Europie dyskusja konstytucyjna toczy się dookoła kwestji parlamentaryzmu. Mówi się o jego przesileniu, nawet o upadku. Przytacza się różne przyczyny tego przesilenia. Wedle mojego zdania problem, z prawniczego punktu widzenia ujęty, tkwi w uznawaniu parlamentu za władzę, którą on nie jest. Ponieważ wyrazu „władza" używa się w różnem znaczeniu, więc dla uniknięcia nieporozumienia podnoszę, że parlament nie jest władzą i że nie posiada władzy. Znowu uczynić należy zastrzeżenie: parlament może mieć władzę w znaczeniu psychologicznem (w szczególności może mieć władzę polityczną, która tam, gdzie ministrowi parlament nie może nakazać ustąpić, jest tylko psychologiczną władzą), ale władzy w znaczeniu prawniczem nie posiada. Nie posiada jej, albowiem:

1) nie może używać środków przymusowych,

2) albowiem uchwalane przez niego ustawy nie są rozkazami wzgl. zakazami; stają się niemi dopiero przez podpis Monarchy wzgl. Prezydenta Rzeczypospolitej i przez publikację.

Czem więc jest parlament? Jest wyłącznie i jedynie organem kontrolującym Rząd. Należy zrozumieć, że kontrola może być następną i wstępną i że uchwalanie ustaw, budżetu —— jest właśnie kontrolą wstępną, jest ustanowieniem kryterjów, wedle których kontrola następna ma być wykonywaną.

Patrząc na parlament z tego punktu widzenia, możemy stwierdzić, że przyczyną przesilenia jest nadużywanie kontroli w tym kierunku, że parlament z swej władzy w znaczeniu psychologicznem, w szczególności w znaczeniu politycznem, czyni władzę w znaczeniu prawniczem. Jeżeli stronnictwo grozi Rządowi, że mu odmówi budżetu, jeżeli takiej a takiej posady nie da temu a temu, jeżeli takiej a takiej koncesji nie da temu a temu, to w sposób pośredni — przy nadużyciu kontroli — zdobywa władzę w znaczeniu prawniczem.

Jaki jest środek zaradczy? Z pewnością przez odpowiednią ordynację wyborczą można zwiększyć szanse, że do parlamentu dostaną się ludzie sumienni. Ale zawsze większą jest szansa znalezienia jednego sprawiedliwego, niż dwustu. Dlatego wedle mojego zdania — nie zrzekając się poprawy ordynacji wyborczej — zrzec się należy raczej kontroli, niż cierpieć wskutek jej nadużywania. By taki wybór móc jednak zrobić, należy temu jednemu sprawiedliwemu dać odpowiednią władzę, to j. pozwolić mu rządzić bez kontroli. Wiem, jakie w tem tkwią niebezpieczeństwa, ale nie zmienię zdania dopóty, dopóki się nie przekonam, że nie jednego, ale dwustu znajdziemy sprawiedliwych, ale sprawiedliwych nie tylko moralnie, ale i politycznie, to jest zdolnych do spełnienia zadań, do których ich wybór do parlamentu powołuje.

Z tych powodów projekt idzie w kierunku wzmocnienia władzy Prezydenta.

Wróćmy jednak do kwestji, którąśmy oznaczyli w tytule tego ustępu. Zrodziła się ona z teorji o podziale, separacji, niezawisłości władz. Gdy musiano uznać, że władzy nie można dzielić, zaczęto mówić o różnych jej funkcjach. Chociaż się przekonano, że ani podział, ani separacja, ani niezawisłość nie da się przeprowadzać bez reszty i gdy wskutek tego mówiono tylko o tendencji lub domniema-

niu kompetencji, teorja pozostała, nabierając waloru dogmatu. Taką jest potęga nazwy. Zobaczymy to samo w następnym ustępie tego wstępu co do tzw. praw człowieka, praw obywatelskich. Jako ilustracja, jaką powagę ma teorja podziału władz, niech posłuży fakt, że G. Jèze w przedmowie do książki Mirkina-Gecewicza (La théorie générale de l'état soviétique, Paris, 1928, str. 1) podnosi, jako objaw najznamienniejszy antytezy zdobyczy zachodniej cywilizacji, którą to antytezą jest ustrój sowiecki, że w nim niema separacji kompetencyj. Ale jeżeli zarazem uznaje, że ten ustrój, to gwałt w interesie jednej klasy, to mojem zdaniem gwałtu tego nie usunie separacja kompetencyj. Fatalną dla doktrynerskich konstytucyj demokratycznych jest zasada większości, na których się opiera volonté générale. Gdzie jej nie można osiągnąć — a pokazuje się, że tej większości nie można nigdzie osiągnąć — tam usuwa się inaczej myślących — gwałtem lub w inny sposób — i zyskuje się wówczas już nie większość tylko, ale jednomyślność i państwo staje się państwem jednakowo myślących. Tragicznem jest tylko, że ten ideał okupuje się gwałtem i to gwałtem, który nie może nigdy ustać, powtarzamy: nie może nigdy ustać.

Teorja podziału separacji, niezawisłości władz nie wytrzymuje prawniczej krytyki. Nie wytrzymuje jej także odróżnianie materjalnego, formalnego i funkcjonalnego podziału władz (Waldecker, Allg. Staatslehre, Berlin, 1927, str. 677). Nie może wytrzymać, bo ta teorja, jak ją sformułował Monteskiusz (p. E. Klimowsky, Die englische Gewaltenteilungslehre bis zur Montesquieu, Berlin, 1927, str. 67), jest teorją polityczną, a nie prawniczą. Nie miała być niczem innem. Była wyrazem dążenia, aby można było kłaść tamę absolutyzmowi, zagrażającemu „wolności". Sądzę, że bez tej teoretycznej szaty należy wydobyć jądro rzeczy i powiedzieć, że idzie tu o nic innego, jak tylko właśnie o kontrolę.

Jeżeli jednak zajmiemy to stanowisko, to wówczas roztoczy się przed nami właściwe zadanie, którem jest określenie kryterjów tej kontroli. Mówiliśmy już, że uchwalanie ustaw jest uchwalaniem tych kryterjów, że uchwalanie budżetu etc. jest kontrolą wstępną. Życie jednak wykazuje, że to właśnie uchwalanie jest sposobnością do nadużyć, bo konieczny do dojścia ich do skutku kompromis albo nie da się osiągnąć albo tylko z korzyścią pewnej części, a ze szkodą całości, objawiającą się na dłuższą metę. Ta „sposobność" — to właśnie dziedzina polityki. Jest naiwnością sądzić, że można ją wygnać

z parlamentu. Dopóki ta instytucja istnieje, siłą, która ją porusza, będzie zawsze polityka. Można parlament znieść wyraźnie lub stworzyć z niego coś całkiem innego pod tą nazwą, ale parlament taki, jaki nam dał dotychczasowy rozwój historyczny, musi być polityczny. Jeżeli więc ciężko odczuwamy jego złe strony, to co należy zrobić dla poprawy?

W tym zasadniczym dla tej kwestji punkcie, to j. w owej grze interesów, przeszkadzającej dojściu do skutku kompromisu, prawo jest bezradne. Żadną sankcją prawną nikt nie może być zmuszonym do kompromisu. Wyjście jest tylko to, że wówczas trzeba się zrzec kompromisu, to zn. zrzec się kryterjów kontroli, to zn. zrzec się kontroli. Dochodzimy do wniosku, że nie funkcjonowanie parlamentu wieść musi do rządu niekontrolowanego. Poza tą ewentualnością jest już tylko upadek państwa.

Atakowaliśmy teorję podziału władz. Czy to jednak nie jest tylko spór „biegłych w sztuce". Wszak czy parlamentowi przyznamy w teorji władzę, czy mu jej odmówimy, to w życiu pozostanie tem, czem jest. Niestety, nie możemy się na to zgodzić. Polityka jest walką bardzo brutalnych interesów i namiętności. Boi się występować obnażona, szuka więc szaty, któraby zakryła jej istotę, którą jest targ. W żadnej też dziedzinie życia nie odgrywa tak potężnej roli argument, hasło, frazes, jak właśnie w dziedzinie polityki. Wszystkie aspiracje chcą mieć na swoje poparcie teorję, „zasadę", przepis prawny i t. p. Dlatego wytwarzanie opinji, że parlament jest władzą i do tego władzą suwerenną, jest szerzeniem katastroficznego błędu.

Staraliśmy się wykazać, że

1-o parlament nie jest władzą i że nie posiada władzy,

2-o że parlament jest organem kontrolującym rząd,

3-o że uchwalanie ustaw jest uchwalaniem kryterjów tej kontroli,

4-o że przy tem uchwalaniu odgrywają rolę względy polityczne, to jest walka o władzę, i że nadużywanie kontroli do tej walki skończyć się musi rządami niekontrolowanemi, jeżeli państwo niema upaść.

5-o Staraliśmy się wreszcie wykazać, że tak zw. teorja podziału, separacji, niezawisłości władzy ma sens i może być zrozumiana, jeżeli się ją bierze jako wyraz nie prawniczy — pewnego programu politycznego. Dzisiaj podziałem, który należy przyjąć, nie jest po-

dział władzy, bo ta musi być zawsze w jednem ręku, ale podział organów na organy, które urzeczywistniają porządek prawny, i organy, które je kontrolują.

IV.
PRAWA CZŁOWIEKA.

Deklaracja praw człowieka z 12 czerwca 1776 w Wirginji zaczyna się od słów:

„Deklaracja praw, wydana przez zastępców ludności Wirginji co do tego, jakie prawa im i ich potomkom, jako podstawa i fundament rządu, służą:

1. że wszyscy ludzie z natury są w równy sposób wolni i niezawiśli i posiadają wrodzone prawa, których nie mogą, wchodząc w państwowy związek, pozbawiać żadną umową swoich potomków; mianowicie prawo do używania życia i wolności, prawo do środków do nabycia i posiadania własności, dążenie do szczęścia i do bezpieczeństwa i osiągnięcia tego..."

Art. 14 Konstytucji Rosyjskiej Sowieckiej Socjalistycznej Rzeczypospolitej z 10 lipca 1918 postanawia:

„Kierowana interesami klasy robotniczej w jej całości, S. F. R. Rzeczpospolita pozbawia pewne jednostki i pewne grupy praw, których używają przeciwko interesom rewolucji socjalistycznej".

Dwa poglądy na świat, dwie Konstytucje. Deklaracja amerykańska, matka wszystkich europejskich, widzi człowieka wolnego i niezawisłego. Deklaracja sowiecka widzi tylko klasę robotniczą. Wolny człowiek, aby utworzyć związek (państwo), zawiera umowę, ale nie może pozbawić się przez nią pewnych oznaczonych praw, praw wrodzonych, stanowiących naturę człowieka. Sowiecki człowiek nie zawiera żadnej umowy, żadnych praw indywidualnych nie posiada, topi się w klasie robotniczej, o ile zaś do niej nie należy, zostaje zgładzony.

Między temi ostatecznościami chwieje się ludzkość, zmieniają się nazwy, definicje, rzecz zostaje ta sama, ten sam problem: jednostka a państwo.

Liberalny kierunek popełnia moim zdaniem ten błąd, że społeczeństwa (związku, państwa), nie uznaje, jako bytu, wprawdzie idealnego, nie dającego się ująć zmysłami, ale bytu. Komunizm po-

pełnia ten błąd, że uznaje tylko związek i to tylko klasę robotniczą, a z jednostki czyni automat, widzi w niej więc tylko dostrzegalny zmysłami byt, a nie widzi w nim tego idealnego bytu, którym jest jego osobowość.

Dlatego moim zdaniem prawdy są bliżsi ci, którzy uznają społeczeństwo (związki, państwo) za byt idealny, a człowieka za członka tego bytu. Być członkiem oznacza znajdować się w takim stosunku, że członek nie może egzystować bez całości, ale i całość nie może egzystować bez członków. Ze stanowiska tego płynie szereg wniosków:

1. człowiek nie tworzy związku (państwa) czy to przez umowę, czy przez przemoc, bo związek ten musi istnieć, aby istniał człowiek;

2. człowiek nie jest niezawisłym, bo sam nie jest odrębnym światem, ale jest tylko członem związku, bez którego nie mógłby egzystować;

3. związek nie może egzystować, jeżeli jego człony nie mogą się w całej swej pełni rozwijać.

Zastosujmy te wnioski do tak zwanych praw człowieka.

Ci, którzy proklamowali wolność i niezawisłość człowieka, nie mogli, gdy weszli na teren programu, nic więcej zrobić, niż powiedzieć, że bez ustawy nie można jej ograniczać. Ci, którzy proklamowali nienaruszalność własności, nie mogą jej obronić przed wywłaszczeniem, jeżeli je nakazuje ustawa. Owe „ustawy" — to wyraz zawisłości człowieka od związku (państwa), zawisłości, która ową „wrodzoną wolność" czyni chyba problematyczną.

Na odwrót. Deklaracja sowiecka staje się tylko dokumentem historycznym, a nowa ekonomiczna polityka (Nep) osłabia monopol państwa i w jednostkę-automat wlewa przecież jakieś życie.

Całe to zamięszanie wynika z użycia konstrukcji, która nie odpowiada życiu. Polityka wymaga haseł. Muszą być grube, by być zrozumiałe. Z jednej więc strony fikcja wolnego, stanowiącego sam o sobie człowieka, z drugiej zaś strony fikcja, że przez odpowiednie postępowanie (terror, odpowiednia szkoła) człowieka można „przyzwyczaić" — jak pisał Lenin — do tego, aby był automatem.

Nie sądzę, aby w tych teorjach można zaprowadzić porządek. Będzie to zawsze jakiś kompromis, który jeszcze bardziej problem

zaciemnia. Dlatego nie silę się na wynalezienie takiego kompromisu, a natomiast kwestję stawiam inaczej.

Jako założenie przyjmuję porządek prawny (stanowiący państwo) i sądzę, że Konstytucja ma za zadanie określić organy, które ten porządek urzeczywistniają, i organy, które kontrolują owe urzeczywistniające organy. Urzeczywistnianie porządku prawnego, a więc nieskończona ilość sytuacyj, stanów, jest dwojakiego rodzaju: jedne przypisujemy państwu, inne jednostkom. O pierwszych mówimy, że są zdziałane przez organy państwowe, drugie zaś mamy właśnie zanalizować.

A) W całej tej dziedzinie, która unormowana jest prawem prywatnem, organem urzeczywistniającym porządek prawny, jest jednostka. Znaczy to, że w tej dziedzinie państwo nie rozwija działalności (poprawnie należy powiedzieć: powstające w tej dziedzinie sytuacje nie są przypisywane państwu). Kontrola natomiast w tej dziedzinie służy państwu i jest wykonywaną przez sądy powszechne. Sędziowie muszą być niezawiśli, bo, gdyby byli zawisłymi od rządu, odnośna działalność stałaby się tą drogą (t. j. drogą rozporządzeń rządu, gdyby im sędziowie mieli ulegać bez względu na ich ważność, t. j. bez względu na to, czy mieszczą się w ustawie, na podstawie której zostały wydane) działalnością państwa. Zapamiętajmy, jakie znaczenie ma niezawisłość sędziów w sądach cywilnych. Jasną jest rzeczą, że konsekwencją tego, iż to jest działalność jednostek, także i kontrola jest wykonywana na ich żądanie.

B) W innych dziedzinach, unormowanych prawem publicznem, działalność przypisywana jest państwu, a społeczeństwo wykonywa tylko kontrolę. Co to znaczy: społeczeństwo? Jak już staraliśmy się wykazać, jest to sejm, sądownictwo administracyjne i inne urządzenia kontrolujące. Ale należy jeszcze odpowiedzieć na pytanie, kto wśród społeczeństwa lub jaki jego organ ma legitymację do żądania tej kontroli. Ogólnej reguły nie można tu postawić w kwestji, jaka materja jest unormowana prawem publicznem, a jaka prywatnem. Odpowiedzi szukać należy w prawie pozytywnem. Otóż tam, to jest w prawie pozytywnem, znajdujemy nietylko odpowiedź na pytanie, kto może żądać tej kontroli, ale nadto znajdujemy całą grupę sytuacyj uznanych za tak ważne, iż odebranie tej legitymacji do kontroli wymaga zmiany konstytucji, a więc jest tak utrudnio-

nem, jak tylko utrudnić można dojście do skutku nowej normy. Jeżeli np. ustawa o pozbawieniu wolności jednostki została przez organ państwowy naruszoną, to jednostka ma legitymację do żądania skontrolowania powstałej stąd sytuacji, a przyznanie jej tej legitymacji jest tak ważnem, iż odebranem mogłoby jej być tylko przez zmianę konstytucji. Przyznawanie legitymacji do żądania kontroli przyjęto nazywać publicznem prawem podmiotowem, zapożyczając i nazwę i sposób myślenia z prawa prywatnego.

Takie znaczenie ma zamieszczenie w Konstytucji rozdziału, traktującego o prawach człowieka, o prawach obywatela, znaczenie to polega na tem, że pewne oznaczone ustawy mogą być zmienione tylko w drodze zmiany konstytucji. W rozdziale szóstym tego projektu wykażemy, ile w dotychczasowej konstytucji jest w tej materji elementu prawniczego, a ile tylko programu politycznego.

Rozdział I.

USTRÓJ PAŃSTWA POLSKIEGO.

Art. 1.

Organem, który urzeczywistnia porządek prawny, stanowiący Państwo Polskie, jest wyłącznie Prezydent Rzeczypospolitej.

Prezydentowi Rzeczypospolitej służy władza używania środków przymusowych w granicach prawa.

Władzę wykonywa Prezydent wedle zasad moralności Chrystusowej i nie może być w tem żadną normą ograniczonym.

Warjant.

Art. 1.

Piastunem władzy używania środków przymusowych dla urzeczywistnienia porządku prawnego, stanowiącego Państwo Polskie, jest wyłącznie Prezydent Rzeczypospolitej.

Władzę swą używania środków przymusowych wykonywa Prezydent Rzeczypospolitej w granicach prawa i na zasadach moralności Chrystusowej, w czem nie może być żadną normą ograniczony.

Ad art. 1.

Ze stanowiska prawniczego, które dla konstytucji, jako ustawy, jest decydujące, państwo jest porządkiem prawnym, ujętym myślowo, jako całość. Państwo więc jest tworem idealnym. Z punktu widzenia, z którego patrzy na państwo prawnik, przedstawia się porządek prawny jako całość norm prawnych. Prawnik kodyfikator widzi te normy nie z punktu widzenia, że się tak wyrazimy, spoczywania, ale z punktu widzenia ich obowiązywania, ich ważności (Geltung), ich urzeczywistniania się. To urzeczywistnianie się może się odbywać znowu tylko zapomocą norm. (Już tutaj zaznaczamy, że mamy na myśli tak normy ogólne, jak i normy dla konkretnych indywidualnych przypadków np. orzeczenia, zarządzenia etc.). Natomiast przemienienie tych norm w czyn, stawanie się ich faktem, nie może być skodyfikowanem, bo nie jest normą, ale faktem.

Tak samo ma się rzecz z pojęciem władzy. Jest to coś, co spra-

wia, że normy obowiązują, że są ważne. Jest to problem znany pod nazwą: usprawiedliwienie państwa. Nauka nie może dać na niego odpowiedzi. Cel ludzkości określa tylko religja. Dlatego odpowiedzi, drapujące się w szatę nauki, maskują interesy polityczne. Jedno jednak można stwierdzić. Dla wyznających moralność Chrystusową, bez miłości nie da się utrzymać żaden związek, a więc także i państwo. Prawdę tę, uchwyconą jednak z innego punktu widzenia, znajdujemy już w Arystotelesowskiej φιλία. Prawnik nie może przyjąć tego punktu widzenia, ale nie może także przyjąć żadnego innego politycznego. Założeniem jest stąd prawnika, że państwo istnieje, jako porządek prawny, tudzież że urzeczywistnienie tego porządku prawnego wymaga środków przymusowych, a więc władzy.

W Państwie Polskiem organem urzeczywistniającym porządek prawny, który stanowi właśnie to Państwo Polskie, jest Prezydent Rzeczypospolitej.

Jeżeli mówimy „organ", to stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej określamy z punktu widzenia porządku prawnego. Jeżeli jednak zechcemy to stanowisko określić z punktu widzenia władzy służącej Prezydentowi dla urzeczywistnienia tego porządku prawnego, to właściwem wyrażeniem jest „podmiot" lub „piastun".

Wyraz „wyłącznie" oznacza suwerenność państwową. Idzie ona w dwóch kierunkach. Organ, któremu konstytucja przyznaje władzę, nie może nikomu innemu podlegać, z drugiej zaś strony prawo, które ma być przez ten organ urzeczywistnione, musi być prawem państwa polskiego. Jeżeli w państwie polskiem obowiązuje obce prawo, to stać się to może tylko wtedy, jeżeli tak postanowi prawo państwa polskiego. Oba te kierunki oddane są w tekście art. 1.

Ustęp 1 tego artykułu mówi: 1) że Państwo jest porządkiem prawnym, 2) że Państwo Polskie jest — że się tak wyrazimy — swoim własnym porządkiem prawnym, 3) ten porządek prawny został uchwycony z punktu widzenia urzeczywistniania go, a więc z punktu widzenia organu, który to urzeczywistnienie przeprowadza, 4) wreszcie Państwo Polskie określone zostało jako suwerenne.

We warjancie uchwycono sprawę, jakeśmy już mówili, z punktu widzenia władzy.

Władza jest jedną, niepodzielną, jak to we wstępie staraliśmy się uzasadnić. Nie uznajemy ani władzy rzekomo jednej, ale mają-

cej trzy funkcje, ani też nie uznajemy podziału władz. Wedle stanowiska, które zajmujemy, tak zwana władza ustawodawcza i sądowa nie jest wogóle władzą, ale tylko kontrolą władzy. Dlatego Prezydent ma pełnię władzy. Ponieważ władza ta służy dla urzeczywistnienia porządku prawnego, przeto jasną jest rzeczą, że granicami jej jest prawo. Wyjaśnić tylko należy, co ma być zrozumianem przez prawo. Patrz w tym względzie wstęp I i II.

Wyjaśniliśmy tam też, jakie znaczenie ma postanowienie, że Prezydent Rzeczypospolitej wykonywa władzę na zasadach moralności Chrystusowej. Tutaj powtarzamy tylko, że słowa te oznaczają także, iż Prezydentem Rzeczypospolitej może być tylko chrześcijanin.

Przez urzeczywistnianie porządku prawnego rozumiemy wydawanie norm tak ogólnych, jak indywidualnych. Ze stanowiska teorji o podziale władz, wedle której wydawanie norm ogólnych (ustaw) należy do reprezentacji ludności, a głowa państwa jest organem władzy wykonawczej, należy jasno powiedzieć, czy nasze określenie stanowiska głowy państwa mieści w sobie także wydawanie ustaw, a w razie twierdzącym jaka jest kompetencja reprezentacji ludności. Odpowiadamy twierdząco: przyznając Prezydentowi władzę, a uważając, że jest tylko jedna władza i że jest niepodzielną, uważając dalej, że przez władzę tę urzeczywistnia on porządek prawny, a ten polega na wydawaniu norm, nie możemy być innego zdania. Ale wszelka władza musi być kontrolowaną. Reprezentacja ludności wykonywa właśnie tę kontrolę. Aby ją móc wykonywać musi mieć kryterja, wedle których ma tę kontrolę przeprowadzić. Temi kryterjami są właśnie ustawy. Kontrola byłaby iluzoryczną, gdyby kryterja ustanawiał kontrolowany. Dlatego tak, jak kontrolujący nie może być mianowany przez kontrolowanego, tak też i kryterja kontroli nie mogą od niego pochodzić. Z tego powodu reprezentacja ludności, jako organ kontrolujący, uchwala kryterja, to jest ustawy, wedle których kontrolę przeprowadza. Ale zajść mogą wypadki, w których to nie jest możliwem, a w których państwo nie może pozostać bez odpowiednich ustaw (n. p. parlament nie może się zebrać z powodu wojny lub posłowie opuszczają parlament, składają mandaty i t. p.), wówczas na podstawie art. 1 Prezydent Rzeczypospolitej wydaje ustawy, nie potrzebując osobnego pełnomocnictwa od parlamentu.

Art. 2.

Prezydent Rzeczypospolitej wykonywa swą władzę przez Rząd, ustawy jednak mogą postanowić, że w pewnych dziedzinach urzeczywistnianie porządku prawnego przydzielonem zostanie samorządowym związkom obywateli.

Ad art. 2.

Samorząd pojmujemy jako wykonywanie administracji publicznej (a więc urzeczywistnianie porządku prawnego) przez związki obywatelskie niezależnie od Rządu. Jeżeli więc Prezydent Rzeczypospolitej wykonywa swą władzę przez Rząd, a związki samorządowe są niezależne od Rządu, to zachodzi pytanie, jaki jest stosunek związków samorządowych do Prezydenta Rzeczypospolitej, który wedle art. 1 jest „wyłącznym" organem urzeczywistniania porządku prawnego? Związek ten jest dwojakiego rodzaju:

1-o Czy i jakie dziedziny są oddane samorządowym związkom, postanawia ustawa, którą można zmienić, a więc związki samorządowe ograniczyć lub znieść;

2-o niezależność od Rządu odnosi się do orzeczeń i zarządzeń w konkretnych sprawach, Rząd jednak musi mieć przez ustawę przyznaną ingerencję, gdyby związki samorządowe wogóle nie funkcjonowały, gdyby ich skład nie odpowiadał ustawie lub gdyby związki pewne dziedziny, przyznane sobie ustawą zaniedbywały;

3-o niezależność od rządu odnosi się do orzekania i zarządzenia, ale przemienianie ich w fakt, w czyn, w praktykę życia, należy do Rządu. Innemi słowy, egzekucja orzeczeń związków samorządowych należy do Rządu.

Art. 3.

Kontrolę nad Rządem wykonywa reprezentacja obywateli i sądy publiczno-prawne.

Kontrola orzeczeń i zarządzeń samorządowych związków wykonywaną jest przez sądy publiczno-prawne.

Ustawy postanawiają, które przestępstwa, naruszające porządek prawny, należą do kompetencji sądów karnych.

Art. 4.

Kontrolę nad działalnością jednostek, o ile ona jest objęta porządkiem prawnym, wykonywają sądy powszechne.

Ad art. 3 i 4.

Na czem polega urzeczywistnienie porządku prawnego? Na użyciu środków przymusowych. Czem jednak jest porządek prawny? Jako idea jest to ogół norm, ujęty myślą jako całość. Nas jednak, jako prawników, interesuje zewnętrzny wyraz tej idei. Dlatego twierdzimy, że państwo jest urzeczywistnieniem porządku prawnego. Co więc ma być urzeczywistnienem faktycznie? Urzeczywistnione być ma prawo, ujęte w pewien kształt, wyrażające się na zewnątrz, a więc urzeczywistnione być mają orzeczenia i zarządzenia. Kto je wydaje? Organ mający władzę i on też używa środków przymusowych właśnie, aby te orzeczenia i zarządzenia uczynić faktami, ale też faktami temi może się stać tylko to, co jest objęte temi orzeczeniami względnie zarządzeniami.

Czy orzeczenia sądów są wykonywane, to jest czy są przemieniane w fakty przez sądy, jako sądy? Nie. Czyni to Rząd, czy zaś organy przeprowadzające tę przemianę orzeczeń w fakty są związane organizacyjnie z sądami, czy też z organami rządowemi, to to nie zmienia ich istoty.

Natomiast właściwem zadaniem sądów jest kontrola. Odróżnić tu wypada trzy rodzaje kontroli:

1) kontrola rządu należy obok reprezentacji obywatelskiej, o czem będziemy mówić w osobnym rozdziale, do sądownictwa administracyjnego;

2) ponieważ prawo karne jest prawem publicznem, przeto kontrola nad działalnością państwa w dziedzinie urzeczywistnienia porządku prawnego, określonego w prawie karnym, wtedy tylko będzie mogła być wykonywaną inaczej, jak w sposób oznaczony pod 1-o, jeżeli konstytucja wyraźnie to postanowi. Z tego powodu ustęp 3 art. 3 postanawia, że tę kontrolę wykonywają sądy karne.

3) Porządek prawny obejmuje działalność rządu i działalność jednostek. O kontroli urzeczywstniania porządku prawnego w działalności publicznej, to jest w działalności rządu mówiliśmy wyżej pod 1 i 2. Kontrolę urzeczywistniania porządku prawnego w działalności jednostek wykonywają sądy powszechne na żądanie jednostek.

Wprowadziliśmy pojęcie kontroli zamiast pojęcia orzecznictwa, wymiaru sprawiedliwości (Rechtssprechung, Justiz), konsekwentnie z naszym poglądem na istotę prawa publicznego i prywatnego

i na istotę tak zwanej władzy lub tak zwanej funkcji ustawodawczej. Pogląd ten przedstawiliśmy w wstępie.

Art. 5.

Prawo oznacza przypadki, które czynności organów państwowych podlegają prawu prywatnemu.

Ad art. 1 do 5.

Art. 1 do 5 określają ustrój Państwa Polskiego. Wystrzegają się one wszelkiej teorji i wszelkiej intencji politycznej. Określają państwo i jego ustrój ściśle z punktu widzenia prawniczego. W rozwinięciu norm prawnych, któremi są powyższe artykuły, możemy sprawę przedstawić w następujący sposób:

1-o Jako idea, państwo jest myślowem ujęciem w całość porządku prawnego. Jako życie, państwo jest urzeczywistnieniem tej idei, a więc jest urzeczywistnieniem porządku prawnego. Odrzucamy więc wszelkie socjologiczne teorje państwa.

2-o Przedmiotami, które w tę całość myślą obejmujemy, są:

a) orzeczenia i zarządzenia wydawane przez organy państwowe na podstawie prawa,

b) orzeczenia i zarządzenia związków samorządowych, wydawane na podstawie prawa,

c) czynności jednostek, które na żądanie mają być skontrolowane, czy przyszły do skutku na podstawie prawa.

3-o Z pojęcia państwa, jako urzeczywistnienia porządku prawnego wynika, że istnieć musi organ, któremu służy władza używania środków przymusowych. Prawdą jest, że faktycznie państwo nie da się utrzymać tylko przymusem i że porządek prawny istnieje w przeważnej części dzięki pewnym uczuciom obywateli, ale nas tutaj, jako prawników, a nie socjologów lub polityków, te uczucia nie mogą obchodzić.

4-o Władza jest jedna i niepodzielna, bo może polegać tylko na używaniu środków przymusowych, a nie na czem innem, gdyby zaś była podzieloną, oznaczałoby to zanik państwa. Tak zwany podział władz polega na niezrozumieniu, że tak legislatywa, jak i sądownictwo, nie są władzami, ale tylko organami kontrolującemi władzę. Władzami nie są, bo nie służą im środki przymusowe. Te służą jednemu tylko organowi, który w konsekwencji naszego sta-

nowiska zbytecznem jest odrębnie nazywać (tradycyjnie nazywa się władzą wykonawczą). Powyżej określone stanowisko czyni bezprzedmiotowym spór, czy tradycyjnie odróżniane trzy władze są równorzędne, czy też której z nich służy prymat.

5-o Organem, który w Państwie Polskiem ma władzę, jest Prezydent Rzeczypospolitej. Oznacza to, że Państwo Polskie ma formę rzeczypospolitej. Określanie jednak tej formy jest zbytecznem wobec tego, że istotną cechą jej jest wybieralny na pewien czas prezydent, kwalifikowanie zaś państwa, jako rzeczypospolitej lub monarchji, jest rzeczą nauki. Gdyby Państwo Polskie było monarchją, wystarczyłoby zmienić w art. 1 wyraz „Prezydent Rzeczypospolitej" na „Król", w następstwie zaś zamiast artykułów, mówiących o wyborze, umieścić postanowienia o dziedziczeniu tronu. Kto stoi na stanowisku, że państwo jest urzeczywistnianiem porządku prawnego, ten organowi uposażonemu w używanie środków przymusowych nie może dać innej władzy ze względu na to, że ten organ jest wybieralnym względnie dziedzicznym. Władza jest w jednym i drugim przypadku jednakowa, jest jedna i niepodzielna.

6-o Ponieważ Prezydentowi Rzeczypospolitej służy władza dla utrzymania porządku prawnego i tylko dla tego, przeto jasną jest rzeczą, że granicą tej władzy jest prawo, którego Prezydent winien się trzymać. Jednak wykonywanie władzy, jak każda ludzka działalność, nie może nie być przeniknięta przez moralność. Z tego powodu należało zaznaczyć, że w Państwie Polskiem działalność państwowa jest przeniknięta przez moralność Chrystusową. Wynika z tego, że Prezydentem Rzeczypospolitej może być w Polsce tylko chrześcijanin.

7-o Konstytucja nie wylicza zadań, które państwo spełnia. Zadania te, ich rodzaj, zakres, sposób wykonania są zmienne. Idzie tylko o to, ażeby były wykonywane na podstawie prawa. Zadania te mogą być kulturalne, ekonomiczne i t. d. W tym związku należy tylko rozstrzygnąć, czy dyplomacja i prowadzenie wojny mogą być dokonywane na podstawie prawa. Stanowisko nasze przedstawiamy w rozdz. 2-gim.

8-o. Z art. 1 do 5 widać, że ustrój państwa, jak go niniejszy projekt Konstytucji pragnie zbudować, opiera się na trzech, że użyjemy porównania, kolumnach: na rządzie, samorządzie i na organach kontrolujących tak rząd, jak i samorząd.

a) Rząd jest tym hierarchicznie zbudowanym systemem, przez który Prezydent Rzeczypospolitej wykonywa swą władzę.

b) Samorząd jest urzeczywistnianiem porządku prawnego w granicach wyznaczonych mu przez prawo niezależnie od Rządu. Zachodzi pytanie, czy wobec tego, że samorząd urzeczywistnia również w pewnych granicach porządek prawny, władza Prezydenta Rzeczypospolitej, o której powiedzieliśmy, że jest jedną i niepodzielną, nie ulega przez to ograniczeniu. Wyżej przy art. 3. staraliśmy się wykazać, że tak nie jest.

c) Organami kontrolującemi są: reprezentacja obywateli i sądownictwo. Służącą reprezentacji legislatywę uważamy za działalność kontrolującą.

9-o Art. 5 normuje kwestję tak zwanego fiskusa. Nie jest rzeczą Konstytucji przyznawać się do takiej lub innej teorji, określającej naturę fiskusa, ważnem bowiem jest tylko to, że w pewnych przypadkach stosuje się do działalności organów państwowych prawo prywatne.

Art. 6.

Stosunek Państwa Polskiego do Kościoła rz.-kat. normuje Konkordat z Stolicą Apostolską.

Stosunek Państwa Polskiego do innych wyznań normuje osobna ustawa.

Ad art. 6.

Artykuł powyższy mówi o stosunku Państwa Polskiego do Kościołów, a nie do religji. O tym ostatnim będzie mowa w rozdziale szóstym.

Problem, który tu jest rozstrzygnięty, odnosi się do kwestji, czy prawo kościelne danego kościoła może obowiązywać obywateli Państwa Polskiego. Uczynioną została różnica między Kościołem rzym.-kat. a innemi kościołami. Co do pierwszego kwestję tę rozstrzyga umowa, co do innych rozstrzyga je Państwo jednostronnie.

Tak zw. uznane przez Państwo wyznanie unormowane jest właśnie w ustawie, o której powyższy artykuł mówi. Ustawa ta więc zawiera warunki, pod któremi Państwo udziela wyznania charakteru korporacji publiczno-prawnej, ściągającej od swych przynależnych opłaty zapomocą egzekucji politycznej państwowej i t. d.

Art. 7.

Językiem urzędowym Państwa Polskiego jest język polski. Granice zażywania języka innych narodowości, zamieszkujących Państwo Polskie, jako języka urzędowego, unormowane są w osobnych ustawach.

Ad art. 7.

Rozprawa p. Kriegera, znajdująca się w drugiej części tej książki, przedstawia obecny stan prawny w tej kwestji.

Zaznaczamy, że idzie tu tylko o język urzędowy, a nie o język w szkołach itd., o tem bowiem będzie mowa w rozdziale 6-tym.

Art. 8.

Obszar Rzeczypospolitej stanowi jedną i niepodzielną całość. Granice tego obszaru mogą być zmienione tylko przez ustawę konstytucyjną.

Nierozłączną częścią Rzeczypospolitej są ziemie śląskie przyznane Rzeczypospolitej z Śląska Cieszyńskiego i na mocy Traktatu Wersalskiego z Niemcami z dnia 28 czerwca 1919, poz. 200 d. u. P. P. ex 1920. Uposażone one zostały w autonomję określoną w osobnym statucie, stanowiącym ustawę konstytucyjną.

Ad art. 8.

Dla województwa śląskiego wydaną została ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r., zawierająca statut organiczny Województwa śląskiego (Dz. Ust. Nr. 73, poz. 497 (1920 r.), Nr. 26. poz. 146, Nr. 69, poz. 449 i Nr. 85, poz. 608 (1921 r.).

Art. 9.

Stolicą Rzeczypospolitej jest Warszawa.

Barwy Państwa Polskiego, jego herb i flagi określają osobne ustawy.

Rozdział II.

PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ.

Art. 10.

Prezydenta Rzeczypospolitej wybiera Zgromadzenie Elektorów, wybranych na podstawie ordynacji wyborczej do Izby Poselskiej w podwójnej liczbie.

Wybranym zostaje kandydat, który otrzymał absolutną większość głosów. Gdyby żaden z kandydatów nie otrzymał tej większości, następuje powtórny wybór, a gdyby i ten nie wydał rezultatu, odbędzie się wybór ściślejszy między dwoma kandydatami, którzy otrzymali największą ilość głosów.

Elektorem nie może być wybranym Poseł ani Senator.

Postępowanie przy wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej określa osobna ustawa, jak również osobna ustawa określi na zasadzie wypowiedzianej w ustępie 1 tego art. postępowanie przy wyborze elektorów.

Ad art. 8.

Zasadniczą rzeczą jest, aby Prezydent Rzeczypospolitej nie był wybierany przez te organy, których zakres działania polega na kontroli. Potrzebną niezawisłość daje tak kontrolowanemu, jak i kontrolującemu, tylko różne ich pochodzenie. Dlatego projekt oświadcza się przeciwko wyborowi przez zgromadzenie, złożone z posłów i senatorów. Czy zaś wybór ma być dokonanym przez zgromadzenie elektorów, czy plebiscytarnię, to, jak praktyka amerykańska wykazuje, jest w rezultacie bez znaczenia. Wydaje mi się jednak, że stan wyrobienia politycznego ludności naszej przemawia raczej za pośrednością wyboru, a więc za wyborem przez zgromadzenie elektorów.

Ponieważ ideą kierowniczą przy wyborze prezydenta powinno być oparcie jego autorytetu na jaknajszerszych masach, przeto wybór elektorów oparto na takiem prawie głosowania, jakie obowią-

zuje do Izby Poselskiej. Druga idea, która kieruje postanowieniami o wyborze Prezydenta, polega na uniezależnieniu go od obydwóch Izb. Ztąd wypłynęły dwa postanowienia. Pierwsze nie pozwala na wybór elektorem ani posła, ani senatora. Drugie postanowienie dąży do tego, aby przez uczynienie zgromadzenia elektorów dwa razy liczniejszem, niż Izba Poselska, zmienić stosunek liczebny stronnictw istniejących w Izbie Poselskiej.

Powołane w art. 10 ustawy projektujemy w następujący sposób:

1.

Ustawa

z d. .....

o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 1.

Zgromadzenie Elektorów dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej zwołuje Prezes Rady Ministrów.

Art. 2.

Zgromadzenie Elektorów zwołanem być musi najpóźniej w sześć tygodni po ukończeniu wyboru Elektorów.

Art. 3.

Prezes Rady Ministrów otwiera Zgromadzenie Elektorów i zaprasza na przewodniczącego najstarszego wiekiem, pod którego przewodnictwem Zgromadzenie wybiera Prezesa, Wiceprezesa i trzech sekretarzy Zgromadzenia Elektorów.

Art. 4.

Wybór Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej odbywa się na posiedzeniu jawnem bez debaty.

Głosowanie odbywa się za pomocą kartek.

Do postępowania stosować należy regulamin obrad Izby Poselskiej, o ile niniejsza ustawa inaczej nie stanowi.

Art. 5.

Do ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej potrzebną jest obecność trzech czwartych części wybranych Elektorów.

Art. 6.

Wybranym zostaje kandydat, który otrzymał absolutną większość oddanych głosów.

Gdyby żaden z kandydatów nie otrzymał tej większości, nastąpi powtórny wybór, a gdyby i ten nie wydał rezultatu, odbędzie się ściślejszy wybór między dwoma kandydatami, którzy otrzymali największą ilość głosów. Gdyby wśród mających największą ilość głosów znajdowali się kandydaci mający równą ilość głosów, rozstrzyga los, który z nich ma wejść do ściślejszego wyboru. W razie ściślejszego wyboru wybranym zostaje Prezydentem Rzeczypospolitej ten, który otrzymał większą ilość głosów, w razie zaś równości głosów rozstrzyga los.

Kartki próżne, a przy ściślejszym wyborze głosy oddane na kandydata, który nie został wciągnięty do wyboru ściślejszego, są nieważne.

Art. 7.

Gdyby Prezydentem Rzeczypospolitej wybrany został poseł, senator lub członek Rządu, to z dniem złożenia przysięgi traci mandat względnie urząd Ministra.

Art. 8.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem wejścia w życie konstytucji.

Art. 9.

Wykonanie tej ustawy poleca się Prezesowi Rady Ministrów.

2.

Ustawa

z d. .....

o wyborze Elektorów Prezydenta Rz.

Art. 1.

Wybory Elektorów Prezydenta Rz. odbywają się wedle postanowień ordynacji wyborczej do Izby Poselskiej z zmianami określonemi w następujących artykułach.

Art. 2.

Okręgi, które do Izby Poselskiej wybierają jednego posła, wybierają dwóch Elektorów Prezydenta Rz., okręgi zaś, które do Izby Poselskiej wybierają dwóch posłów, wybierają czterech Elektorów Prezydenta Rz.

Art. 3.

Przed wyborami Elektorów Prezydenta Rz. oznaczone zostaną okręgi uznane za narodowo mieszane i minimum głosów, które kandydat w tych okręgach winien otrzymać. Oznaczenie to nastąpi wedle postanowień ordynacji wyborczej do Izby Poselskiej.

Art. 4.

Kandydaci winni być zgłoszeni w sposób unormowany ordynacją wyborczą do Izby Poselskiej z tą zmianą, że w okręgach wybierających do Izby Poselskiej jednego posła, zgłoszenie obejmować może tylko jednego kandydata z oznaczeniem, że to jest kandydat na pierwszego względnie drugiego elektora, w okręgach zaś uznanych za narodowo mięszane zgłoszenie obejmować winno również tylko jednego kandydata z oznaczeniem, że to jest kandydat na pierwszego względnie drugiego Elektora narodowości polskiej, względnie że to jest kandydat na pierwszego względnie drugiego Elektora innej narodowości.

Art. 5.

Każdy wyborca głosuje osobno na elektora pierwszego z pośród zgłoszonych na pierwszego elektora kandydatów, a osobno na drugiego elektora z pośród kandydatów zgłoszonych na elektora drugiego. Głosowanie odbywa się jedno bezpośrednio po drugiem, a rozporządzenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych określi techniczne jego przeprowadzenie.

Art. 6.

Obliczenie głosów następuje osobno co do kandydatów na pierwszego elektora, a osobno co do kandydatów na drugiego elektora.

Wybranym jest ten, co do którego spełnione zostały warunki przepisane dla wyboru posła wedle postanowień ordynacji do Izby Poselskiej.

Art. 7.

Sprawdzanie wyboru Elektorów odbędzie się wedle postanowień o sprawdzaniu wyborów do Izby Poselskiej.

Art. 8.

Wykonanie tej ustawy poleca się Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Art. 11.

Prezydentem Rzeczypospolitej może być wybrany tylko obywatel Państwa, mający czynne prawo wyboru do Izby Poselskiej i który przekroczył 35 lat życia.

Prezydent Rzeczypospolitej nie może być równocześnie Posłem ani Senatorem, nie może w czasie swego urzędowania piastować innego urzędu ani należeć do żadnego innego ciała reprezentacyjnego, ani też nie może w czasie swego urzędowania wykonywać innego zawodu.

Ad. art. 11.

Artykuł 11 postanawia, że Prezydent Rzeczypospolitej nie może w czasie swego urzędowania „wykonywać" swego zawodu. Znaczy to, że z chwilą, gdy przestanie być Prezydentem, może do tego zawodu wrócić, nie traci bowiem tego zawodu, ale nie może go właśnie tylko wykonywać, np. może powrócić do zawodu adwokackiego, jeżeli przed wyborem był adwokatem.

Art. 12.

Prezydent Rzeczypospolitej zostaje wybranym na siedm lat.

Okres wyborczy Prezydenta Rzeczypospolitej rozpoczyna się w dniu, w którym złożył przysięgę.

Wybór nowego Prezydenta Rzeczypospolitej rozpisanym zostaje na pół roku przed zakończeniem okresu wyborczego poprzedniego Prezydenta Rzeczypospolitej.

Prezydent Rzeczypospolitej może być tylko raz ponownie wybrany, trzeci wybór może nastąpić dopiero po upływie siedmiu lat od ukończenia ostatniego okresu wyborczego.

Prezydent Rzeczypospolitej pełni swe funkcje, dopóki nowo wybrany nie złoży przysięgi.

Art. 13.

Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej zapadnie na chorobę nie pozwa-

lającą mu spełniać swych funkcyj lub jeżeli nie może ich spełniać z powodu innej przeszkody, wtedy obejmuje je Prezes Rady Ministrów.

Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej umrze, zrzeżygnuje lub choroba względnie przeszkodą, o której mówi ust. 1 niniejszego artykułu, trwa dłużej, niż trzy miesiące, wówczas funkcje jego pełni Prezes Rady Ministrów i rozpisuje natychmiast nowe wybory elektorów.

Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej wskutek choroby lub innej przeszkody przez trzy miesiące nie spełnia swych funkcyj, Prezez Rady Ministrów zapytuje tak Izbę Poselską, jak Senat, czy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej należy uważać za opróżniony. Uchwała tak Izby Poselskiej, jak i Senatu, uznająca Urząd Prezydenta Rzeczypospolitej za opróżniony, zapada większością 3/5 głosów, przy obecności przynajmniej połowy ustawowej, to jest ordynacją wyborczą ustalonej, liczby Posłów.

Ad art. 13.

Powołanie Prezesa Rady Ministrów, a nie Marszałka Izby Poselskiej do pełnienia funkcyj określonych w art. 13 uzasadnia się następującemi względami:

1) kontrolujący nie może pełnić funkcyj kontrolowanego,

2) oddanie zastępstwa Marszałkowi Izby Poselskiej pociąga za sobą dymisję Rządu, a wskutek tego może stan, zmącony przez kwestję Prezydenta Rzeczypospolitej, uczynić jeszcze trudniejszym przez związanie z nim przesilenia rządowego,

3) dotychczasowa Konstytucja mogła pominąć w art. 42 Marszałka Senatu, gdyż wedle tej Konstytucji Senat nie jest równorzędny z Izbą Poselską, gdy zaś projekt stoi na stanowisku równorzędności, przeto do zastępstwa należałoby powołać obydwóch Marszałków. To oczywiście jest praktycznie nie do przeprowadzenia i wiodłoby do utworzenia jakiejś Rady Regencyjnej, złożonej z trzech członków. Gdyby się na nią decydowano, to i tak wzgląd wyżej pod 1 podany wykluczałby z niej Marszałków, a wzgląd wyżej pod 2 podany czyniłby ten sposób załatwienia sprawy gorszym, niż przedstawiony przez projekt.

Obok choroby należało zamieścić postanowienie o innych przyczynach nie funkcjonowania Prezydenta. Wyrażono to przez określenie tych innych przyczyn, jako „przeszkody". Ponieważ ani przewidzieć, ani wyczerpująco wyliczyć tych przyczyn nie można,

przeto tembardziej okazuje się potrzebnem postanowienie zawarte w ustępie 3 powyższego artykułu.

Art. 14.

Prezydent Rzeczypospolitej zastępuje Państwo na zewnątrz, przyjmuje i uwierzytelnia posłów, udziela przyzwolenia na ustanowienie konsulów obcych państw i ustanawia konsulów Państwa Polskiego, tudzież zawiera i ratyfikuje umowy międzynarodowe.

Umowy handlowe, tudzież takie umowy, z których wynikają dla Państwa lub obywateli jakiekolwiek majątkowe lub osobiste ciężary, w szczególności wojskowe, tudzież umowy zmieniające obszar Państwa wymagają zatwierdzenia Izby Poselskiej i Senatu w formie ustawy i to, o ile idzie o zmianę obszaru Państwa, ustawy konstytucyjnej.

Ad art. 14.

Projekt odróżnia następujące rodzaje umów międzynarodowych:

1) umowy handlowe;

2) umowy międzynarodowe, z których wynikają dla państwa lub obywateli jakiekolwiek majątkowe lub osobiste ciężary, w szczególności wojskowe;

3) umowy zmieniające obszar Państwa;

4) wszystkie inne umowy, między któremi znajdują się tak zwane przymierza.

Wszystkie rodzaje tych umów wymagają podpisu Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Rady ministrów i tych Ministrów, którzy je mają wykonać. Natomiast umowy wymienione pod 1 i 2 wymagają zatwierdzenia Izby Poselskiej i Senatu, wymienione zaś pod 3 wymagają tego zatwierdzenia w sposób przepisany dla ustaw konstytucyjnych. Inaczej przedstawia się rzecz z umowami, wymienionemi pod 4. Nie wymagają one zatwierdzenia Izb, a tylko podpisu Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Rady Ministrów i dotyczących Ministrów. Postanowienie to jest wskazane ze względu na ułatwienie życia międzynarodowego. Praktyka wykazała, że umowy takie czekają na zatwierdzenie Izb nieraz długi bardzo czas, aby być potem przyjętemi en bloc. Co się zaś tyczy tak zw. przymierzy, to praktyka dyplomatyczna sprzeciwia się ich niewczesnej lub niewłaściwej publikacji, która osłabia ich znaczenie.

Umowy międzynarodowe, zawierające ogólne normy prawne, wymagają zatwierdzenia parlamentarnego, mieszczą się bowiem w pojęciu umów, nakładających na obywateli obowiązki.

Art. 15.

Prezydent Rzeczypospolitej jest naczelnym dowódcą całej siły zbrojnej Państwa.

Dowództwo tudzież wewnętrzną organizację sił zbrojnych wykonywa Prezydent Rzeczypospolitej sam, lecz może wykonywać je przez Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, któremu też może oddać dowództwo w czasie wojny.

W sprawach wymagających przyzwolenia Izby Poselskiej i Senatu, do których nie należą sprawy dowództwa i wewnętrznej organizacji sił zbrojnych, a należą: sprawa długości służby wojskowej, ciężarów i świadczeń obywateli, kontygentu rekruta, uzupełnienia, uzbrojenia tudzież zaopatrzenia sił zbrojnych, szkolnictwa i szpitalnictwa wojskowego, przedsiębiorstw przemysłu wojennego, wojskowego prawa karnego, sądownictwa wojskowego tudzież pokrycia budżetowego wydatków, Prezydent Rzeczypospolitej działa przez Rząd. Ewentualne różnice między generalnym inspektorem sił zbrojnych a Rządem rozstrzyga Prezydent Rzeczypospolitej.

W razie ustanowienia Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, Prezydent Rzeczypospolitej określa osobnym dekretem sposób jego urzędowania, do czego nie jest wymaganym podpis Prezesa Rady Ministrów ani Ministra Spraw Wojskowych.

Ad art. 15.

Obecnie obowiązuje w powyższej kwestji dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926, poz. 445. Wedle tego dekretu Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje dowództwo nad siłami zbrojnemi przez Ministra Spraw Wojskowych, ten też dowodzi bezpośrednio siłami zbrojnemi państwa i kieruje ich sprawami. Wskutek tego Generalny Inspektor Sił Zbrojnych jest tylko zastępcą Ministra Spraw Wojskowych w sprawach dotyczących przygotowania sił zbrojnych na wypadek wojny.

Projekt wprowadza zasadniczą zmianę. Odróżnia on dowództwo i wewnętrzną organizację sił zbrojnych od innych spraw, które wylicza. Dowództwo i wewnętrzną organizację sił zbrojnych

wykonywa Prezydent Rzeczypospolitej sam lub przez Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, którego wedle swej woli może zamianować lub zwolnić. Nie podlega on Ministrowi Spraw Wojskowych, nie wchodzi w skład Rządu, ani on sam ani przez Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Spraw Wojskowych nie jest odpowiedzialny przed Izbą Poselską i Senatem. Odpowiedzialnym jest tylko przed Prezydentem Rzeczypospolitej. Wynika z tego, że sprawy dowództwa i wewnętrznej organizacji sił zbrojnych bezpośrednio nie podlegają kontroli, podlegają jej tylko przez to, że Izba Poselska i Senat uchwalają budżet wojskowy.

Do drugiej kategorji spraw należą: sprawa długości służby wojskowej, ciężarów i świadczeń obywateli, kontyngentu rekruta, uzupełnia, uzbrojenia tudzież zaopatrzenia sił zbrojnych, szkolnictwa i szpitalnictwa wojskowego, przedsiębiorstw przemysłu wojennego, wojskowego prawa karnego, sądownictwa wojskowego tudzież pokrycia wydatków wojskowych. Sprawy te załatwia Prezydent Rzeczypospolitej przez Rząd, w którego składzie znajduje się Minister Spraw Wojskowych. Ministrem tym powinna być mojem zdaniem osoba cywilna. Kwestja odpowiedzialności załatwioną tu jest tak, jak we wszystkich innych dziedzinach porządku prawnego.

Projekt, rozdzielając sprawy wojskowe na powyższe dwie kategorje, nie wprowadza nic nowego, a tylko stawia kwestję szczerze. W żadnem państwie plany operacyjne i mobilizacyjne nie mogą być publicznie dyskutowane. Ponadto uczynienie Ministra Spraw Wojskowych bezpośrednim dowódcą sił zbrojnych (art. 2 cytowanego dekretu), a udzielenie Generalnemu Inspektorowi takiego zakresu działania, jaki mu przyznają art. 3 do 6 cytowanego dekretu, jest ofiarą uczynioną z zdrowego rozsądku na rzecz konstrukcji prawniczej. Minister Spraw Wojskowych w tych wszystkich sprawach, które są przyznane Generalnemu Inspektorowi, nie może faktycznie wywierać żadnego wpływu, gdyż inaczej sprawy te nie mogły by być wogóle załatwione. Można zrozumieć, że w kwestji wysokości wydatków może przyjść, jak się to mówi, do uzgodnienia między Ministrem Spraw Wojskowych a Generalnym Inspektorem, ale nie do pomyślenia jest kompromis w sprawie planu operacyjnego, kompromis bowiem polega przecież na wzajemnych ustępstwach.

Projekt zajmuje stanowisko, że Prezydent powinien sam wyko-

nywać dowództwo siłami zbrojnemi i przeprowadzać organizację wewnętrzną tych sił. Projekt jest też stanowczym przeciwnikiem dualizmu władz w czasie wojny, z tego powodu oddaje dowództwo w czasie wojny, Prezydentowi Rzeczypospolitej, choćby on nie był wojskowym. Ponieważ jednak zajść może sytuacja, że to będzie niekorzystnem, przeto projekt daje Prezydentowi możność, ale tylko możność, zamianowania Generalnego Inspektora.

W dwóch najważniejszych dziedzinach, dyplomacji i obronie państwa na wypadek wojny, nie da się pomyśleć żadna bezpośrednia kontrola, jeżeli przez taką kontrolę państwo nie ma być narażone na niebezpieczeństwo. Z tego widać, jak ważnem i wielkiem jest stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej. Projekt daje mu to stanowisko, bo 1-o wyjmuje polityczne umowy międzynarodowe z pośród tych, które wymagają zatwierdzenia Izby Poselskiej i Senatu i 2-o czyni Generalnego Inspektora, jeżeli Prezydent wogóle go zamianuje, odpowiedzialnym tylko wobec niego. Z drugiej jednak strony należy umożliwić Prezydentowi Rzeczypospolitej spełnienie tych wielkich zadań i dlatego projekt postanawia, 1-o że Prezydent Rzeczypospolitej może zwolnić Rząd, a to zwolnienie nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów, 2-o że Prezydent może wejść w bezpośredni stosunek z każdym ministrem, byle to było za wiedzą Prezesa Rady Ministrów, z Ministrem Spraw Zagranicznych i Ministrem Spraw Wojskowych jednak bez interwencji Prezesa Rady Ministrów, 3-o że Prezydent może zażądać zwołania posiedzenia Rady Ministrów dla obrad nad porządkiem dziennym, który sam oznacza, i że na takiem posiedzeniu sam przewodniczy, że wreszcie 4-o na wszystkich innych posiedzeniach Rady Ministrów może być obecny.

Tak wielkie i ważne stanowisko przyznaje projekt Prezydentowi Rzeczypospolitej, bo wszystkie te sprawy wymagają stałego kierunku i konsekwentnej, długiej pracy, a Rząd jest zmienny. Aby tę stałość Prezydentowi zapewnić, projekt czyni go niezawisłym, bo wybór jego oddaje osobnemu Zgromadzeniu Elektorów, i oznacza okres jego urzędowania aż na siedm lat.

Projekt usuwa powyższe sprawy z pod bezpośredniej kontroli parlamentu (wykonywa on ją tylko pośrednio przez uchwalanie budżetu), bo, jakeśmy już powiedzieli, sprawy te nie mogą być publicznie dyskutowane bez narażenia Państwa na niebezpieczeństwo.

Zdajemy sobie sprawę, że takie postawienie kwestji jest trudnem do zaaprobowania przez ludzi wykształconych na myśleniu opierającem się na fikcji o volonté générale. Sam jestem zwolennikiem jaknajściślejszej kontroli. Ale kontrolować można tylko to, co się załatwia wedle norm prawnych, a dyplomacja i sztuka obrony państwa nie może się odbywać wedle norm prawnych. Tutaj jaśniej, niż gdziekolwiek indziej, widzi się granice, do których prawo może dotrzeć. Choćby ustawy były jak najlepsze, to dobro i rozwój państwa zależeć będzie od talentu i charakteru rządzących. W tem tkwi tajemnica każdej konstytucji. Najlepsza nie stworzy nic, jeżeli nie znajduje się w rękach talentów i charakterów. Ludzie z talentem i charakterem nie ujawnią swych sił, jeżeli są krępowani złą konstytucją, a nie chcą zmieniać jej przez gwałtowne wstrząśnienia. Projekt wychodzi z optymistycznego założenia, że narodowi naszemu nie brakuje talentów i charakterów, zasługujących na zaufanie, i że im należy tylko dać odpowiednie podstawy prawne, aby mogli swe siły rozwinąć.

Art. 16.

Na podstawie poprzedniego przyzwolenia Izby Poselskiej i Senatu Prezydent Rzeczypospolitej wypowiada wojnę, ogłasza stan wojenny i zawiera pokój, który przedkłada Sejmowi i Senatowi do następnego zatwierdzenia.

Art. 17.

Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje, odracza i zamyka sesję Izby Poselskiej i Senatu tudzież rozwiązuje Izbę Poselską i Senat.

Rozwiązanie Izby Poselskiej i Senatu nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Ad art. 17.

Regulamin obrad Sejmu i Senatu powinien określić różnicę między odroczeniem a zamknięciem sesji. Zazwyczaj różnica polega na tem, że odroczenie nie powoduje wyboru nowych komisyj i że Sejm obraduje w dalszym ciągu nad przedłożonemi przed odroczeniem projektami ustaw i zgłoszonemi wnioskami. Natomiast zamknięcie powoduje wybór nowych komisyj, a projekty ustaw i wnioski muszą być na nowo przedłożone względnie zgłoszone.

Postanowienie drugiego ustępu ma na celu uwydatnienie Władzy Prezydenta, uniezależnia go bowiem od Prezesa Rady Ministrów, liczącego się z parlamentem. Praktycznie nie powinno to postanowienie mieć znaczenia, bo Prezes Rady Ministrów, któryby nie chciał podpisać rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o rozwiązaniu parlamentu, postąpiłby wbrew zwyczajom parlamentarnym, które nakazują mu podać się w takim wypadku do dymisji. Jednakże ustawa powinna przewidzieć nawet tak nieprawdopodobny równoczesny konflikt Prezydenta Rzeczypospolitej z Parlamentem i z Rządem.

Art. 18.

Zgodne uchwały Izby Poselskiej i Senatu stają się ustawami po podpisaniu ich przez Prezydenta Rzeczypospolitej wraz z Prezesem Rady Ministrów i ministrami, którzy daną ustawę mają wykonać.

Prezydent Rzeczypospolitej może odmówić podpisu, a odmowa ta nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Prezydent Rzeczypospolitej ogłasza podpisane wedle ustępu pierwszego niniejszego artykułu zgodne uchwały Izby Poselskiej i Senatu, jako ustawy.

Ad art. 18.

Kwestja, o której mówi art. 18, należy do tych, których prawnicze skonstruowanie najbardziej zostało utrudnione przez teorje, dyktowane interesami politycznemi. Błąkają się tu trzy pojęcia: sankcja, veto i potwierdzenie. Drugim powodem zamięszania jest to, że historja konstytucji nie wykazuje jednolitości w używaniu tych pojęć. Ograniczamy się do stwierdzenia, że zajść tu mogą następujące ewentualności:

1) Monarcha względnie Prezydent Rzeczypospolitej „postanawia za zgodą Parlamentu“;

2) Monarcha względnie Prezydent Rzeczypospolitej „zgadza się na uchwały Parlamentu“;

3) Monarcha względnie Prezydent Rzeczypospolitej „sprzeciwia się“, „odmawia podpisu“;

4) Monarcha względnie Prezydent Rzeczypospolitej „potwierdza uchwały Parlamentu“.

Na pierwszy rzut oka widać, pod jakim wpływem powstawały te sformułowania. Formuła pod 1. ma wybitną cechę zasady monar-

chicznej, wedle której ustawodawcą jest Monarcha wespół z reprezentacją ludności. Formuły pod 2 i 3 są złagodzeniem zasady monarchicznej, natomiast formuła pod 4 ma wybitną cechę demokratyczną. Ale nie jest też ustalonem, jakie znaczenie ma podpis Monarchy względnie Prezydenta Rzeczypospolitej: czy jest tak, jakieśmy powiedzieli wyżej, że Monarcha względnie Prezydent jest ustawodawcą bez lub wespół z Parlamentem, czy też rację ma Laband, który mówi (Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5 Aufl. 2, 4 ff.):

„Das spezifische Wirken der Staatsgewalt, das Herrschen, kommt nicht in der Herstellung des Gesetzesinhalts, sondern nur in der Sanktion zur Geltung, in der Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindender Kraft, mit äusserer Autorität... Die Erteilung des Gesetzesbefehles ist notwendig eine Tat des Staates; denn sie ist eine Äusserung der Staatsgewalt. Der Monarch als der alleinige Träger der ungeteilten und unteilbaren Staatsgewalt ist allein imstande, ein Staatsgesetz zu erlassen d. h. den staatlichen Befehl seiner Befolgung zu erteilen... Das Hoheitsrecht des Staates oder die Staatsgewalt kommt nicht in der Herstellung des Gesetzesinhalts, sondern nur in der Sanktion des Gesetzes zu Geltung; die Sanktion allein ist Gesetzgebung im staatsrechtlichen Sinne des Wortes. Das Recht zur staatlichen Genehmigung in dieser Bedeutung ist ebenso unteilbar wie die Staatsgewalt, deren Ausfluss und Betätigung es ist, und die Frage nach dem Subjekt der gesetzgebenden Gewalt ist identisch mit der Frage nach dem Träger der Staatsgewalt... Die Volksvertretung erklären, aber niemals handeln und daher auch niemals befehlen. Das Parlament gibt in der konstitutionellen Monarchie niemals eine Erklärung den Untertanen gegenüber ab; der Adressat der Beschlüsse ist immer der Monarch, die Regierung. Durch die Annahme eines Gesetzentwurfs erteilt das Parlament dem Monarchen die Genehmigung, dass dieser den Gesetzesbefehl erlasse; es schafft die verfassungsmässig notwendige Voraussetzung für die Erteilung dieses Befehles seitens des Monarchen. Der Monarch richtet diesen Befehl an die Untertanen". Przeciwne stanowisko, którego Laband nie podziela, określa w następujący sposób (l. c. uwaga na str. 9): „in denjenigen Staaten, deren Verfassung auf dem Grundsatz der Volkssuveränetät beruht, die Stellung der Parlamente freilich eine andere ist; in diesen Staaten übt das Parlament die Rechte des Suveräns, des Trägers der Staatsgewalt aus und

dekretiert die Gesetze, bisweilem unter Vorbehalt des Referendums während der König oder Präsident sie nur auszufertigen und zu verkündigen hat". — Zacytowałem Labanda, ponieważ bardzo jasno charakteryzuje dwa przeciwne stanowiska. Podzielam zdanie Labanda, bo ono jest zgodne z mojemi założeniami (p. art. 1 i objaśnienia). Aby jednak uniknąć nieporozumień, bo, jak powiedziałem, terminologja nie jest ustalona, nie używam w projekcie żadnego z będących w obiegu określeń, a mówię po prostu, że Prezydent Rzeczypospolitej może odmówić podpisu. Stwierdzam tylko, że w tej sprawie teorja podziału władz szczególnie nie dopisuje. Nawet w sformułowaniu najbardziej ludowładczem, które mówi tylko o „potwierdzeniu", jest kwestją stosunku siły Prezydenta do siły Parlamentu, czy uchwały Parlamentu podpisze, czy nie, bez niego przeto żadna ustawa nie może przyjść do skutku.

We wstępie (ust. I) staraliśmy się wykazać, dlaczego odmowa podpisu przez Prezydenta nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów. W tym przypadku może to mieć, zależnie od konstelacji parlamentarnej, znaczenie praktycznie większe, niż w przypadku rozwiązania Parlamentu, do którego również nie potrzeba podpisu Prezydenta.

Art. 19.

Prezydent Rzeczypospolitej może wydawać do Izby Poselskiej i Senatu orędzia. Określa w nich położenie Państwa i poddaje pod ich rozwagę środki, które uważa za potrzebne do przeprowadzenia.

Orędzia te wymagają podpisu Prezesa Rządu, nie wymagają go jednak wszystkie inne przemówienia Prezydenta Rzeczypospolitej.

Art. 20.

Prezydent Rzeczypospolitej w indywidualnych przypadkach zwalnia od kary i łagodzi ją, zwalnia od skutków kary i nakazuje zaniechanie karno sądowego postępowania wdrożonego z urzędu. Decyzja Prezydenta w tych sprawach nie wymaga podpisu Prezesa Rządu.

Nie może tego prawa zastosować do Prezesa Rady Ministrów i Ministrów, zasądzonych przez Trybunał Stanu.

Amnestja może być udzielona tylko w drodze ustawy.

Ad art. 20.

Ustęp pierwszy tego artykułu obejmuje darowanie kary i jej

skutków tudzież abolicję. Nie czyni różnicy między karami wymierzonemi przez Sądy, a karami wymierzonemi przez inne organy, mające kompetencję karną.

Darowanie kary i jej skutków tudzież abolicja nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów i dotyczącego Ministra, funkcja Prezydenta Rzeczypospolitej jest tutaj funkcją sędziowską, a więc powinna być niezawisłą, z drugiej zaś strony jest to ta dziedzina, w której Prezydent działa wedle zasad moralności, a więc w której nie powinien być również krępowany (p. art. 1).

Art. 21.

Prezydent Rzeczypospolitej mianuje i zwalnia Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek oznacza liczbę i mianuje ministrów.

Zwolnienie Prezesa Rady Ministrów nie wymaga jego podpisu.

Na wniosek Prezesa Rady Ministrów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej urzędników, o ile mianowanie ich nie jest ustawowo przyznane innym organom, na wniosek zaś Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych jeżeli taki jest ustanowionym, mianuje oficerów. Gdyby Generalny Inspektor sił zbrojnych nie był ustanowionym, mianowanie oficerów następuje na wniosek szefa Sztabu Generalnego.

Mianowanie i zwolnienie Naczelnego Inspektora Sił Zbrojnych nie następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów i nie wymaga jego podpisu. Mianowanie oficerów nie wymaga podpisu ani Prezesa Rady Ministrów ani Ministra Spraw Wojskowych.

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa mianuje i zwalnia Prezydent Rzpltej bez wniosku i bez podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Ad art. 21.

W razie zmiany liczby Ministrów będą musiały oczywiście być zmienione ustawy, które normują zakres działania poszczególnych Ministerstw. Zwolnienie poszczególnych Ministrów następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a więc z jego podpisem.

Projekt wprowadza postanowienie, że wszystkie nominacje urzędników, zastrzeżone ustawami Prezydentowi, następują na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Oczywiście Prezes Rady Ministrów przedkłada ten wniosek na podstawie wniosków poszczególnych Ministrów względnie na podstawie uchwały Rady Ministrów wedle tego, jak przepisują ustawy. Należało jednak skupić nominacje

w jednem ręku, aby zapewnić jednolitość polityki. Nie może być mowy o przeciążeniu Prezesa Rady Ministrów, bo w praktyce będzie szło nie o faktyczną kontrolę poszczególnych Ministrów, lecz o możność zatamowania polityki poszczególnego Ministra, gdyby on np. przez nominację sędziów, nauczycieli etc. prowadził politykę sprzeczną z polityką Rządu, a więc Prezesa Rady Ministrów.

Nominacje oficerów wyjęto z ustawy zupełnie z pod wpływu Rządu, zgodnie z naszem stanowiskiem, że Prezydent ma naprawdę dowództwo i organizację wewnętrzną sił zbrojnych.

Co do nominacji i zwolnienia Prezesa Najwyższej Kontroli P., p. ustęp tego projektu o kontroli finansowej.

Art. 22.

Prezydent Rzeczypospolitej utrzymuje stosunki z ministrami i z wszystkiemi urzędami i władzami przez Prezesa Rady Ministrów, z władzami wojskowemi zaś przez Naczelnego Inspektora Sił Zbrojnych, względnie przez Ministra Spraw Wojskowych bez udziału Prezesa Rady Ministrów. Może także Prezydent Rzeczypospolitej osobnym dekretem określić swój bezpośredni stosunek do Ministra Spraw Zagranicznych.

Prezydent Rzeczypospolitej może zarządzić posiedzenie członków Rządu z porządkiem dziennym, który sam oznacza i na tem posiedzeniu sam przewodniczy. Na posiedzeniach, które zwołuje Prezes Rady Ministrów, o których ma być zawiadomiony, może być obecnym.

Ad art. 22.

Postanowienie tego artykułu dąży do tego, aby Prezydentowi Rzeczypospolitej dać rzeczywisty, faktyczny wpływ na tok spraw państwowych. Projekt odróżnia sprawy wojskowe i polityki zagranicznej od innych spraw. Mówiliśmy, że w pierwszych dwóch kategorjach kontrola parlamentarna jest tylko pośrednią, bo wykonywaną tylko przy budżecie. Tutaj więc należało uczynić stosunki Prezydenta z Ministrem Spraw Zagranicznych i Ministrem Spraw Wojskowych niezawisłemi od Prezesa Rady Ministrów. We wszystkich jednak innych sprawach nie jest zdrową rzeczą, aby poszczególni Ministrowie bez wiedzy Prezesa Rady Ministrów składali mu raporty i odbierali wskazówki. Prowadziłoby to do dezorganizacji i uniemożliwiałoby prowadzenie jednolitej polityki.

Tak, jak wyżej mówiliśmy o unormowaniu stosunku Prezydenta Rzeczypospolitej do Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, tak też może być osobnym dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej unormowanym stosunek Prezydenta do Ministra Spraw Zagranicznych. W Prusach np. rozporządzenie z dn. 27 października 1810 (zbiór ustaw pruskich 1810 r., str. 20), o organizacji Władz Państwowych zawiera przepisy o stosunku szefa urzędu zagranicznego do Króla w sprawach polityki zagranicznej. Przetrwały one przeszło wiek.

Art. 23.

Prezydent Rzeczypospolitej udziela na wniosek Prezesa Rady Ministrów darów z łaski i pensyj z łaski.

Art. 24.

Prezydent Rzeczypospolitej udziela odznaczenia i ordery ustanowione ustawami.

Postępowanie przy udzielaniu ich określają dotyczące ustawy.

Przyznanie ich nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Ad art. 24.

Artykuł ten pozbawia Rząd środka politycznego. Odznaczenia i ordery nie powinny nim być, uzasadnienie ich bowiem tkwi w uznaniu zasługi.

Art. 25.

Prezydent Rzeczypospolitej otrzymuje uposażenie określone w osobnej ustawie.

Prezydent Rzeczypospolitej mianuje i zwalnia urzędników swojej kancelarji cywilnej, a postanowienia te jego nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Przydzielenie oficerów do kancelarji wojskowej Prezydenta następuje na podstawie rozkazu wojskowego wydanego bezpośrednio przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

Art. 26.

Jako organ, który wedle art. 1 urzeczywistnia porządek prawny, stanowiący Państwo Polskie, Prezydent Rzeczypospolitej wydaje nor-

my prawne ogólne i indywidualne. Z wyjątkiem przypadków określonych w poprzednich artykułach wymagają one podpisu Prezesa Rady Ministrów i dotyczących ministrów.

W czasie zebrania i funkcjonowania Izby Poselskiej i Senatu wydawanie norm ogólnych należy do nich, mogą one jednak ustawą przenieść to wydawanie norm ogólnych na określony czas i w określonych dziedzinach, do których nie może należeć zmiana konstytucji, na Prezydenta Rzeczypospolitej, który je wykonywa na wniosek Prezesa Rady Ministrów i z jego tudzież wszystkich ministrów podpisem. Wydane w ten sposób normy ogólne mają ważność ustawy i mogą być zmienione lub zniesione tylko przez ustawę.

Ad art. 26.

Zgodnie z naszym poglądem na istotę władzy państwowej i na stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej (p. wstęp, i uzasadnienie art. 1). Prezydent wydaje normy prawne ogólne i indywidualne.

1) Ogólne normy prawne wydaje:

a) gdy parlament nie jest zebranym, przyczem projekt nieogranicza ich tylko do norm „z konieczności";

b) gdy Parlament jest zebrany, ale nie funkcjonuje, np. z powodu obstrukcji lub takiego rozbicia, że utworzenie większości nawet do poszczególnych spraw jest niemożliwe;

c) gdy Parlament przeniósł na Prezydenta wydawanie ogólnych norm prawnych, co stać się może na określony czas, w określonych dziedzinach, z ograniczeniem tylko tem, że wykluczone są zmiany konstytucji.

Przypadki wymienione pod a) i c) znane są dotychczasowej konstytucji. Natomiast nie znanym jest przypadek pod b) i nie znanym jest brak ograniczeń w przypadku pod a). Przypadek pod b) nie jest strasznym, bo praktycznie nastąpi wówczas rozwiązanie parlamentu. Ograniczenia w przypadku pod a) są kwestją dyskusji. Osobiście jestem im przeciwny. Szłoby tylko o to, czy w tym przypadku nie należy wyraźnie powiedzieć, że w ten sposób nie może być zmieniona konstytucja. Uważam to za zbędne wobec postanowień konstytucji, które pereptorycznie określają, w jaki sposób może być Konstytucja zmieniona.

Dotychczas mówiliśmy o takich ogólnych normach prawnych, które uchwala parlament. Ale ogólne normy prawne wydają także

Ministrowie, o ile do tego ustawa ich upoważni, w szczególności o ile idzie o tak zwane przepisy o wykonaniu ustaw. Wydawanie takich ogólnych norm prawnych służy także i Prezydentowi Rzeczypospolitej, ale ta sprawa nie ma praktycznego znaczenia, bo taka mocja ze strony Prezydenta wymaga podpisu Ministra. Prezydent Rzeczypospolitej skorzystałby przeto z tego tylko wówczas, gdyby szło o pewną uroczystość formy.

2) Wydawanie norm prawnych indywidualnych rozumie się samo przez się, a obraca się w granicach określonych powyższemi artykułami.

Ostatnie zdanie art. 26 przecina dotychczasowy spór. Rozumie się, że to pociągnie za sobą zmianę ustawy o dzienniku ustaw państwa.

Art. 27.

Za czynności urzędowe Prezydent Rzeczypospolitej nie jest odpowiedzialny ani politycznie ani prawnie.

Za przestępstwa karne Prezydent Rzeczypospolitej może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko na podstawie zgodnych uchwał Izby Poselskiej i Senatu powziętych większością 3/5 głosów przy obecności conajmniej połowy ustawowej liczby członków. Postępowanie przeprowadza i wyrok wydaje Trybunał Stanu wedle postanowień osobnej ustawy. Od chwili postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, Prezydent Rzeczypospolitej jest zawieszony w urzędowaniu, a funkcję jego spełnia Prezes Rady Ministrów.

Ad art. 27.

Ustęp drugi nie wymienia specjalnie zdrady głównej, bo ona mieści się w ogólnem pojęciu przestępstwa karnego.

P. uzasadnienie przy artykułach o odpowiedzialności Ministrów.

Art. 28.

Prezydent Rzeczypospolitej legitymuje dzieci nieślubne na żądanie rodziców.

Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej w tych sprawach nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów ani dotyczącego Ministra.

Art. 29.

Udział Prezydenta Rzeczypospolitej w obsadzeniu rzymsko i grecko katolickich biskupów określony jest w Konkordacie z Stolicą Apostolską.

Art. 30.

Przed objęciem urzędowania Prezydent Rzeczypospolitej składa wobec Zgromadzenia Elektorów przysięgę następującej treści:

„Przysięgam Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedynemu, na urzędzie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który obejmuję, Ustaw Konstytucyjnych święcie przestrzegać i bronić, wszelkie zło i niebezpieczeństwo od Państwa czujnie odwracać, władzę mą wykonywać wedle praw Rzeczypospolitej i wedle zasad moralności Chrystusowej, obowiązkom urzędu poświęcić się niepodzielnie. Tak mi dopomóż Bóg i Święta Syna Jego Męka. Amen".

Ad art. 30.

Różnice między proponowanym tekstem a dotychczasowym uzasadnione są następującemi względami:

1) Art. 54 dotychczasowej Konstytucji kazał Prezydentowi Rzeczypospolitej ślubować także Narodowi. Projekt opuszcza zwrot z dwóch powodów: a) różnica między „przysięgam" a „ślubuję" jest literacką, a nie prawniczą, ustawodawca przeto, wprowadzając te dwa wyrazy, czuł, że wchodzą tu w grę różne rzeczy, ale nie umiał z tego wybrnąć: b) powtóre zaś ślubowanie Narodowi jest wypływem teorji o źródle wszelkiej władzy w narodzie, a projekt unika wszelkich teoryj.

2) Zamiast „ustawy konstytucyjnej" użyto liczby mnogiej, aby rozciągnąć przysięgę na wszystkie ustawy, mające jednakową ważność.

3) „Dobru powszechnemu Narodu z wszystkich sił wiernie służyć" jest niepotrzebnem, a interpretowanem może być nacjonalistycznie, co byłoby właśnie sprzeczne z Konstytucją. Prezydent stoi na gruncie Państwa.

4) „godności imienia polskiego strzec niezachwianie" jest zwrotem pięknym, ale literackim.

5) Zwrot „sprawiedliwość... cnota" zastąpiono zwrotem „Władzę mą... Chrystusowej" uzasadnienie znajduje się we Wstępie w pierwszym ustępie.

Zwrot „wszelkie zło i niebezpieczeństwo od Państwa czujnie odwracać" jest potrzebnym, bo odnosi się przedewszystkiem do działalności dyplomatycznej i wojennej.

Art. 31.

Wszystkie oświadczenia Prezydenta Rzeczypospolitej są aktami państwowemi. Jeżeli zawierają normy ogólne, noszą nazwę dekretów, jeżeli treść ich stanowi norma indywidualna, noszą nazwę rozporządzeń. Pismo względnie przemówienie Prezydenta Rzeczypospolitej do Izby Poselskiej i Senatu nosi nazwę orędzia.

Ad art. 31.

Postanowienie powyższe jest potrzebnem ze względu na interpretację, która z nieuniknionej nieraz różnorakości nazw wysnuwa materjalno prawne wnioski. Nie powinno być odtąd wątpliwości, że np. rozwiązanie parlamentu, ułaskawienie, nominacja, następuje przez rozporządzenie, natomiast np. uregulowanie kontaktu Prezydenta Rzeczypospolitej z Ministrem Spraw Zagranicznych przez Dekret.

Ad art. 10 do 31.

Możemy obecnie objąć całość władzy Prezydenta Rzeczypospolitej.

Projekt wychodzi z założenia, że Prezydent Rzeczypospolitej jest organem urzeczywistniającym porządek prawny, który tworzy istotę Państwa Polskiego. Znaczy to, że działalność Prezydenta Rzeczypospolitej ma dwa zadania do spełnienia: utrzymać Państwo w jego egzystencji i to utrzymać je na linji urzeczywistnienia prawa. Jeżeli przeto idzie o zwalczanie czynów zagrażających istnieniu Państwa lub o uchronienie go od rewolucyjnych wstrząśnień, to nie można z Państwa robić ofiary na rzecz doktryny. Tem bardziej, że takiej doktryny niema. Są tylko w jej szaty okryte postulaty pewnych warstw, grup, stronnictw, które dążą nie do czego innego, jak właśnie do zdobycia władzy. Tak się rzecz ma z teorją, że naród jest źródłem władzy i z teorją podziału władz. Odegrały swoją historyczną rolę, a teraz spotyka je los, jaki spotyka każdą teorję, obliczoną na idealne stosunki. Ani nie utrzymują równowagi, ani nie tworzą wzajemnej kontroli. Pobieżny rzut oka prze-

konywa o tem. System rządów parlamentarnych skupia w jednem stronnictwie lub bloku stronnictw całą władzę, bo parlament tworzy rząd i wybiera prezydenta, jest więc kontrolującym i zarazem kontrolowanym. Z idealnej teorji przeto o równowadze i wzajemnej kontroli rodzi się autokracja wielogłowa i gwałcenie mniejszości.

Należy przeto bez uprzedzeń patrzeć na stosunki i po trzeźwem ich zbadaniu i ocenieniu sformułować problemy. Są one:

1) co jest lepszem, czy oddanie rządów zmieniającej się, liczącej się z masami większości parlamentarnej, czy jedno osobowemu organowi;

2) jeżeli odpowiedź pójdzie w drugim kierunku, jakie ustanowić urządzenia kontrolujące.

Projekt oświadcza się za jednoosobowym organem, ale liczy się z tem, że w obecnem stadjum kultury nie można usunąć parlamentu, i dlatego na pozór skodyfikowany jest z takiego nastawienia, jak gdyby dla tego organu wydzierał różne części władzy od parlamentu. W rzeczywistości tak nie jest, bo władza nie jest jakąś substancją, którą możnaby dzielić i obdzielać się nią. Jest to pojęcie dynamiczne, a kto raz to zrozumie, ten pojmie zarazem, że organ, który ma władzę, ma ją całą, a pozory, że może być na części dzieloną, powstają stąd, że środki kontroli są różne.

Na takiem rozumowaniu oparty, projekt daje Prezydentowi Rzeczypospolitej całą władzę (art. 1), a w rozdziale drugim obmyśla tylko środki kontroli, o ile kontrola wogóle jest możliwa. Otóż z tego punktu widzenia odróżnić możemy kilka kategoryj:

I. W polityce zagranicznej i w dowództwie tudzież wewnętrznej organizacji sił zbrojnych i w prowadzeniu wojny nie może być norm prawnych, a więc nie może być kontroli. Idzie tylko o to, aby Prezydenta Rzeczypospolitej tak prawnie usytuować, aby w tych sprawach był poinformowany i mógł na nie wpłynąć. To projekt czyni w mierze bardzo szerokiej.

II. W wydawaniu ogólnych norm prawnych, służącem w zdrowych warunkach parlamentowi, projekt nie narusza tego stanowiska parlamentu, ale o tyle, o ile te stosunki są zdrowe. Z chwilą choroby parlamentu władza wydawania ogólnych norm prawnych nie „wraca" do Prezydenta, ani nie potrzebuje być „przeniesioną" na niego, ale staje się żywotną sama z siebie, bo była i jest zawsze

całością. (Aby uniknąć zarzutu sprzeczności, zaznaczamy, że wydawanie norm ogólnych jest władzą, jeżeli je wydaje Prezydent, bo wtedy są te normy odrazu rozkazem. Jeżeli zaś uchwala je parlament, to czyni to, aby ustanowić kryterja kontroli, a rozkazami stają się dopiero przez podpis Prezydenta).

III. W wykonywaniu władzy Prezydent musi być niezawisłym, bo inaczej nie miałby właśnie tej władzy. Stąd wypływa wybór Prezydenta nie przez posłów i senatorów, władza rozwiązania parlamentu i odmowy podpisu na uchwałach parlamentu. Wobec Rządu zaś niezawisłość objawia się w władzy zwolnienia Rządu i w władzy wydawania całego szeregu aktów bez podpisu Rządu.

Przypatrzmy się teraz, jaką rolę odgrywać może Prezydent o tak unormowanej władzy. Odpowiedź zależy od nastawienia, z którego patrzymy na zdarzenia. Jeżeli przewidywać będziemy, że parlament będzie rozbity, pozbawiony ludzi o poczuciu własnej godności, nie mający wśród siebie talentów, a wskutek tego wszystkiego niezdolny do pracy, to przecież życzyć sobie tylko musimy, aby w państwie był czynnik, któryby bez rewolucji, bez zamachu stanu, mógł utrzymać Państwo, to znaczy utrzymać właśnie porządek prawny. Jeżeli natomiast parlament okaże się zdolnym do pracy, to niema takich paragrafów, któreby go pozbawić mogły jego siły. Ma najpotężniejszą broń w ręku: podatki i rekruta. Ale musi mieć siłę.

Powiedzieliśmy, że niema takich paragrafów, któreby zdrowy parlament mogły pozbawić jego siły. Stanowisko, które projekt chce zapewnić Prezydentowi, nie wyklucza rządu parlamentarnego. Ale parlament musi być zdrowy, to jest mieć większość i móc pokonać obstrukcję. Nie jest też wykluczonym wybór Prezydenta po myśli tej większości parlamentarnej. Ale na to potrzeba, aby ta większość parlamentarna miała także większość w kraju i to większość zorganizowaną.

Ale i na odwrót! Niema takich paragrafów, któreby niedołężnemu Prezydentowi dały siłę. Nawet dyktatorska władza rozpryskuje się w rękach człowieka słabego. I rodzi się wówczas niebezpieczeństwo, że w razie niezdolnego do pracy parlamentu i słabego Prezydenta rządy sprawuje klika. Konstytucja powinna i to przewidzieć i o ile to w jej mocy zapobiec złu. Trafić wówczas należy do społeczeństwa, gdy tamte dwa czynniki zawodzą. Dla-

tego z szczególną troskliwością projekt zajmuje się samorządem i sądownictwem administracyjnem.

Podajemy jeszcze dla przeglądu zestawienie tych aktów Prezydenta Rzeczypospolitej, dla których niepotrzeba podpisów Prezesa Rady Ministrów względnie także innych Ministrów:

1) Nominacja i zwolnienie Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych tudzież dekret o jego stosunku do Prezydenta (art. 15 i 21).

2) Mianowanie Naczelnego Wodza w czasie wojny (art. 15), tudzież mianowanie i zwalnianie Prezesa Nacz. Izby Kontroli Państwa (art. 21).

3) Rozwiązanie Izby Poselskiej i Senatu (art. 17).

4) Odmowa podpisu na projektach ustaw (art. 18).

5) Przemówienia, nie będące orędziami (art. 19).

6) Darowanie kary i skutków kary tudzież abolicja (art. 20).

7) Zwolnienie Prezesa Rady Ministrów (art. 21).

8) Mianowanie oficerów (art. 21).

9) Udzielenie odznaczeń i orderów (art. 24).

10) Mianowanie i zwolnienie urzędników obydwóch kancelarji Prezydenta (art. 25).

11) Legitymacja dzieci nieślubnych (art. 28).

Rozdział III.

RZĄD.

Art. 32.

Ministrowie tworzą pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów Radę Ministrów.

Prezes Rady Ministrów ustanawia z pośród ministrów swego zastępcę, a gdyby i ten nie mógł pełnić jego funkcyj, obejmuje je najstarszy wiekiem Minister.

Uchwały Rady Ministrów zapadają jednomyślnością.

Stosunek swój do poszczególnych ministrów normuje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów, a wzajemny stosunek Ministrów do siebie rozporządzenie Rady Ministrów.

Ad art. 32.

Kwestję mianowania i zwolnienia Prezesa Rady Ministrów i Ministrów normują postanowienia zawarte w rozdziale drugim.

Unormowanie stosunku Prezesa Rady Ministrów do Ministrów i ich wzajemny stosunek do siebie nie powinien być unieruchomiony przez ustawę. Przeciwnie, każdorazowemu Prezesowi Rady Ministrów należy dać możność urządzenia tych stosunków wedle panujących okoliczności. Dlatego art. 32 kieruje tę sprawę na drogę rozporządzenia, a nie ustawy. Daje to możność — ewentualnie — odciążenia Prezesa Rady Ministrów, a nadto ustalenia stosunków międzyministerjalnych.

Postanowienie, że do uchwały Rady Ministrów potrzeba jednomyślności, jest konsekwencją solidarnej odpowiedzialności. Czy Minister, który był przeciwnego zdania, ma podać się do dymisji. jest kwestją polityczną.

Art. 33.

Zakres działania Ministra normuje ustawa. Prezydent Rzpltej może jednak mianować ministrów bez zakresu działania, którzy w takim

razie biorą tylko udział z prawem głosu w posiedzeniach Rady Ministrów.

Może także Prezydent Rz. zmienić liczbę ministrów, a wynikającą stąd ewentualnie potrzebę zmiany odnośnych ustaw unormować własnym dekretem. Dekret ten może być zmienionym lub zniesionym tylko przez ustawę.

Ad art. 33.

Ponieważ do zakresu działania Rady Ministrów należy ustalanie kierunku polityki Rządu, przeto nominacja ministrów bez teki nie jest bez znaczenia. Dana sytuacja parlamentarna może w tem ewentualnie znaleźć środek rozwikłania.

Ustęp drugi daje możność dostosowania rozdziału agend do kwalifikacyj ministrów.

Art. 34.

Ministrowie są urzędnikami podlegającymi w pierwszej linji Prezesowi Rady Ministrów, a razem z nim Prezydentowi Rzpltej. Przy objęciu urzędowania składają w ręce Prezydenta Rzpltej przysięgę, że przestrzegać będą w swem urzędowaniu ustaw konstytucyjnych, obowiązujących przepisów prawnych i że obowiązki swe pełnić będą wedle najlepszej swej wiedzy i sumienia.

Art. 35.

Cała państwowa administracja odbywa się na podstawie ustaw.

Ministrowie o ustawowo określonym zakresie działania wydają ogólne normy prawne w formie rozporządzeń, w granicach ustaw, które temi ustawami oddane im zostały do wykonania.

Rozporządzenia te wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów i dotyczącego Ministra.

Rozporządzenie, o którem mowa w ustępie czwartym art. 32, ustanawia przypadki, w których dane rozporządzenie wydane będzie, jako rozporządzenie Rady Ministrów lub rozp. kilku ministrów.

Zależy od woli Prezydenta Rzpltej, czy rozporządzenie, o którem mowa w tym artykule, wydane ma być, jako dekret Prezydenta Rzpltej z podpisem Prezesa Rady M. i dotyczącego Ministra.

Ad art. 35.

Zasadniczo rozporządzenia tak zw. wykonawcze wydaje doty-

czący Minister z podpisem Prezesa B. M. Od tego są dwa odchylenia:

1) Prezes Rady Min. wzgl. Rada Ministrów mogą w rozporządzeniu, które ma stale obowiązywać, a o którem mówi ustęp czwarty art. 32, określić przypadki, w których rozp. wyk. ma być wydane, jako rozp. R. M. lub rozp. kilku Ministrów.

2) Zależy tylko od woli Prez. Rzp., czy zechce wydać to rozp., jako swój dekret. Praktycznie nie będzie to miało zastosowania, gdyż takie rozp. musi być podpisane przez Prezesa R. M. i dotyczącego Ministra. Odróżnić od tego przypadku należy pismo (nie: dekret) Prezydenta Rzp. do Ministra i tylko do niego. Nie obowiązuje ono ludności, a jest tylko wyrażeniem życzeń, wskazówką pod adresem Ministra. Pisma takie może Prezydent Rzp. wydawać, a Konstytucja nie potrzebuje o nich mówić, bo nie zawierają norm prawnych. Może w nich Prezydent także formułować pytania i żądać od Rządu odpowiedzi na nie, może też żądać od niego opinji o sytuacji. Ten sposób kontraktu Prezydenta Rzp. z Rządem może być praktycznie ważniejszym, niż ustne konferencje. Oczywiście pisma takie nie wymagają podpisu Prezesa R. Min.

Ustęp pierwszy powyższego artykułu stwierdza, że Państwo Polskie jest państwem prawnem.

Dalsze ustępy są generalnem upoważnieniem Ministrów do wydawania norm prawnych w formie rozporządzeń. Ministrowie przeto mogą je wydawać, choćby dana ustawa nie zawierała odpowiedniej klauzuli. Gdyby jednak inna władza miała wydać takie rozporządzenie, to musiałoby to być w ustawie wyraźnie powiedziane.

Rozporządzenie nie może zawierać norm zmieniających normy ustawy. Takie upoważnienie Ministra musiałoby być uważane za zmieniające Konstytucję, mogłoby więc przyjść do skutku tylko w sposób — przypisany dla zmiany Konstytucji. Kwestję, czy Prezydent Rzp. może wydawać takie rozporządzenia rzekomo wykonawcze, a w gruncie zmieniające ustawę, ocenić należy wedle odnośnych postanowień Konstytucji o władzy Prezydenta Rzp. Będzie je miał, gdy parlament nie jest zebrany i gdy jest zebrany ale nie funkcjonuje (wypadek nieprawdopodobny, bo wówczas parlament byłby rozwiązany), wreszcie gdy Prezydent otrzyma tak zw. pełnomocnictwa. Wszystko to przypominamy, aby usunąć nieporo-

zumienie niemogące wyniknąć, gdyby pod nazwą rozporządzenia wykonawczego kryły się zmiany ustawy, a nie takie tylko normy, które obracają się w ramach ustawy. Sądy, które badają ważność rozporządzeń, powinny badać ją wedle tych kryterjów. Dekret Prezydenta Rzp. winien zawierać powołanie się na to postanowienie Konstytucji, na mocy którego został wydany.

Umowy międzynarodowe, zatwierdzone przez Parlament i ogłoszone w dzienniku ustaw państwa, mogą być przedmiotem rozporządzenia wykonawczego.

Art. 36.

Ministrowie nie mogą piastować żadnego innego urzędu, ani uczestniczyć w zarządzie i władzach kontrolujących towarzystw i instytucyj na zysk obliczonych.

Art. 37.

Ministrowie i wyznaczeni przez nich urzędnicy mają prawo brać udział w posiedzeniach Izby Poselskiej i Senatu tudzież w komisjach tych Izb. Mogą przemawiać poza koleją mowców zapisanych do głosu; w głosowaniu biorą udział, o ile są posłami.

Izby i komisje Izb mogą żądać, aby Prezes R. M. i Ministrowie brali w ich posiedzeniach udział osobiście.

Art. 38.

Prezydent Rzpltej może na wniosek Prezesa Rady Ministrów powierzyć sprawowanie urzędu Ministra tymczasowemu kierownikowi. Odnoszą się do niego wszelkie przepisy o urzędzie Ministra.

Minister, który z powodu choroby lub innej przeszkody nie może pełnić swych funkcyj, może na zarządzenie Prezesa Rady Ministrów być zastąpionym przez innego Ministra. Zastępstwo przez podwładnego urzędnika nie jest dopuszczalne, a tylko do podpisywania aktów wychodzących z Ministerstwa może Minister udzielić jednemu lub kilku podwładnym urzędnikom odwołalnego upoważnienia do podpisywania tych aktów z dodatkiem „z polecenia Ministra".

Ad art. 38.

Postanowienie drugiego ustępu jest konsekwencją odpowiedzialności Ministra. Podpisywanie aktów za Ministra, praktykowane dotychczas bez powyższego konstytucyjnego upoważnienia, było niewłaściwe. Naprawia to ostatnie zdanie art. 38.

Art. 39.

Zakres działania Rady Ministrów obejmuje:

1. obrady nad kierunkiem polityki Rządu;

2. sprawy przekazane Radzie Ministrów ustawami, w szczególności mianowanie urzędników, co do których Prezes R. M. przedkłada wniosek Prezydentowi Rzpltej, oparty stosownie do obowiązujących ustaw na uchwale R. M.;

3. sprawy, co do których Prezydent Rzpltej lub Prezes R. M., ten ostatni z własnej inicjatywy lub na żądanie Ministra, pragnie zasięgnąć opinji lub uchwały R. M.;

4. uchwały w sprawie przekazania Radzie Stanu do skodyfikowania wniosków poszczególnych ministrów;

5. uchwały w sprawie przedłożenia Izbie Poselskiej wzgl. Senatowi skodyfikowanych przez Radę Stanu projektów.

Ad art. 39.

Wyjaśnienia wymagają agendy określone pod 4 i 5. Doświadczenia wszystkich europejskich parlamentów wykazały, że posłowie a) w małym procencie są zdolni do kodyfikacji ustaw, b) że w małym procencie rozporządzają odpowiedniem wykształceniem, a jeszcze w mniejszym procencie potrzebnym do twórczej pracy materjałem, wreszcie c) że parlamenty są przeciążone. Wszelka reforma parlamentu musi przynieść środki zaradcze we wszystkich tych trzech kierunkach. Dostarczenie posłom odpowiedniego materjału może być uskutecznionem przez urządzenie odpowiednich biur informacyjnych przy parlamencie i przez tak zwane „public hearing", polegające na tem, że komisje parlamentarne mogą przesłuchiwać znawców, żądać opinij od sfer interesowanych danym projektem ustawowym itd. Przeciążeniu parlamentu można zaradzić przez udzielenie pewnej autonomji innym organom. Będziemy o tem mówić w rozdziale o samorządzie, w szczególności tam, gdzie mówimy o Naczelnej Izbie Gospodarczej, której przyznajemy inicjatywę. Tutaj zajmiemy się trzeciem niedomaganiem dzisiejszych parlamentów, to jest brakiem dostatecznej liczby posłów ukwalifikowanych do pracy kodyfikacyjnej. Zaradzić temu może wprowadzenie nowej instytucji, którą nazywamy Radą Stanu. Dalej podajemy projekt ustawy, która tę instytucję powoła do życia. Zasadą będzie, że z wyjątkiem budżetu i przedłożeń wojskowych wszyst-

kie inne przedłożenia urzędowe, ale i wnioski poselskie względnie senatorskie z projektami ustaw, będą mogły być przedmiotem obrad i uchwał Izby Poselskiej wzgl. Senatu dopiero wówczas, gdy przejdą przez obrady i uchwały Rady Stanu, złożonej z ludzi najbardziej w kraju ukwalifikowanych do kodyfikacji. Ludzie ci muszą stale i wyłącznie zajmować się tylko temi kodyfikacyjnemi pracami. Dlatego muszą być urzędnikami o możliwie najwyższem wynagrodzeniu, bez możności łączenia tego stanowiska z innym urzędem lub zawodem. Należy tylko instytucję tę tak urządzić, aby a) nie przeciążyć jej tudzież b) aby przez to nie przewlec całej działalności ustawodawczej. Pierwszy cel spełnia postanowienie zawarte w art. 39 pod liczbą 4, wedle którego nie każdy wniosek poszczególnych ministrów, domagający się nowego rozporządzenia lub nowej ustawy, musi być przekazanym Radzie Stanu, ale tylko ten, który do tego zakwalifikuje Rada Ministrów. Ten cel ma także na oku postanowienie, które zamieścimy w rozdziale, mówiącym o Sejmie, że nie każdy wniosek poselski, domagający się nowej ustawy, będzie przekazany Radzie Stanu, ale tylko ten, który zakwalifikuje do tego odnośna komisja Izby Poselskiej względnie Senatu. Postępowanie byłoby tu więc następujące: Izba Poselska względnie Senat przekazuje wniosek poselski komisji. Komisja albo go odrzuca albo po przeprowadzeniu dyskucji wraz z ewentualnem oznaczeniem kierunku zmian, przekazuje go Radzie Stanu. Rada Stanu wszystkie przez siebie skodyfikowane projekty, tak pochodzące z inicjatywy rządu, jak i pochodzące z inicjatywy poselskiej, przedkłada Radzie Ministrów, która zajmuje wobec nich stanowisko i albo odrzuca, albo żąda zmian od Rady Stanu, albo przedkłada Parlamentowi.

Drugi cel, którym jest zapobieżenie przewlekaniu pracy kodyfikacyjnej, osiągnięty będzie przez to, że Rząd ma kilkakrotnie sposobność zajęcia stanowiska wobec przedłożeń i może sprawić, że przedłożenia, nie mające szans uchwalenia, będą na czas uchylone lub zmienione. Cel ten spełniają postanowienia zawarte w art. 39 pod liczbą 4 i 5, a nadto postanowienia, że Rząd bierze udział tak w posiedzeniach Rady Stanu, jak i w posiedzeniach parlamentarnej komisji.

Uzasadniliśmy potrzebę Rady Stanu brakiem dostatecznej liczby ukwalifikowanych do pracy kodyfikacyjnej posłów. Ale Rada

Stanu potrzebną jest także i do kodyfikowania przedłożeń rządowych, tudzież rozporządzeń ministerjalnych. Potrzeby życia sprawiły, że każde Ministerstwo ma swoje biuro kodyfikacyjne. Sprawia to, że w przedłożeniach rządowych nie ma niejednokrotnie potrzebnej jednolitości, bo tak zwane międzyministerjalne uzgodnienia nie mogą z natury rzeczy wszystkich niedomagań w tym względzie usunąć. Oprócz tego stan biur kodyfikacyjnych poszczególnych Ministerstw nie jest dostatecznie stałym, z powodu bowiem awansów zwykle najzdolniejszych urzędników ulega zmianom, a znakomity nawet stały naczelnik oddziału prawnego nie jest w stanie poprawić, a często zupełnie przerobić referatów swoich podwładnych urzędników, często bardzo zdolnych, ale też często dopiero wyrabiających się.

Jak w rozdziale o samorządzie zobaczymy, Rada Stanu będzie zajęta także przedłożeniami Naczelnej Izby Gospodarczej, które wypływać będą do niej wprost, skodyfikowane jednak przez nią projekty przejść muszą wedle art. 39 liczba 5 przez Radę Ministrów, aby się dostać do Parlamentu. Rząd będzie mógł i tutaj zająć na czas stanowisko i zapobiec przewlekaniu, bo, jakeśmy powiedzieli, brać będzie udział w obradach Rady Stanu, co też ułatwi referat i uchwałę przewidzianą w art. 39 liczba 5.

Istniejąca Komisja Kodyfikacyjna, spełniająca świetnie swoje zadanie, zajęta jest wielkiemi kodeksami, tutaj zaś idzie o te setki ustaw i rozporządzeń, które wypełniają codzienne życie państwowe.

Ustawę o Radzie Stanu projektujemy w następujący sposób:

Ustawa
z d. .....
o utworzeniu Rady Stanu.

Art. 1.

Ustanawia się Radę Stanu złożoną z prezesa, wiceprezesa i piętnastu członków dla działalności kodyfikacyjnej.

Art. 2.

Prezesa i wiceprezesa mianuje Prezydent Rz. na wniosek Prezesa Rady Ministrów, członków zaś na wniosek Prezesa Rady Ministrów, oparty na wniosku Prezesa Rady Stanu. Po wejściu w życie Rady Stanu Prezes Rady Stanu opiera swój wniosek o mianowaniu członków Rady Stanu na opróżnione miejsca — na uchwale Rady Stanu.

Art. 3.

Prezes i wiceprezes są urzędnikami w stopniu płacy..., członkowie Rady Stanu zaś w stopniu... Wszyscy podlegają prezesowi Rady Ministrów...

Prezes, wiceprezes i członkowie Rady Stanu nie mogą równocześnie piastować innego urzędu ani wykonywać innego zawodu.

Przepisy o stosunkach prawnych urzędników odnoszą się także do członków Rady Stanu.

Art. 4.

Do zakresu działania Rady Stanu należy kodyfikowanie projektów rozporządzeń i ustaw na podstawie zasad udzielonych jej przez Radę Ministrów, Izbę Poselską, Senat lub Naczelną Izbę Gospodarczą.

Nie będą przesyłane Radzie Stanu przedłożenia wojskowe, budżet i umowy międzynarodowe. Może jednak Rada Ministrów zażądać od Rady Stanu opinji prawnej o pewnych szczegółowych kwestjach, które wchodzą w skład tych przedłożeń.

Praca Rady Stanu jest prawniczą, opierającą się wyłącznie na udzielonym jej faktycznym materjale, nie kierowana ani politycznemi ani gospodarczemi motywami.

Art. 5.

Izba Poselska i Senat przesyłają Radzie Stanu tylko te wnioski posłów względnie senatorów do skodyfikowania, które odnośna komisja tych Izb przesłać do niej uchwaliła.

Art. 6.

Rada Stanu obraduje w sekcjach.

Ilość sekcji, przedmiot ich pracy, przydzielenie poszczególnych członków do poszczególnych sekcyj, mianowanie przewodniczących sekcyj, oznaczenie ilości członków sekcyj, określenie spraw, które mają być przedmiotem obrad plenum Rady Stanu, należy do Prezesa Rady Stanu. Wyda on po wysłuchaniu opinji plenum Rady Stanu co do ogólnych zarządzeń odpowiedni regulamin, który określi także sposób prowadzenia obrad i sposób uchwalania tak w sekcjach, jak i w plenum.

Art. 7.

We wszystkich obradach sekcji i plenum Rady Stanu bierze udział delegat Rządu, w obradach zaś nad wnioskiem Naczelnej Izby Gospodarczej delegat tej Izby. Nie głosują, ale w obradach mogą każdej chwili zabierać głos poza koleją mowców zapisanych.

Art. 8.

Skodyfikowane projekty ustaw i rozporządzeń przesyła Rada Stanu Prezydjum Rady Ministrów do dalszego postępowania.

Art. 9.

Wykonanie tej ustawy poleca się Prezesowi Rady Ministrów.

Art. 40.

Ministrowie wykonywują administrację państwową przez podległych im urzędników.

Nie jest dopuszczalnem być równocześnie urzędnikiem i wybranym członkiem innego organu administracyjnego, jeżeli ten urząd znajduje się odnośnie do tego organu w stosunku wyższej do niższej instancji.

Urzędy, które wedle dotychczasowych ustaw podlegały Radzie Ministrów, podlegają Prezesowi Radzie Ministrów.

Urzędnik, który nie jest sędzią, ma w swem urzędowaniu obowiązek posłuszeństwa wobec swoich przełożonych.

Stosunki prawne urzędników określają osobne ustawy.

Ad art. 40.

W przeciwstawieniu do sędziów, którym konstytucja zapewnia niezawisłość, wszyscy inni urzędnicy są zawisłymi. To wyraża postanowienie o „obowiązku posłuszeństwa".

Art. 41.

Wszyscy urzędnicy odpowiedzialni są za szkodę zrządzoną przez ich sprzeczne z prawem, a dokonane ze złym zamiarem lub grubem niedbalstwem czynności lub zaniechania, które znajdują się w związku z ich działalnością urzędową. Odpowiedzialność tę normuje osobna ustawa, która też określi solidarną odpowiedzialność Skarbu Państwa za te szkody.

Ad art. 41.

Z powyższego tekstu podnosimy następujące punkty:

1) odpowiedzialność ma miejsce nie za „przeciwną prawu działalność urzędową", bo taka działalność nie jest już właśnie działalnością urzędową, ale tak, jak w tekście zredagowano, za sprzeczne z prawem czynności lub zaniedbania, które są tylko w jakimś związku z wykonywaniem czynności urzędowych. Na czem ten związek polega, jest kwestją faktu.

2) Czynności i zaniechania tylko takie uzasadniają odpowiedzialność za szkodę, które są dokonane cum dolo lub culpa lata.

3) Artykuł 41 nie ogranicza koła osób, które są poszkodowane, a więc mogą żądać wynagrodzenia szkody. Może więc mieć takie roszczenie do urzędnika w danym przypadku także i Państwo.

4) Solidarnie z urzędnikiem odpowiada za szkodę Państwo.

Art. 42.

Organizację niższych urzędów administracji państwowej przeprowadzi osobna ustawa.

Pod względem terytorjalnym kraj podzielonym jest dla celów administracji publicznej ogólnej na województwa, powiaty i gminy.

Gminy, jako równocześnie organy samorządowe, unormowane są z uwzględnieniem tego podwójnego stanowiska. Natomiast w województwach i w powiatach władzę wykonywują odpowiedni urzędnicy, którym jednak ma być dodany kollegjalny organ obywatelski, jako organ opinjujący i postulatowy.

Do art. 42.

Organizację i zakres działania Władz administracji ogólnej normuje rozp. Prez. Rzp. z dnia 19 stycznia 1928, poz. 86, D. U. R. P. Projekt niniejszy nie chce wprowadzać zmian w tych przepisach. Należy tylko porozumieć się, co jest w tem rozporządzeniu zasadniczem.

Zasadniczym jest podział terytorjalny Państwa na województwa, powiaty i gminy. Zasadniczem jest ustanowienie władz administracji ogólnej w art. 2 w taki sposób, że, o ileby organy komunalne spełniały zadania administracji ogólnej, to czyniłyby to, jako „władze" administracji ogólnej (art. 2). Art. 78 rozp. przewiduje też poruczanie wydziałom powiatowym pewnych agend administracji ogólnej, ale wówczas te wydziały będą w myśl art. 2 „władzami", a nie organami samorządowemi. Rozporządzenie z dn. 19 stycznia 1928 przeto odnosi się do organizacji wyłącznie tych państwowych władz administracyjnych, a bezpośrednio nie dotyka samorządu. Jakąże więc rolę odgrywa w niem czynnik obywatelski? Fakt, że art. 40 i 80 mówi o czynniku obywatelskim, reprezentowanym przez organa samorządu wojewódzkiego wzgl. powiatowego, nie powinien nas łudzić. Ten czynnik obywatelski, chociaż pochodzi z ciał, zwanych samorządowemi, nie zmienia istoty rzeczy, polegającej na tem, że ten czynnik jest tylko opinjodawczym i postulatowym, ale nie wypełnia zadań administracji ogólnej, tam zaś, gdzie wedle art. 78 organy samorządowe otrzymują zadania aministracji ogólnej, tam są władzami, a nie organami samorządowemi. Rozporządzenie z dn. 19 stycznia 1928 rozumiem przeto w ten sposób, że ono posługuje się organami komunalnemi, aby zapomocą nich stworzyć organy administracji ogólnej sui generis, które też trafnie nazywa tylko „organami kollegjalnemi", nie wspominając nic o tem, jakoby to były organy samorządowe, chociaż owe kollegjalne organy z nich się w taki czy inny sposób rekrutują. Tam zaś, gdzie organy komunalne otrzymują pewne agendy administracji ogólnej, tam są, jakeśmy

powiedzieli, władzami sui generis. Są tylko władzami, bo przydzielenie im tych agend jest odwołalne, są pod nadzorem władz państwowych, które rozstrzygają odwołania, którym więc brak kardynalnej cechy samorządu, to j. niezawisłości od Rządu.

Natomiast pośrednio wpłynęło rozp. Prez. Rzp. z dnia 19 stycznia 1928 na samorząd. Jeżeli bowiem wymienione w art. 78 agendy mają być przydzielane związkom komunalnym, jako władzom państwowym sui generis, to nie wiem, co z agend administracji publicznej pozostaje, aby przydzielić związkom komunalnym, jako prawdziwie samorządowym, to jest organom obywatelskim niezawisłym od Rządu i kontrolowanym przez sądownictwo administracyjne. Niniejszy projekt Konstytucji jednak nie żałuje, że sprawa została tak postawiona.

Projekt zajmuje to stanowisko, że administracja publiczna powinna być pod względem terytorjalnym (z wyjątkiem gminy, o czem niżej) skojarzoną w jednym ręku i to w ręku Rządu. Wynika z tego, że organy komunalne, jeżeli istnieją, powinny mieć tylko działalność dobrowolną, jeżeli zaś mają wykonywać także i pewne zadania z administracji publicznej, to nie jako organy samorządowe, ale jako organy rządowe sui generis. Natomiast projekt uważa za rzecz zdrową dodanie Wojewodzie i Staroście czynnika obywatelskiego, ale tylko jako organu wydającego opinję i wyrażającego postulaty, a więc obradującego i uchwalającego, ale nie orzekającego. Powtarzamy: pod względem terytorjalnym.

Z tych powodów projekt uważa, że rozp. Prez. Rzp. z dnia 19 stycznia 1928 jest na dobrej drodze.

W tym stanie rzeczy projekt winien powiedzieć, co z powyższego wywodu powinno wejść do Konstytucji. Innemi słowy: na których punktach projekt pragnie położyć o tyle większy nacisk, żeby zawierające je, odpowiadające mu ustawy mogły być trudniej zmieniane, bo tylko w razie zmiany Konstytucji w tych właśnie punktach? Odpowiadamy:

Przywiązujemy mniejszą wagę do samorządu terytorjalnego bo, jakeśmy mówili, jesteśmy za skupieniem administracji publicznej w jednem ręku. Może taki samorząd istnieć dla dobrowolnej działalności lub jako wysługa dla Rządu, a więc kontrolowany przez Rząd, jak każdy inny urząd. Nie mamy przeto zamiaru walczyć

o inne stanowisko ani dla Rad Wojewódzkich ani dla Sejmików powiatowych.

Natomiast pragniemy utrwalić przez włączenie do Konstytucji odpowiednich postanowień, zdrową myśl, aby Wojewoda i Starosta mieli dodane organy kollegjalne, obywatelskie, jako organy opinjujące i postulatowe. Czy zaś one będą się rekrutować z tak zw. związków komunalnych, czy przyjdą do skutku w inny sposób, to jest rzecz drugorzędna.

Z takich rozważań wypłynęło postanowienie art. 42.

Pragniemy jeszcze uzasadnić, dlaczego nie entuzjazmujemy się do samorządu terytorjalnego, a jesteśmy zwolennikami samorządu związków zawodowych. Samorząd terytorjalny odegrał swoją rolę. W czasach rozbioru był on tem jedynem centrum, w którem w małej przynajmniej cząstce mogliśmy się sami rządzić. Dzisiaj, gdy mamy już niepodległość, samorząd stracił to znaczenie. Dlatego dzisiaj powinniśmy oceniać jego wartość wedle kryterjów rzeczowych, t. j. jakie urządzenia zapewniają lepszą administrację. Gminę pozostawiamy poza temi rozważaniami, bo tutaj stosunki są zupełnie odrębnej natury. O ile jednak idzie o powiat i o województwa, to jestem zdania, że rozdwajanie administracji ogólnej i rozdzielanie jej między rząd i samorząd jest gorszem, aniżeli zjednoczenie całej administracji ogólnej w jednem ręku. Prawdziwego, t. j. niezawisłego od rządu samorządu terytorjalnego nie spotykamy w czystej formie, zawsze bowiem taki czy inny wpływ rządu, nadzór, rozstrzyganie środków prawnych przez rząd zjawia się w takim lub innym stopniu. Konkurencja rządu i samorządu nie może się obyć bez pewnych tarć, mimo wszystko nie pozwalających na ułożenie, wykonanie jednolitego planu. Skazanym jest wreszcie ten samorząd prędzej czy później na zbiurokratyzowanie. Natomiast inaczej rzecz się przedstawia z samorządem związków zawodowych. Należy tylko zrozumieć, że niezawisłość od rządu, którą uważamy za kardynalną cechę samorządu, nie powinna budzić obaw, że przy takim samorządzie będziemy mieli dwa rządy w państwie. O cóż tu bowiem idzie? Użyjmy jakiegoś banalnego porównania. Można się spierać, czy miarą przy ważeniu ma być funt czy kilogram, ale, gdy raz postanowiliśmy, że jednostką wagi ma być np. kilogram, to już idzie tylko o to, aby ważenie odbywało się dokładnie, precyzyjnie, sumiennie. Tak się rzecz ma z samorządem. Państwo postanawia że n. p. rolnikom należy przyjść z po-

mocą w drodze kredytu, że należy w taki a w taki sposób zebrać zapas ziemi i rozparcelować ją, że rasę bydła należy w taki a w taki sposób poprawiać i t. d. i t. d. Wszystko to postanawia państwo, ale dalej idzie o wykonanie tego. Otóż pytanie zachodzi, kto to zrobi lepiej: czy organy państwowe zajmujące się wszystkiemi agendami administracji, czy też bezpośrednio interesowani, w danych przykładach rolnicy, którzy posiadają z reguły odpowiednie fachowe wykształcenie i doświadczenie, gdy urzędnicy zajmujący się administracją ogólną mogą je mieć tylko przypadkowo, a wskutek tego niezdolni są do fachowego ani załatwiania tych agend ani do ich poprawiania, gdyby im służyło rozstrzyganie środków prawnych. Przez utworzenie samorządu takiego, jak my go pojmujemy, t. j. niezawisłego od rządu, nie będzie narażoną jednolitość polityki państwa, bo nie organy samorządowe będą decydowały, czy należy n. p. nałożyć cło na maszyny rolnicze, ale samorządy lepiej daleko, niż państwowa administracja, zorjentują się, co należy zrobić, aby rolnictwo nie doznało szkody, gdyby takie cło zostało rzeczywiście nałożone. Dlatego to samorząd obracać się może nietylko w ramach ustaw, bo to samo czynić musi także i administracja państwowa, ale ponadto wszystkie takie dziedziny, gdzie w ramach ustaw można działać w różnych kierunkach, nie powinny być przydzielane samorządowi. Z natury rzeczy wynika, że te tylko dziedziny nadają się do przydzielenia samorządowi, w których tak już wszystko jest pewne i ustalone, iż idzie tylko o fachowość we wykonaniu. Historja zresztą samorządu terytorjalnego poucza, że wszędzie tam, gdzie naprawdę działał, mógł to czynić jedynie przez przyjęcie do swych biur fachowych urzędników. Gdzież tu więc był samorząd? Natomiast w samorządzie związków zawodowych każdy członek organu samorządowego jest fachowcem. Takie są przyczyny popularnie przedstawione, które skłaniają nas do oświadczenia się za samorządem związków zawodowych, a za przydzieleniem do władz państwowych kollegjalnych obywatelskich organów, ale tylko opinjujących i postulatowych. Pojęcie samorządu jest w nauce nie ustalone, a to oczywiście przejawia się i w ustawodawstwie. Pragnąc jasno sprawę postawić i przekonać o trafności naszych poglądów, wrócimy jeszcze do tej kwestji w uzasadnieniu do art. 44.

Art. 43.

Dochodzenie przestępstw karnych z urzędu określają osobne ustawy.

Ad art. 43.

Artykuł ten umieściliśmy w tem miejscu tylko ze względów systemu przyjętego przez nas w tej ustawie. W wstępie staraliśmy się wykazać, że prawo karne jest prawem publicznem, że zaś przez prawo publiczne rozumiemy normy odnoszące się do działalności państwa, kontrolowanej przez społeczeństwo, przeto w tym rozdziale konstytucji, który mówi o Rządzie, organie wszelkiej działalności państwowej, należało wspomnieć także i o działalności kryminalnej.

Zwracamy uwagę, że w art. 43 mówimy tylko o dochodzeniu przestępstw, a nie o wymierzaniu kar. Czynimy to dlatego, że wskutek historycznego rozwoju odnośnych instytucyj wymierzanie kary i kontrola złączyły się razem w sądownictwie karnem (ławnicy, sądy przysięgłych). Analiza jednak wiedzie naszem zdaniem niechybnie do potwierdzenia naszego poglądu.

Rozdział IV.

SAMORZĄD.

Art. 44.

Terytorjalny samorząd w znaczeniu wykonywania niezawiśle od rządu przez organy złożone z obywateli oznaczonych w ustawach dziedzin administracji publicznej służy tylko gminom. Ustawy określają jego zakres.

Gmina jest osobą prawną w zakresie samorządu. Jest prywatnoprawnym podmiotem swego majątku.

Od orzeczeń wydanych przez gminę w tych dziedzinach administracji publicznej, które stanowią jej samorządowy zakres działania, służy stronom tylko zaskarżenie do sądów administracyjnych, od orzeczeń zaś wydanych przez gminę, jako rządowy organ administracji publicznej, środki prawne rozstrzygają przełożone władze rządowe.

Ad art. 42.

Z dotychczasowych naszych wywodów wynika już, co rozumiemy przez samorząd. Postarajmy się określić to pojęcie możliwie najściślej.

Samorząd jest wykonywaniem pewnych dziedzin administracji publicznej przez organy kollegjalne, w skład których wchodzą obywatele, w sposób niezależny od rządu, z czego wypływa, że kontroli nad temi organami nie wykonywa rząd, ale sądy administracyjne. Istota samorządu tkwi przeto w decentralizacji, to zn. organy samorządowe nie podlegają władzom rządowym, nie odbierają od nich wskazówek, nie są przez nie nadzorowane i niema środków prawnych od orzeczeń ciał samorządowych do wyższych władz rządowych. Obok decentralizacji przebija się w samorządzie tendencja demokratyzacji egzekutywy, bo do organów samorządowych wchodzą bądź wyłącznie bądź w pewnej części obywatele w taki lub inny sposób wybrani. Ale ta cecha podobnie, jak i kollegjalność, nie jest konieczną. Kolebka samorządu, angielskie hrabstwo, miało

na czele nominowanego obywatela. Uzasadnienie przeto samorządu tkwi w odciążeniu władz centralnych. Z tem liczą się inne wybitne korzyści: sprawy są załatwiane nie biurokratycznie, ale przez ludzi znających stosunki; dopuszczeni do samorządu obywatele przechodzą szkołę polityczną; społeczeństwo organizuje się wedle pewnych realnych kryterjów.

Brak powyższych cech sprawia, że w rozporządzeniu Prezydenta Rzp. z dnia 19 stycznia nie dopatrzyliśmy się samorządu (p. uzasadnienie do art. 42).

Sprawa stanie jasno przed naszemi oczyma, jeżeli usuniemy pewne nieporozumienia i pewne wątpliwości.

Pierwsza wątpliwość, która się nasuwa, polega na tem, że, gdy samorząd jest niezawisłym od rządu, zrodzić się może zarzut, że państwo ma dwa rządy. Tak nie jest. Albowiem istnienie i zakres działania samorządu zależy od ustawy, a tę wydaje państwo. Powtóre: o ile orzeczenia organów samorządowych są samodzielne t. j. nie ulegają kontroli państwa, o tyle nad tem, czy organy samorządowe wogóle funkcjonują, czuwa państwo i ewentualnie wydaje potrzebne zarządzenia. Natomiast prawdą jest, że, ponieważ samorząd jest niezawisły od władz centralnych, przeto nie ulega, z dopiero co określonym wyjątkiem, kontroli Parlamentu. Na to jednak odpowiadamy, że tak samo dyplomacja i prowadzenie wojny (wraz z jej przygotowaniem) nie podlegają kontroli Parlamentu. Powtóre: dla samorządu istnieje daleko ściślejsza kontrola, niż kontrola parlamentarna, bo kontrola sądownictwa administracyjnego.

Kilkakrotnie już zaznaczaliśmy, w czem widzimy różnicę między prawem publicznem a prywatnem. Pierwsze normuje działalność państwa, która jest kontrolowaną przez społeczeństwo. Drugie normuje działalność jednostek, która jest kontrolowaną przez państwo. (Określenie to używa będących w obiegu terminów, jak działalność, państwa, kontrola społeczeństwa etc. Używamy ich, aby być szybko zrozumianymi. Co te terminy i pojęcia prawniczo znaczą, okaże się w dalszym ciągu). Otóż zachodzi pytanie, czy przez oddanie pewnych dziedzin administracji obywatelom nie prywatyzuje się tych dziedzin. Podejrzenie to tembardziej wydaje się uzasadnionem, że kontrolę wykonuje także sądownictwo. Podejrzenie to nie jest uzasadnione. Organy samorządowe są organami państwowemi, jak niemi są organy rządowe. Obywatele, którzy dzia-

łają w organach samorządowych, nie załatwiają tam swoich własnych, osobistych spraw, ale sprawy, tyczące się takiego lub innego związku. Jeżeli zaś umówimy, że kontrolę wykonywa sądownictwo, to nazwa ta nie powinna nas łudzić. W sądownictwie administracyjnem biorą udział także urzędnicy, raczej mogą brać udział, ale istotnym jest to, że w sądach tych bierze udział czynnik obywatelski. Ma się tu sprawa podobnie, jak w sądownictwie karnem: działalność kryminalna jest działalnością państwową, a to, że karanie zlewa się z kontrolą n. p. w sądach przysięgłych, nie czyni prawa karnego prawem prywatnem.

Już w uzasadnieniu do art. 42 staraliśmy się wykazać, że nie jesteśmy zwolennikami samorządu terytorjalnego, a gorąco popieramy samorząd związków zawodowych. Wyjątek należy uczynić dla gminy. Wyjątek ten czynimy nie dlatego, żeby gmina miała mieć jakieś „naturalne prawa", ale dlatego, że za tem przemawiają realne względy. Istnieje cały szereg spraw, które mają tak wybitnie lokalny charakter, że nie da się pomyśleć załatwianie ich w zawisłości od władz centralnych lub wogóle wyższych rządowych. Oznaczenie, które to są sprawy, należy zostawić ustawom zwykłym, zapewnianie gminom pewnego minimum w konstytucji nie jest ani wskazanem, ani nie da się tak przeprowadzić, aby to miało istotne znaczenie. Konstytucja n. p. Rzeczypospolitej Austrjackiej z dnia 1 października 1920 postanawia w artykule 120, ustęp 3, że gminom należy zapewnić zakres działania w pierwszej instancji w następujących sprawach: 1) miejscowa policja bezpieczeństwa, 2) akcja ratownicza i niesienie pomocy, 3) utrzymywanie ulic, dróg, placów i mostów, 4) miejscowa policja drogowa, 5) policja polowa, 6) policja targowa i środków żywności, 7) policja sanitarna, 8) policja budowlana i ogniowa. — Wszystko to jest prawdziwe, ale takie umieszczenie w Konstytucji nie ma znaczenia, bo te określenia nie wyrażają przecież, w jakiej mierze, w jaki sposób gminy wykonywają tę policję, gdzie się kończy, gdzie jest granica tej ich policyjnej działalności.

Do istoty samorządu należy, że każdy organ samorządowy jest zupełną, skończoną indywidualnością. Jest niezawisłym od władz rządowych, ale jest także niezawisłym od innych organów samorządowych, choćby one obejmowały większe terytorjum. Prawniczym wyrazem tej niezawisłości jest przyznanie organowi samorządowe-

mu charakteru osoby prawnej. Potrzebnem jest to także z tego względu, że gmina jest także podmiotem gospodarczym i ma swój majątek, co wywołuje potrzebę takiej konstrukcji, aby mogła być podmiotem praw i obowiązków.

Mówiliśmy dotychczas o gminie, jako o organie samorządowym, ale jest ona zarazem jednostką administracyjną rządową i w tym charakterze jest urzędem podlegającym wyższym władzom rządowym. Jakie dziedziny administracji wypełnia w charakterze organu samorządowego, a jakie w charakterze urzędu administracyjnego, zależy od ustawy, która to normuje, i tylko od takiej ustawy. Dlatego nie uważamy za właściwe określeń „własny zakres działania", bo niema jakichś praw naturalnych gminy. Wszystko jest zakresem poruczonym, bo wszystko zależy od ustawy, która te kwestje normuje. Decydującym jest wzgląd, które sprawy mogą być zdecentralizowane, a które nie.

Art. 45.

Osobnemi ustawami, opartemi na postanowieniach niniejszej ustawy konstytucyjnej, utworzone zostaną przymusowe związki zawodowe i udzielonym im zostanie samorząd w rozumieniu art. 44 ust. 1.

Art. 46.

Ustawy postanowią, które zawody mają tworzyć jeden wspólny związek zawodowy i wedle jakich kryterjów ocenia się przynależność do zawodu. Prawo wyboru organów związku służy wszystkim członkom związku.

Ustawy określą sposób przekształcenia istniejących związków w samorządowe związki zawodowe wedle niniejszych postanowień.

Art. 47.

Utworzone zostaną w każdym zawodzie względnie w każdej grupie zawodów związki wojewódzkie i związek centralny, nie związane jednak z sobą hierarchicznie. Związek centralny składać się będzie z delegatów związków wojewódzkich.

Tak związki wojewódzkie, jak i związek centralny, są osobami prawnemi.

Ustawa określi zakres działania związków wojewódzkich i związku centralnego wedle tego kryterjum, że do pierwszych należeć będą

sprawy odnoszące się do województwa, do drugiego sprawy całego Państwa.

Art. 48.

Pracodawcy danej gałęzi produkcji względnie zawodu wolnego i zatrudnieni u nich pracownicy tworzą odrębne związki, ustawa jednak określi sposób współdziałania ich w sprawach wspólnych, w szczególności w sprawach sporów wynikających z umowy o pracę.

Art. 49.

W województwach, które Rada Ministrów uzna za narodowo mieszane, wojewódzki związek zawodowy obejmować będzie sekcje narodowe i sekcję wspólną. Sposób utworzenia tych sekcyj określi ustawa. Wybory organów sekcyj narodowych nie mają być jednak przeprowadzone wedle katastru narodowego wyborców, ale wedle oznaczenia narodowości kandydatów.

Wykonywanie publicznej administracji, przydzielone związkom zawodowym, jako organom samorządowym, służy tylko sekcji wspólnej.

Art. 50.

cele związków. Rozdział funduszów w związkach mających sekcje nacele związków. Rozdział funduszów w związkach mających sekcje narodowe określi ustawa.

Art. 51.

Centralne samorządowe związki zawodowe delegują oznaczoną w osobnej ustawie ilość swych członków do Naczelnej Izby Gospodarczej, będącej w ten sposób federacją wszystkich związków zawodowych.

Art. 52.

Do zakresu działania Naczelnej Izby Gospodarczej należą:

1. wypracowanie programu gospodarczego dla całego państwa i informowanie producentów o każdoczesnych konjunkturach;

2. wypracowanie projektów ustaw gospodarczych, podatkowych i tyczących się związków, z własnej inicjatywy lub na wezwanie Rządu;

3. wydawanie opinij na wezwanie Rządu; w szczególności w sprawie wniosków zgłoszonych w Izbie Poselskiej i Senacie przez posłów wzgl. senatorów;

4. wyrażanie postulatów wobec Rządu w sprawach wykonywania administracji;

5. przeprowadzenie wyborów do Senatu wedle postanowień ordynacji wyborczej do Senatu.

Art. 53.

Ustawa określi stosunek samorządowych związków zawodowych do sądów administracyjnych.

Do art. 45—53.

Sprawę samorządowych związków zawodowych uważam za najważniejszą dla państwa. Z góry usuwam pewne uprzedzenia. Nie proponuję ich, aby za ich pomocą znieść lub osłabić parlament, pochodzący z powszechnego głosowania. Czytelnik tej książki zobaczy dalej, że jestem za utrzymaniem Izby Poselskiej i za powszechnem, równem, bezpośredniem, służącem obu płciom prawem głosowania, a odrzucam tylko proporcjonalność. Znam także wszystkie zarzuty przeciwko organizacjom zawodowym, o ile one mają tworzyć jakieś ciała reprezentacyjne. Uważam te zarzuty za uzasadnione bądź w zupełności, bądź w części. Zdaję sobie wreszcie sprawę, że system korporacyjny nie przyniesie zbawienia. A jednak mimo tego wszystkiego przemawiam gorąco za tem, aby państwo wstąpiło na drogę organizowania i rozwijania Związków Zawodowych. Należy tylko wydobyć i postawić właściwy problem, o który tu idzie.

Problem nie opiewa w ten sposób, jakoby tu szło o jakąś nową, sztuczną organizację, którąby się społeczeństwu narzucało. Rzecz się ma całkiem przeciwnie. Organizacja ta już istnieje, a problem opiewa, jak ją przekształcić lub uzupełnić lub rozwiązać, aby istniejące organizacje zawodowe wciągnąć w państwo, zlać z państwem, aby państwem zainteresować członków tych organizacyj, aby sprawić, by te organizacje nie czuły się przeciwnikami państwa, aby nie stały naprzeciwko państwa, jako druga strona, ale aby z tem państwem czuły się jednością. Na tem problem polega. Kto po doświadczeniach bolszewickich, po rewolucji w Niemczech, w Italji i na Węgrzech nie rozumie, że tu tkwi zasadnicza kwestja dziejowa, ten nie orjentuje się w sytuacji. Jakże się bowiem ona przedstawia?

Oparty na idei o volonté générale Parlament był tworem atomistycznem. Sama idea bowiem nie była organiczną, ale mówiła tylko

o sumie jednostek. Związany z parlamentaryzmem system stronnictw musiał apelować do tej mechanicznej sumy, a więc podnosić hasła, któreby do umysłu każdej jednostki trafiały. Były to więc albo hasła walki z innemi stronnictwami, albo utopijne obrazy przyszłości. Prędzej czy później wyborca musiał dojść do przekonania, że jest okłamywany, a wskutek tego tracił wiarę, że Parlament przyniesie mu zbawienie. Żyjemy właśnie w epoce poniżenia parlamentaryzmu i zawziętej jego krytyki. Krytyka jest uzasadnioną, ale nie wynika z niej, aby parlamentaryzm musiał zginąć, a raczej aby było możliwem usunięcie go. W miarę, jak siła i powaga Parlamentu upada, muszą się zjawiać inne czynniki, które pretendują do zastąpienia go. W Rosji organizacja proletarjacka uchwyciła władzę z usunięciem wszystkich innych obywateli. Rodzi się i potężnie rozwija międzynarodowe poczucie interesów włościaństwa. W państwach przemysłowych rządzi naprawdę wielki przemysł. W takich stosunkach Państwo, jako organ wyrównujący, stojący ponad poszczególnemi interesami, staje się bezwładnem. Jeżeli więc każdy, kto nie jest proletarjuszem, ma być z powierzchni, jak w Rosji, usunięty, jeżeli każdy, kto nie należy do zwycięskiej organizacji, ma być, jak w Italji, wyrzuconym poza nawias życia państwowego, to niema innej drogi, jak wciągnąć, wcielić te organizacje w państwo. Mówiliśmy dopiero co o faszyzmie. Eksperyment ten jest okrutny i mojem zdaniem nie będzie miał powodzenia, jeżeli na czas nie ulegnie zmianie. Ale zasadnicza myśl Mussoliniego jest trafną i mojem zdaniem jedyną. Polega bowiem, jak się sam wyraził, na upaństwowieniu wszystkiego: stronnictwa, związków zawodowych, parlamentu. Błąd polega, moim zdaniem, na tem, że tego wszystkiego nie można osiągnąć środkami policyjnemi, nie można osiągnąć gwałtem, bo „upaństwowić" znaczy wzbudzić świadomość, że się jest współtwórcą państwa, a nie że się jest przymusem z niem związanym.

To wcielenie w państwo związków zawodowych jest zadaniem trudnem i wymaga pracy i wysiłku kilku pokoleń, ale właśnie dlatego trzeba je jaknajrychlej podjąć, z tą świadomością, że to wszystko są próby, które muszą być ciągle ponawiane, poprawiane, doskonalone. Pragnę zaznaczyć moje stanowisko i powiedzieć, co dzisiaj, w obecnym stanie kultury europejskiej uważam za potrzebne i możliwe do przeprowadzenia.

Zastąpienie Izby Poselskiej, pochodzącej z powszechnego i t. d.

prawa głosowania, przez Izbę złożoną z reprezentacyj związków zawodowych uważam wprost za niemożliwe. Izba taka, mająca rozstrzygać na zasadzie większości, byłaby jeszcze bardziej niezdolną do pracy, aniżeli dzisiejsza izba. Ale ponadto byłaby nie do pokonania trudność w rozdziale głosów między poszczególne Związki Zawodowe. Wskutek tego pozostają do rozważenia dwa inne sposoby: 1) pozostawić dzisiejszy parlament, a izbie reprezentującej związki zawodowe dać głos doradczy, 2) połączyć w jakiś sposób reprezentację z powszechnego głosowania z reprezentacją Związków Zawodowych. Można przytoczyć szereg kombinacyj tych dwóch sposobów. Pragnę obydwa zastosować, przed przedstawieniem jednak proponowanych przezemnie urządzeń uczynić mi wypada jedną zasadniczą uwagę.

Parlament jest organem kontrolującym rząd. Jako taki, wydaje ogólne normy prawne, będące kryterjami jego kontroli. To istotne zadanie pozostawiam dzisiejszemu parlamentowi z poważnemi zmianami, które wprowadzam. W tym względzie przeto reprezentacji Związków Zawodowych nie przyznaję decydującego udziału, a tylko współudział i to współudział w ograniczonej mierze. W tych wszystkich urządzeniach bowiem, które proponuję, nie idzie o zmianę tworzenia i utrzymania porządku prawnego, ale — w obecnym stanie naszej kultury politycznej — tylko o zainteresowanie Związków Zawodowych państwem, o wzbudzenie w nich świadomości, że one właśnie są państwem, a nie stroną walczącą z tem państwem. Urządzenia te przeto mają wartość pedagogiczną, a trudność skonstruowania ich polega na tem, aby z jednej strony nie osłabić właściwych organów państwowych, a z drugiej strony dać tym urządzeniom przecież taką siłę, aby one to swoje pedagogiczne zadanie mogły spełnić. Taki charakter mają moje propozycje. Są one następujące:

1) Istniejące organizacje zawodowe przekształcić wedle jednolitego — o ile to jest możliwe — typu i dać im samorząd w rozumieniu określonem w art. 42, ust. 1.

2) Z reprezentacyj poszczególnych Związków Zawodowych utworzyć Naczelną Izbę Gospodarczą i tej dać wobec parlamentu i rządu głos doradczy i przyznać jej inicjatywę ustawodawczą.

3) Senat złożyć w połowie z reprezentantów Związków Zawodowych.

Przypatrzmy się dodatnim i ujemnym stronom tego projektu.

Max Weber (Wahlrecht und Demokratie in Deutschland, 1919, str. 9 nast.) zarzuca, że organizacje zawodowe są tworem sztucznym i że wskutek tego nie mogą być żywotne. Zarzut ten nie wydaje mi się trafnym wogóle, w szczególności zaś idzie właśnie o to, aby je tak skonstruować, by nie były sztucznemi, ale aby je osadzić na naturalnym gruncie.

Wogóle nie jest ten zarzut uzasadnionym, bo właśnie żyjemy w okresie, gdzie poza państwem, a więc nie sztucznie, rodzą się i zdobywają sobie wpływ organizacje zawodowe, a problem tkwi, jakeśmy to powiedzieli — przeciwnie — w tem, aby je wcielić w państwo. To też zadanie polega na przekształceniu już istniejących organizacyj, na uzupełnieniu ich sieci, na skoordynowaniu ich działalności, a nie na narzuceniu społeczeństwu czegoś mu nieznanego, czegoś, co nie z niego wyrosło.

Zamieszczona w załącznikach praca Dra K. Grzybowskiego wykazuje, jak poważne podstawy w już obowiązującem ustawodawstwie ma ta sprawa w Polsce. Należy tylko sprowadzić te wszystkie urządzenia do wspólnego mianownika i odpowiednio prawnie uposażyć. Z drugiej strony należy z naciskiem podnieść, że nikt nie myśli o zniesieniu dobrowolnych związków zawodowych. W zrodzonej przez stworzenie przymusowych związków konkurencji, okaże się, które związki są żywotniejsze, które się ostoją, a które zostaną pochłonięte.

Zawodów jest tak wiele, że ciało, które byłoby złożone z ich reprezentacyj, byłoby zanadto liczne, by móc pracować. Prawda, ale od tego jest właśnie organizacja. Łączyć można przedewszystkiem pewne zawody w grupy. Następnie tworzyć można komisje, obejmujące tylko interesowanych i na te komisje przenieść władzę plenum, a potem już tylko skontrolować, przez właściwy organ, czy sprawa nie dotyczy przecież jeszcze zawodów, które w komisji nie brały udziału (p. Stier-Somlo, Vom parlamentarischen Wahlrecht, 1928, str. 84 nast. i odpowiedź u Herrfahrdt'a Das Problem der berufsständischen Vertretung, Stuttgart, 1921, str. 158 nast.).

Zarzut jednostronności Zawodowych Związków byłby słusznym, gdyby szło o zastąpienie powszechnego prawa głosowania takiem lub innem zużytkowaniem związków zawodowych do tworzenia parlamentu (p. Leo Savigny, Das parlamentarische Wahlrecht

1907, str. 61 m. i Herrfahrdt l. c. str. 158). Zastrzegliśmy się jednak wyraźnie, że nie myślimy o zniesieniu parlamentu z powszechnego głosowania. Ale na odwrót — dzisiejsze parlamenty okazują inną jednostronność, toną w debatach nad sprawami rzadko gospodarczemi. Wiedzie to do myśli stworzenia dwóch lub trzech parlamentów. Mojem zdaniem projekt ten pozostanie utopią i legislacja pozostać musi — po przejściu przez różne organy wykonywujące robotę przygotowawczą — ostatecznie w jednem ręku, bo niema ustawy gospodarczej, któraby nie odbijała się na finansach państwa, a finanse muszą przecież spoczywać w jednem ręku.

Wszystkie te zarzuty jednak powstają z obawy, że godzą w powszechne głosowanie. Należy więc jeszcze raz powtórzyć, że ciało złożone z reprezentantów związków zawodowych nie jest zdolnem do uchwalania. Wartość jego polega na tem, że jest organem doradczym, informującym, dającym inicjatywę. Głosowanie w takim organie na zasadzie większości mija się z celem, bo, będąc pokonaniem mniejszości, pokonywa interesy pokonanych grup, które tem bardziej szukać będą ratunku w politycznym parlamencie. Uchwały ciała gospodarczego muszą być jednomyślne, jeżeli mają mieć znaczenie, jako uchwały, ale też wówczas organ gospodarczy okaże się przez tę właśnie jednomyślność tak silnym, że żaden parlement nie odważy się takich uchwał zignorować. I tutaj okazuje się dopiero prawdziwa wartość organu gospodarczego: jest terenem, na którym najskuteczniej toczyć się mogą rokowania między grupami, mającemi sprzeczne interesy, doprowadzić do kompromisu. Nietrudno odgadnąć, skąd właśnie przeciwko temu ułatwieniu kompromisu wychodzić będzie opozycja. Przypatrzmy się jej.

Przemysł X. lub grupa przemysłów, uznana za jedność, ma dwa związki zawodowe: pracodawców i robotników. Wybucha spór o płacę. Zaczyna wówczas fungować organ określony przez ustawę, a wyłoniony przez oba związki. Doprowadza szybko do kompromisu. Stronnictwa robotnicze polityczne zarzucą, że kompromis wypadł niekorzystnie dla robotników, bo naprzeciwko pracodawców stali robotnicy tylko jednego przemysłu i że rzecz przyjęłaby inny obrót, gdyby stroną rokującą był ogół robotników wszystkich przemysłów. Nie wiemy, jaki byłby wówczas rezultat dla robotników, a jaki dla państwa. Ale to wiemy, że taki lub inny przykład, jak powyższy, jest szczegółem, a zasadniczem jest to, aby państwo

nie stało się domeną jednej klasy, jak w Rosji, jednego stronnictwa, jak w Italji, ale aby pozwoliło żyć wszystkim obywatelom. O to poprostu idzie. Kto to zrozumie, ten powinien pogodzić się z parlamentem z powszechnego głosowania, a główną uwagę zwrócić na związki zawodowe.

Wróćmy jednak do uzasadnienia naszych wniosków. Nie potrzebujemy rozstrzygać, czy powstawanie Związków Zawodowych jest rzeczą dobrą lub złą, bo one już istnieją i ponieważ uświadamiamy sobie, że w naszej epoce tendencja do ich tworzenia i rozwijania się jest silną. Jako realni politycy liczymy się z tem, jako z faktem, a tylko pytamy, co zrobić, by te związki zawodowe czuły się jednością z państwem, a nie stroną, stojącą wobec państwa, jako druga strona. Proponujemy przedewszystkiem, aby związki zawodowe otrzymały samorząd w rozumieniu art. 42 n. Dlaczego?

Związki zawodowe przymusowe nie uposażone w samorząd w naszem rozumieniu mają co do swej żywotności te szanse, które mają związki dobrowolne. Jest kwestją przypadku, czy znajdują się w nich ludzie zdolni i mający ochotę do pracy. Jeżeli ich niema, związki upadają. Jeżeli natomiast związki wykonywają pewne zadania administracji publicznej, to wykonywać je muszą i nie mogą upadać. Stają się przez to ogniskiem, które ściąga do siebie ludzi, a które nie ginie. Ale co więcej! Ponieważ obywatele wykonują sami (oznaczone ustawą) zadania administracji publicznej, przeto mają poczucie, że urzeczywistniają porządek prawny, czyli że tworzą państwo, że są tem państwem. Zlanie się z państwem odbywa się wówczas w drodze bezpośredniego psychologicznego procesu, a nie w drodze okrężnej, przez rozumowanie. To wykonywanie administracji publicznej musi być jednak niezawisłe od Rządu, gdyż inaczej rodzi się uczucie, że się jest narzędziem w cudzem ręku, a nie, że się samemu sobą rządzi. Takie są przyczyny, skłaniające do nadania związkom zawodowym samorządu. Są one tak głębokie, jak natura ludzka. Samorząd jest najbardziej demokratycznym rządem, kto tego nie rozumie, ten używa hasła samorządu dla innych celów, ale go też i zniekształca. Korzyścią wreszcie jest decentralizacja, odciążająca Rząd, korzyścią jest szkoła obywatelskiego działania i źródło, z którego czerpać można ludzkie siły, zdolne do spełniania większych, szerszych zadań.

Drugi nasz wniosek idzie w kierunku utworzenia Naczelnej

Izby Gospodarczej z delegatów związków zawodowych, które w każdej dziedzinie produkcji wzgl. w każdym zawodzie wolnym w odpowiedni sposób tworzą związki centralne, nie jako wyższą instancję, ale jako organ samorządowy, którego zadania obejmują całe Państwo. Niema to być parlament gospodarczy, ale organ doradczy, opinjujący i informujący dla Sejmu, Rządu i członków. Uchwalanie na zasadzie większości jest, jakeśmy to już zaznaczyli, minięciem się z celem Izby, dlatego znaczenie jej polegać będzie na rokowaniach między mającemi sprzeczne interesy i na kompromisach. Aby to umożliwić, należy przeprowadzić odpowiednią organizację. W dzisiejszych, politycznych parlamentach właściwem centrum pracy rzeczowej są komisje. Tą samą myślą kierowanem być winno zorganizowanie Izby. Rozpadnie się ona na szereg komisyj, złożonych z interesowanych wedle sprawy. Plenum radzić będzie w rzadkich wypadkach.

System gospodarczy w dzisiejszej Polsce jest pod względem produkcji systemem liberalnym. Wobec rozrostu gospodarstwa, wobec jego zależności od międzynarodowego targu, wobec rozwijających się i potężniejących międzynarodowych związków producentów i robotników — system ten może się utrzymać tylko w razie dokładnych i pewnych informacyj o gospodarstwie światowem i elastycznem dostosowaniu do tych informacyj programu gospodarczego. Widzimy też, że w wszystkich państwach powstają instytucje publiczne i prywatne, które to zadanie spełniają. System liberalny, oparty na hipotezie rodzącej się samej z siebie harmonji, da się tylko w ten sposób utrzymać; jeżeli sfery gospodarcze nie ujmą całej tej pracy w swoje ręce na zasadzie samorządu, uczyni to Państwo z konieczności. Czyni to Mussolini otwarcie, w innych zaś państwach przemysł stara się opanować władzę państwową tysiącem nie ujawniających się środków. W naszych stosunkach niema jeszcze tak silnych, już ustalonych centrów owych sił i wpływów, aby ich nie można było ująć w jawne i legalne karby. Może i winna spełnić te zadania Naczelna Izba Gospodarcza. Uważam Naczelną Izbę Gospodarczą za jeden ze środków utrzymania systemu liberalnego w gospodarstwie. Konieczną miarę między państwem a prywatną inicjatywą, szczególnie jasno przedstawił H. Hoover (w N. Fr. Presse z dnia 22 lipca 1928 r.). Należę do tych, pisze Hoover, którzy głęboko wierzą, że powinna być zachowaną nieograniczona konkurencja w wytwa-

rzaniu i rozdziale towarów. Siła naszego ekonomicznego systemu wypływa z niezależności przedsiębiorczej i z konkurencji będącej bodźcem. Jest ona impulsem do wynalazku i do technicznego postępu. Lecz konkurencja nie musi być destrukcyjną, to zn., że potrzebujemy dostatecznej ilości niezawisłych jednostek w danym przemyśle, ale interes publiczny nie wymaga, aby n. p. Ford rozdrobnił swoje przedsiębiorstwo na 500 małych konkurencyjnych przedsiębiorstw. Wytwarzanie masowych artykułów nie wymaga koniecznie ani trustów i monopoli, ani też indywidualnej własności, wymaga tylko standaryzacji i uproszczenia produkcji. Cały proces przemysłowych związków, konkluduje Hoover, powinien się rozwijać z punktu widzenia publicznego interesu.

Wobec parlamentu i Rządu N. I . G. przedstawia tę wartość, że jest ich odciążeniem, inicjatywa bowiem i opinjowanie ustawodawstwa gospodarczego przejdzie na nią. Sama robota kodyfikacyjna będzie dokonywaną w Radzie Stanu, której N. Izba Gospodarcza przesyłać będzie wprost zasady swoich projektów. Rząd przeto ocenić je będzie miał już tylko z politycznego i finansowego stanowiska, a zadanie parlamentu stanie się wówczas już prawie tylko formalnem. Jest tak jednak już i dzisiaj, główny ciężar bowiem rzeczowej pracy spoczywa na komisjach, a parlament, gdy tam dojdzie do porozumienia, po wygłoszeniu mów de omnibus rebus daje swoje placet.

Słyszę już zarzut, że proces wiodący od inicjatywy do publikacji ustawy jest przewlekły i że będzie tamował robotę legislacyjną. Jakże się on bowiem przedstawia wedle naszych propozycyj? Rozbierzemy wszystkie ewentualności.

I. Minister in petto postanawia, że w takiej a takiej kwestji gospodarczej powinna być wydaną taka a taka ustawa Aby to postanowienie wprowadzić w czyn, wdraża postępowanie, które ma następujące stadja:

1. Przedstawia swój zamiar na Radzie Ministrów, a ta albo go odrzuca, albo odsyła do Rady Stanu do skodyfikowania.

2. Skodyfikowany przez Radę Stanu projekt wraca do Rady Ministrów, która go odrzuca, poprawia lub przedkłada Sejmowi.

3. Sejm odsyła projekt do komisji, skąd przyjęty, zmieniony ew. odrzucony

4. wraca do Sejmu do uchwały

5. Uchwalony przez Sejm projekt przedstawia Rząd Prezydentowi Rzp. do podpisu i do publikacji.

W tym przypadku wprowadzenie Najw. Izby Gosp. nie powoduje przewleczenia, bo Minister przed przedstawieniem swego projektu Radzie Ministrów w własnym interesie zasięgnął opinji Najw. Izby Gosp. i użył jej jako argumentu dla przekonania Rady Ministrów. Wprowadzenie Rady Stanu nie spowoduje również zwłoki bo ktoś musiałby dokonać roboty kodyfikacyjnej, a jeżeli to zrobi Rada Stanu, to podnosi tylko gwarancję, że kodyfikacja będzie doskonałą.

Zapobiega zwłoce także i to, że w pracach Rady Stanu i w komisjach Izby Poselskiej i Senatu bierze udział Rząd i że wskutek tego tam już dokonywa się właściwa rzeczowa praca.

II. Wniosek o wydanie takiej a takiej ustawy gospodarczej wychodzi od posła względnie senatora. Wówczas proces legislacyjny przedstawia się w następujący sposób:

1. Sejm odsyła wniosek do komisji.

2. Komisja postanawia albo odrzucić go albo po ewentualnem wskazaniu kierunku zmian odsyła go do Rady Stanu. Zależy od komisji, czy przed tą decyzją pragnie zasięgnąć opinji Najw. Izby Gosp. i to na piśmie lub ustnej, przez zaproszenie jej delegata na posiedzenie komisji (tak zw. public hearing), czy też uzna to za zbyteczne. W tym ostatnim przypadku Rząd zasięgnie opinji Najw. Izby Gospodarczej, aby otrzymać potrzebne dane do zajęcia stanowiska w Komisji Izby.

Zalecenia godnem jest zasiąganie ustnej opinji, bo wymaga krótszego czasu. Tutaj wskazują się korzyści Najw. Izby Gospodarczej. Gdyby jej nie było, komisja Izby Poselskiej lub Senatu, gdyby nawet chciała zasięgnąć opinji znawców i interesowanych, byłaby w trudności wyszukania odpowiednich osobistości, a wybór byłby zawsze pewnem ryzykiem. Zwrócenie się do Najw. Izby Gosp. daje gwarancję że wybór będzie właściwym.

3. Rada Stanu przesyła skodyfikowany projekt Radzie Ministrów, która uchwala, jakie wobec niego zająć stanowisko w Komisji Izby, i odsyła go do Sejmu. Decyzja Rady Ministrów jest ułatwioną przez to, że w pracy Rady Stanu bierze udział Rząd

4. Komisja obraduje nad już skodyfikowanym projektem i przedkłada go Sejmowi, który

5. go uchwala lub odrzuca, w razie zaś uchwały Rząd przedkłada go Prezydentowi Rzp. do podpisu i publikacji.

W porównaniu z dzisiejszym stanem proces jest dłuższy, bo Komisja Izby obraduje dwa razy nad wnioskiem (raz nad kwestją, czy go przesłać Radzie Stanu, a drugi raz nad już skodyfikowanym projektem), a nadto Rada Stanu przesyła swój skodyfikowany projekt nie wprost Sejmowi, ale przez Radę Ministrów. Staraliśmy się umotywować to postępowanie. Choćby stąd wynikła zwłoka, należy ją ścierpieć w interesie sprawy (czy zwłoka będzie, nie jest koniecznem, bo daleko szybsze będą uchwały komisji nad już skodyfikowanym projektem instytucji fachowej, niż nad wnioskiem poselskim). Inicjatywa poselska jest bardzo doniosłym czynnikiem. Jeżeli legislatywa lekceważy to źródło, to odcina się od życia i jego potrzeb. Ale z drugiej strony doświadczenie poucza, że we wnioskach poselskich jest nad miarę nie nadających się do przemienienia w ustawę pomysłów. Dlatego to przesiewanie przez sito jest koniecznem.

Wogóle reforma obrad parlamentarnych powinna iść w tym kierunku, aby pracę fachową, dyskusję rzeczową przeprowadzać w małych organach, a pełnej Izbie zostawiać ostateczną decyzję. Jest to wskazanem dlatego, że tylko w małych liczebnie organach głos fachowy może wywrzeć wpływ, w plenum dyskusja schodzi zawsze na hasła łatwiej przystępne dla szerokich kół.

III. Najw. Izba Gospodarcza może przesłać swe postulaty w formie zasad wprost Sejmowi. Należy wówczas traktować je, jak wnioski poselskie, z tą oczywiście różnicą, że odpada już zasięganie opinji u niej samej. Decyzja Rządu jest ułatwioną, brał bowiem udział w obradach Najw. Izby Gosp., na których zapadła uchwała przesłania postulatów Sejmowi.

Tak przedstawia się proponowany przez nas proces legislacyjny. Ma on zaradzić stwierdzonym w całej Europie brakom parlamentów: 1-o małemu procentowi posłów zdolnych do kodyfikacji, 2-o brakowi potrzebnych informacji i materjałów i małemu procentowi sił fachowych wśród posłów, 3-o potrzebie przeniesienia dyskusyj do małych organów. Pierwszemu brakowi ma zaradzić Rada Stanu, powołana do kodyfikacji z punktu widzenia wyłącznie prawniczego, drugiemu Najw. Izba Gospodarcza, trzeciemu skoncentrowanie dyskusji w dwóch tych fachowych ciałach i w komisjach izbowych. Jest rzeczą widoczną, że te urządzenia odciążą parlament i Rząd,

ale płynie z nich jeszcze większa korzyść, o którą nam tutaj głównie idzie. Koła producentów i robotników, zorganizowane w Najw. Izbie Gosp., pochodzącej z związków zawodowych, będą brały w życiu państwowem, udział czynny, będą miały interes żywotny, istotny, widzialny w powodzeniu parlamentu. Poczują, że to one decydują, a nie, że są tylko objektem używanym przez kogo innego, jako narzędzie. Taki zaś właśnie cel mają nasze propozycje.

Trzecim środkiem, który do tego celu, mojem zdaniem, wiedzie, jest wybór połowy członków Senatu z związków zawodowych, sfederowanych w Najw. Izbie Gospodarczej (druga połowa powinna, mojem zdaniem, pochodzić z nominacji). Zdaję sobie sprawę, że obdzielenie temi mandatami poszczególnych związków, a więc poszczególnych gałęzi produkcji (tak pracodawców, jak i robotników), zawodów wolnych, względnie grup tych związków, nie jest rzeczą łatwą. Nie można nic o tem powiedzieć, dopóki się nie ma dokładnego obrazu, jakie związki zawodowe powstaną, czy i jakie ugrupowanie ich nastąpi i t. d. Trudną tę pracę może przeprowadzić tylko Rząd, on jeden bowiem może tylko zebrać materjały i informacje potrzebne. Ale pracę tę trzeba koniecznie pokonać. Jakkolwiek rozdział mandatów wypadnie, korzyść z takiego składu jest wielką. Otrzyma on siły fachowe, należy przypuszczać, najlepsze w kraju. Będą to ludzie realnie myślący, a co najważniejsze i o co przedewszystkiem idzie, czuć się będą przez swą przynależność do Senatu, przez konieczność decydowania o sprawach państwowych, coraz bardziej twórcami tego państwa.

Należy jeszcze wyjaśnić kilka szczegółów. Jestem zdania, że do Nacz. Izby Gospodarczej, a w konsekwencji przez nią do Senatu, powinni wejść także reprezentanci zawodów wolnych. Adwokaci, notarjusze, inżynierowie etc. są związani z życiem gospodarczem i mają punkt widzenia inny, jak producenci, a wskutek tego dla wielostronnego oświetlenia sprawy są w wysokiej mierze pożyteczni.

W województwach, które uznane zostaną za narodowo mięszane, nie uważam za wskazane wprowadzenia katastru narodowego. Jest to mem zdaniem ultima ratio. Natomiast wybory wyobrażam sobie w ten sposób, że każda narodowość stawiać będzie swych kandydatów z oznaczeniem ich narodowości, wyborcom jednak wolno będzie głosować wedle swego uznania. Przed każdemi wyborami Rząd

oznaczy, ile w danym okręgu wyborczym kandydat będzie musiał mieć minimalnie głosów, aby być wybranym. Jeżeli kandydat danej narodowości nie osiągnie tego minimum, to, choćby miał absolutną większość głosujących, nie będzie wybrany, a okręg nie będzie miał w tej kadencji reprezentanta odnośnej narodowości. Będzie to dowód, że stopień uświadomienia narodowego nie jest w tym okręgu dostatecznym.

Rozdział funduszów, płynących z opłat między sekcje narodowe, jest w razie zaniechania katastru narodowego trudnym, ale nie jest to zagadnienie nie do pokonania. Nie podaję go w tych artykułach dziennikarskich, bo wymagałby przedstawienia całego procederu wyborczego, a na to niema miejsca.

Postawiliśmy sobie za cel obmyślenie środków, jak tworzące się i rosnące organizacje zawodowe wcielić w państwo, zlać z państwem, jak zniszczyć w nich poczucie, że państwo jest czemś, z czem trzeba walczyć i jako np. wedle Marxa wyzyskiwacza odłożyć do lamusa, w którym przechowuje się stare graty. Podaliśmy środki, które naszem zdaniem dzisiaj są możliwe. Zapewne, są one niedostateczne, działają powoli, ale byłoby źle, gdyby na nich poprzestano, gdyby nie wynaleziono lepszych metod. Stanie się to z pewnością, ale problem, który postawiłem, pozostanie. Należy tylko zrozumieć, że separatystyczne stronnictwa nie muszą występować jako takie, że przybierają szatę stronnictw politycznych, dających rzekomo przystęp wszystkim i głoszącym program ogólny. Nie należy tem się łudzić. Doświadczone oczy odkryły dawno prawdziwy stan rzeczy. Nie należy się jednak także dać uwieść innym głosom. Wobec przykładów rewolucji mówi się, że u nas niema tego niebezpieczeństwa, że ludność nasza nie jest podatną wobec tego rodzaju eksperymentów. Optymistów tego rodzaju nie przekonywa fakt, że w Rosji sto miljonów konserwatywnych chłopów jest rządzonych przez pół miljona proletarjuszy, którzy się uważają za awangardę ludzkości i tworzą nowy świat. Ale stać się może, na przekór tym optymistom, coś zupełnie odwrotnego. Zielony międzynarodowy sztandar, wywieszony w Pradze i działający fascynująco, może się wznieść tak wysoko, jak czerwony, a stanie się symbolem o wiele, wiele liczniejszych mas. Czy rozwój pójdzie w tym czy innym kierunku, problem zostanie, a opiewa: volonté générale jest dogmatem, ale urzeczywistni się, gdy inaczej myślących usunie się ze świata.

Tymczasem ci usuwani ze świata krzyczą, o ile mają jeszcze głos, że chcą także żyć. Budzi się wówczas silniejsza, niż kiedyindziej, tęsknota do takiego ogniska, któreby wszystkich dokoła siebie skupiło. Jest niem państwo. Idzie o to, aby ciepło, które to ognisko wydaje, odczuwali wszyscy równomiernie. W tem tkwi problem epoki, którą przeżywamy.

Jeszcze jedna uwaga. Od patrzącego czarno i wróżącego katastrofy do polskiego optymisty jest wielka odległość. Między nimi jest miejsce dla ludzi zdolnych do patrzenia wprost sytuacji w oczy i do niesłabnących wysiłków wynalezienia środków zaradczych, gdy ta sytuacja jest złą lub mieści w sobie zarodki zła. O nic innego nie idzie. Przez jakiś otwór, choćby niewielki, trzeba wyjrzeć na szeroki świat i umieć dostrzec, co się na nim dzieje. Gdy to zrobimy, zmaleją bardzo spory doktrynerskie, a wyłonią się rzeczywiste problemy. Poszukają one sobie z pewnością nowych doktryn, ale niech one powstaną na już dokonanych faktach, na praktyce życia. Spóźnienie tych doktryn potrafimy odżałować, ale daleko ciężej przyszłoby nam przeboleć spóźnienie w rozwoju.

Podaję dalej dla przykładu projekt samorządowej organizacji rolniczej, zbudowany wedle powyższych zasad (drukowany już w moim „Projekcie Kodeksu Agrarnego", powtórzony tu jednak, ponieważ „Projekt Kodeksu Agrarnego" wydany został na prawach rękopisu, a więc nie jest dla szerszych kół dostępny). Opiewa on:

Ustawa
z d. .....
o samorządowej organizacji rolniczej.

I. Postanowienia ogólne.

Nazwa, siedziba charakter i terytorjalny zakres działania.

Art. 1.

W siedzibie każdej Państwowej władzy agrarnej I. instancji utworzoną będzie na podstawie postanowień tej ustawy okręgowa samorządowa organizacja rolnicza, w Warszawie zaś centralna samorządowa organizacja rolnicza.

Samorządowa organizacja rolnicza jest publiczno-prawnem zrzeszeniem rolników, wyposażonem w samorząd, współdziałającem i popieranem przez inne władze państwowe.

Okręgowa i centralna samorządowa organizacja rolnicza jest osobą prawną.

Terytorjalny zakres działania O. S. O. R. rozciąga się na obszar objęty działaniem państwowej władzy agrarnej I inst., w której siedzibie utworzoną została O. S O. R. Zakres działania Centralnej S. O. R. rozciąga się na całe państwo.

Zadania.

Art. 2.

Zadaniami S. O. O. R. są:

I. publiczno-prawna administracja produkcji rolniczej i przebudowy, tudzież regulowania ustroju rolnego w granicach ustaw;

II. dobrowolna wszelka działalność planowa tak twórcza, jak popierająca, a mająca na celu rozwój rolnictwa i zaspokojenie socjalnych, kulturalnych i materjalnych potrzeb rolników;

III. urzędowa reprezentacja rolników.

Obowiązki władz państwowych.

Art. 3.

I. Rząd i poszczególne Ministerstwa mają obowiązek zasięgnąć opinji centralnej samorządowej organizacji rolniczej przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu względnie przed ogłoszeniem rozporządzenia, o ile one tyczą się przedmiotów określonych w art. 2.

Obowiązek ten ciąży także na Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych *(projekt oświadcza się za złączeniem ich)*, o ile idzie o jego dział w corocznej ustawie skarbowej.

Rozdział i zużycie państwowych subwencyj na cele rolnicze może być dokonanym tylko na podstawie wniosku sam. org. roln.

Państwowe władze administracyjne wszystkich instancyj mogą wydawać zarządzenia treści ogólnej tylko po poprzedniem zasięgnięciu opinji sam. org. roln.

II. Państwowe władze administracyjne i sądy mogą mianować znawców w sprawach rolniczych, tylko na wniosek samorządowej organizacji rolniczej.

III. Osobne rozporządzenie, wydane przez Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych *(złączonych w jedno)* wspólnie z M. W. R. i O. S. unormuje współudział samorządowej organizacji rolniczej w administracji państwowego zawodowego rolniczego wykształcenia, z wyjątkiem wyższych uczelni.

IV. Osobne rozporządzenie, wydane przez ministerstwo R. i R. R. wspólnie z Ministerstwem Skarbu i Ministerstwem H i P., unormuje współdziałanie sam. org. roln. w notowaniu cen na giełdach produktów rolniczych.

V. Powołanie członków Kollegjów państwowych, administracyjnych i sądowych, nastąpić może tylko na wniosek sam. org. roln.

VI. Do samorządowej org. roln. należy współdziałanie i nadzór nad dobrowolnemi stowarzyszeniami, związkami i spółkami mającemi za przedmiot zadania określone w art. 2, w granicach ustaw względnie wydać się mających rozporządzeń.

VII. Osobne ustawy wzgl. rozporządzenia unormują współdziałanie sam. org. roln. z państwowemi władzami względnie z samorządowemi organami w sprawach: ubezpieczeń socjalnych, pośrednictwa pracy, akcji wdrożonej z powodu klęsk elementarnych i w sprawie ubezpieczeń od klęsk elementarnych.

VIII. Stosunek sam. org. roln. do istniejących organów, reprezentujących rolnictwo, unormowany zostanie osobnemi rozporządzeniami.

IX. W ustawach względnie rozporządzeniach będzie też unormowanym współudział S. O. R., w działalności państwowych instytutów względnie władz administra-

cyjnych w sprawach kwalifikowania materjału siewnego i uznawania gospodarstw nasiennych, licencjonowania rozpłodników, prowadzenia ksiąg stadnych, kontroli i licencjonowania szkółek drzewnych przeciw mszycy wełnistej, oraz wszelkich importowanych roślin lub ich części przeciw innym szkodnikom leśnym, kontroli i standaryzowania wytworów przemysłu i handlu rolniczego eksportowego, kontroli handlu nawozami sztucznemi i nasionami, wreszcie współdziałanie S. O. R. z państwowym instytutem Meteorologicznym i Głównym Urzędem Statystycznym.

X. Ustawa wzgl. rozporządzenie unormuje działalność S. O. R. w zwalczaniu nieuczciwej konkurencji w rolnictwie.

Uzasadnienie art. 1—3.

Samorządowe organizacje rolnicze nie są organizacjami dobrowolnemi, ale przymusowemi w tem znaczeniu, w jakiem np. Sejm jest reprezentacją całej ludności, wybraną nie na podstawie dobrowolnej, ale przymusowej. Powstanie jej nie zależy od woli rolników, jak np. powstanie towarzystw rolniczych, ale jest koniecznością zagwarantowaną przez ustawę. Ten charakter S. O. R. oddaje określenie jej w art. 1 ustęp 2, jako publiczno-prawnej korporacji.

Zadania S. O. R. są dwojakiego rodzaju:

Z jednej strony spełniają one w oznaczonym ustawami zakresie pewne publiczno-prawne, administracyjne zadania, z drugiej zaś strony działalność ich jest dobrowolną i wówczas rozciąga się na całą dziedzinę rolnictwa, o ile państwo nie wyklucza jej ustawami.

Stosunek do ustaw jest w pierwszym przypadku pozytywny (działa S. O. R. o ile ustawa nakazuje), w drugim przypadku negatywny (S. O. R. działa o ile ustawa nie zakazuje). Przyznanie samorządowej organizacji rolniczej roli w publiczno-prawnej administracji tłómaczy, dlaczego ta organizacja musi być przymusową. Przyznanie tej roli zaś musi się wydać komicznem temu, kto rozumie korzyść decentralizacji i udziału ludności. W przyznaniu tej roli tkwi istota samorządu, jako administracji opartej na zasadzie decentralizacji i na współdziałaniu ludności, administracji jednak działającej, w granicach ustaw, samodzielnie.

Powyższe rozróżnienie działalności S. O. R. tłómaczy, dlaczego pozytywny kierunek musiał być w art. 3. dokładnie określony, negatywny zaś wystarczyło określić w art. 2. l. II tylko ogólnie.

Wyliczenie zadań, które S. O. R. może, jeżeli chce, wykonywać, nie ma znaczenia, bo, jak powiedzieliśmy już gdzieindziej, nie może być zupełnem.

Teren działalności mającej na celu rozwój rolnictwa i zaspokojenie socjalnych, kulturalnych i materjalnych potrzeb rolników, jest bardzo rozległy i ma tendencję do ciągłego rozrostu. Dla ilustracji wyliczymy pewne przykłady.

Przedewszystkiem pojęcie »rolnictwo« obejmuje zawody pokrewne, jak ogrodnictwo, mleczarstwo, produkcję ryb i t. p., tudzież przemysły z niem związane, jak gorzelnictwo, płatkarstwo, cukrownictwo, młynarstwo, koszykarstwo, tartaki, przetwarzanie produktów ogrodowych i zwierzęcych i t. p. W tym szerokim zakresie S. O. R. może się podjąć takich zadań, jak pola i stacje doświadczalne, kursa zawodowe rolnicze, propaganda przez broszury, pisma, wystawy i wykłady, wędrowni nauczyciele, stacje badania nawozów sztucznych i nasion, zakłady hodowli roślin i zwierząt, szkółki drzewne i roślinne, stacje dla badań przetworów rolniczych, prowadzenie biura me-

ljoracyjnego, biura lasowego dla kontroli gospodarstw leśnych, biura kontroli mleczności, pośrednictwa kupna i sprzedaży tudzież dzierżawy, organizacja w sprawie nabywania rozpłodników, doborowego materjału siewnego, spółkowych maszyn, kontrola nad instytucjami i organizacjami handlowo-rolniczemi. Ważną agendą S. O. R. jest prowadzenie rachunkowości dla rolników wszelkich typów. Może też S. O. R., jako instytucja upoważniona do parcelacji, przeprowadzać parcelację po myśli ust. z dn. 28 12 1925 poz. 1 ex 1926. Wszystko, cośmy zanotowali, jest tylko ilustracją. Życie przynosi ciągle nowe sposoby zaspokojenia potrzeb rolniczych, wszelkie usiłowanie przeto wyliczenia ich jest zawodnem.

Projekt przyjmuje tylko dwie kondygnacje samorządowe: okręgowe i stołeczną. Tam, gdzie będzie tego potrzeba, ustanowione będą wydziały powiatowe, ale powszechnej powiatowej organizacji projekt nie przyjął, bo byłaby nieżywotną. Dotychczasowe doświadczenia na różnych polach wykazały, że stosunkowo niewiele jest powiatów, któreby miały dostateczną liczbę elementów zdolnych do pracy samorządowej.

Zrozumienie postanowień zawartych w trzech powyższych artykułach jest warunkiem zrozumienia całej organizacji rolniczej, którą proponuje projekt, a która m. zd. powinna być rozszerzona i na inne dziedziny. Powtórzmy więc i pogłębmy podstawowe rzeczy. Pierwszym punktem, który ze względu na panujące poglądy powinien być szczególnie dyskutowany, jest rozróżnienie działalności publiczno-prawnej od dobrowolnej. Ta druga może być wykonywaną przez dobrowolnie zakładane towarzystwa, związki, spółki, syndykaty etc. Dla niej nie jest potrzebny samorząd. Istota samorządu tkwi w tem, że jest on wykonywaniem publiczno-prawnej administracji (oczywiście w określonych ustawami granicach), którąby musiały (powtarzamy musiały) wykonywać władze państwowe, gdyby samorządu nie było. Przyznanie zaś tej władzy (w granicach określonych ustawami) samorządowej organizacji jest wskazanem, bo zbytnia, nieraz wyłącznie panująca centralizacja, wykluczająca współdziałanie ludności, okazała się i okazuje szkodliwą. Organizacje samorządowe stają się władzami publicznemi nie w charakterze organów pomocniczych władz państwowych, ale samodzielnemi organizacjami. Prawniczo najlepiej tę samodzielność możemy sobie wyobrazić, jeżeli samorządową organizację uważać będziemy za osobę prawną, a więc za pewną indywidualność. Urząd podatkowy nie jest indywidualnością, jest wtłoczonym w wielki aparat skarbowy szczegółem, nie przyznajemy mu też charakteru osoby prawnej. Ale organizacji rolniczej, o której mówimy, nie chcemy stopić w jakimś wielkim mechaniźmie, ale chcemy ją mieć właśnie indywidualnością. Dlatego wyobrażamy sobie ją jako osobę prawną. To wyobrażenie (mówimy o ludziach myślących prawniczo) pomaga nam do zrozumienia, czem jest decentralizacja i czem jest współudział ludności. Bez zrozumienia, czem jest, jaką rolę w publicznej administracji odgrywa indywidualność, nie zrozumiemy istoty samorządu.

Jeżeli już zgodzimy się, że samorząd wykonywa samodzielnie, jako indywidualność, pewne ustawą wskazane zadania publicznej administracji, to w tych agendach znowu odróżnić musimy dwa rodzaje. Aby je dojrzeć, musimy znowu uciec się do jakiejś myślowej pomocy. Tak, jak wyżej, znaleźliśmy ją w wyobrażeniu osoby prawnej, tak teraz wyobrażamy sobie, że w publicznej administracji są strony, jak w procesie sądowym. Gdzie je możemy sobie wyobrazić, przekazujemy sprawę sądowi administracyjnemu. Gdzie takie wyobrażenie nie rzuca nam się w oczy, pozostawiamy orzekanie

władzy administracyjnej państwowej wzgl. samorządowej organizacji. Chcemy podkreślić, że to wyobrażanie sobie »strony« jest tylko pomocą myślową albowiem 1° decyduje ostatecznie zawsze tylko ustawa, czy coś ma iść do sądu administracyjnego, i jakie to ma praktyczne znaczenie, że sprawa właśnie tam idzie, a 2° trochę ściślejsza analiza czyni z owej »strony« bardzo prędko fikcję. Na pierwszy rzut oka jednak pomaga nam to w owem rozróżnieniu. Jest to pewien skrót w myśleniu. Wyobrażamy sobie, że przy wywłaszczeniu ziemi na reformę rolną, Skarb Państwa jest jedną stroną, a S. O. R. lub właściciel wywłaszczyć się mającej ziemi lub oba te podmioty drugą stroną. Odsyłamy więc załatwianie tych spraw do sądów administracyjnych, jeżeli zgodnie nie dadzą się załatwić. Ale nie wyobrażamy sobie Państwa w roli strony, jeżeli ze względu na bezpieczeństwo publiczne wydaje zakazy lub nakazy lub wydaje albo odmawia licencji i dlatego tę działalność uważamy za domenę władz administracyjnych. Inna rzecz, że ex post, gdy już władza administracyjna orzeknie prawomocnie, sąd administracyjny może badać, czy nie naruszyła przy tem załatwieniu ustaw, i w danym razie orzeczenie znieść, ale tylko znieść.

Na takich zasadach opartym został projekt kodeksu agrarnego. Przejdźmy jeszcze raz jego postanowienia z powyższego punktu widzenia.

1. Art. 2. odróżnia zadania publiczno-prawnej administracji od dobrowolnej.

2. Art. 22. postanawia, że gdyby państwowa władza agrarna nie przyjęła wniosku samorządowej organizacji rolniczej np. w sprawie wywłaszczenia lub oszacowania, sprawę rozstrzyga sąd administracyjny w sprawach agrarnych. Postanowienie takie jest uzasadnione, bo tutaj wyobrażamy sobie sprawę, jako toczącą się między »stronami«, z których jedną jest Skarb Państwa (reprezentowany przez państwową władzę agrarną), a drugą ludność reprezentowana przez organizację samorządową względnie właściciel.

3. Zależnie od tego, czy widzimy w sprawie »strony«, czy nie, urządzone są także i środki prawne. Jeżeli w sprawach publiczno prawnej administracji przekazanych ustawą rolniczemu samorządowi wydaje orzeczenie S. O. R. wedle art. 2. projektu, ale nie mamy do czynienia z »stronami«, środek prawny idzie do Ministerstwa R. i R. R., a kończy się rozprawą w N. Tryb. Adm., wyrokującym wedle obecnie dla niego obowiązującej ustawy. Jeżeli natomiast sprawa rozstrzygniętą została przez sąd administracyjny w sprawach agrarnych I inst., to sprawa idzie do sądu administracyjnego II inst., a kończy się w N. Tryb. Adm., wyrokującym, jako trzeciej kasacyjnej sądowo administracyjnej instancji.

Wkońcu jeszcze dwie uwagi:

Powiedzieliśmy, że prawniczym wyrazem samorządu jest jego osobowość prawna. Jest to konstrukcja, jest to skrót w myśleniu i w określeniu. Zamiast za każdym razem mówić, że to »coś«, co nazywamy samorządem, jest tak w prawie traktowanem, że może być podmiotem praw i obowiązków, może nabywać majątek i zobowiązywać się, może pozywać i być pozwanem, zamiast tego wszystkiego mówimy, że jest osobą prawną. Idzie o to tylko, czy pozytywne ustawodawstwo tak właśnie pojmuje samorząd. Czyni tak rzeczywiście, bo przez to spełnia ów postulat, aby pewnym organom nadać indywidualność. Ze stanowiska logiki przedstawia się rzecz wówczas w ten sposób, że, gdy np. Urząd Skarbowy jest tylko pewnem narzędziem, jest mówiąc obrazowo przedłużeniem ręki pewnej osoby (państwa), to samorząd jest sam osobą.

Tak samo ma się rzecz, gdy mówimy, że w sądownictwie administracyjnem mamy do czynienia ze stronami o charakterze stron w cywilnym procesie. Jest to znowu skrót. Zamiast powiedzieć, że w postępowaniu sądowo-administracyjnem oznaczone przez ustawę osoby muszą być (powtarzamy muszą) wezwane i musi być im daną możność wypowiedzenia się, stawiania wniosków i t. p., mówimy krótko o »stronie w rozumieniu cywilnego procesu cywilnego«. Ale tak samo, jak poprzednia konstrukcja, jest to tylko skrót obejmujący w jedno określenie pewien splot postanowień ustawowych. Błędnem jest z konstrukcji, z definicji coś nowego wydobywać. Nic w niej niema innego nad to, cośmy już sami w nią włożyli. A włożyliśmy pozytywne postanowienia ustawy. Ta analiza konstrukcji nastręcza pewne trudności, bo przyzwyczailiśmy się tak dalece myśleć zapomocą nich, że nie bez wysiłku odrzucamy tę szatę, którą one są i którą okrywają pewne sytuacje faktyczne. A tylko one, tylko te sytuacje faktyczne, istnieją realnie

II. Okręgowe samorządowe organizacje agrarne.

1. Organy.

Art. 4.

Organami okręgowej samorządowej organizacji rolniczej są:

a) zebranie delegatów powiatowych,
b) wydział główny,
c) prezydjum,
d) wydziały dla spraw szczególnych,
e) wydziały powiatowe,
f) urzędnicy.

2. Sekcje narodowe.

Art. 5.

W okręgach państwowej władzy agrarnej I inst., które Rada Ministrów na wniosek Ministra R. i R. R. w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministerstwem W. R. i O. P. uzna za narodowo mieszane, okręgowa samorządowa organizacja rolnicza dzieli się na dwie sekcje narodowe i na sekję wspólną.

Każda z narodowych sekcyj, jak również sekcja wspólna, mają swoje odrębne organy i wykonywają swoje funkcje każda osobno i niezależnie od siebie. Wobec swych urzędników ma każda niezależnie od innych sekcyj prawo nominowania ich i władzę dyscyplinarną nad nimi.

Każda sekcja narodowa jest odrębną osobą prawną, a charakter ten odrębnej osobowości prawnej służy także sekcji wspólnej.

Art. 6.

Każda z narodowych sekcyj ma organy wymienione w art. 4.

Organami wspólnej sekcji są:

a) prezydjum,
b) kollegjum,
c) urzędnicy.

3. Zebranie delegatów powiatowych.

Art. 7.

Zebranie delegatów powiatowych składa się:

a) z wybranych wedle art. 32 do 38 delegatów powiatowych.

b) z kooptowanych wedle art. 8. zastępców wymienionych tam instytucyj.

Art. 8.

Jedna trzecia część członków zebrania delegatów powiatowych pochodzi z kooptacji, której dokonywa wydział główny, a zatwierdza Ministerstwo.

Kooptowanymi muszą być:

a) zastępcy towarzystw rolniczych, lasowych i przemysłów rolniczych, które rozciągają swoją działalność na cały okrąg samorządowej organizacji rolniczej lub większą jego część, a której działalność trwa już najmniej dwa lata;

b) zastępcy wyższych szkół rolniczych i lasowych, mających siedzibę w siedzibie o. s. o. r.

Oprócz tego mogą być kooptowanymi znawcy prawa administracyjnego, rachunkowości i nauk przyrodniczych.

Członkowie kooptowani mają wszystkie prawa i obowiązki delegatów powiatowych, z wyjątkiem prawa czynnego wyborów do wydziału głównego.

Art. 9.

Do zakresu działania zebrania delegatów powiatowych należy:

a) przyjęcie rocznego sprawozdania z działalności i rocznego zamknięcia rachunków;

b) uchwalenie opłat na pokrycie kosztów działalności s. o. r., zaciąganie pożyczek kupno, sprzedaż i zamiana nieruchomego majątku s. o. r.

c) wybór prezydjum i członków tudzież ich zastępców wydziału głównego, oznaczenie wydziałów dla poszczególnych spraw i wybór ich prezesów, zastępców prezesów, tudzież członków i ich zastępców; przy wyborach tych zebranie delegatów powiatowych ograniczone jest do grona swych członów;

d) zatwierdzenie przedłożonych przez wydział główny regulaminów obrad i działalności wydziału głównego, wydziałów dla poszczególnych spraw, zebrania powiatowych delegatów i wydziałów powiatowych;

e) zatwierdzenie przedłożonej przez wydział główny pragmatyki służbowej urzędników s. o. r.;

f) uchwalanie w sprawach, które wydział główny dla ich ważności postanowił przedłożyć zebraniu delegatów powiatowych.

Zebranie delegatów powiatowych odbywa się raz w roku, może być jednak zwołanem na nadzwyczajną sesję z inicjatywy prezydjum lub na żądanie jednej trzeciej części delegatów powiatowych.

Delegaci powiatowi otrzymują zwrot kosztów podróży i djety wedle regulaminu.

4. Wydział Główny.

Art. 10.

Wydział główny składa się: z prezesa, dwóch wiceprezesów i czternastu członków, wybranych przez zebranie delegatów powiatowych.

Wydział główny kooptuje czterech członków z pośród kooptowanych delegatów powiatowych.

Art. 11.

Do zadań wydziału głównego należą:

a) uchwalenie i przeprowadzenie programu działalności, przygotowanie wniosków na zebranie delegatów, wykonywanie jego uchwał, mianowanie urzędników i wykonywanie władzy dyscyplinarnej nad nimi;

b) zawiadywanie finansami s. o. r.;

c) wykonywanie zadań publicznej administracji przekazanej samorządowej organizacji rolniczej ustawami wzgl. rozporządzeniami, o ile nie są poruczone wydziałom dla poszczególnych spraw;

d) wybór delegatów do centralnej samorządowej organizacji rolniczej;

e) wybór członków sekcji wspólnej w narodowo mieszanych s. o. r.;

f) wybór członków sądu administracyjnego dla spraw agrarnych I inst. i ich zastępców;

g) oznaczenie wydziałów powiatowych i mianowanie ich członków i ich zastępców tudzież określenie ich zakresu działania;

h) prowadzenie rejestru spółek przedsiębiorstw rolnych w rozk. k. a. i spółek państwowych

Wydział główny urzęduje stale, może jednak zbierać się perjodycznie, jeżeli wszystkie agendy wymagające stałego urzędowania rozdzieli między wydziały dla spraw szczególnych. W tym przypadku regulamin, zatwierdzony przez zebranie delegatów powiatowych, oznaczy czas i trwanie perjodycznych sesji. Członkowie wydziału głównego pobierają wynagrodzenia wedle regulaminu. Członków centraln. s. o. r., sekcji wspólnej i sądu adm. wybiera wydział główny z grona delegatów powiatowych, nie będąc ograniczonym do swego grona. Przy wyborze członków komitetów powiatowych wydział główny nie jest, z wyjątkiem prezesa i zastępcy, ograniczonym do grona delegatów powiatowych, wybrać jednak może tylko mających czynne prawo wyborcze do s o. r.

5. Prezydjum.

Art. 12.

Prezydjum wydziału głównego jest zarazem prezydjum okręgowej samorządowej organizacji rolniczej.

Prezydjum składa się z prezesa i dwóch wiceprezesów, wybranych przez delegatów powiatowych i zatwierdzonych przez Ministra...

Członkowie prezydjum dzielą między siebie urzędowanie w ten sposób, aby urzędowanie nie doznawało przerwy.

Członkowie prezydjum pobierają wynagrodzenie wedle regulaminu.

Art. 13.

Prezes względnie, w razie jego nieobecności, pierwszy wiceprezes, a w razie nieobecności tego ostatniego drugi wiceprezes reprezentuje o. s. o. r. na zewnątrz, podpisuje wychodzące od niej pisma, przewodniczy obradom zebrania delegatów powiatowych i wydziału głównego, kieruje pracą wszystkich biur o. s. o. r., jest przełożonym urzędników.

Do zadań całego prezydjum należy przygotowanie wniosków dla wydziału główn. Prezes względnie jego zastępca, jeżeli przewodniczy obradom, może zawiesić uchwałę zebrania delegatów powiatowych i poddać ją pod obrady następnego zebrania, które powinien zwołać w ciągu czterech tygodni. To samo prawo zawieszenia służy mu odnośnie do uchwał wydziału głównego. Zawieszone uchwały poddać winien prezes pod ponowne obrady wydziału głównego w ciągu czterech tygodni lub przekazać pod obrady i uchwałę zebrania delegatów powiatowych w takimże terminie.

Regulamin oznacza przypadki i sprawy, w których pisma mogą być podpisywane przez kierującego urzędnika.

6. Wydziały dla spraw szczególnych.

Art. 14.

Na wniosek wydziału głównego ustanawia zebranie delegatów powiatowych wydziały dla spraw szczególnych, uchwala ich zakres działania i wybiera ich prezesa, zastępcę prezesa, tudzież ich członków i ich zastępców.

Ilość wydziałów dla spraw szczególnych zależy od potrzeby, musi jednak być ustanowionym wydział dla współdziałania z państwowemi władzami agrarnemi w sprawie reformy rolnej wedle ustawy z d. 28/12 1925 poz. 1 d. u. R. P. ex 1926 i postanowień tego kodeksu.

Art. 15.

Wydział dla spraw szczególnych jest w oznaczonym przez uchwałę zebrania delegatów powiatowych zakresie niezawisłym od prezydjum wydziału głównego i od tego wydziału.

Prezesowi wydziału dla spraw szczególnych służy prawo zawieszania uchwał celem przekazania ich pod ponowne obrady tegoż wydziału w ciągu czterech tygodni.

Art. 16.

Wydział dla współdziałania z państwowemi władzami agrarnemi w sprawie reformy rolnej wedle ustawy z d. 28/12 1925 poz. 1 d. u. R. P. ex 1926, składa się z prezesa, jego zastępcy i pięciu członków, z których przynajmniej jeden musi należeć do kooptowanych delegatów powiatowych.

Wydział ten ma charakter publiczno-prawny i pełni swe funkcje w zastępstwie okręgowej samorządowej organizacji rolniczej.

Wydział ten urzęduje stale, a członkowie jego pobierają wynagrodzenie wedle regulaminu.

Wydział ten ma prawo powoływać znawców wedle uznania.

Art. 17.

W przypadkach, w których państwowa władza agrarna orzeka w sprawach objętych ustawą z d. 28/12 1925 poz. 1 d. u. R. P. ex 1926, a zmienionych postanowieniami tego kodeksu, na podstawie wniosku samorządowej organizacji rolniczej, rozumieć należy przez to wniosek oznaczonego w art. 16 wydziału, jeżeli ustawa inaczej nie postanawia.

Gdyby państwowa władza agrarna wniosku tego nie przyjęła, wówczas sprawa ma być wniesioną do sądu administracyjnego w sprawach agrarnych, który wyda orzeczenie po przeprowadzeniu rozprawy.

7. Wydziały powiatowe.

Art. 18.

W razie potrzeby dla określonych spraw wyznacza wydział główny wydziały powiatowe, które pełnią swe funkcje aż do odwołania, jako delegacja wydziału głównego.

Prezesa, jego zastępcę i członków mianuje wydział główny, który też oznacza ich ilość. Prezesem i jego zastępcą może być tylko delegat tego powiatu, względnie, jeżeli wydział powiatowy rozciąga swą działalność na kilka powiatów, delegat jednego z tych powiatów, dla których ustanowiono wydział powiatowy.

Regulamin obrad i działalności wydziału powiatowego zatwierdza wydział główny.

8. Urzędnicy.

Art. 19.

Urzędników mianuje wedle uchwalonej przez zebranie delegatów powiatowych pragmatyki wydział główny i on też wykonywa nad nimi władzę dyscyplinarną.

Przełożonym urzędników, wszystkich biur i zakładów o. s. o. r. jest jej prezes względnie zastępca, on kieruje ich pracą i w granicach pragmatyki oznacza jej zakres.

9. Sekcje narodowe.

Art. 20.

Do organów sekcji narodowej odnoszą się artykuły 3—19 z następującemi zmianami:

1) Do zakresu działania zebrania delegatów powiatowych nie należy określone w art. 9. lit. b. uchwalanie opłat na pokrycie kosztów działalności o. s. o. r., chyba, że oparte jest na katastrze narodowym.

2) Do zakresu działania wydziału głównego nie należy określone w art. 11. lit. c. wykonywanie zadań publicznej administracji, przekazanej samorządowej organizacji rolniczej ustawami wzgl. rozporządzeniami.

3) Do zakresu działania wydziału głównego nie należy wybór członków sądu administracyjnego dla spraw agrarnych I inst. wedle art. 11. lit. f.

4) Art. 16. i 17. projektu nie mają zastosowania do sesji narodowej.

10. Sekcja wspólna w narodowo mieszanych samorządowych organizacjach rolniczych.

Art. 21.

Kollegjum sekcji wspólnej w narodowo mieszanych samorządowych organizacjach rolniczych składa się z 10 członków, wybranych po połowie przez wydział główny każdej sekcji narodowej z pośród członków wydziału głównego. Wśród w ten sposób wybranych pięciu członków znajdować się musi jeden z grona kooptowanych delegatów powiatowych.

Do zakresu działania kollegjum należy:

a) uchwalenie opłat na pokrycie kosztów obydwóch sekcji, na podstawie wniosków wydziałów głównych obu sekcji postawionych z zachowaniem przepisów art. 43;

b) zawiadywanie finansami całej s. o. r., rozdział dochodów pochodzących z opłat i subwencyj między sekcje narodowe i prowadzenie odnośnych ksiąg rachunkowych;

c) wykonywanie zadań publicznej administracji, przekazanej ustawami względnie rozporządzeniami samorządowej organizacji rolniczej;

d) te sprawy, które obie sekcje narodowe przekazują zgodnie sekcji wspólnej;

e) wybór członków sądu administr. dla spraw agrarnych I inst., przyczem sekcja wspólna nie jest ograniczona do swego grona, a tylko do grona delegatów powiatowych obu sekcyj.

Art. 22.

Prezesa i jego zastępcę sekcji wspólnej wybiera kollegjum z swego grona, a zatwierdza Minister. Prezesem może być wybranym tylko członek Kollegjum, wybrany z tej sekcji narodowej, która pobiera większą część dochodów

Do prezesa i jego zastępcy mają zastosowanie art. 12. cz. 3 i 4 tudzież art. 13 cz. 3 i 4.

Prezes względnie jego zastępca przewodniczy obradom sekcji wspólnej, kieruje jej pracą, jest przełożonym jej urzędników i wykonywa nad nimi władzę dyscyplinarną.

Prezes głosuje na posiedzeniach Kollegjum, w razie równości głosów uchwałą staje się wniosek, za którym oświadczył się prezes.

Art. 23.

Sekcja wspólna pełni funkcje określonego w art. 16 wydziału dla obydwóch Sekcyj narodowych.

Do sekcji wspólnej, fungującej w tym charakterze, ma zastosowanie art. 17 projektu.

Art. 24.

Do sekcji wspólnej mają odpowiednie zastosowanie art. 18 i 19 projektu.

III. Centralna samorządowa organizacja rolnicza.

Art. 25.

Centralna samorządowa organizacja rolnicza, z siedzibą w Warszawie, składa się z delegatów, wybranych w liczbie trzech przez Wydział główny każdej okręgowej samorządowej organizacji rolniczej.

W o. s. o. r., uznanych za narodowo mieszane, wybiera delegatów wydział główny każdej sekcji narodowej i Kollegjum Sekcji wspólnej.

Art. 26.

Prezesa i wiceprezesów wybiera centralna samorządowa organizacja rolnicza na czas kadencji.

Prezes może być wybrany z poza grona członków s. o. r., wybranych w sposób określony w art. 25. Prezesa zatwierdza Prezydent Rzeczypospolitej.

Wiceprezesowie muszą być wybrani z grona członków o. s. o. r., wybranych w sposób określony w art. 25. Wybór ich zatwierdza Minister.

Art. 27.

Centralna samorządowa organizacja rolnicza wykonywa swoje agendy, wedle uznanej przez siebie potrzeby i stosownie do uchwalonego przez siebie na plenarnem

posiedzeniu regulaminu, bądź na plenarnych posiedzeniach, bądź w wydziałach, których ilość i kompetencję określa, bądź przez swe biura i urzędników.

Musi jednak być utworzonym wydział z kompetencją określoną w art. 16 i 17. Do tego wydziału mają odpowiednie zastosowanie art. 16 i 17.

Art. 28.

Do prezesa i urzędników c. s. o r. mają odpowiednie zastotowanie art. 12, 13 i 21.

Art. 29.

Do zakresu działania c. s. o. r. należą:

1) Wypracowanie programu gospodarczego dla całego gospodarstwa narodowego z punktu widzenia rolnictwa i w wykonaniu tego programu podejmowanie inicjatywy tak wobec Rządu, jak i wobec okręgowych samorządowych organizacyj rolniczych. Realizowanie tego programu należy do o. s. o. r.

2) Wydawanie opinji na wezwanie Rządu i poszczególnych ministerstw. Tylko w przypadkach nagłej potrzeby wydawane przez organizację opinje mogą się nie opierać na opinjach poszczególnych okręgowych organizacyj rolniczych.

3) Wydawanie opinij i stawianie wniosków w sprawie preliminarza budżetu Ministerstwa... C. s. o. r. winna przedtem zażądać od okręgowych s. o. r. przedstawienia ich dezyderatów.

4) Rozdział subwencyj przyznanych na cele rolnictwa w budżecie państwowym, bądź samodzielnie, bądź przez postawienie wniosków w Ministerstwie, stosownie do uchwały Sejmu. C. S. O. R. winna przedtem poznać w tej kwestji opinje O. S. O. R.

5) Wybór członków sądu administracyjnego dla spraw agrarnych II inst. z grona mających czynne prawo wyboru do S. O. R.

6) Centralna samorządowa organizacja rolnicza orzeka w sprawach publicznej administracji, o ile te sprawy są jej, a nie okręgowej s. o. r., w osobnych ustawach przekazane.

Art. 30.

W sprawach administracji publicznej, przekazanych centralnej s. o. r., jako instancji pierwszej, a nie należących do spraw określonych w art. 17 cz. 1 lub co do których ustawa wykluczyła zaskarżenie przed sądem adm., Ministerstwo jest instancją drugą i ostatnią.

Art. 31.

W sprawach, które wedle art. 17 cz. 2 skierowane zostały do sądu administracyjnego w sprawach agrarnych I inst., centralna samorządowa organizacja rolnicza nie rozwija żadnej działalności.

Jeżeli w sprawach określonych w art. 17 cz. 1 wniosek samorządowej organizacji rolniczej wyjść ma od wydziału ustanowionego wedle art. 27 cz. 2 przez centralną samorządową organizację rolniczą, a Ministerstwo wniosku tego nie przyjmie, sprawę zwraca się do sądu administracyjnego w sprawach agrarnych II inst., który orzeknie po przeprowadzonej rozprawie.

Uzasadnienie art. 4—31.

Z powyższych postanowień wymagają uzasadnienia przedewszystkiem przepisy o organizacjach samorządowych w okręgach uznanych za narodowo mięszane. Zgod-

nie z konstytucją każda z narodowości winna otrzymać samorząd w sprawach kulturalnych i gospodarczych. Wskutek tego podział na sekcje narodowe jest spełnieniem tej zasady konstytucji. Każda z sekcyj narodowych jest niezawisłą od drugiej i każda jest odrębną osobą prawną. Jednakże nie są to dwie odrębne organizacje, ale tylko jedna podzielona na dwie części. Nie mogą być dwiema organizacjami, bo odrębność przyznaje się sekcji tylko na polu gospodarczem, a nie na polu publicznej administracji, samorząd zaś w naszem pojęciu obejmuje oba te pola. Wskutek tego na polu publicznej administracji zachowaną jest jedność, a tylko na polu gospodarczem dopuszczonym jest podział na sekcje narodowe. Tę jedność na polu publicznej administracji utrzymuje sekcja wspólna. Drugi powód, dla którego musimy wprowadzić jedną organizację, jest sprawa finansowa. Jak później zobaczymy, nie opieramy formacji sekcyj narodowych na katastrze narodowym, a wskutek tego i opłaty nie mogą być na nim oparte. Musi więc istnieć organ, któryby dochody płynące z opłat dzielił między sekcje. Jest nim znowu sekcja wspólna.

Dla uniknięcia przedwczesnych zarzutów, musimy dla wyjaśnienia przyjętej przez projekt struktury sięgnąć do materji, która będzie skodyfikowana dopiero w następnych rozdziałach. Projekt uposaża samorządową organizację rolniczą w dwojakiego rodzaju agendy:

A. W agendy, które może wykonywać także dobrowolne stowarzyszenie. O tych agendach nie mamy w kodeksie nic więcej do powiedzenia.

B. Drugim rodzajem są agendy, które należą do publicznej administracji i w których samorządowa organizacja działa, jak władza państwowa. Działanie to może być albo:

1. samodzielne,

2. albo s. o. r. współdziała z władzą państwową. Zależy to od odnośnej ustawy. Może np. ustawa oddać samorządowej organizacji rolniczej licencjonowanie, może przy notowaniach cen giełdowych oddać samorządowej organizacji rolniczej w całości tę sprawę lub tylko nakaże współdziałanie jej w tej sprawie. Odrębną grupą takiego współdziałania są wnioski s. o. r., które ma w pewnych określonych sprawach przedstawiać władzom agrarnym, a bez których ta władza nie może wydać orzeczenia. O tej grupie będziemy zaraz mówić, a obecnie zaznaczamy, że w sprawach publicznej administracji, które ustawy oddały samorządowej organizacji rolniczej do samodzielnego załatwienia, a które nie należą do owej grupy lub co do których ustawa wykluczyła zaskarżenie przed sądem administracyjnym, hierarchja instancji przedstawia się, jak następuje:

a) Jeżeli sprawa oddaną została okręgowej samorządowej instancji, to drugą instancją nie jest centralna c. s. o. r., ale jest Ministerstwo.

b) Jeżeli sprawa oddaną została centralnej s. o. r., jako pierwszej instancji, to drugą instancją jest Ministerstwo (art. 30 proj.). Tak ma się rzecz, jeżeli samorządowa organizacja załatwia sprawy z dziedziny publicznej administracji samodzielnie, nie jako czynnik współdziałający. W tym ostatnim przypadku, tj., jeżeli samorządowa organizacja tylko współdziała, orzeczenie wychodzi ze stemplem władzy państwowej i wedle przepisów o tej władzy

ocenia się kwestję instancji i kwestję środków prawnych. Jeden jest tylko wyjątek. Jest nim owa grupa, o której już wspominaliśmy, a w której współdziałanie samorządowej organizacji rolniczej polega na tem, że władza państwowa bez jej wniosku nie może wydać orzeczenia. Takiemi przypadkami są n. p.:

a) Państwowa władza agrarna I instancji orzeka na podstawie wniosku samorządowej organizacji rolniczej, że dane gospodarstwo jest przedsiębiorstwem w rozumieniu Kodeksu agrarnego, a wskutek tego jest niepodzielnem i spełnia rolę wyłączenia z art. 16 ustawy z 28. 12. 1925, poz. 1 Dz. U. Rz. P. ex 1926.

b) Ministerstwo orzeka na podstawie wniosku centralnej s. o. r., ile hektarów ziemi przypada na poszczególne województwa z prywatnej własności do parcelacji.

c) Państwowa władza agrarna I instancji orzeka na podstawie wniosku okręgowej s. o. r., ile hektarów ziemi przypada z poszczególnych powiatów do parcelacji.

d) Państwowa władza agrarna wydaje na podstawie wniosku okręgowej s. o. r. orzeczenie wywłaszczające ziemię indywidualnie oznaczonego właściciela.

f) Państwowa władza agrarna I instancji wydaje na podstawie wniosku okręgowej s. o. r. orzeczenie, oznaczające wysokość wynagrodzenia za wywłaszczony obszar.

Wszystkie te wnioski opracowuje wydział okręgowej wzgl. centralnej organizacji rolniczej specjalnie w tym celu wybrany wedle art. 16, 17, 27, cz. 2. Jeżeli wnioski powyższe nie będą przyjęte przez odpowiednią władzę państwową, to sprawa idzie do sądu administracyjnego odpowiedniej instancji (art. 17, cz. 2 i 31, cz. 2 projektu), a ten wydaje orzeczenie po przeprowadzonej rozprawie. Odpowiedzieć należy jeszcze na pytanie, jakie jest stanowisko właściciela w przypadkach, wyliczonych wyżej pod a), d), e)? Przypatrzmy się tym sytuacjom.

Ad a) Jeżeli okręgowa s. o. r. stawia wniosek o uznanie gospodarstwa za przedsiębiorstwo rolne w rozumieniu K. A., a państwowa władza agrarna I instancji wniosek ten akceptuje, właściciel nie jest pokrzywdzony, stało się bowiem zadość jego woli. Jeżeli natomiast agrarna władza państwowa odrzuci ten wniosek i sprawa idzie do sądu administracyjnego dla spraw agrarnych, to należy właścicielowi dać możność bronienia swej sprawy przed sądem administracyjnym po stronie samorządowej org. roln. Procesowo i materjalno prawnie jest to dopuszczalne.

Jeżeli samorządowa organizacja stawia wniosek na odrzucenie prośby o uznanie gospodarstwa za przedsiębiorstwo rolne w roz. K. A., to wówczas właściciel wytacza sprawę przed sądem administracyjnym, a państwowej władzy agrarnej należy dać możność zajęcia przed sądem stanowiska. To także jest dopuszczalne.

Ad d) Jeżeli okręgowa samorządowa organizacja stawia wniosek na wy-

właszczenie, a państwowa władza agrarna wniosek ten akceptuje, wówczas właścicielowi należy przyznać prawo wytoczenia sprawy przed sądem administracyjnym.

Jeżeli państwowa władza agrarna wniosek na wywłaszczenie odrzuci, wówczas właściciel, jeżeli sam. org. roln. nie wystąpi przeciwko temu, nie ma legitymacji do podnoszenia tej sprawy. Czy jednak przyznać samorządowej organizacji prawo wytoczenia tej sprawy przed sąd? Sądzę, że tak, a wówczas właścicielowi trzeba dać możność bronienia swej sprawy po tej stronie, której stanowisko jest dla niego korzystniejsze. To także prawnie jest dopuszczalne.

Ad e) Bardziej skomplikowaną jest sprawa, gdy idzie o oszacowanie. W obu poprzednich przypadkach właściciel mógł stanąć po jednej lub drugiej stronie. W kwestji oszacowania żądanie jego może się różnić i od wniosku samorządowej organizacji i od stanowiska, jakie w tej sprawie zajmie państwowa władza agrarna. A jednak nie może ulegać wątpliwości, że byłoby nonsensem kazać czekać, aż sprawę prawomocnie załatwi sąd administracyjny na skutek wytoczenia jej przed nim przez władzę państwową i dopiero potem pozwolić właścicielowi wytoczyć ją przed sądem administracyjnem. Byłyby to dwa procesy o jeden objekt wywłaszczenia. Dlatego właścicielowi należy przyznać prawo:

aa) wytoczenia sprawy przed sąd administracyjny, gdy władza państwowa przyjęła wniosek sam. agr., a on czuje się tem pokrzywdzonym,

bb) wzięcia udziału przed sądem adm., gdy sprawę wytoczyła przed nim państwowa władza agrarna, i wystąpienia tam ze swemi odrębnemi żądaniami. Jest to możliwem, jeżeli sąd adm. nie będzie skrępowany tak, jak w procesie przed sądem cywilnym, i będzie mógł swobodnie orzekać.

W końcu uzasadnić nam wypada, dlaczego wymienione wyżej ad a) do e) sprawy projekt każe załatwiać w wskazany sposób tak władzy państwowej, jak i samorządowej organizacji, a nie jednej z nich. Na pierwszem stanowisku wykluczającem samorząd, stoi obowiązująca dzisiaj ustawa z 28. 12. 1925, poz. 1 Dz. U. Rz. P. ex 1926. Stanowisko to nie da się utrzymać. Ludność nie może być pozbawioną głosu w najdonioślejszej sprawie, jaką są stosunki władania ziemią. Bez dopuszczenia ludności do współudziału reforma rolna będzie zawsze czemś narzuconem. Ale nie możemy popaść w drugi extrem i nie możemy oddać całej sprawy w ręce tylko samorządowej organizacji. Nie możemy tego uczynić, bo tak, jak jest dzisiaj, jedna część ludności idzie na zabranie całej ziemi, a inna broni się przed oddaniem nawet jej piędzi. Dlatego jedynem wyjściem jest skombinowanie pierwiastka państwowego z pierwiastkiem ludowym. Daną jest naprzód możność zgodnego załatwienia sprawy, jeżeli władza państwowa przyjmuje wniosek samorządowej organizacji. Gdy to zawiedzie, sprawa stanie przed sądem administracyjnym, który swym składem i sposobem postępowania, nastawiony jest na uwzględnienie interesu państwowego, ale tylko w ramach ustaw, a nie wedle wskazówek każdoczesnego rządu. W ten sposób projekt stara się spełnić najważniejsze zadanie

prawnika budującego ustroje społeczne, zadanie zachowania równowagi sił, które społeczeństwa są twórcami.

Zdajemy sobie sprawę, że architektura tej budowy samorządu, którą dokonaliśmy, nie jest bez skazy, że styl jej nie jest jednolity. Albowiem:

Jeżeli organizacja samorządowa jest, jak to powiedzieliśmy, indywidualnością, jeżeli ma być samodzielną, to kontrola jej działalności może być przeprowadzoną tylko albo przez sądy administracyjne, albo w sposób, że się tak wyrazimy, parlamentarny. Natomiast wykluczoną jest kontrola przez odwołanie się do innej samorządowej organizacji, bo w samorządzie niema hierarchji, lub do władzy państwowej, bo to byłoby negacją samorządu.

Ale wykonywanie kontroli przez sądy administracyjne możliwem jest tylko tam, gdzie można pomyśleć sobie „strony w rozumieniu cywilnego procesu sądowego". Gdzie tego niema, pozostaje tylko kontrola tak zw. parlamentarna, t. j. wykonywana przez odnośną organizację samorządową w formie odmawiania budżetu, votum nieufności i t. p. Kwestja tkwi przeto w tem, czy wszędzie tam, gdzie odesłanie sprawy do sądu adm. jest z wymienionego powodu niemożliwem, czy tam w danym obecnie stanie poczucia prawnego w naszem społeczeństwie i w obecnym stanie jego wyrobienia w społecznej działalności, czy kontrola parlamentarna jest wystarczającą? Odpowiedź musi niestety wypaść negatywnie i wskutek tego w naszej architekturze samorządu nie możemy być tak konsekwentni, jakbyśmy pragnęli. Przypomnijmy sobie tok myśli.

Samorządowi przyznaliśmy funkcje administracji publicznej w granicach ustaw, które to przydzielenie statuują. W tej działalności wyróżniliśmy grupę, gdzie samorządowa organizacja w ten sposób spełnia funkcje publicznej administracji, że stawia wnioski w państwowej władzy. Jeżeli ta wniosku nie przyjmie, sprawa idzie do sądu administracyjnego. Do grupy tej należą wszystkie kwestje, w których są strony w rozumieniu cywilnego procesu sądowego.

Ale poza tą grupą może się znaleźć cały szereg spraw z dziedziny publicznej administracji, które ustawy lub rozporządzenia przekażą samorządowej organizacji do takiego załatwienia, jak je załatwiają władze państwowe, a w których albo niema „stron w rozumieniu sądowego procesu cywilnego" albo ustawodawca z innego powodu wykluczył kontrolę sądowo-administracyjną. Jakikolwiek jednak jest powód wykluczenia drogi sądowo-administracyjnej, ustawa winna to wykluczenie wyraźnie postanowić. W tych wypadkach należałoby się ograniczyć do kontroli parlamentarnej. Na to nie mogliśmy się zdecydować z przytoczonego wyżej powodu i dlatego dopuściliśmy w tych sprawach rekurs do Ministerstwa. Do tego grzechu wobec istoty samorządu należało się przyznać.

Ale jest jeszcze jedna kwestja, której nie dociągnęliśmy do końca. Jest to kwestja egzekucji orzeczeń organizacji samorządowej wydanych w tych sprawach, które jej zostały z dziedziny publicznej administracji ustawami przekazane. Nie potrzebowaliśmy się w naszym kodeksie tą kwestją zajmować, bośmy działalność organizacji samorządowej w naszej dziedzinie skonstruo-

wali w formie wniosków tej organizacji, wskutek czego na zewnątrz niema orzeczeń organizacji samorządowej, ale orzeczenie władzy państwowej, która je też egzekwuje. Ale wszędzie, gdzie ustawa wzgl. rozporządzenie nie skonstruowało w ten sposób działalności organizacji samorządowej i gdzie wskutek tego także na zewnątrz mamy do czynienia z orzeczeniami samorządowej organizacji, wszędzie tam należy pomyśleć o ich egzekucji.

IV. Wybory.

Art. 32.

Czynne prawo wyborcze mają ci rolnicy, bez różnicy płci, którzy je mają wedle ordynacji gminnej, a opłacają określone w art. 43 opłaty na rzecz samorządowej organizacji rolniczej.

Dzierżawcy i użytkowcy mają czynne prawo wyborcze, jeżeli z tytułu użytkowania względnie dzierżawy opłacają opłaty na rzecz s. o. r.

Można w kilku gminach mieć czynne prawo wyborcze, jeżeli w nich opłaca się opłaty na rzecz s. o. r.

Pełnomocnictwo do wykazania czynnego prawa wyborczego winno być widymowane przez wójta gminy.

Art. 33.

Bierne prawo wyborcze mają ci rolnicy, którym ono służy wedle ordynacji gminnej, a opłacają określone w art. 43 opłaty na rzecz samorządowej organizacji rolniczej.

Bez względu na powyższe kwalifikacje mają bierne prawo wyborcze zamieszkali w gminie nauczyciele zawodowych szkół rolniczych i lasowych, kierownicy i urzędnicy rolniczych i lasowych korporacj (stowarzyszeń, związków, towarzystw, syndykatów, kas, spółek rolniczych, z wyjątkiem urzędników samorządowej organizacji rolniczej), oficjaliści przedsiębiorstw rolnych w roz. K. A., kierownicy i urzędnicy przemysłów rolniczych i leśnych.

Art. 34.

Każda gmina wybiera trzech delegatów gminnych, po jednym z każdej z trzech grup, na które dzieli się posiadających czynne prawo wyborcze rolników.

Jeżeli gmina nie posiada trzechkrotnej minimalnej liczby potrzebnych wedle art. 38 do wyboru uprawnionych do głosowania członków, łączy się ją w jedno ciało z drugą względnie kilkoma sąsiedniemi dla przeprowadzenia wyborów. O złączeniu decyduje Województwo. Złączenie winno być podanem do wiadomości razem z ogłoszeniem list wyborców wedle art. 35.

Art. 35.

Rolników, mających czynne prawo wyborcze do samorządowej organizacji rolniczej, zestawia urząd skarbowy w każdej gminie wedle wysokości opłacanych przez nich na rzecz samorządowej organizacji opłat (przy pierw-

szych wyborach wedle wysokości podatku gruntowego względnie przemysłowego od przemysłów rolniczych) i dzieli na trzy grupy, od najwięcej opłacającego począwszy, wedle ilości głów.

Listy mają być wystawione w urzędzie skarbowym i w lokalu okręgowej samorządowej organizacji, z wyznaczeniem końcowego dnia terminu, w którym może wnieść reklamację przeciwko zamieszczeniu w liście.

Termin wynosić ma 14 dni od dnia wystawienia listy.

Reklamacje rozstrzyga Województwo w porozumieniu z Izbą skarbową.

Art. 36.

Wybory rozpisuje Województwo na wezwanie Ministra, a przeprowadza je w każdej gminie względnie w każdym związku gmin, złączonych wedle art. 34, zosobna, dla każdej grupy wyborców (art. 35) odrębnie, Starostwo: przez Komisje, w skład których wchodzą oprócz delegata Starostwa wójt względnie wójci głosujących gmin i trzech powołanych przez Starostwo wyborców.

Głosowanie odbywa się tajnie.

Art. 37.

Wyborcy każdej grupy zgłaszają przed wyborami kandydatów.

Zgłoszenie ma być podpisane przez 1/10 część uprawnionych do głosowania w danej grupie i zawierać oświadczenie kandydata, że wybór przyjmie.

Tylko na zgłoszonych w ten sposób kandydatów oddane głosy są ważne.

Art. 38.

Delegatem gminnym zostaje wybranym ten z pośród zgłoszonych kandydatów, który otrzymał największą ilość głosów, jednak najmniej określoną rozporządzeniem Ministra, wydanem w porozumieniu z Min. Spraw Wewn., ilość głosów. Rozporządzenie to oznacza ową ilość głosów niejednolicie dla całego Państwa, ale odpowiednio do różnej gęstości gospodarstw rolnych w różnych częściach Państwa.

Jeżeli żaden z zgłoszonych kandydatów nie otrzymał minimalnej ilości głosów, dana grupa w danej gminie wzgl. związku gmin (art. 34, cz. 2) nie będzie reprezentowaną przy wyborze delegatów powiatowych.

Art. 39.

Wybrani w sposób określony powyższemi artykułami delegaci gminni zbierają się w 14 dniach po swoim wyborze na wezwanie Starostwa w jego siedzibie i wybierają (delegaci gminni każdej grupy osobno) oznaczoną dla każdej grupy w rozporządzeniu Ministra... wydanem w porozumieniu z M. S. Wewn., ilość delegatów powiatowych. Głosowanie odbywa się tylko na zgłoszonych poprzednio kandydatów. W zgłoszeniu winno być oświadczenie kandydata, że wybór przyjmuje. Wybrani zostają na delegatów powiatowych ci, którzy otrzymają największą ilość głosów. Rozporządzenie, oznaczające

ilość mających się wybrać delegatów powiatowych, nie oznacza jej jednolicie dla całego Państwa, ale z uwzględnieniem gęstości gospodarstw rolniczych w poszczególnych częściach Państwa.

Protesty przeciwko temu wyborowi mogą być złączone z protestami przeciwko wyborowi delegatów gminnych. Wnieść je należy w ciągu dni 14 po dokonanym wyborze na ręce Województwa, które je przesyła okręgowej S. O. R. wraz z swoją opinją. Okr. S. O. R rozstrzyga je na podstawie referatu wybranej ad hoc na pierwszem posiedzeniu komisji.

Art. 40.

Kadencja delegatów powiatowych trwa pięć lat, licząc od dnia pierwszego zebrania delegatów powiatowych.

W tym samym czasie kończy się kadencja wszystkich innych organów S. O. R., urzędują jednak aż do ukonstytuowania następnych.

Art. 41.

W okręgach uznanych za narodowo mięszane zgłoszenia kandydata na delegata gminnego winno zawierać oznaczenie sekcji narodowej, do której kandydat ma w razie wyboru na delegata gminnego wybierać delegatów powiatowych.

W okręgach uznanych za narodowo mięszane wyborca bez względu na swą narodowość może głosować na każdego zgłoszonego kandydata bez względu na jego narodowość.

Wybrani w ten sposób delegaci gminni zbierają się osobno wedle sekcyj narodowych, do których mają wybrać delegatów powiatowych, i dokonywują wyboru wedle art. 39.

Uzasadnienie art. 32—41.

Projekt nie daje prawa wyborczego bezrolnym pracownikom rolniczym, uważając, że istota ich interesów nie musi być identyczną z interesami produkcji rolniczej. Natomiast dopuszcza do głosowania wszystkich rolników, opłacających opłaty na rzecz s. o. r. bez względu na wysokość tych opłat i na obszar posiadanego gruntu. Przewagę liczby modyfikuje do pewnego stopnia utworzenie trzech grup. W okręgach uznanych za narodowo mieszane nie przyjmuje projekt katastru narodowego dla wyborców, a kwestję narodowości przerzuca na kandydatów na delegatów gminnych. Unika się przez to złych stron katastru, wyborcom daje się swobodę w samookreślaniu swej narodowości, a zasadzie równouprawnienia czyni się zadość. Wynikają stąd jednak także pewne trudności, których projekt nie mógł przeoczyć. Przedstawmy sobie obraz wyborów w okręgach narodowo-mięszanych. W gminach, które są narodowo jednolite, sprawa nie rodzi trudności. Jeżeli jednak gmina jest pod względem narodowym mięszana, a wybory nie odbywają się na podstawie katastru narodowego, byłoby nieuzasadnionem przyznać takiej gminie trzech delegatów gminnych dla tego samego, że w gminie

tej znajdują się rolnicy innej narodowości choćby w bardzo znikomej liczbie. Łączenie gmin nie na tej zasadzie, że sąsiadują ze sobą, ale wedle kryterjum narodowościowego, ma w sobie pierwiastek sztuczności, a wybory są oczywiście trudniejsze technicznie do przeprowadzenia. Z tych powodów należało uznać za trafniejsze, że kandydat wtedy tylko będzie wybrany, jeżeli ma najwięcej głosów, ale także jeżeli ma pewną minimalną ilość głosów. Jeżeli jej nie uzyskał, to widocznie narodowość, do której należy, jest w danej gminie względnie związku gmin tak słabą, że nie może kompetować o reprezentację przy wyborach delegatów powiatowych. Zarzut, że taka mniejszość pozbawiona jest reprezentacji, nie da się odeprzeć, ale jest mojem zdaniem złem koniecznem, jeżeli nie chcemy pójść na tak zw. wykrawanie lub na wybory proporcjonalne. Zarzut jest jednak osłabiony tem, że także w okręgach, które nie są uznane za narodowo mięszane, obowiązuje postanowienie, iż kandydat musi mieć ową minimalną ilość głosów, aby być wybranym. Jeżeli jej nie osiągnie, to jest to dowód słabości zainteresowania ludności sprawami rolnictwa, w okręgach zaś narodowo-mięszanych jest to oprócz tego dowód bądź liczebnej słabości danej narodowości, bądź słabości poczucia narodowego. Na to nie poradzi żadna ustawa, chyba, że chce przejść nad temi „słabościami" do porządku dziennego, ale wówczas nie wiem, czy sama nie byłaby „słabością". Nie jest bowiem zdrową ustawa, która nie odpowiada, która nie liczy się z życiem.

Jaką jest owa minimalna ilość głosów, którą trzeba posiadać, aby być wybranym delegatem powiatowym? Nie da się ona oznaczyć jednakowo dla całego Państwa. W Małopolsce będzie wysoką, a na Kresach Wschodnich niską. Z konieczności należy więc tę sprawę zostawić rozporządzeniu Ministra. Przez owo postanowienie o minimalnej ilości głosów potrzebnej do tego, aby być wybranym delegatem gminnym, ale tylko w połączeniu z postanowieniem, że gmina wzgl. związek gmin, który tej minimalnej ilości nie wykazał, nie posiada delegata gminnego, zyskujemy jedyne, moim zdaniem, sprawiedliwe kryterjum rozdziału dochodów między sekcje narodowe. O tem pomówimy w następnym ustępie. Liczba delegatów powiatowych, których delegaci gminni mają wybrać, nie da się również oznaczyć jednakowo dla całego Państwa. I tutaj także należało rzecz pozostawić rozporządzeniu.

V. Finanse.

Art. 42.

Dochody samorządowej organizacji rolniczej pochodzą:

1) z opłat opłacanych przez wszystkich rolników,
2) z subwencyj,
3) z wynagrodzenia za świadczenia,
4) z dochodów z majątku i przedsiębiorstw, należących do S. O. R.

Art. 43.

Zebranie delegatów powiatowych uchwala dla swego okręgu corocznie na wniosek wydziału głównego opłaty na pokrycie kosztów w formie najwy-

żej 50 procentowych dodatków do podatku gruntowego i przemysłowego od przemysłów rolniczych, opłacanych przez rolników zamieszkałych w okręgu okręgowej samorządowej organizacji.

Uchwalenie wyższych dodatków i uchwalenie innych opłat wymaga zatwierdzenia Ministra...

Art. 44.

Z dochodów płynących z określonych w art. 43 opłat odsyła okręgowa S. O. R. 10% centralnej S. O. R.

Art. 45.

Rozdział subwencji między poszczególne okręgowe org. r. dokonywa centralna O. R., chyba że subwencja przeznaczoną była dla oznaczonej okręgowej O. R. lub dla oznaczonej sekcji narodowej.

Gdyby subwencja przeznaczona była dla kilku lub wszystkich sekcyj narodowych jednej narodowości, rozdziału między nie dokonywa również centralna S. O. R.

Art. 46.

W okręgach uznanych za narodowe mieszane opłaty określone w art. 43 cz. 1 uchwala dla całej O. S. O. R. Kolegjum Sekcji wspólnej na podstawie wniosku Wydziałów głównych obydwóch sekcyj narodowych.

Rozdziału płynących z tego źródła dochodów między sekcje narodowe dokonywa Kolegjum sekcji wspólnej wedle stosunku liczb delegatów gminnych, wybranych wedle art. 41 projektu.

Uzasadnienie art. 42—46.

Najtrudniejszą kwestją w tym ustępie jest kwestja rozdziału między sekcje narodowe dochodów płynących z opłat określonych w art. 43, cz. I. Gdyby istniał kataster narodowy, każda sekcja uchwalałaby swoje opłaty i sama je zużywała. Ponieważ nie opieramy konstrukcji s. o. r. na katastrze, musi istnieć wspólny organ uchwalający jednolite opłaty, a następnie rozdzielający płynące stąd dochody wedle jakiegoś kryterjum. Zasadzie, że każdej narodowości powinna być daną możność swobodnego, jak największego rozwoju gospodarczego, ale nie na koszt drugiej narodowości, odpowiada, mojem zdaniem, możliwie najlepiej kryterjum ilości delegatów gminnych. Ilość delegatów gminnych wykazuje siłę elementu narodowościowego w danym okręgu, wprawdzie nie co do majątku, ale co do liczby rolników danej narodowości, co do ich uświadomienia narodowego i co do zrozumienia interesu agrarnego. Wykazuje tę siłę dlatego, że ilość wybranych delegatów gminnych nie jest stała, bo tam, gdzie kandydat nie osiągnął przepisanej minimalnej ilości głosów, wybranego niema. Właśnie to ostatnie postanowienie sprawia, że ilość delegatów może być sprawdzeniem owej siły, o której mówiliśmy.

Usprawiedliwić teraz należy niejednolitość organów uchwalających opłaty. W okręgach uznanych za narodowo mięszane uchwala je Kolegjum Sekcji wspólnej, gdzieindziej zebranie delegatów powiatowych, a więc organ o podstawie bardzej demokratycznej. Nie wydaje nam się, aby się mogło znaleźć inne wyjście. Jest ono w każdym razie konsekwentniejsze, niż gdyby w razie konfliktu sprawę miał rozstrzygnąć rząd.

VI. Nadzór państwowy.

Art. 47.

Minister R. i R. R. może na wniosek prezesa państwowej władzy agrarnej I instancji rozwiązać samorządową organizację rolniczą, spowodować rozpisanie nowych wyborów dla jej okręgu i aż do ukonstytuowania się nowej s. o. r. ustanowić Komisarza rządowego, jeżeli

1) organy s. o. r. nie wykonywują oddanych im spraw z dziedziny publicznej administracji w terminach określonych ustawą, w sprawach zaś, dla których załatwienia nie jest w ustawie oznaczony termin, zalegają z załatwieniem w sposób przynoszący szkodę;

2) jeżeli rozwijają działalność, do której ustawami nie są powołane;

3) jeżeli z corocznych zamknięć rachunkowych wynika, że zawiadywanie finansami nie odpowiada racjonalnej gospodarce.

W razie rozwiązania O. S. R. nowe wybory w danym okręgu mają być rozpisane w ciągu sześciu tygodni po rozwiązaniu.

Art. 48.

Rada Ministrów może na wniosek Ministra R. i R. R. rozwiązać z przyczyn podanych w art. 47 centralną s. o. r. i ustanowić aż do ukonstytuowania się nowej komisarza rządowego.

W razie rozwiązania c. s. o. r., rząd ma spowodować wybór nowej c. s. o. r. przez o. s. o. r. w ciągu czterech tygodni po rozwiązaniu.

Do art. 47—48.

Ustawa powinna przewidzieć wszystkie ewentualności. Nie może przeto pominąć przypadku, gdy samorządowa organizacja rolnicza spełnia nienależycie swoje zadanie. Są one, jak to tylokrotnie już mówiliśmy, dwojakiego rodzaju: jedne mogą być spełniane także przez dobrowolne organizacje, drugie są natury publiczno-prawnej. Skutki niewykonywania pierwszych mogą być, z wyjątkiem zawiadywania finansami, rozegrane na terenie, że się tak wyrazimy, parlamentarnym, np. uchwalenie votum nieufności przez zebranie delegatów powiatowych może spowodować ustąpienie wydziału głównego i t. p. Ustawa nie potrzebuje się niemi zajmować. Inaczej jest z zadaniami drugiego rodzaju, a także z sprawą zawiadywania finansami. Tutaj państwo nie może neutralnie się zachowywać. Przedewszystkiem należy sobie

uprzytomnić, że s. o. r. może albo zadań swych wogóle nie wykonywać, albo też wykonywa je w sposób sprzeczny z ustawami lub z interesami organizacji. Przeciwko biernemu oporowi s. o. r. musi być znaleziony środek zapobiegający zatamowaniu odnośnych agend. Jest nim oznaczenie wszędzie, gdzie to tylko możliwe, terminu, w którym s. o. r. ma spełnić swoją funkcję, a po upływie którego władza państwowa sama spełni ową funkcję. Wszędzie np. tam, gdzie s. o. r. ma przedłożyć wniosek państwowej władzy, orzeknie ta ostatnia bez wniosku, jeżeli nie wpłynął w terminie oznaczonym ustawą. Środek ten jednak sprowadza załatwienie spraw na niewłaściwe drogi i powinien być stosowany tylko wyjątkowo. Konieczność powtarzania go zmusza do rozwiązania s. o. r. i rozpisania nowych wyborów. Zjawia się wówczas problemat załatwiania spraw w okresie przejściowym między rozwiązaniem a ukonstytuowaniem nowej organizacji. I tutaj zamianowanie komisarza rządowego jest środkiem zgoła niewystarczającym i powinno też być stosowane przez jak najkrótszy czas. Nasuwa się także myśl osobistej odpowiedzialności członków organów uprawiających bierny opór. Wymaga to osobnej ustawy, normującej założenie, rozciągłość i skutki biernego oporu. Sądzę, że do takiej ustawy musiałoby przyjść, gdyby choroba miała się rozszerzać. Rząd ma prawo przeglądać corocznie sprawozdania z działalności i coroczne zamknięcie rachunków. Gdyby z pierwszych po przeprowadzeniu dochodzeń, okazało się, że dziedzina administracji publicznej (poza stawianiem wniosków do władz państwowych, o czem dopiero co mówiliśmy) jest w wykonywaniu przez s. o. r. zaniedbywaną, musiałoby nastąpić rozwiązanie z tymczasowem ustanowieniem komisarza. Takie samo następstwo miałaby niewłaściwa gospodarka finansowa s. o. r. Jasną jest również rzeczą, że s. o. r. nie mogłaby się ostać, gdyby pod pozorem działalności gospodarczej, administracyjnej uprawiała np. działalność polityczną lub przemieniała się wolniej lub szybciej w przedsiębiorstwo obliczone wyłącznie na zysk.

Rozstrzygnąć jeszcze należy kwestję, czy w samej działalności, a więc w posiedzeniach, dopuścić do udziału rząd tudzież czy dać rządowi prawo zawieszania uchwał. Przeciwko temu ostatniemu projekt oświadcza się stanowczo, unormował bowiem kontrolę przez system środków prawnych i stworzenie sądów administracyjnych — może nawet zadaleko. Co do obecności delegata rządu na zebraniach i posiedzeniach — to projekt w pewnych przypadkach proponuje ten środek. Jeszcze jedna uwaga.

W łonie samorządowej organizacji mogą się rozgrywać procesy społeczne i narodowe poważnej miary. Mogą się tworzyć koalicje niebezpieczne dla państwa jako całości. Im większy wpływ sobie zdobędą, — a powinny go zdobyć, — tem większe jest to niebezpieczeństwo. Niech to wytłomaczy tę troskliwość, z jaką budowaliśmy system załatwiania spraw i system środków prawnych. Zgodnie z naszem przekonaniem, że w administracji nie ustawa ale kontrola jest wszystkiem, przesyciliśmy tym pierwastkiem kontroli wszystko, co jest jej dostępne. Ale kontrola po obu stronach! Społeczeństwo ma kontrolować rząd, ale rząd nie może obojętnie patrzeć, jak w łonie instytucyj, mających nieść spokój, jako konieczny warunek pracy, rozpoczyna się

wrzenie, czekające tylko na jakiś silniejszy wypadek, aby lawę wyrzucić na powierzchnię. Dlatego nie należy uważać za frazes, gdy projekt w art. 48 uznaje za powód rozwiązania „rozwijanie przez o. s. o. r. działalności, do której ustawami nie jest powołaną".

Zastanowić nam się jeszcze należy, jaki stosunek zachodzi pomiędzy projektowaną wyżej, samorządową organizacją rolniczą a izbami rolniczemi, wprowadzonemi przez rozporządzenie Prezydenta Rzp. z dnia 22. 3. 1928, poz. 385 Dz. U. P.

Różnica między niemi jest zasadnicza. Jakkolwiek izba rolnicza uznaną została przez zacytowane rozp. Prez. Rzp. za „jednostkę samorządu gospodarczego" (art. 5), to jednak nie wykonywa ona samorządu w tem znaczeniu, w jakiem my go rozumiemy. Przypominamy, że samorząd rozumiemy wykonywanie administracji publicznej, niezawiśle od Rządu. Zakres działania izb rolniczych, unormowany w art. 8—15, nie obejmuje zadań administracji publicznej, a tylko tę działalność, którą wykonywać mogą także dobrowolne zrzeszenia rolników. Gdyby izby rolnicze wykonywały administrację publiczną, musiałby zostać unormowanym system środków prawnych od orzeczeń tych izb. Najlepszym dowodem, że izby rolnicze nie wykonywują administracji publicznej, jest to, że całe rozp. Prez. Rzp. z 22. 3. 1928 r. nie zawiera nigdzie żadnych postanowień, ani o środkach prawnych, w ścisłem tego słowa znaczeniu, ani o zaskarżeniu do sądów administracyjnych. Rozp. Prez. nie mówi o tem, bo izby rolnicze nie „orzekają", a nie orzekają, bo nie wykonywują administracji publicznej.

Przypatrzmy się zakresowi działania izb rolniczych. Ani jeden punkt nie zawiera takich agend, którychby nie mogło wykonywać każde dobrowolne stowarzyszenie rolników. Samorząd cechuje „samodzielność" wówczas tylko, jeżeli odnośny organ wykonywuje administrację publiczną, wówczas bowiem tylko „samodzielność" jest decydującem kryterjum. Rozp. Prezyd. określa pewne agendy, jako „samodzielne", w przeciwstawieniu do przedstawicielstwa i do czynności powierzonych izbom ustawami i rozporządzeniami (art. 8, l. a. i b. c.), ale ani przedstawicielstwo, ani wykonywanie czynności powierzonych izbom przez rozporządzenia nie jest wykonywaniem administracji publicznej, jeżeli jest tak pojęte, jak to czyni rozp. Prez. z 22. 3. Byłoby wykonywaniem administracji publicznej, gdyby było obowiązkiem izb rolniczych, a byłoby obowiązkiem wówczas, gdyby w razie nie wykonania ustanowioną była w rozporządzeniu jakaś sankcja prawna. Nie są też te czynności wykonywaniem administracji publicznej dlatego, że władze rządowe mogą, ale nie muszą zwracać się do izb rolniczych z wezwaniem o wykonanie odnośnych czynności. Rozporządzenie Prez. Rzp. wychodzi z punktu widzenia „praw" izb rolniczych, jak to jest zupełnie trafnem, gdy się ma na myśli dobrowolną działalność. Gdyby jednak rozporządzenie Prez. Rzp. miało na myśli administrację publiczną, bo punktem wyjścia byłby „obowiązek" i to tak izb rolniczych, jak władz rządowych. Nie powinno nas łudzić takie n. p. postanowienie, jak zawarte w art. 10. Nie oto idzie, żeby władze

rządowe miały obowiązek przesyłania izbom rolniczym projektów ustaw, ale idzie o to, aby z jednej strony izby rolnicze „musiały" wydać opinję, a z drugiej strony, aby władze rządowe nie mogły bez takiej opinji wnieść projektu pod obrady ustawodawcze. Nie powinno też nas łudzić to, co rozporządzenie Prez. Rzp. z 22. 3. mówi o „współdziałaniu izb rolniczych z władzami rządowemi i samorządowemi (art. 8, l. c, art. 12, art. 13, art. 14, art. 15). Wszędzie tam izby rolnicze występują jako organy władz rządowych względnie samorządowych, a więc same nie wykonywują samorządu.

Na owocność działania izb rolniczych zapatruję się pesymistycznie. Wprowadzają one tylko jeden element nowy, polegający na tem, że są zrzeszeniami przymusowemi. Ale ta przymusowość sama jedna nie wleje im krwi i nie jest w stanie zagwarantować ich żywotności. Wszędzie tam, gdzie braknie chętnego i zdatnego materjału ludzkiego, zmarnieją. Natomiast inne przedstawiają się szanse, jeżeli owa przymusowość nie oznacza tylko tego, że każdy rolnik musi należeć do izby rolniczej, ale oznaczałaby, że izba rolnicza „musi" wykonywać pewne czynności, a musiałaby wówczas, gdyby te czynności należały do dziedziny administracji publicznej. Tego zaś właśnie nie znajdujemy w rozp. Prez. Rzp. z 22. 3.

Ale wszystko to moglibyśmy ostatecznie przeboleć, gdyby rozp. Prezydenta dawało izbom rolniczym jakiś głos w sprawie reformy rolnej. Tej eliminacji spraw reformy rolnej z zakresu działania izb rolniczych nie możemy poprostu zrozumieć. Zawodowa organizacja rolników nie dopuszczona do tego głosu jest w podstawach swoich, w swojej istocie, czemś niezupełnem, a raczej czemś dotkniętem przez kalectwo, niepozwalające na normalny rozwój.

Z tych wszystkich powodów projekt kodeksu agrarnego oświadcza się przeciwko izbom rolniczym, takim, jak je wprowadza rozp. Prez. Rzp. z dn. 22. 3. 1928, i zaleca gorąco przyjęcie zawodowej organizacji rolniczej w tej formie i treści, jak je wyżej sformułował.

To nasze zasadnicze negatywne stanowisko wobec izb rolniczych zwalnia nas od krytyki poszczególnych postanowień rozp. Prez. Rzp. z dnia 22. 3. 1928. Nie możemy jednak pominąć, że rozporządzenie nie liczy się zupełnie z faktem, iż Konstytucja przyznaje samorząd gospodarczy mniejszościom narodowym. Ignoruje mniejszości narodowe, a peremptoryczne postanowienie zawarte w ust. 3, art. 5, że językiem urzędowym izby jest język polski, daje dużo do myślenia. Nie sądzimy, aby ta polityka chowania głowy pod skrzydła była dobrą. Nie potrafimy sobie wyobrazić, jak izba rolnicza może przy takiej strukturze, jaką jej daje rozp. Prez. z dnia 22. 3. 1928 pracować w okręgach mieszanych spokojnie i produktywnie. Jest to jeden więcej brak nie pomnażający sympatji dla Izb Rolniczych wedle rozp. Prez. z dnia 22. 3. 1928.

Rozdział V.
ORGANY KONTROLUJĄCE.

Oddział pierwszy.
SEJM.

Art. 54.

Państwowym organem kontrolującym Rząd jest Sejm.

Jako taki, uchwala Sejm ogólne normy prawne, preliminarz dochodów i rozchodów, system monetarny, zaciąganie pożyczek, udzielanie finansowej gwarancji państwowej, pozbywanie, zamianę i obciążenie nieruchomego majątku państwowego, liczebny stan wojska i coroczny pobór rekruta, tudzież zatwierdza zamknięcia rachunkowe.

Sejm uchwala wypowiedzenie wojny wedle art. 16 i zatwierdza umowy międzynarodowe wedle art. 14.

Sejm może wypowiadać swoje zdanie o sytuacji państwowej i wyrażać życzenia.

Sejm może ustanawiać komisje dla zbadania oznaczonych w uchwale spraw administracji państwowej, a sądy i urzędy państwowe obowiązane są na żądanie przedłożyć im odnośne akta. Postępowanie w tych komisjach określi regulamin. Taki sam obowiązek przedkładania aktów mają sądy i urzędy państwowe na żądanie Sądu Marszałkowskiego, jeżeli taki sąd jest w regulaminie przewidziany.

Ad art. 54.

Istota parlamentu jest zaciemnioną wskutek teoryj, któremi starano się go uzasadnić, a które miały w gruncie rzeczy cel polityczny pewnych tylko warstw i stawiane były, jako argument w walce między autokracją a demokracją. Wychodząc z założenia, że źródłem władzy jest lud, a ten jest reprezentowany przez wybranych przez siebie posłów, uważano parlament za lud, a w konsekwencji za Państwo. Ztąd dążenie parlamentu do rządzenia. Teorja ta skła-

da się z fikcyj, a prawniczo nie dała się i nie da się konsekwentnie przeprowadzić.

Zajmujemy inne stanowisko. Jesteśmy zdania, że w ustawie niema miejsca na teorje, że ustawa zawierać powinna tylko normy. Wystrzegamy się też wszelkich teoryj i pilnie kontrolujemy się, by myślenie, w którem wychowaliśmy się i które dotychczas jest panującem, nie odbiło się w formowaniu proponowanych przez nas postanowień.

Państwo jest porządkiem prawnym, ujętym jako całość. Aby ten porządek był urzeczywistnionym, potrzeba odpowiednich narzędzi czyli, jak zapożyczając się z biologji mówimy, potrzeba organów.

Takiemi organami urzeczywistniającemi porządek prawny są z jednej strony Prezydent Rzeczypospolitej działający przez Rząd z drugiej zaś strony Parlament, który ten Rząd kontroluje. Różnica między temi organami jest ta, że Prezydentowi służy władza używania środków przymusowych, a Parlament władzy takiej nie ma.

Ze stanowiska tego wypływa cały szereg konsekwencyj, pozwalających nam ocenić, jak te sprawy były zaciemnione przez teorję.

1) Prez. Rzp. nie jest reprezentantem ludu, a jest organem urzeczywistniającym porządek prawny. Nie jest także reprezentantem ludu Parlament, a jest organem kontrolującym Rząd. Fakt, że Prez. Rzp. wybiera bezpośrednio lub pośrednio lud, że posłów wybiera lud, nie czyni ich reprezentantami, zastępcami, pełnomocnikami ludu. To myślenie odbija się w tem, że się mówi o „mandacie", o ludzie, jako „mandatarjuszu". Ale zdrowy sens wybił się w tem, że posłom zabronionem jest przyjmować instrukcyj od wyborców. Fakt, że powołanie kogoś na Prezydenta, że desygnowanie kogoś na posła odbywa się w drodze wyboru, jest tylko sposobem, którym się pewne osoby przeznacza na pewne stanowiska. Wystarczy porównać pięcioprzymiotnikowe prawo głosowania z tym systemem, w którym desygnacja na członków parlamentu odbywa się w faszystowskiej Italji, aby się przekonać, że tu nie idzie o mandat, ale że jest to tylko sposób przeznaczania osób na pewne stanowiska.

2) Parlament nie ma władzy, bo nie może używać środków przymusowych. Możemy mówić o władzy parlamentu z punktu widzenia psychologicznego, moralnego, socjologicznego, ale z punktu widzenia prawniczego musimy mu jej odmówić. Władza, jako władza używania środków przymusowych, jest jedną i musi być jedną,

gdyż inaczej powstałby chaos. Na przekór teorji o potrójnej władzy zdrowy sens odróżnia władzę „wykonawczą" od dwóch innych, a więc tym dwom innym nie przyznaje środków do wykonania. Zdrowy sens zwraca się także z krytyką usiłowań wkraczania tych dwóch innych „władz" w dziedzinę władzy wykonawczej.

3) Czem jest kontrola i jak się ona prawniczo da wyrazić? Uporać się przedewszystkiem musimy z odróżnieniem kontroli politycznej od kontroli prawnej. Kontrola tak zwana polityczna nie da się prawniczo ująć właśnie dlatego, że jest polityczną. Prawniczo kontrola może polegać tylko na stwierdzeniu, że ktoś trzymał się ustaw lub je naruszył. Wówczas jednak będzie to kontrola, którą trafnie nazywamy prawną. Jeżeli więc n. p. jakaś konstytucja postanawia, że Parlament może Rząd lub poszczególnych Ministrów odwołać (nie przez wyrok sądowy), to nie jest to akt kontroli, ale akt rządzenia, rządzenie zaś nie należy do Parlamentu. Z tego powodu uważam, że konstytucja, która jest ustawą, a więc zawierać może tylko normy prawne, niepowinna zajmować się kontrolą polityczną, a tylko kontrolą prawną.

4) Starajmy się jednak uniknąć nieporozumień. Mówimy, że kontrola polityczna nie da się prawniczo wyrazić i że dlatego niema dla niej miejsca w konstytucji. Byłoby jednak zamykaniem oczu na rzeczywistość, gdybyśmy chcieli powiedzieć, że Parlament nie kieruje się polityką. Na wyrażenie jednak tej swojej politycznej działalności i jej kierunku znajduje tylko pośredni sposób, a mianowicie przez odmówienie żądaniom, przez odrzucenie przedłożeń Rządu lub poszczególnych Ministrów. Taki Rząd względnie taki Minister, wobec którego Parlament zajmuje stanowisko negatywne, nie da się utrzymać. Prawnik jednak tyle tylko może zrobić, że jasno i szczerze wyzna swoją niemoc, przez żadną bowiem normę nie może sprawić, by posłowie kierowali się względami rzeczowemi i interesem Państwa, a nie względami zdobycia dla siebie władzy lub innych dóbr. Prawnik może tylko powiedzieć, że taki a taki czyn jest przestępstwem i że pociągnie za sobą taką a taką karę, ale nie może sprawić przez swoje własne środki, bezpośrednio, by ludzie tego czynu nie popełniali. Jeżeli się mówi, że normy prawne są także środkiem wychowawczym, to jest to trafne spostrzeżenie, ale ono z prawnika nie czyni wychowawcy tak, jak drukarz, który drukuje

książki, nie jest wychowawcą. Dostarczają oni tylko środków, któremi kto inny operuje.

5) Nie mówimy przeto o różnych władzach, bo władza jest jedna, a mówimy tylko o różnych organach urzeczywistniających porządek prawny. Organy te stanowią także jedność, bo schodzą się, zlewają się, stykają się harmonijnie w porządku prawnym, który mają urzeczywistniać, a który jest jednością. Aby ten porządek prawny był jednak urzeczywistnionym, okazała się potrzeba w rozwoju historycznym, aby ci, którzy go urzeczywistniają, byli kontrolowani. Takim właśnie kontrolującym organem jest parlament, ale kontrolującymi organami są także i sądy. Jakaż jest między temi organami różnica? Sądy publiczno-prawne kontrolują normy indywidualne, wydane przez Rząd (orzeczenia, zarządzenia etc.), mają więc do czynienia z już dokonanemi aktami (o sądach cywilnych będziemy mówić później). Natomiast główne, istotne zadanie parlamentu polega na czem innem. Tworzy on kryterja, wedle których ma wykonywać kontrolę. Obawiam się, że określenie legislatywy z tego punktu widzenia nie będzie łatwo zrozumianem. A jednak uchwalanie przez parlament, że na taki a taki cel ma być wypłaconą taka a taka suma, że taki a taki grunt państwowy ma być sprzedany, że w tym a w tym roku ma być pobranych do wojska tyle a tyle rekrutów i t. d. nie jest ustanawianiem normy ogólnej, a przecież jest esencją parlamentaryzmu, jest zaś nią, bo jest właśnie kontrolą. Kto te sprawy przemyśli, ten nie będzie miał wątpliwości, że zadanie parlamentu jest zadaniem kontrolującem i że tak zwane ustawodawstwo nie jest niczem innem, jak właśnie istotną częścią tej kontroli, t. j. ustanawianiem kryterjów, wedle których ta kontrola ma być wykonywaną.

6) Byłoby niezrozumieniem zasadniczej myśli rozwiniętej wyżej, gdyby ktoś „porządek prawny" ograniczał do zadań żandarma. Oznacza on, że Państwo używa przymusu, aby, ilekroć zajdzie sytyacja X, pociągnęła za sobą sytuację Y. Na tem polega prawo, na tej stałości czyli właśnie na porządku. Ale te sytuacje mogą mieć najróżniejszą treść: ekonomiczną, kulturalną, socjalną itd. Treść ta jest jednak zmienną, a konstytucja ma być wieczną. Zmienne są także poglądy na pochodzenie państwa i władzy, na ich usprawiedliwienie ich cel. Ale nie tylko są zmienne. Nie dadzą się ująć w normę prawną, a jeżeli się je tam zamieszcza, to z ustawy czyni się

polityczne propagandowe pismo. Od poglądu na świat zależy, w czem ktoś widzi cel ludzkości, a wśród niego cel państwa. Ale odpowiedzi na to pytanie szukać należy w religji, filozofji, socjologji. Ustawa nie jest miejscem na tę odpowiedź. Lenin, przyjmując hipotezę postępu, pragnął osiągnąć raj na ziemi przez zabicie w człowieku duszy i uczynienie z niego automatu. Środkiem do tego jest metoda „przyzwyczajania" zapomocą przymusu. Religja chrześcijańska uczy, że człowiek winien się odrodzić przez miłość. Jak te poglądy na świat mają wejść w ustawę? Dlatego jest wprost paradoksalnem, gdy z jednej strony przysięgamy na konstytucję, a z drugiej widzimy, że mieści ona w sobie na czele twierdzenie, które ludzie myślący krytycznie muszą uważać za fikcję, a więc za sztuczny myślowy środek, używany do osiągnięcia pewnych (politycznych) rezultatów, ale tylko za sztuczny środek. Czyni się wówczas z fikcji dogmat, w który należy wierzyć, a z ustawy czyni się wyznanie wiary. Jest to ten sam błąd, który popełniła Francja, wprowadzając moralność cywilną i czyniąc z niej kodeks, jak gdyby mogła istnieć moralność bez religji. Bez religji nie może być niemoralnym tylko automat, jak to konsekwentnie rozumiał Lenin, ale nie rozumiał, że automat nie może być także i moralnym i dlatego — znowu konsekwentnie — usunął religję z życia ludzkiego.

Tego, cośmy wyżej powiedzieli, nie należy mięszać z faktem, że samym przymusem nie da się utrzymać państwo. Trzyma się ono przez coś — nazwijmy to poczuciem państwowem obywateli — czego znowu ustawa nie potrafi wyrazić prawniczo. Ustawodawca może tylko tworzyć urządzenia, które budzić mogą to poczucie, a jakeśmy powiedzieli, tworzy tylko środki pedagogiczne, ale sam pedagogiem nie jest, jak fabrykant instrumentów muzycznych nie staje się przez to muzykantem.

7) Zbadajmy teraz, czy projektowany przez nas art. 54 odpowiada powyżej nakreślonemu przez nas stanowisku.

a) Nie mówimy a „władzy ustawodawczej", ale o kontroli Rządu.

b) Sejm nie jest wogóle władzą, ale jest organem i to organem państwowym.

c) Zakres działania Sejmu obejmuje tylko uchwalanie, właśnie dlatego, że Sejmowi nie służy władza.

d) Wśród uchwał Sejmu najpoważniejsze z pewnością miejsce

zajmuje uchwalanie norm ogólnych (ustawodawstwo), ale to nie wyczerpuje jego zakresu i dlatego należało wymienić szczegółowo uchwały, tyczące się innych przedmiotów, nie dających się ująć w normy ogólne. W porównaniu z dotychczasową konstytucją nie wymienia art. 54 projektu nałożenia podatków i opłat publicznych, ustanowienia ceł i monopolów, wszystkie te sprawy bowiem podpadają pod uchwalanie norm prawnych ogólnych. O wypowiedzeniu wojny i zatwierdzeniu umów międzynarodowych była już mowa w art. .....

Na tej materji widać, jak niewłaściwą rzeczą jest mówić o Sejmie, jako o władzy tylko ustawodawczej, jak to czyni dotychczasowa konstytucja. Uchwalanie preliminarza, zaciąganie pożyczki etc. należą do „władzy" wykonawczej. Natomiast ujęcie uchwał Sejmu przez pojęcie „kontroli" chroni od tej niewłaściwości. Inna rzecz, że dzieje się to w formie ustawy, to j. w formie zgodnej uchwały dwóch Izb z podpisem Prezydenta Rzp. etc. Ta forma jednak nie czyni tych kwestyj ogólnemi normami prawnemi, a tylko ustanawianie takich norm jest „ustawodawstwem"; konstytucja Rzp. Austr. z 1 października 1920 r. nie popełnia tego błędu. W drugim rozdziale zatytułowanym „Ustawodawstwo związku" mówi w osobnym poddziale zatytułowanym „współdziałanie rady narodowej i związkowej w egzekutywie związku" o zatwierdzeniu umów międzynarodowych, budżecie etc., a więc wyodrębnia tego rodzaju sprawy z pośród tych, które uważa za istotne ustawodawstwo.

e) Wypowiadanie zdań o sytuacji i wyrażanie życzeń następuje w formie uchwały (adres, deklaracja, rezolucja) i jest skierowane do ludności lub Rządu. W żadnym razie nie obowiązuje. Jeżeli jest zwrócone do Rządu, to trzeba dodać, że Rządu nie obowiązuje prawnie — natomiast ma znaczenie polityczne i dlatego parlamenty używają tego środka.

f) Tworzenie komisyj śledczych wedle ostatniego ustępu jest bardzo poważnym środkiem kontroli i dlatego odnośne postępowanie winno być troskliwie unormowane w regulaminie. W konstytucji zamieszczonem być winno tylko postanowienie o obowiązku urzędów i sądów przedkładania aktów na żądanie. Uchwała tworząca komisje winna oznaczać przedmiot dochodzeń, aby komisja nie przemieniła się w jakiś stały trybunał. Obowiązek przedkładania aktów należało rozszerzyć także i dla spraw sądu marszałkowskie-

go, jeżeli regulamin taki sąd przewiduje. Przesłuchiwanie świadków i zbieranie innych dowodów może być unormowane zwykłą ustawą (regulamin) i nie potrzebuje oparcia o konstytucję.

Art. 46.

Sejm składa się z dwóch prawnie równorzędnych Izb: z Izby Poselskiej i z Senatu.

Siedzibą Sejmu jest Warszawa, z poważnych przyczyn jednak może Prezydent Rz. zwołać Sejm do innego miejsca.

Ad art. 46.

Zmiana siedziby Sejmu musiałaby być przeprowadzona w tej drodze, w jakiej przeprowadza się zmianę Konstytucji. W razie n. p. niepokojów w stolicy, mogłoby uchwalenie takiej zmiany być niemożliwem lub niebezpiecznem, jak wogóle w takich warunkach wszelkie obrady Sejmu. Należało to przewidzieć i stąd powstało postanowienie zawarte w ust. 2 powyższych artykułów.

Uzasadnienie Senatu tkwi w państwach, w których Izba Poselska pochodzi z powszechnego etc. prawa głosowania, w tem, że w ten sposób przychodzą do głosu sfery (nie stronnictwa polityczne, ale inne związki i indywidualności), któreby zazwyczaj od współdziałania były wykluczone. Wybory do Izby Poselskiej odbywają się, jak praktyka wszystkich państw wykazuje, na platformie ogólnych, dla mas dostępnych haseł. Sukces mają też przeważnie w tych wyborach nie fachowcy i nie ludzie krytycznie myślący, ale ci, którzy mają talent poruszania i pobudzania mas.

Jeżeli na uzasadnienie Senatu będziemy patrzeć z tego punktu widzenia, to wybór Senatu na tej samej podstawie, na której następuje wybór Izby Poselskiej, niema sensu, bo rezultatu innego nie wyda. Osłabienie powszechnego etc. prawa głosowania np. przez wyższe granice wieku w prawie wyborczem, czynnem i biernem, nie zmienia również sytuacji w znaczniejszym stopniu na lepsze.

Ale powyższe uzasadnienie Senatu nie dopuszcza także innego ustroju, jak równorzędność obu Izb. Upośledzenie Senatu jak np. w polskiej Konstytucji, nie pozwala osiągnąć celu, jaki ma Senat, bo nie dopuszcza jego członków do współdziałania, ale im wyznacza rolę, którą trudno nawet określić.

Politycznie wyzyskiwano Senat do dalszego podziału władzy. Ze stanowiska monarchji konstytucyjnej uważano teorję podziału

za argument zatrzymania dla Monarchy władzy wykonawczej, a odstąpienie „ludowi" tylko władzy ustawodawczej (gdy już wogóle coś trzeba było ustąpić). Sądzono, że przez podział Izby ustawodawczej na dwie części, z których jedna składała się tylko z tak zw. podpór tronu, ta odstąpiona ludowi władza stanie się jeszcze mniejsza. Motywacja ta traci jednak grunt pod nogami, jeżeli parlamentu nie uważa się za władzę, ale za organ państwowy kontrolujący i jeżeli władzy nie uważa się za jakąś substancję, ale za ciągły ruch, za pojęcie dynamiczne, które jest zrozumiałe tylko wówczas, jeżeli się ją potrafi ująć myślowo, jako całość i jedność.

Potrzeba wprowadzenia do parlamentu sił fachowych, doświadczonych, umysłów wyższych, jest tak odczuwaną, że dzisiaj zrównanie obu izb i bardziej celowe obmyślenie składu Senatu jest coraz szerzej rozumianym postulatem reformy Konstytucji.

Art. 55.

Izba poselska składa się z posłów wybranych przez obywateli na zasadzie powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego prawa głosowania.

Wyborcą jest obywatel polski bez różnicy płci, który ukończył przed 1 stycznia roku, w którym odbywają się wybory, 21 rok życia, jest własnowolny, nie został z powodu skazania za określone w ordynacji wyborczej przestępstwa pozbawionym prawa wyborczego i ma w okręgu wyborczym stałe zamieszkanie. Wojskowi w służbie czynnej nie mają prawa głosowania.

Wybranym może być obywatel, mający czynne prawo wyborcze, który przekroczył 30 rok życia. Wojskowi w czynnej służbie mogą być wybrani.

Przez stałe miejsce zamieszkania rozumieć należy miejsce zarobkowania lub miejsce pobytu przynajmniej od trzech miesięcy przed dniem ogłoszenia dnia wyborów.

Ad art. 55.

Projekt wprowadza tę zmianę, że odrzuca proporcjonalność, a to z następujących powodów.

Demokracja polega na zasadzie większości. Usunięcie tej zasady jest negacją demokracji. Proporcjonalność zrywa z zasadą większości, a wskutek tego jest instytucją antidemokratyczną. Jeżeli przeto

demokraci, którzy uważają, że wybór Prezydenta Rzp. odbyć się może tylko wedle zasady większości, że każda ustawa w parlamencie może przyjść do skutku tylko większością, i to urządzenie uważają za sprawiedliwe i jedynie możliwe, jeżeli więc ci demokraci uważają wybór posłów wedle zasady większości za niesprawiedliwy i dlatego domagają się proporcjonalności, to w tej niekonsekwencji tkwi nie trudna do odgadnięcia zagadka. Inaczej nie uzyskaliby mandatów, a ta obawa czyni ich wrażliwymi na niesprawiedliwość, którą gdzieindziej ze spokojem znoszą. Niechętnie słuchają, gdy się podnosi, że tą drogą, t. j. z okazji obrony proporcjonalności wychodzi na jaw bezzasadność zasady większości, będącej istotą demokracji. Dopóki nie zostanie wynaleziony inny sposób uchwalania ustaw w parlamencie, jak przez zasadę większości, dopóty nie można od prawdziwych demokratów wymagać, aby niekonsekwencję, tkwiącą w proporcjonalności, znosili.

Co więcej! Niema instytucji bardziej piętnowanej przez stronnictwa demokratyczne, niż kurjalność. Tymczasem proporcjonalność jest zaprowadzeniem kurjalności, a tylko kryterjum przynależności do kurji nie polega na majątku, podatku etc., ale na przynależności do stronnictwa politycznego. Stronnictwa polityczne stają się kurjami. Gdyby indywidualiści, racjonaliści, wyznawcy volonté générale, którzy są twórcami nowożytnej demokracji, powstali z grobu, położyliby się do niego napowrót, zobaczywszy, co wnukowie zrobili z ich atomistyczną demokracją. Kurje są jej charakterystycznem zaprzeczeniem. Sprawa staje się tem bardziej interesującą, że i konserwatywne stronnictwa nie chcą się przyznać i zaakceptować takiej kurjalności. Kryterjum jej, przynależność partyjna, jest najszkodliwszą ze wszystkich, dających się pomyśleć kryterjów kurjalności.

To, cośmy dotychczas powiedzieli, powiedzianem zostało w obronie czystości teorji demokracji. Do czystości takiej nie przywiązują stronnictwa polityczne wagi. Idzie o mandaty, nie o teorje. Przytoczmy więc teraz argumenty praktyczne. W razie proporcjonalności wyborca nie głosuje na znanego mu, mającego jego zaufanie kandydata, ale głosuje nawet nie na stronnictwo polityczne — bo stronnictwa te n. p. u nas nie są ustalone — ale na przywódcę. Tak się też dzieje zwykle: na listach czołowe miejsce zajmuje w szeregu okręgów przywódca lub osobistość znana i szanowana, ale nie ma-

jąca w razie wyboru zamiaru zatrzymania mandatu, po nich zaś idą nieznani wyborcom kandydaci, wyznaczeni przez centralny zarząd stronnictwa. Jestto więc w rzeczywistości nie wybór dokonany przez wyborców, ale nominacja posłów przez stronnictwo. Wyborca może już tylko przyjąć lub odrzucić listę, a więc zdeklarować się jako zwolennik lub przeciwnik stronnictwa, ale osoby, indywidualnie oznaczonej jednostki, nie wybiera, bo ta jest mu narzuconą. Kto więc ubolewa nad rozwielmożnieniem się u nas partyjności, ten nie może oświadczyć się za proporcjonalnością. Zaprowadzoną została w interesie stronnictw politycznych, a nie w interesie Państwa, jako całości.

Projekt uważa jednomandatowe okregi za w danych warunkach jedynie odpowiednie. Wychodzi z założenia, że to zmusi stronnictwa w każdym okręgu do kompromisu, który oczywiście będzie zrobionym na tle kompromisów w szeregu okręgów. Proporcjonalność czyni kompromisy w okręgach między wyborcami zbędnemi, przerzuca więc konieczność doprowadzenia do kompromisu na Izbę Poselską. Z jakim rezultatem, widzieliśmy i widzimy. Izba Poselska wybrana systemem proporcjonalności nie jest w stanie utworzyć większości. I dzieje się znowu rzecz paradoksalna. Izba wybrana na podstawie Konstytucji, o której twórcy jej mówili, że jest ostatniem słowem demokratyczności, nie jest w stanie wyłonić ze siebie rządu parlamentarnego i musi ulegać rządowi, który większości nie ma i o nią się nie stara.

Jeżeli celem urządzeń konstytucyjnych ma być zbudzenie w obywatelach poczucia państwowego, to proporcjonalność wywołuje efekt wprost przeciwny. Wyborca nie może mieć poczucia, że on właśnie o czemś decyduje. Decyzja zapada gdzieś w siedzibie centralnego zarządu stronnictwa, o czem dowiaduje się dopiero z ust agitatora lub z plakatów wyborczych.

Ordynacja wyborcza w rzeczypospolitej austrjackiej z dnia 18 grudnia 1918 r. przyjęła proporcjonalność, a poseł socjalistyczny Karol Renner, ówczesny kanclerz, motywował ją w następujący sposób:

„Przedłożenie zaprowadza proporcjonalność, aby interesy gospodarcze nie upadały, aby cenne mniejszości nie były zmiatane przez zwycięskie większości. Stronnictwa będą się i nadal koalizować, ale bez zewnętrznego przymusu kurji (ohne äusserlichen Zwang) i bez

sztywnych i mechanicznych rezultatów... walka przestaje być przy proporcjonalności nienawistną i osobistą, stanie się bardziej rycerską i rzeczową. Obyczaje wyborcze poprawią się. Zasada większości jest grą va banque: wszystko lub nic... Proporcjonalność zachowuje ludzi zdolnych i doświadczonych w czynnem życiu politycznym..."

Ta idylla się nie spełniła. Proporcjonalność nie uszlachetniła wyborców. Ale co więcej! Proporcjonalności zrobiono zarzut, że nie czyni zadość „sprawiedliwości", dla której sprowadzenia na ziemię została przyjętą. Jeżeli się bowiem proporcjonalność złączy z podziałem kraju na okręgi wyborcze, to zdarza się, że większość wyborców pewnego stronnictwa zyska mniej mandatów, niż inne stronnictwo, które w kraju jest w mniejszości. Kelsen (Allgemeine Staatslehre. str. 347) ilustruje to następującym przykładem: 10 okręgów wyborczych ma wybrać 10 posłów. Każdy okręg wyborczy ma 100 wyborców, wszystkie są więc równo wielkie. Dwa stronnictwa — A i B — walczą ze sobą w każdym okręgu. W czterech okręgach A zyskuje po 90 głosów, B zaś po 10 głosów; natomiast w sześciu okręgach zyskuje po 40 głosów, a B po 60 głosów. Wskutek tego stronnictwo A, które zyskało razem 600 głosów, zdobędzie tylko cztery mandaty, podczas gdy stronnictwo B, które uzyskało razem 400 głosów, zdobędzie 6 mandatów. Jak ówczesny kanclerz Renner na zarzut ten odpowiedział? Na zarzut ten nie znajdujemy w jego przemówieniach odpowiedzi. Natomiast odpowiedź na zarzut, że mimo proporcjonalności pozostają reszty bez reprezentacji, jest charakterystyczną. „Tak", mówił, „można żądać od systemu proporcjonalnego, aby i te reszty miały swoich reprezentantów, ale rozdrobnienie narodu na stronnictwa, jest jego nieszczęściem, potrzebujemy wielkich skupień". Tymczasem proporcjonalność wiedzie właśnie do rozdrobnienia, a przez to do niezdolności parlamentu do pracy. Możemy więc ze spokojem porzucić wybory proporcjonalne.

W proponowanym przez nas art. 47 zwracamy uwagę, że tylko skazanie za przestępstwo powoduje utratę czynnego prawa wyborczego, nie powoduje więc tej utraty n. p. oddanie pod nadzór policyjny. Natomiast utratę sprowadza skazanie nietylko przez sądy, ale i przez inne władze, mające jurysdykcję kryminalną.

Powyższe uwagi wychodziły z założenia, że w danych warunkach, w których znajduje się Europa, parlamentaryzm jest nieunik-

nionym i z dalszego założenia, że jedna z izb musi wyjść z powszechnego prawa głosowania. Przyjąłem te założenia, jako polityk realny. Jednak wobec krytyki parlamentaryzmu w ogólności, a prawa powszechnego głosowania w szczególności, krytyki i głębokiej i coraz bardziej rozszerzającej się, nie można zejść z drogi tym problemom. Krytyka powołuje się na sukcesy faszyzmu. Nie jest on jednak, mojem zdaniem, ani dostatecznie znanym, ani — jak sądzę — należycie rozumianym. Na jego tle przedstawię moje stanowisko wobec parlamentaryzmu i powszechnego głosowania.

Kto mówi o przeniesieniu faszyzmu do innego państwa, powinien pamiętać dwie rzeczy. Faszyzm zrodził się z rewolucji, kto więc nie pisze praw dla zwycięskiej rewolucji, ale dla pokojowego tych praw wprowadzenia w życie, ten już dlatego samego nie może szczepić faszyzmu u siebie. Druga uwaga odnosi się do faktu, że faszyzm wprowadził wprawdzie ustawą z dn. 3 kwietnia 1926 związki zawodowe, na których opiera się jego reforma parlamentaryzmu, ale to przeorganizowanie społeczeństwa nie jest jeszcze dokonanem, a tem mniej można mówić o jego skutkach. Oliviero Olivetti (w Centre international d'études sur le fascisme (Cinef) Annuaire 1928 I, str 125), entuzjastyczny wielbiciel państwa korporacyjnego, przyznaje, że zbudowanie takiego państwa nie da się zrealizować w jednej godzinie historycznej, że idzie tu o proces, który wymaga pewnego czasu... A oprócz tego, pisze Olivetti„ musimy sobie uprzytomnić, że znajdujemy się w fazie raczej syndykalnej, niż korporatywnej... Korporacje mogą się rozwinąć tylko w sposób naturalny, a nie przez dekrety państwowe...

Już te dwie uwagi nakazują ostrożność w transplantowaniu faszyzmu na teren nie italski. A dalej. Jak faszyzm będzie w przyszłości wyglądał i o ile spełni swój program, nie wiem. Natomiast dzisiaj widzimy, że upaństwowienie narodu jest ideałem, że zniesienie stronnictw jest dopiero celem, że unifikacja narodu jest dopiero zapowiedzią. Natomiast widzimy, że ci, którzy nie są faszystami, są usunięci poza nawias państwa. Drugi nasz zarzut musimy szerzej umotywować.

Państwo, które my pragnęlibyśmy zbudować, miałoby mieć dwa rodzaje organów urzeczywistniających porządek prawny, a więc urzeczywistniających państwo, bo państwo, to porządek prawny, ujęty myślowo jako całość. Jeden rodzaj organów — to organy rzą-

dowe nominowane przez zwierzchnika Państwa. Drugi rodzaj organów — to wybrani przez obywateli, pełniący również administrację publiczną niezależnie od pierwszej. Pierwszy rodzaj organów nazywamy Rządem, drugi Samorządem. Oba muszą być kontrolowane. Rząd jest kontrolowany przez Parlament i przez sądownictwo administracyjne, samorząd zaś jest kontrolowany przez sądownictwo administracyjne, a nie może być kontrolowanym przez Rząd, bo inaczej przestałby być niezawisłym. (Na innem miejscu wyjaśnimy, że te dwa rodzaje organów nie czynią wyłomu w jedności władzy, bo ta zawsze służy tylko Rządowi, on bowiem tylko może używać środków przymusowych. W samorządzie idzie o decentralizację, a nie o podział władzy). Jakże się w porównaniu z tą naszą budową przedstawia faszyzm?

Faszyzm, jako ideał, jest samorządem. Takiego dualizmu, jakiśmy przedstawili, nie zna. Odpada więc właściwie możność wszelkiego porównania. Ale to jest ideał. Rzeczywistość jest zaś taka, że faszyzm nie ma samorządu, a mimo systemu korporacyjnego jest od góry do dołu rządem. Kto chce, wierzy, że to okres przejściowy, nie oglądany jednak sub specie aeternitatis daje obraz państwa, rządzonego centralistycznie, przez organy (bezpośrednio lub pośrednio) nominowane, i — co najważniejsze — obraz państwa, w którem te organy nie są kontrolowane. Nie jestem w stanie sprawdzić, jak wielkie są sukcesy tego systemu, ale nie chcę ich bynajmniej negować. Natomiast wiem, że system ten nie da się wprowadzić 1-o bez rewolucji i 2-o bez dyktatury. Italja tkwi i w jednem i w drugiem. Nie piszę, jak powiedziałem, projektu Konstytucji dla zwycięskiej rewolucji, ani dla dyktatury, która, jak italska, wraca na legalne tory, i dlatego nikomu nie doradzam forsownych marszów, które są cechą Mussoliniego. Projekt, który przedstawiam, nie jest zbawieniem, ale ma być naprawą, nie może więc — jeżeli się nie doradza rewolucji i dyktatury — czynić tabulam rasam, ale może i powinien stworzyć takie warunki, aby instytucje silnie dziś krytykowane, których jednak usunąć jednym dekretem nie doradza, móc w przyszłości — dalszej lub bliższej — zastąpić innemi instytucjami. Dlatego utrzymuję parlament z powszechnego głosowania, ale wyznaczam mu właściwą rolę organu kontrolującego. Zatrzymuję parlament i to parlament powszechnego głosowania (jednak nie proporcjonalnego), bo nie mam go dzisiaj czem zastąpić. Poprawiam go przez zrównanie ze sobą

dwóch izb i przez to, że jedną z tych izb (Senat) wyzwalam z konieczności wybierania do niej przeważnej ilości członków nie mających kwalifikacyj, a usunięcie drugiej izby (Izby Poselskiej) dzisiaj, w obecnym stanie opinji, nastrojów, realnych sił agitacyjnych, uważam za ryzyko, na które odważyć się może tylko taka lub inna rewolucja. Nie jestem żadnego rodzaju rewolucjonistą. Ale i rewolucjonista powinien pamiętać, że można dekretem wszystko zmienić, ale że potem trzeba odbierać podatki i otrzymywać rekruta. Po doświadczeniach bolszewickich każdy rewolucjonista powinien pamiętać, że można jednym dekretem znieść własność indywidualną, ale że potem, tak jak przed owym dekretem, trzeba mieć zboże na chleb, skórę na buty i płótno na koszule. Prawda, w Italji ziarno się zwielokrotniło i to fascynuje ludzi. Ale to są forsowne marsze, które nie każde wojsko znieść może.

Art. 56.

Urzędnik państwowy i wojskowy w czynnej służbie, wybrany posłem lub senatorem, otrzymuje urlop na czas trwania poselstwa względnie trwania senatorstwa, nie traci jednak swoich urzędowych poborów z wyjątkiem dodatku funkcyjnego. Ministrowie, podsekretarze stanu i profesorowie wyższych uczelni mogą łączyć swoje obowiązki urzędowe z poselstwem względnie senatorstwem.

Posłowie i senatorowie, którzy nie byli urzędnikami państwowymi, mogą dopiero w rok po ustaniu ich poselstwa względnie senatorstwa otrzymać nominację na płatny urząd państwowy.

Urzędnicy administracyjni, skarbowi i sędziowie nie mogą w okręgu, w którym znajduje się siedziba ich urzędu, ubiegać się o mandat poselski względnie senatorski.

Członkowie Rady Stanu, Trybunału Stanu, Sądu Wyborczego i Trybunału konstytucyjnego tudzież N. Izby Kontroli Państwa nie mogą być posłami ani senatorami.

Na czas kandydowania otrzymują ubiegający się o mandat urzędnicy państwowi i wojskowi w czynnej służbie urlop.

Ad art. 56.

W postanowieniu, zawartem w drugim ustępie, mieści się, że także w czasie spełniania mandatu nie mogą posłowie i senatorowie przyjmować urzędu. Wyjątek stanowią ministrowie, podsekretarze

stanu i profesorowie wyższych uczelni, co wynika z ustępu pierwszego.

Pozostawienie wybranym urzędnikom poborów tłomaczy się tem, że odebranie im tych poborów byłoby — praktycznie rzecz biorąc — pozbawieniem ich możności kandydowania.

Art. 57.

Nikt nie może być równocześnie posłem i senatorem.

Art. 58.

Posłowie i Senatorowie wykonywają swój mandat osobiście i niewolno im od nikogo przyjmować instrukcyj.

Na pierwszem posiedzeniu Izby, w którem biorą udział, składają przyrzeczenie, że praw Państwa Polskiego będą przestrzegać i że mandat swój będą wykonywać wedle najlepszej wiedzy i sumienia. Odmowa ślubowania lub złożenie go z zastrzeżeniami powoduje natychmiastową utratę mandatu.

Ad art. 58.

Ustęp pierwszy byłby zbędny, gdyby nie wkorzeniona teorja o posłach, jako zastępcach, reprezentantach, pełnomocnikach ludu. Zamieszczenie go jest stwierdzeniem niekonsekwencji, jaka tkwi w pojęciu „wolny mandat". Mandat nie może być wolnym, bo wówczas nie jest mandatem, jeżeli zaś poseł jest „wolnym", to jest czem innem, a nie mandatarjuszem.

Art. 59.

Posłowie i Senatorowie otrzymują odszkodowanie, które oznaczy ustawa. Służy im także bezpłatne używanie państwowych środków komunikacyjnych w czasie trwania kadencji.

Marszałkowie i ich zastępcy obu Izb otrzymują odszkodowanie i używają bezpłatnie państwowych środków komunikacyjnych aż do otwarcia nowych Izb.

Art. 60.

Państwo Polskie podzielone jest na okręgi wyborcze. Na każde 70.000 mieszkańców wedle ostatniego spisu ludności, przypada jeden okręg wyborczy.

Ad art. 60.

Podział Państwa na okręgi o równej ilości ludności jest wynikiem „równości" prawa głosowania.

Liczbę 70.000 pozostawiam dyskusji, sądzę jednak, że Izba Poselska, złożona z około 400 posłów, a Senat z około 200 senatorów, mają właściwe rozmiary.

Art. 60 mieści zasadę, że rozdział mandatów następuje wyłącznie wedle terytorjum, a nie wedle kryterjum osobowego, np. wedle grup, klas i t. p.

W wymaganą liczbę 70.000 wchodzą wszyscy w okręgu zamieszkali bez względu na obywatelstwo, wiek i t. p.

Art. 61.

Każdy okrąg nie uznany za narodowo mięszany wybiera jednego posła. Wybranym jest, kto otrzymał bezwzględną większość głosów. Jeżeli nikt nie otrzymał tej większości, następuje wybór ściślejszy między dwoma kandydatami, którzy otrzymali największą ilość głosów.

Jeżeli w czasie kadencii mandat został opróżniony, następuje wybór uzupełniający.

Art. 62.

Przed każdemi wyborami Prezydent Rz. oznaczy dekretem na podstawie wniosku Rady Ministrów, które okręgi wyborcze zostają uznane za narodowo mieszane. Okręgi te obejmować będą 140.000 ludności i wybierają dwóch posłów.

Każdy wyborca głosuje tylko na jednego z pośród zgłoszonych w sposób określony ordynacją wyborczą kandydatów, których narodowość będzie podaną w piśmie zawierającem zgłoszenie.

Wybranym będzie ten, kto otrzymał bezwzględną większość głosów oddanych na kandydatów jednej narodowości. Większość ta jednak musi wynosić minimum głosów, które Prez. Rz. przed każdemi wyborami oznaczy dekretem na podstawie wniosku Rady Ministrów.

Gdyby tylko kandydat jednej narodowości otrzymał wymaganą wedle poprzedzonego ustępu ilość głosów, druga narodowość w danym okręgu nie będzie w danej kadencji mieć posła.

Gdyby żaden z kandydatów obydwóch narodowości nie otrzymał wymaganej w ustępie trzecim ilości głosów, nastąpi wybór ściślejszy między czterema kandydatami po dwóch z każdej narodowości, którzy

otrzymali największą ilość głosów wśród kandydatów danej narodowości.

Gdyby przy wyborze ściślejszym żaden z kandydatów nie otrzymał minimum głosów, o którem mówi ustęp trzeci tego artykułu, Prezydent Rz. dekretem na wniosek Prezesa Rady ministrów, oparty na uchwale Rady Ministrów, podda rewizji wysokość tego minimum, poczem nastąpi wybór dodatkowy wedle powyższych postanowień.

W zgłoszeniu kandydata podanym być musi także jego zastępca, który otrzymuje mandat w razie opróżnienia go przez wybranego kandydata.

Ad art. 62.

Zapewnienie tak zw. mniejszościom narodowym miejsc w Izbie poselskiej jest rzeczą trudną. Wychodziłem z założenia, że stosunek narodowości, zamieszkujących terytorjum nie w zwartych jednolitych narodowo obszarach, jest zmiennym, płynnym. Wskutek tego petryfikację mandatów uważam za nieodpowiadającą prawdzie, a więc za niesprawiedliwą.

1. Wskutek tego zachowanie wszędzie okręgów jednomandatowych, ale tak wykrojonych, aby większość ludności należała do jednego narodu i była tak silną, że wybór kandydata tego narodu byłby pewnym, uważam za petryfikację. Oprócz tego wykrawanie okręgów ma w sobie coś sztucznego, dowolnego, a wskutek tego budzi nieufność. Ten sposób wskutek tego odrzucam.

2. Zaprowadzenie okręgów dwumandatowych z proporcjonalnością nie uwydatnia pierwiastka narodowego, o który każdemu narodowi przedewszystkiem idzie, pragnie bowiem do wyborów stawać jako naród, a nie jako stronnictwo.

3. Kataster narodowy uważam za sprzeczny z założeniem o płynności stosunków między narodowościami. Zapisanie się do katastru danej narodowości jest stygmatem, którego w pokoleniach trudno zetrzeć.

Z tych powodów przyjąłem system, wedle którego oznaczenie narodowości przerzuca się na kandydata, wyborca zaś, głosujący tajnie, zachowuje swobodę, której narodowości kandydatowi zechce oddać głos. System ten jednak byłby innego rodzaju petryfikacją, gdyby go nie oparto na postanowieniu, że, aby zostać posłem, trzeba otrzymać nietylko bezwzględną większość głosujących, ale i pewne minimum głosów, które oznaczy rozporządzenie. Gdyby kandydat

jednej narodowości nie otrzymał tego minimum, byłby to dowód, że w danym okręgu poczucie narodowe nie jest należycie utrwalone, a wówczas nie byłoby niesprawiedliwością, że ten okrąg nie miałby w kadencji, o którą idzie, posła danej narodowości. Przejdźmy jednak wszystkie ewentualności:

1. Narodowość A stawia kandydata X, a narodowość B kandydata Y. Obaj otrzymują jednomyślność, bo żadna z tych dwóch narodowości nie stawiała innych kandydatów. Jeżeli obaj osiągnęli oznaczone minimum, obaj będą wybrani. Jeżeli tylko jeden osiągnął minimum, druga narodowość nie będzie miała posła. Jeżeli żaden nie osiągnął minimum, wybór ściślejszy jest niemożliwy, bo po każdej stronie był tylko jeden kandydat, trzeba więc będzie odrazu poddać minimum rewizji. Sądzę, że ten przypadek da się rozstrzygnąć w ten sposób w drodze interpretacji i że wskutek tego nie potrzeba osobnego postanowienia. Wogóle jednak rozważanie to nie jest zbytecznem wobec możliwej abstynencji od wyborów.

2. Narodowość A stawia trzech kandydatów, a narodowość B dwóch. Zlicza się głosy, które padły na wszystkich kandydatów, oznaczonych w zgłoszeniu jako należących do jednej narodowości, a posłem zostanie ten, kto otrzymał bezwzględną większość tak zliczonych głosów, ale ta większość wynosi owo minimum, o którem mówiliśmy. Tak samo postępuje się z kandydatami drugiej narodowości, z których posłem zostaje mający wymienione datą warunki.

3. Jeżeli tylko jedna narodowość przeprowadzi posła, a z kandydatów drugiej narodowości żaden niema owych dwóch warunków, ta druga narodowość nie będzie miała posła w danej kadencji.

4. Ewentualność, aby jedna narodowość przeprowadziła dwóch posłów, jest wykluczoną, bo nie może być dwóch większości absolutnych. Mogło dwóch osiągnąć minimum, ale dwóch nie może mieć bezwzględnej większości ($\frac{a}{2} + 1$ jest tylko jedna, reszta wynosi zawsze $\frac{a}{2} - 1$).

5. Jeżeli żaden z kandydatów żadnej narodowości nie ma owych dwóch warunków, proponuję wybór ściślejszy między czterema kandydatami w sposób określony w art. 62.

6. Jeżeli i ten wybór nie da rezultatu, należałoby zmienić albo obszar okręgu albo minimum. Wybieram drugie, bo da się przeprowadzić rozporządzeniem, a zmiana okręgu wymaga zmiany ustawy. Po zmianie minimum następuje wybór dodatkowy.

Nie trudno zdaje mi się dostrzec, że moje propozycje, gdyby zostały przyjęte, skłaniać będą każdą narodowość do utworzenia jednolitego frontu narodowościowego. Rozbicie go grozi, że dana narodowość nie będzie miała posła. Dlatego przyjąłem, że kandydat zwycięski musiał sam na siebie skupić minimum, a nie że suma głosów oddanych na kandydatów jednej narodowości wynosić ma to minimum.

Sposób, który proponuję, nie wynika z żadnego uprzedzenia. Nie jest też obliczony na to, aby jednej narodowości zapewnić z góry zwycięstwo. Sądzę, że z założenia, z którego wyszedłem, wypływa tylko ta droga, jako sprawiedliwa. Zapewne, odegrają tutaj rolę dwa elementy: wyznaczanie okręgu i oznaczenie minimum. Jest to już jednak kwestja wykonania, nie należąca do Konstytucji, bo to podaje tylko zasady.

Art. 63.

Podział Państwa na okręgi i sposób przeprowadzenia wyborów unormuje osobna ustawa (ordynacja wyborcza do Izby Poselskiej).

Wybory odbywać się mają w niedzielę.

Art. 64.

Senat składa się z senatorów, których liczba wynosi połowę liczby posłów do Izby Poselskiej, oznaczonej ordynacją wyborczą do Izby Poselskiej.

Połowę senatorów wybierają samorządowe związki zawodowe, sfederowane w Naczelnej Izbie Gospodarczej, połowę zaś mianuje na czas kadencji Prezydent Rz. na wniosek Prezesa Rady Ministrów oparty na uchwale Rady Ministrów.

W razie opróżnienia mandatu pochodzącego z wyboru nastąpi wybór uzupełniający, w razie zaś opróżnienia mandatu pochodzącego z mianowania nastąpi mianowanie uzupełniające.

Ad art. 64.

Uzasadniliśmy przy art. 60 potrzebę zaprowadzenia Senatu, jako izby równorzędnej z Izbą Poselską. Wyszliśmy z założenia, że parlament potrzebuje sił fachowych, doświadczonych, ludzi o szerszym horyzoncie i że tacy ludzie nie mają szans wyboru przy powszechnem etc. prawie wyborczem. Skład Senatu winien odpowiadać temu założeniu.

Wybór ze związków zawodowych zapewnia udział sił fachowych, ale związki te nie mogą wyłącznie zapełnić Senatu, a to z następujących powodów:

1. Wykazaliśmy przy art. 43—53, że izba złożona z samych reprezentantów związków zawodowych byłaby niezdolną do pracy. Gra sprzecznych interesów jest za silna, aby można było spodziewać się kompromisu. Dlatego w Nacz. Izbie Gosp. proponowaliśmy organizację, któraby tworzyła niewielkie liczbowe organy uchwalające. Z tego samego powodu do Senatu wprowadzamy tylko połowę ze związków zawodowych.

2. Oprócz fachowych sił, pochodzących ze związków zawodów, potrzebni są w Senacie ludzie nauki, reprezentanci duchowieństwa a szczególną uwagę przywiązywałbym do powołania do Senatu ludzi, którzy sprawowali już rządy i zdobyli doświadczenie. Doświadczenie nie powinno być dla Państwa stracone. Drugą połowę Senatu proponuję z nominacji tego rodzaju ludzi.

Powołanie do Senatu (w drodze wyboru) ludzi z samorządu terytorjalnego (jeżeli taki będzie) nie zapewnia Senatowi sił fachowych są to bowiem ludzie, którzy zdobyli pewne doświadczenie w administracji ogólnej, a nie w pewnym fachu. Wybitne jednostki znajdą się zresztą w tej połowie, która pochodzi z nominacji.

Stworzeniu grupy wirylistów jestem przeciwny. Rektorowie np. wyższych uczelni pełniliby funkcje senatorskie przez rok, a to nie wystarcza nawet na przygotowanie się do pracy parlamentarnej. Duchowieństwo powinno być w Senacie z nominacji, ale wprzęganie Episkopatu w kształcie wirylistów do polityki, jako stałego elementu, jest niezgodne z wolą Stolicy Apostolskiej.

Art. 65.

Osobna ustawa unormuje sposób przeprowadzenia wyborów senatorów, wybieranych przez samorządowe związki zawodowe (ordynacja wyborcza do Senatu). Użyta do tych wyborów winna być Naczelna Izba Gospodarcza.

Art. 66.

Poseł i Senator może zrzec się mandatu, a ustawy określają przypadki, w których mandat traci.

Art. 67.

Sejm zbiera się po raz pierwszy najpóźniej w trzydzieści dni po wyborach.

Prezydent Rz. zwołuje obie Izby dwa razy do roku, w marcu i w październiku na sesje zwyczajne.

Oprócz tego zwołuje je wedle potrzeby na sesje nadzwyczajne.

Prezydent Rz. obowiązany jest zwołać Izby, jeżeli połowa posłów lub senatorów przedłoży Prezesowi Rady Ministrów takie żądanie z podaniem przedmiotu obrad. Zwołanie winno nastąpić w czternaście dni po wręczeniu żądania.

Ad art. 67.

Równorzędność Izb objawia się także w tem, że również i na żądanie połowy senatorów — Sejm musi być zwołany.

Zwracamy uwagę, że taka sesja ma się zająć tylko oznaczoną w żądaniu sprawą.

Art. 68.

Każda Izba wybiera swego Marszałka i jego zastępców.

Marszałek przewodniczy obradom i utrzymuje porządek w Izbie, wedle postanowień regulaminu.

Marszałek układa w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów program prac Izby na daną sesję i porządek dzienny każdego posiedzenia. Gdyby do porozumienia nie przyszło, rozstrzyga Izba.

Marszałek oznacza dnie posiedzeń i czas ich trwania.

Marszałek administruje przyznanemi Izbie w budżecie funduszami, zarządza gmachem Izby i wykonywa w nim władzę policyjną.

Ad art. 68.

Postanowienie zawarte w ustępie trzecim, nie jest niczem nowem. Porozumienie musiało zawsze istnieć, jeżeli miała być mowa wogóle o pracy parlamentu. Brakowało tylko ustawowej sankcji, gdyby nie doszło do porozumienia. Zamieszczam ją w ostatniem zdaniu trzeciego ustępu, ale i to nie jest nic nowego, bo konflikt między Marszałkiem i Rządem musiał być zawsze rozegrany w Izbie, chociaż pod inną formą.

Wedle art. 15 projektu Prezydent Rzp. otwiera, odracza, zamyka Sejm, a może go także rozwiązać. Wynika z tego, że sam Sejm nie może się ani odroczyć, ani zamknąć sesji, ani zwołać ani wreszcie rozwiązać. Drugi wniosek, który stąd wypływa, jest ten, że wedle

projektu Sejm nie obraduje w permanencji, ale w sesjach. Tak też postanawia art. 67, wedle którego Sejm musi być zwołany dwa razy do roku. Sam Sejm ma tylko ten wpływ, że na żądanie połowy członków jednej lub drugiej Izby musi być zwołanym na nadzwyczajne sesje.

Jakież jest w tym stanie rzeczy stanowisko Marszałka? W granicach sesji oznacza poszczególne posiedzenia, to j. wyznacza dnie posiedzeń i czas ich trwania. I tutaj przeto projekt nie przyznaje Sejmowi możności odroczenia posiedzenia, ale zostawia tę kwestję wyłącznie w rękach Marszałka. Czy Marszałek wyznaczy posiedzenie ustnie, czy pisemnie, jest rzeczą regulaminu lub zwyczaju.

Konkludujemy: odroczonym może być Sejm tylko przez Prezydenta Rzp., ani on sam ani Marszałek nie mogą odroczyć Sejmu. Ale Marszałek może zarządzić, że następne posiedzenie oznaczy w drodze pisemnej, a więc de facto odroczy. Tego nie można mu odebrać, bo wówczas Marszałkiem byłby właściwie Prezes Rady Ministrów.

Art. 69.

Praca przygotowawcza odbywa się w komisjach, których ilość i sposób postępowania określi regulamin. Może jednak każda Izba ustanowić w razie potrzeby komisję nie przewidzianą w regulaminie, z określonym zakresem działania.

W posiedzeniach komisji bierze udział Rząd tak, jak w pełnej Izbie. Komisje mogą żądać, aby Prezes Rady Ministrów i Ministrowie brali osobiście udział w posiedzeniach.

Komisje mogą zasięgać pisemnych lub ustnych informacyj i opinij od znawców i kół interesowanych. W szczególności na żądanie komisyj obowiązaną jest do współpracy Naczelna Izba Gospodarcza i Rada Stanu przez delegowanych swych zastępców.

Ad art. 69.

W ustępie drugim wprowadzam tak zw. public hearing, o którem już mówiłem.

Współpraca Nacz. Izby Gosp. i Rady Stanu wskazaną jest także i z tego powodu, że w ten sposób oszczędza się na czasie. Art. 69 nie nakłada jednak obowiązku tej współpracy, licząc się z drażliwością posłów, mogących widzieć w delegatach Nacz. Izby Gosp. i Rady Stanu coś w rodzaju instruktorów (uwaga oparta na doświadczeniu).

Należy jednak przypuszczać, że komisje będą zawsze korzystać z tego postanowienia, gdy to pozostawione będzie ich woli.

Art. 70.

Sposób utrzymania porządku w Izbie tudzież sposób obrad i uchwalania określi osobna ustawa (regulamin), dla obu Izb jedna lub dla każdej Izby osobna. Może jednak każda Izba uchwalić autonomicznie tylko dla siebie pewne normy postępowania, o ile one nie są sprzeczne z regulaminem będącym ustawą.

Ad art. 70.

Mamy właściwie trzy rodzaje regulaminu:

1. przepisy, zawarte w Konstytucji,
2. przepisy wydane, jako ustawa,
3. przepisy polegające tylko na uchwale Izby (jednej) tak zw. regulamin autonomiczny.

Takie trzy rodzaje regulaminu mogą teoretycznie budzić wątpliwości. Ostatecznie należy rzecz pojmować w ten sposób, że regulamin, będący ustawą, musiałby być uchwalony tak, jak zmiana Konstytucji, gdyby miał być sprzeczny z przepisami, zawartemi w tej Konstytucji, regulamin zaś tak zw. autonomiczny, t. j. będący tylko uchwałą, jest w takim stosunku do regulaminu, będącego ustawą, jak rozporządzenie wykonawcze do ustawy. Czy taki regulamin autonomiczny jest potrzebny, rozstrzygnąć można tylko na podstawie praktyki. Jeżeli Izba go szanuje, wchodzi wówczas w skład tradycji Izby, bardzo cennej, choćby nie był spisany. Mówimy „cennej", mając na myśli tylko „dobre" obyczaje Izby.

Jest rzeczą charakterystyczną, że przy pierwszym zaraz kroku — bo takiem jest uchwalenie regulaminu własnych obrad i uchwał — parlamenty nie zdobyły się na jasne postawienie sprawy. Co bowiem ma wejść do każdego z tych trzech regulaminów? Pojęcia: „najważniejsze", „ważne", „mniej ważne", są pojęciami względnemi. Wedle mnie wszystko może (mówię: może) stać się bardzo ważnem, jak politycznie zostanie wyzyskane, a tego nikt nie może przewidzieć. Idealiści parlamentaryzmu nie przewidzieli obstrukcji, a tymczasem stała się ona instytucją publiczno-prawną, a nauka tworzy dla niej system, dzieli ją na techniczną, fizyczną itd. Zapewne, jest to tylko dowód, że regulamin powinien być w takiej szacie, aby ją parlament,

uczony ciągle nowemi doświadczeniami, mógł ją łatwo zmieniać, a łatwiej jest zmienić uchwałę, niż ustawę, tę zaś łatwiej, niż ustawę konstytucyjną. Przed temi względami praktycznemi, oportunistycznemi, muszę się ukorzyć, ale nie zmieniam mego zdania, że regulamin jest ustawą konstytucyjną.

Wymieniam jeszcze kwestje, które nadawałyby się do umieszczenia w Konstytucji, ale które ja uważam za właściwe rozstrzygnąć w regulaminie:

1. Przy układaniu porządku dziennego przedłożenia rządowe mają pierwszeństwo przed wszystkiemi innemi z wyjątkiem tych, co do których rozpoczęto już debatę.

2. Przedłożenia rządowe nie mogą być odrzucone bez poprzedniej debaty.

3. W komisjach uchwały nawet w tych kwestjach, które w Izbie wymagają kwalifikowanej większości, zapadają zwykłą większością, Komisja winna jednak zaznaczyć, że idzie o ustawę lub o postanowienie konstytucyjne. Jeżeli w ustawie, która przychodzi do skutku zwykłą większością, znajduje się postanowienie konstytucyjne, to należy określić, w jaki sposób odbywa się głosowanie. Należałoby przeprowadzić dwa głosowania, osobno nad całym projektem z wyjątkiem owego postanowienia konstytucyjnego, a osobno nad tem postanowieniem.

4. Art. 74 projektu postanawia, że, jeżeli wniosek posła lub senatora ma skutki finansowe, to winien oznaczyć pokrycie. Rozstrzygnąć należy, kto ocenia, czy to pokrycie jest wystarczające. Nasuwałaby się ta droga, że taki wniosek oceniałaby najpierw Komisja skarbowa, względnie budżetowa, a dopiero potem w razie uznania pokrycia za wystarczające odpowiednia komisja.

Art. 71.

Wymienione w art. 54 ust. 2 i 3 zadania spełnia Sejm przez zgodną uchwałę obu Izb, którą na wniosek Prezesa Rady Ministrów podpisze Prezydent Rz. i ogłosi, jako ustawę.

Jeżeli ustawa inaczej nie postanowi, rozciąga się jej moc obowiązująca na całe Państwo od dnia, który wedle ustawy o publikacji ustaw uważa się za dzień jej ogłoszenia.

Uchwały, które zapadają wedle art. 52 ust. 4. nie wymagają zgody obu Izb, wiążą tylko Izbę uchwalającą i nie noszą nazwy ustawy.

Jeżeli Izba, do której Rząd wzniósł przedłożenie, odrzuci je w zupełności, Rząd może je wnieść do drugiej Izby, a gdy tam zostanie uchwalone, wraca do pierwszej. Ponowne odrzucenie powoduje upadek sprawy.

Gdyby druga Izba poczyniła poprawki w uchwałach pierwszej Izby, przedłożenie wraca do pierwszej Izby do obrad i uchwał tylko nad poprawkami. Gdyby wówczas pierwsza Izba odrzuciła poprawki, co do których druga Izba w osobnej uchwale nie zaznaczyła, że od nich czyni zależnem w ogóle dojście do skutku ustawy, ustawa przychodzi do skutku w brzmieniu uchwalonem przez pierwszą Izbę przy ponownych obradach.

Jeżeli różnica między uchwałami Izb tyczy się tylko wysokości liczby, każda Izba wybiera po piętnastu swych członków, a organ ten pod kolejnem przewodnictwem Marszałków, od starszego wiekiem poczynając, rozstrzyga sprawę ostatecznie. Przewodniczący nie głosuje. W razie równości głosów rozstrzyga Prezydent Rz. Do obrad tej delegacji stosuje się regulamin Izby Poselskiej.

Wnioski poselskie wzgl. senatorskie lub Nacz. Rady Gosp. odrzucone w zupełności przez Izbę, do której zostały wniesione, upadają odrazu, zresztą zaś stosują się do nich powyższe postanowienia.

Ad art. 71.

Pojęcie „ustawy" jest pojęciem formalnem. Materjalne kryterjum, że ustawa zawiera ogólne normy prawne, nie da się utrzymać, albowiem

1. dekrety Prezydenta Rzp. zawierają normy ogólne,
2. rozporządzenie władz rządowych ewentualnie organizacyj samorządowych zawierają również ogólne normy prawne.
3. Z drugiej zaś strony istnieje cały szereg „ustaw", które nie zawierają ogólnych norm prawnych (p. art. 54, l. 4 projektu).

Przez ustawę należy więc rozumieć te normy prawne (ogólne lub indywidualne), które uchwala Sejm (tylko Sejm), które podpisuje Prezydent Rzp. i Rząd i które są publicznie, jako takie, ogłoszone, jaką zaś treść zawierają, to taksatywnie oznacza Konstytucja (p. art. 54, l. 2 i 3 projektu).

Sejm Śląski wydaje ustawy, bo ustawa o ustroju Śląska, która jest ustawą konstytucyjną z punktu widzenia Państwa Polskiego, tak po-

zwala nazywać oznaczone w tej ustawie o Śląsku uchwały Sejmu Śląskiego.

Aby ustawa przyszła do skutku, potrzeba zgody obu Izb. Brak tej zgody powoduje upadek przedłożenia względnie wniosku. Ponieważ odrzucenie nie zawsze następuje z przyczyn rzeczowych, ale najczęściej politycznych, przeto wniesienie powtórne przedłożenia wzgl. wniosku, przy zmienionej sytuacji politycznej, jest rzeczą, którą należy przewidzieć, tem bardziej, że jest ono niejednokrotnie koniecznem. Aby skrócić postępowanie, gdyby do takiego wznowienia miało przyjść, projekt zawiera pewne postanowienia. Staną one przed naszemi oczami jasno, jeżeli omówimy wszelkie ewentualności. Czynimy to, osobno dla przedłożeń rządowych, a osobno dla wniosków poselskich wzgl. senatorskich i stojących z niemi na równi wniosków Nacz. Izby Gosp.

A. Rząd może wnieść swoje przedłożenie tak w Izbie Poselskiej, jak w Senacie, a projekt nie nakazuje, aby np. budżet lub kontyngent rekruta były wnoszone najpierw w Izbie Poselskiej, nie nakazuje zaś dlatego, że takie postanowienie narusza równorzędność Izb, którą przyjęliśmy za zasadę. Po wniesieniu zajść mogą następujące ewentualności:

1. Izba, do której wniesiono przedłożenie, uchwala je bez zmian lub wprowadza zmiany. Następuje wówczas przesłanie uchwał do drugiej Izby, która

a) uchwala zupełnie zgodnie z Izbą pierwszą, a wówczas nic nie stoi na przeszkodzie, aby wdrożono dalsze kroki, wiodące do ustawy;

b) Izba druga odrzuca w zupełności uchwały pierwszej Izby, co sprawia, że ustawa nie przychodzi do skutku;

c) Izba druga czyni zmiany w uchwałach pierwszej Izby, w którym to razie w osobnej uchwale powinna oznaczyć, które zmiany uważa za tak ważne, że wprowadzenie ich do ustawy jest warunkiem dojścia jej do skutku. Zmiany te wracają do pierwszej Izby i tu mogą zajść następujące ewentualności:

α) Izba pierwsza przyjmie zmiany poczynione przez Izbę drugą. Wówczas ustawa przychodzi do skutku.

β) Izba pierwsza odrzuca wszystkie zmiany Izby drugiej. Wówczas ustawa nie przychodzi do skutku.

γ) Izba pierwsza przyjmuje część zmian uchwalonych przez Izbę

drugą, a część ich odrzuca. Jeżeli odrzucenie odnosi się do tych zmian, które Izba druga uznała w osobnej uchwale za warunek dojścia do skutku ustawy, wówczas ustawa nie przychodzi do skutku. Jeżeli natomiast Izba pierwsza odrzuciła te zmiany poczynione przez Izbę drugą, co do których nie było tego zastrzeżenia, ustawa przychodzi do skutku w tekście uchwalonym przy drugich obradach.

d) Odrębne postępowanie zarządza projekt, jeżeli różnice w uchwałach Izb tyczą się tylko wysokości liczb (budżet, kontyngent rekruta). Wówczas spory rozstrzyga definitywnie delegacja obu Izb. Postanowienie to jest godnem zalecenia, unika się bowiem wówczas takich przykrości, jakie miały miejsce np. na wiosnę 1928 r. przy uchwaleniu budżetu.

2. Izba, do której Rząd wniósł przedłożenie, odrzuca je całkowicie (np. ustawy podatkowe na wiosnę 1928). Wówczas Rząd może wnieść przedłożenie do drugiej Izby. Jeżeli druga Izba odrzuci je również, ustawa nie przychodzi do skutku. Jeżeli druga Izba je uchwali, przedłożenie zostaje przesłanem do pierwszej Izby, która nad niem obraduje tak, jak gdyby dotychczas w tej Izbie nigdy nie było. Postanowienie to liczy na zmieniającą się sytuację polityczną, na wzmocnienia stanowiska Rządu, który ma jedną Izbę za sobą, na opinję, której po debacie w uchwalającej przedłożenie Izbie nie będzie można tak łatwo wmówić szkodliwości przedłożeń.

B) Postępowanie z wnioskami poselskiemi wzgl. Senatorskiemi lub z wnioskami Nacz. Izby Gosp. jest takie same z wyjątkiem wyżej pod A) 2. omówionej ewentualności. Jeżeli wniosek odrzucony został przez Izbę, w której został wniesiony, sprawa odrazu upada.

Uchwały, które zapadają w Izbie wedle art. 54 ust. 4, mają tylko polityczne znaczenie.

Art. 72.

Ustawy w rozumieniu art. 71 wydawać może tylko Sejm.

Przyznanie autonomji, polegającej na wydawaniu ogólnych norm prawnych i spełnianie innych wyraźnie oznaczonych zadań z pośród wymienionych w art. 54 ust. 1, innemu organowi, ustanowionemu dla pewnego oznaczonego terytorjum Państwa Polskiego, może nastąpić tylko w drodze ustawy konstytucyjnej.

Postanowienia powyższe nie naruszają określonej w art. 26 niniejszej konstytucji władzy Prezydenta Rz. wydawania ogólnych norm prawnych w formie dekretów.

Ad art. 72.

P. uzasadnienie do poprzedniego artykułu.

Art. 73.

Rząd przedkłada preliminarz dochodów i rozchodów tudzież ustawę skarbową najpóźniej 1-go października roku poprzedzającego rok, do którego odnosi się preliminarz i ustawa skarbowa. Gdyby Sejm nie uchwalił tych przedłożeń w ciągu trzech miesięcy, licząc od dnia przedłożenia, Rząd pobierać będzie dochody i czynić wydatki wedle ostatniego uchwalonego preliminarza.

Do końca roku budżetowego przedkłada Rząd równocześnie obydwom Izbom zamknięcie rachunkowe poprzedniego roku, które Izby załatwiają przez przyjęcie do wiadomości wzgl. całkowite lub częściowe odrzucenie. Od sposobu załatwienia i wysnutych stąd przez Izbę konsekwencyj zależy, czy załatwienie zamknięcia rachunkowego przychodzi do skutku w formie ustawy lub uchwały.

Ad art. 73.

Ustęp pierwszego tego artykułu znanym jest z dotychczasowej Konstytucji.

Ustęp drugi nakłada na Rząd obowiązek równoczesnego przedłożenia zamknięcia rachunkowego obu Izbom. Jeżeli obie Izby przyjmą zamknięcie do wiadomości, sprawa jest załatwiona. Jeżeli jednak Izba (jedna lub obie) wysnuwają z zamknięcia pewne wnioski, to zależy od ich treści i woli danej Izby, za co należy je uważać. Może dana Izba zadowolnić się tylko wezwaniem Rządu do pewnego zachowania się na przyszłość, wówczas jest to uchwała (rezolucja), której nie udziela się drugiej Izbie, a która, jakeśmy mówili, ma znaczenie polityczne. Może jednak dana Izba uznać sprawę przyjęcia zamknięcia rachunkowego za okazję do przeprowadzenia pewnej ustawy, a wówczas odpowiednią inicjatywę traktować należy jak wniosek poselski wzgl. senatorski.

Art. 74.

Rząd może wnosić swoje przedłożenia w każdej z izb, a ta po uchwale posyła je za pośrednictwem Prezesa Rady Ministrów do drugiej Izby.

Każda Izba ma inicjatywę w dziedzinie ustawodawczej. Wniosek

posła względnie senatora mający skutki finansowe, winien zawierać oznaczenie pokrycia spowodowanego nim wydatku.

Na równi z wnioskami poselskiemi względnie senatorskiemi stoją wnioski Naczelnej Izby Gospodarczej.

Izba, do której wpłynęła uchwała drugiej Izby, ma obowiązek powziąć co do niej swoją uchwałę w ciągu trzech miesięcy, licząc od dnia, w którym doręczony jej został drukowany protokół obrad i uchwały. Po bezskutecznym upływie tego czasu uważa się, że Izby powzięły zgodną uchwałę. Do tego trzechmiesięcznego terminu nie wlicza się czasu, przez który dana Izba była odroczona. W razie zamknięcia sesji sprawa musi być na nowo wniesioną. Wolno jednak Izbie, do której wpłynęły uchwały drugiej Izby, żądać od niej przedłużenia tego terminu. Żądanie i załatwienie tego żądania następują na podstawie uchwał odnośnych Izb.

Do art. 74.

Projekt nie nakazuje Rządowi wnoszenia pewnych przedłożeń, np. budżetu, kontyngentu rekruta, najpierw w Izbie poselskiej, uważa to bowiem za wyłom w równorzędności Izb.

Projekt przyznaje inicjatywę posłom, senatorom i Nacz. Izbie Gosp. Przyznawać inicjatywę także Komisjom Izb jest zbytecznem, komisje bowiem składają się z posłów, wychodząca więc z ich łona inicjatywa traktowaną być winna, jak inicjatywa poselska wzgl. senatorska.

Bez ostatniego ustępu artykułu, który omawiamy, inicjatywa poselska wzgl. senatorska byłaby iluzją. Projekty uchwalone z inicjatywy członków jednej Izby mogłyby leżeć nie załatwione w drugiej Izbie aż do zamknięcia wzgl. rozwiązania Sejmu. Postanowienie ostatniego ustępu zapobiega tego rodzaju obstrukcji.

Art. 75.

Sejm może żądać od Rządu wyjaśnień. Sposób postępowania z temi zapytaniami (interpelacje) i odpowiedziami Rządu określa regulamin. Jeżeli nad odpowiedzią Rządu otwarto dyskusję, to Izba zakończyć ją może tylko przyjęciem jej do wiadomości lub nie przyjęciem, tudzież wyrażeniem życzeń tyczących się wykonywania zadań administracji publicznej.

Ad art. 75.

Projekt nie daje Izbom prawa odwoływania Rządu wzgl. poszczególnych Ministrów, dlatego załatwienie interpelacji nie może być użyte za okazję do takiego odwołania. Stąd wypływają ograniczenia co do załatwienia odpowiedzi na interpelacje: Jakkolwiek prawnych skutków załatwienie to mieć nie może, to jednak oczywiście nic nie może im odebrać znaczenia politycznego, a jakiem ono będzie, zależy od siły odnośnych czynników, nie dającej się prawniczo uchwycić.

Art. 76.

Okres wyborczy trwa lat pięć, licząc od dnia faktycznego otwarcia sejmu. Obie Izby otwiera się jednego i tego samego dnia.

Zamknięcie sesji i rozwiązanie Sejmu oznacza równoczesne zamknięcie wzgl. rozwiązanie obydwóch Izb.

W razie upływu okresu wyborczego lub rozwiązania Sejmu nowe wybory będą rozpisane natychmiast.

Marszałkowie i ich zastępcy obu Izb pełnią swe funkcje aż do otwarcia nowych Izb.

Art. 77.

Izba jest zdolną do powzięcia uchwały przy obecności jednej trzeciej członków, z wyjątkami określonymi w tej ustawie.

Uchwały zapadają bezwzględną większością głosujących, z wyjątkami oznaczonemi w tej ustawie.

Przepis ten obowiązuje tak wtedy, gdy idzie o ustawę, jak i wówczas, gdy idzie o uchwałę.

Art. 78.

Posiedzenia izb są publiczne, z wyjątkami oznaczonemi w regulaminie.

Za zgodne z prawdą sprawozdania z publicznych posiedzeń Izb i ich komisyj nie można być pociągniętym do odpowiedzialności.

Ad art. 78.

Publiczność posiedzeń oznacza, że każdy może być obecnym przy obradach na przeznaczonem dla publiczności miejscu, o ile oczywiście to miejsce wystarczy.

Wykluczenie publiczności oznacza niedopuszczenie na posiedzenia lub opróżnienie tak zw. galerji w czasie posiedzenia. Wykluczenie może obejmować całe posiedzenie lub jego część.

Wszystkie te kwestje normuje regulamin.

Art. 79.

Niezaprotestowane wybory uznane są za ważne. Stwierdzenie, że w terminie oznaczonym ustawą nie wpłynął protest, następuje przez Marszałka odnośnej Izby.

O ważności zaprotestowanych wyborów rozstrzyga Sąd Wyborczy.

Sąd Wyborczy składa się z przewodniczącego mianowanego przez Prezydenta Rzp. na wniosek Prezesa Rady Ministrów, z dwóch członków Najw. Tryb. Adm. mianowanych przez Prezydenta Rzp. na wniosek Prezesa Rady Ministrów oparty na wniosku Prezydjum N. Tryb. Adm., z trzech obywateli wybranych przez Izbę Poselską, i z trzech obywateli wybranych przez Senat. W sprawach o ważność wyboru posłów biorą udział trzej członkowie Sądu Wyborczego wybrani przez Izbę Poselską, w sprawach o ważność wyboru senatorów trzej członkowie Sądu wyborczego wybrani przez Senat. Przewodniczący głosuje; w razie równości głosów uchwałą staje się zdanie, za którem oświadczył się przewodniczący.

Osobna ustawa unormuje sposób postępowania przed Sądem Wyborczym.

Ad art. 79.

Projekt wychodzi z założenia, że Najwyższy Sąd nie powinien być wciągany w politykę i dlatego jest przeciwnym oddaniu sprawy ważności mandatów całkowicie Sądowi Najwyższemu. Tworząc osobną dla tej sprawy instytucję, uważa jednak projekt, że nawet powołanie częściowe sędziów Najw. Sądu do tej instytucji jest mniej właściwe, niż powołanie sędziów Naj. Tryb. Adm., wchodzą tu bowiem w grę sprawy administracyjne.

Złożenie Sądu wyborczego z sędziów Najw. Tryb. Adm. i z obywateli, wybranych przez Izbę Poselską i Senat, tłomaczy się potrzebą złożenia go z elementu sędziowskiego, bezstronnego, stosującego tylko ustawę, i z elementu reprezentującego sferę, że się tak wyrazimy, interesowaną. Powołanie obywateli do Sądu Wyborczego daje mu informacje. Mało która dziedzina życia publicznego wytwarza tak

obfitą pozaustawową technikę — dobrą i złą — jak wybory. Bez znajomości jej Sąd orzekałby w próżni.

Ustawa
z dnia .....
o utworzeniu Sądu Wyborczego.

Art. 1.

Utworzonym zostaje Sąd Wyborczy o następującym zakresie działania:

1) Rozstrzyga protesty przeciwko wyborom posłów, senatorów i elektorów Prezydenta Rzp. wniesione stosownie do postanowień ordynacji wyborczej do Izby Poselskiej względnie Senatu, wzgl. ustawy o wyborze elektorów Prezydenta Rzp.

2) Rozstrzyga odwołania wnoszone wedle postanowień ordynacji wyborczej do Izby Poselskiej i ordynacji wyborczej do Senatu;

3) Orzeka o utracie mandatu posła względnie senatora w przypadkach przekazanych mu przez ustawę.

Art. 2.

Sąd Wyborczy składa się z Prezydenta i jego zastępcy, mianowanych przez Prezydenta Rzp. na wniosek Prezesa Rady Ministrów, z dwóch członków Najwyższego Trybunału Administracyjnego, mianowanych przez Prezydenta Rzp. na wniosek Prezesa Rady Ministrów, oparty na wniosku Prezydjum Najwyższego Trybunału Administracyjnego, z trzech obywateli wybranych przez Izbę Poselską i z trzech obywateli, wybranych przez Senat. Wybranymi mogą być tylko ci, którzy mają bierne prawo wyborcze do Izby Poselskiej, a nie mogą być wybranymi posłowie i Senatorowie. Utrata prawa wyborczego powoduje utratę mandatu do Sądu Wyborczego, o czem orzeka Sąd Wyborczy na łącznem posiedzeniu obydwóch Senatów.

Art. 3.

Sąd Wyborczy orzeka w Senatach, złożonych z Prezydenta względnie jego zastępcy, dwóch członków Najwyższego Trybunału Administracyjnego i trzech obywateli, wybranych przez Izbę Poselską lub trzech obywateli, wybranych przez Senat, zależnie od tego, czy sprawa tyczy się posła czy senatora.

Posiedzenia są ważne, jeżeli jest obecnych najmniej czterech członków Senatu, jednakże jednym z nich musi być członek Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Art. 4.

Przewodniczący głosuje, a w razie równości głosów uchwałą staje się zdanie, za którem głosował.

Art. 5.

Sąd Wyborczy zostaje rozwiązanym z chwilą upływu kadencji lub rozwiązania Sejmu, dla którego został utworzony.

Art. 6.

Prezydent Sądu Wyborczego, jego zastępca i członkowie Sądu, są we wykonywaniu swojego sędziowskiego urzędu niezawiśli.

Wybrani przez Sejm członkowie Sądu Wyborczego składają na ręce Prezydena Rzp. ślubowanie, że zachowywać będą ustawy i wykonywać swój urząd bezstronnie.

Sąd Wyborczy ma prawo badać ważność rozporządzeń.

Art. 7.

Władzę dyscyplinarną wykonywa Sąd Wyborczy na posiedzeniu złożonem z obydwóch Senatów wedle regulaminu przez toż plenarne posiedzenie uchwalonego.

Art. 8.

Odpis protestu względnie odwołania winien być udzielony Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, które w oznaczonym przez Sąd Wyborczy terminie dostarczyć ma odnośnych aktów i ewentualnie wypowiedzieć swoją opinję.

Sąd Wyborczy ma prawo żądać od Ministerstwa uzupełnienia aktów względnie dostarczenia potrzebnych faktycznych danych.

Art. 9.

Wyrok Sądu Wyborczego zapada na publicznej rozprawie, na którą winno być wezwanem Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i wnoszący protest, zastąpieni przez wymienionego w proteście pełnomocnika.

Art. 10.

O ile ta ustawa inaczej nie stanowi, obowiązują Sąd Wyborczy przepisy o postępowaniu przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym, regulamin jednak uchwala Sąd Wyborczy na posiedzeniu złożonem z obydwóch Senatów.

Do postępowania dowodowego należy odpowiednio stosować przepisy procesu cywilnego.

Art. 11.

Ważność wyboru elektorów Prezydenta Rzeczypospolitej rozstrzyga Senat dla wyborów posłów tego Sądu Wyborczego, w ciągu kadencji, którego nastąpił wybór elektorów.

Sprawdzenie ma nastąpić najdalej w ciągu sześciu tygodni od dnia wyboru elektorów.

Wyroki udziela prezes Sądu Wyborczego Prezesowi Rady Ministrów, który je na Zgromadzeniu Elektorów ogłasza. Elektor, którego wybór unieważniono, nie bierze udziału w wyborze Prezydenta Rzp.

Art. 12.

Wszystkim członkom Sądu Wyborczego należy się wynagrodzenie za udział w posiedzeniach, a członkom wybranym przez Izbę Poselską względnie Senat, koszta podróży i djety. Wysokość oznaczy Minister Spraw Wewnętrznych rozporządzeniem, wydanem w porozumieniu z Prezydentem Sądu Wyborczego.

Art. 13.

Wykonanie tej ustawy poleca się Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Art. 80.

Posłowie i senatorowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za swoją działalność w Sejmie lub poza Sejmem, wchodzącą w zakres wykonania mandatu poselskiego wzg. senatorskiego, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Za przemówienia i odezwania się tudzież za manifestacje w Sejmie posłowie wzgl. senatorowie odpowiadają tylko przed swoją Izbą. Za naruszenie prawa osoby trzeciej mogą być pociągnięci do odpowiedzialności sądowej, o ile władza sądowa uzyska na to zezwolenie odnośnej Izby.

Postępowanie karno-sądowe, karno-administracyjne lub dyscyplinarne wdrożone przeciw posłowi wz. senatorowi przed uzyskaniem mandatu poselskiego wz. senatorskiego ulegnie na żądanie odnośnej Izby zawieszeniu aż do wygaśnięcia mandatu.

Bieg przedawnienia przeciw posłowi wz. senatorowi w postępowaniu karnem ulega przerwie na czas trwania mandatu poselskiego wz. senatorskiego.

Przez cały czas trwania mandatu posłowie wz. senatorowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej, ani pozbawieni wolności bez zezwolenia odnośnej Izby. W wypadku schwytania posła na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, jeżeli jego przytrzymanie jest niezbędne dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości względnie dla unieszkodliwienia skutków przestępstwa, władza sądowa ma obowiązek bezzwłocznego zawiadomienia o tem Marszałka odnośnej Izby dla uzyskania zezwolenia na areszt i dalsze postępowanie karne. Na żądanie Marszałka przytrzymany musi być niezwłocznie uwolniony.

Ad art. 80.

Kwestji nietykalności poselskiej nie zmieniamy, a rozciągamy ją tylko także na senatorów. Wskutek tego okazała się potrzeba poczynienia pewnych uzupełnień w brzmieniu odnośnego artykułu dotychczasowej Konstytucji.

Nie proponujemy reformy tej kwestji, bo każde — nawet wskazane — dotknięcie jej tłomaczonem jest — wskutek bardzo pobudzonej wrażliwości na tym punkcie, jako chęć ograniczenia „praw“ po-

selskich. Nie chcemy z tem stanowiskiem polemizować i wywoływać wrażenia czegoś, co bynajmniej nie jest zamierzonem.

Ad art. 81.

Ustąpienie Prezesa Rady Ministrów powoduje ustąpienie całego Rządu.

Art. 81.

Konstytucja nie normuje tak zwanej politycznej odpowiedzialności, bo ona nie da się ująć w normy prawne.

Potrzebnem jest tylko jedno postanowienie, a mianowicie, że ustąpienie Prezesa Rady Ministrów pociąga za sobą ustąpienie całego Rządu. Jest to konsekwencja nie tylko tego, że Prezes Rady Ministrów jest wyrazem pewnego kierunku politycznego, że przeto jego ustąpienie jest zmianą tego kierunku (ta polityczna strona nas tutaj nie obchodzi), ale jest to konsekwencja tego ustroju Rządu, który został przyjęty przez projekt, a wedle którego cały rząd skupia się w ręku Prezesa.

Czy ustąpienie jednego Ministra spowodować ma ustąpienie całego rządu, jest kwestją polityczną, usuwającą się przeto z pod unormowania.

Art. 82.

Prezes Rady Ministrów i Ministrowie odpowiadają prawnie za działania i zaniechania, związane ze sprawowaniem urzędu, któremi naruszyli obowiązujące ustawy.

Postawić Prezesa Rady Ministrów i Ministrów w stan oskarżenia może tak Izba Poselska, jak Senat.

Postawienie w stan oskarżenia wymaga uchwały Izby, powziętej w obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów, wz. senatorów większością 3/5 oddanych głosów.

Postawiony w stan oskarżenia nie może się uchylić od odpowiedzialności przez zrzeczenie się urzędu.

Postawiony w stan oskarżenia zostaje zawieszony w urzędowaniu.

Rozpoznanie sprawy i wydanie wyroku należy do Trybunału Stanu.

Art. 83.

Trybunał Stanu składa się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jako przewodniczącego, oraz dwunastu członków, których wybiera w połowie Izba Poselska, a w drugiej połowie Senat.

Członkami Trybunału Stanu mogą być wybrane osoby nie piastujące żadnego urzędu państwowego i używające pełni praw obywatelskich.

Wyboru członków Trybunału Stanu dokonywają Izba Poselska i Senat natychmiast po ukonstytuowaniu się na cały okres kadencji sejmowej.

Art. 84.

Sposób urzeczywistnienia odpowiedzialności prawnej Prezesa Rady Ministrów i postępowanie przed Trybunałem Stanu określi osobna ustawa.

Ad art. 82—84.

Art. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 1923, poz. 415, Dz. Ust. P. o Trybunale Stanu postanawia w ustępie pierwszym, że Minister odpowiada za działania i zaniechania, „wynikłe z winy umyślnej lub nieumyślnej". To rozróżnienie jest zbyteczne, bo oznacza, że każde objektywne naruszenie ustaw pociąga za sobą odpowiedzialność. Kwestja winy może odgrywać rolę tylko przy wymiarze kary.

Art. 1, ustęp 1 odróżnia dalej naruszenie ustaw w zakresie urzędowania od naruszenia w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki Rządu. To drugie określenie niema znaczenia prawniczego.

Art. 1, ustęp 1 powyższej ustawy odróżnia Konstytucję od innych ustaw. Ponieważ Konstytucja jest ustawą, przeto to odróżnienie jest tylko stylistycznem.

Art. 1, ustęp 1 powyższej ustawy przyjmuje trzy stany faktyczne, uzasadniające odpowiedzialność:

1. naruszenie ustaw,
2. narażenie Państwa na niebezpieczeństwo,
3. wyrządzenie interesom Państwa oczywistej i znacznej szkody.

Stan faktyczny pod 2 nie jest prawniczo określony. To samo należy powiedzieć o stanie pod 3 z tą jeszcze uwagą, że połączenie tego stanu z poprzedniemi za pomocą spójnika „lub" jest niewłaściwem i wywołującem nieporozumienie, bo szkoda nie może nastąpić bez naruszenia ustaw.

Cały ustęp 2, art. 1 powyższej ustawy winien być uchylony, nie ma bowiem znaczenia prawniczego, a jest tylko polityczną dekoracją. Jakże się bowiem rzecz ma? Akty Prezydenta Rzeczypospolitej mogą być trojakiego rodzaju:

1. Do pierwszej grupy należą te akty, do których Konstytucja

nie wymaga podpisu Rządu. Za akty te nie może więc nikt odpowiadać, bo to są akty nie kontrolowane.

2. Do drugiej grupy należą akty Prezydenta podpisywane przez Rząd. Za akty te Rząd odpowiada sam za siebie, a nie za Prezydenta.

3. Do trzeciej grupy mogłyby należeć akty Prezydenta, wymagające podpisu Rządu, a wydane przez Prezydenta bez tego podpisu. Gdyby Sejm za takie akty pociągał Rząd do odpowiedzialności, byłby to konflikt między Prezydentem z jednej strony a Rządem zkoalizowanym przeciwko Prezydentowi z Sejmem z drugiej strony. Jest to wypadek nieprawdopodobny, bo trudno zrozumieć, dlaczego Rząd, mający za sobą Sejm, miałby ustępować dopiero na podstawie wyroku Trybunału.

Gdyby natomiast Rząd za akty Prezydenta, wymagające podpisu Rządu, a nie podpisane przez niego, przyjął na siebie odpowiedzialność, to jest zesolidaryzował się z niemi ex post, to odpowiadałby znowu za siebie tylko, a nie za Prezydenta.

Z tych powodów art. 1 ustawy z 27 kwietnia 1923, poz. 415, Dz. Ust. P. winien być zmieniony odpowiednio do tekstu art. 82 b projektu.

W całej ustawie należy przeprowadzić zmiany odpowiednio do stanowiska, zajętego przez projekt, a mianowicie, że oskarżenie wnieść może tak Izba Poselska, jak Senat, tudzież, że członków Trybunału Stanu wybiera w połowie Izba Poselska, a w połowie Senat.

Wreszcie art. 27 do 29 ustawy z dnia 27 kwietnia 1923, muszą ulec zmianie stosownie do postanowień art. .... projektu.

Przy rewizji powyższej ustawy okaże się potrzeba pewnej liczby korektur i pewnego retuszu, właściwego pedantyzmowi prawnika kodyfikatora.

Oddział drugi.

KONTROLA FINANSOWA.

1. NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI PAŃSTWA.

Art. 85.

Dla kontroli całego gospodarstwa państwowego ustanawia się Najwyższą Izbę Kontroli Państwa.

N. I. K. P., bada zamknięcia rachunkowe państwa i przedstawia Sejmowi wniosek o udzielenie lub odmówienie Rządowi absolutorjum.

Osobna ustawa postanowi, czy Kontroli Najwyższej Izby Kontroli Państwa mają być także poddane pod względem finansowym samorządowe związki, fundacje i zakłady znajdujące się pod zarządem Państwa tudzież przedsiębiorstwa działające przy udziale finansowym Państwa lub z jego finansową gwarancją.

Art. 86.

N. I. K. P. jest organem państwowym kollegjalnym i niezawisłym od Rządu.

Art. 87.

Prezesa N. I. K. P. mianuje i odwołuje Prezydent Rz., bez podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Członków kollegjum N. I. K. P. mianuje Prezydent Rz., wyłącznie na wniosek Prezesa N. I. K. P., innych zaś urzędników mianuje Prezes N. I. K. P. Ustawa o Kontroli Państwa postanowi, czy i o ile Prezes N. I. K. P. opierać się ma przy tych nominacjach na opinji kollegjum N. I. K. P.

Art. 88.

Prezes N. I. K. P. i członkowie kollegjum nie mogą należeć do zarządu instytucyj, które poddane są kontroli N. I. K. P.

Prezesem N. I. K. P. lub członkiem jej kollegjum nie może być, kto w ciągu ostatnich pięciu lat był Prezesem Rady Ministrów lub Ministrem.

Art. 89.

Prezes N. I. K. P. odpowiedzialnym jest prawnie przed Trybunałem Stanu na podstawie skargi Izby Poselskiej lub Senatu, wniesionej wedle postanowień o zaskarżaniu Prezesa Rady Ministrów. Inne stosunki prawne Prezesa N. I. K. P. unormuje ustawa o Kontroli Państwa.

Stosunki prawne członków Kollegjum i innych urzędników tudzież ich odpowiedzialność unormuje ustawa o kontroli Państwa. Członkowie kollegjum N. I. K. P. mogą być usunięci tylko na podstawie wyroku sądowego.

Art. 90.

Organizację N. I. K. P. i jej organów tudzież sposób przeprowadzania kontroli określi ustawa o Kontroli Państwa.

N. I. K. P. bada dochody i wydatki Państwa pod względem legalności i celowości. Ustawa o Kontroli Państwa postanowi, czy Kontrola ta ma być następną i faktyczną, czy także i wstępną.

Do art. 85—90.

Najwyższa Izba Kontroli Państwa jest organem kontrolującym i jako taki jest pojęciowo równorzędne z Sejmem, a żadną miarą nie może być zawisłą od Rządu. Zasadę tę należy przeprowadzić z możliwie najściślejszą konsekwencją. Czy się to da, zobaczymy.

Powiedzieliśmy, że N. I. K. P. jest „pojęciowo" równorzędna z Sejmem, co przesądza, że pozytywnie ta równorzędność nie da się przeprowadzić.

Nie może więc w myśl zasady niezawisłości od Rządu Prezes N. I. K. P. być mianowanym na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów, ale w myśl zasady równorzędności z Sejmem nie może być przez niego wybieranym. Gdy jedynie logicznem byłoby pochodzenie N. I. K. P. z wyborów powszechnych, a to oznaczałoby stworzenie drugiego Sejmu z pewną oznaczoną kompetencją, przeto z pogwałceniem powyższych zasad należy złożyć nominację w ręce Prezydenta Rzp., ale bez podpisu Prezesa Rady Ministrów. Nie zarzuca owego pogwałcenia ten, kto w N. I. K. P. widzi tylko organ pomocniczy Sejmu, wychodząc z założenia, że te zadania, które spełnia N. I. K. P., powinien spełniać sam Sejm, a jeżeli tego nie czyni, to dzieje się ze względów praktycznych, Sejm bowiem nie podołałby temu zadaniu ze wszystkich względów. Jest to ten sam pogląd, który kontrolę długów państwowych oddaje specjalnej komisji (Ust. z dnia 22 września 1922, poz. 805, Dz. U. P.), ale wówczas co najmniej Prezes N. I. K. P. powinien być, mojem zdaniem, wybieranym przez Sejm, tak, jak Komisja Kontroli długów.

Istnieją jednak, mojem zdaniem, poważne powody, aby N. I. K. P. uznać za organ równorzędny z Sejmem, a nie za organ pomocniczy. Wybór przez Sejm byłby mimo wszystko wyborem politycznym. Dlatego zalecam nominację przez Prezydenta Rzp., ale w myśl niezawisłości od Rządu bez jego kontrasygnaty.

Nie mniejszą trudność sprawia kwestja odpowiedzialności. Jestem przeciwnikiem używania takich określeń, jak, że Prezes N. I. K. P. ma stanowisko równorzędne z Ministrem. Przedewszystkiem

należałoby powiedzieć: z Prezesem Rady Ministrów, bo minister podlega Prezesowi Rady Ministrów, a Prezes N. I. K. P. jest w bezpośrednim i wyłącznym stosunku z Prezydentem Rzp. Ale dalej: owo określenie „równorzędny z ministrem" jest tylko skróconem użytem zamiast wyliczania i określania taxative stosunków prawnych, w których się znajduje Prezes N. I. K. P. Skrócenie to jednak wiedzie na błędne drogi. N. I. K. P. nie jest „władzą", jak nią nie jest Sejm. Jest tylko organem kontrolującym, a jeżeli wydaje pewne zarządzenia i sama je (ewentualnie) wykonywa, to z upoważnienia Rządu, które może być udzielonem generalnie w ustawie, ale udzielonem być musi. Z tych powodów sądzę, że sprawa odpowiedziałalności winna być oryginalnie, bez wszelkich zapożyczań, unormowaną. Stać się to winno tak dla Prezesa, jak członków Kollegjum i innych urzędników w ustawie o Kontroli Państwa. Do Konstytucji wejść musi tylko zasada, na której opiera się odpowiedzialność Prezesa N. I. K. P. Politycznie (używamy tego wyrażenia w znaczeniu antytezy do „prawnie", a więc bardzo szerokiem), może odpowiadać tylko przed Prezydentem Rzp., co też w projekcie znalazło swój wyraz w tem, że Prezydent Rzp. może go odwołać. Natomiast prawna odpowiedzialność oddaną być winna jakiemuś Trybunałowi niezawisłemu. Najwłaściwszym okazuje się Trybunał Stanu, ale ze względów rzeczowych, a nie dlatego, że Prezes N. I. K. P. jest„ równorzędnym z ministrem". Co do odpowiedzialności członków Kollegjum, to unormuje je całkowicie ustawa o Kontroli Państwa, strzegąc się jakiejkolwiek zawisłości od Rządu lub Sejmu. Dlatego projekt jest stanowczo przeciwnym postanowieniu dzisiaj obowiązyjącej Konstytucji, że członków Kolegjum może usunąć Sejm. Ustawa o Kontroli Państwa postanowi z pewnością, że usunięcie będzie mogło nastąpić tylko na podstawie wyroku jakiegoś sądu i to jedno należało w Konstytucji zagwarantować.

Kompetencję N. I. K. P. określa projekt w dwóch kierunkach:

1. obejmuje ona dochody i wydatki Państwa, ale może być rozciągniętą na gospodarkę samorządu i instytucyj bądź będących pod zarządem Państwa, bądź takich, w których Państwo ma finansowy udział. Rozciągnięcie to może nastąpić tylko w drodze ustawy, bo droga rozporządzenia byłaby naruszeniem zasady niezawisłości od Rządu. Określenie udziału finansowego, który motywuje oddanie przedsiębiorstwa pod kontrolę N. I. K. P., musi odpowiadać danym

stosunkom, nie jest przeto wskazanem petryfikować odnośne kryterjum w Konstytucji.

2. Konstytucja nie powinna przesądzać, że kontrola nie może być także wstępną. Dlatego odesłano tę kwestję do zwykłej ustawy, to jest do ustawy o Kontroli Państwa.

Szerokie atrybucje Prezesa N. I. K. P. w sprawie nominacji odpowiadają jego stanowisku, które projekt pragnie możliwie jak najbardziej uniezależnić tak wobec Rządu, jak i wobec Sejmu.

Obowiązująca ustawa o Kontroli Państwa z dnia 3 czerwca 1921, poz. 314 Dz. U. P., sprzeczna w wielu punktach już z dzisiejszą Konstytucją, będzie musiała być oczywiście zmienioną.

2. KOMISJA KONTROLI DŁUGÓW PAŃSTWOWYCH.

Art. 91.

Dla kontroli długów państwowych utworzoną zostaje komisja wedle postanowień osobnej ustawy.

Ad art. 91.

Obowiązująca w tym względzie ustawa z dnia 25 września 1922, poz. 805, winna być zmienioną wskutek zrównania Senatu z Izbą Poselską. Niema wobec tego powodu, aby do Komisji delegował Senat mniej członków, niż Izba Poselska.

Oddział trzeci.

SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE.

Art. 92.

Utworzone zostaną osobną ustawą sądy administracyjne, w których określone ustawami sprawy, unormowane już aktami administracyjnemi władz rządowych i organizacyj samorządowych, rozstrzygane będą w drodze sporu sądowego.

Ustawy te oznaczą, komu służy w tym sporze rola strony w znaczeniu procesu cywilnego.

Art. 93.

Sądy administracyjne utworzone zostaną w trzech instancjach, z których pierwszą stanowić będą sądy administracyjne wojewódzkie,

drugą, sąd aministracyjny II instancji w Warszawie, trzecią zaś, jako instancję ostatnią kasacyjną w stosunku do orzeczeń dwuch pierwszych, instancją zaś jedyną kasacyjną w sprawach określonych osobną ustawą, Najwyższy Trybunał Administracyjny w Warszawie.

Art. 94.

Sądy administracyjne I i II instancji składać się będą z sędziów administracyjnych mianowanych przez Rząd i z obywateli, Najwyższy Trybunał Admin. zaś tylko z mianowanych sędziów administracyjnych. Sposób nominacji sędziów administracyjnych z wyboru obywateli na członków sądu administracyjnego określi osobna ustawa.

Art. 95.

Sędziowie administracyjni mają takie same prawne stanowisko, jak sędziowie sądów powszechnych.

Art. 96.

Sądy administracyjne badają ważność rozporządzeń, co do ustaw zaś i dekretów Prezydenta Rz. wydanych z powołaniem się na art. tylko sposób publikacji:

Art. 97.

Postępowanie przed sądami administracyjnemi określi osobna ustawa.

Sądy administracyjne I i II instancji rozstrzygają sprawy merytorycznie, a sądy II i III instancji nie są związane postępowaniem dowodowem niższych instancyj, lecz mogą je przeprowadzić same w zupełności na nowo lub uzupełnić.

Art. 98.

Dopuszczalne jest zaskarżenie przed sądem administracyjnym aktów, które przez władze rządowe lub samorządowe organizacje wydane zostały wedle ich własnego uznania.

Dopuszczalnem jest również zaskarżenie przed sądem administracyjnym aktów administracyjnych, w których skarżący nie jest naruszonym w swych prawach podmiotowych lub interesach.

Ad art. 91—98.

Zwracam uwagę na zamieszczoną w drugiej części tej książki rozprawę Dra J. S. Langroda, który przez swoje prace o sądownictwie

administracyjnym zajął poważne miejsce wśród specjalistów w tej dziedzinie. Różnice między jego stanowiskiem a mojem są widoczne, dla niniejszej pracy jednak mają przez to właśnie wartość, bo oświetlają sprawę różnostronnie i pozwalają czytelnikowi wyrobić sobie samodzielny sąd.

Sądownictwo administracyjne uważam za instytucję niezbędną, jeżeli wogóle mamy mówić o państwie prawnem. Samorząd taki, jak my go pojmujemy, byłby wogóle niemożliwy, gdyby nie zostało zaprowadzonem sądownictwo administracyjne, bo, jeżeli samorząd ma być niezawisłym od rządu, a więc nie może być kontrolowanym przez rząd, to, gdyby nie było sądownictwa administracyjnego, samorząd nie byłby wogóle kontrolowanym. Ale nie trzeba sobie robić iluzji: bez sądownictwa administracyjnego także i działalność władz rządowych jest właściwie niekontrolowaną lub bardzo słabo kontrolowaną. Parlament jest ciałem politycznem, a wskutek tego kontrola nad wykonywaną przez rząd administracją publiczną jest środkiem politycznym, a nie środkiem do naprawy administracji wedle kryterjów rzeczowych. Kontrola wykonywana przez Najwyższy Trybunał Administracji jest również niedostateczna, jest bowiem tylko kasacją, wymaga naruszenia praw podmiotowych, nie odnosi się do decyzyj powziętych na podstawie swobodnego uznania, a wreszcie wskutek tego, że jeden sąd administracyjny nie jest w żaden sposób w stanie wykonać kontrolę na całe państwo. Wskutek tych wszystkich przyczyn stworzenie sądownictwa administracyjnego jest koniecznością. Projekt podaje zasady, na których ta budowa powinna się oprzeć. Są one następujące:

1. Istotą sądownictwa administracyjnego jest to, że przed sądem administracyjnym występują strony w znaczeniu procesu cywilnego, podczas gdy w postępowaniu przed urzędami administracyjnemi stron w znaczeniu procesu cywilnego nie ma, a przesłuchanie tak zwanej strony, czy interesowanego, ma znaczenie tylko informacyjne dla urzędnika. Stroną w znaczeniu procesu cywilnego jest ta osoba (fizyczna lub prawna), która w postępowaniu przed sądem musi być przesłuchiwaną, której wolno stawiać wnioski i przez którą postawione wnioski muszą być załatwione. Tę kardynalną zasadę wypowiada art. 92 projektu, zarazem jednak wypowiada ona, że oznaczenie, komu rola strony służy, należy do ustawy, to znaczy, że projekt stoi na stanowisku, iż w postępowaniu sądowem administracyjnem

nie może być sformułowaną abstrakcyjna reguła, ale że każdy rodzaj spraw wymaga oznaczenia, kto jest stroną. Stronami mogą być osoby prywatne (fizyczne lub prawne), urzędy państwowe, samorządowe organizacje terytorjalne i zawodowe. Zwracamy uwagę, że, jeżeli będziemy kontynuować porównanie z procesem cywilnym, to w naszem rozumieniu powodem w sporze sądowo-administracyjnym może być także rząd.

W związku z tem jest zasada enumeracyjna, to jest przed sądy administracyjne te tylko sprawy mogą się dostać, które odnośna ustawa do nich przeznaczy. Zasadę tę podaje wyraźnie art. 92 projektu.

2. Projekt oświadcza się za trzema instancjami sądownictwa administracyjnego. Trzecią instancją jest wedle projektu Najwyższy Trybunał Administracyjny. Będzie on wedle intencji projektu z jednej strony tem, czem jest dzisiaj, to jest jedyną sądowo-administracyjną instancją dla spraw, które przeszły już przez wszystkie instancje administracyjne, z drugiej zaś strony będzie trzecią, również tylko kasacyjną instancją, dla nowo wprowadzonych sądów administracyjnych I i II instancyj. Projekt oświadcza się za takiem załatwieniem sprawy, aby w okresie przejściowym uniknąć zbytniego zamięszania. Łatwiej jest wydać ustawę o organizacji sądów administracyjnych i faktycznie je zorganizować, ale wymagać będzie długiego czasu rewizja istniejących ustaw w tym kierunku, aby zadecydować, czy i które sprawy unormowane temi ustawami mają podlegać kontroli sądów administracyjnych. Dlatego projekt utrzymuje całą dzisiejszą działalność Najwyższego Trybunału Administracyjnego, aby właśnie w okresie przejściowym nie narazić na szwank i tego minimum kontroli, które dzisiaj egzystują. Zasady te wypowiada art. 82 projektu.

3. Sądy administracyjne składają się we wszystkich instancjach z sędziów nominowanych, a w I i II instancjach także i z obywateli. Sędziowie administracyjni są tak sytuowani, jak sędziowie sądów powszechnych, a więc są niezawiśli, mogą być przenoszeni lub usuwani tylko na podstawie wyroku i t. d. Ta sama niezawisłość z natury rzeczy odznacza sędziów obywateli. Nie byłoby jednak niezawisłości, gdyby sądy administracyjne nie badały ważności rozporządzeń. Zasady te wypowiedziane są w art. 94 n.

4. Projekt wyprowadza zasadę, że sądy administracyjne I i II

instancji rozstrzygają spór merytorycznie, to znaczy rozstrzygają sprawę, a nie kasują tylko zaskarżoną decyzję. Tylko III instancja jest kasacyjna, ale nie odnośnie do zaskarżonego orzeczenia, lecz odnośnie do wyroków II instancji. W związku z tem postanawia projekt, że wyższe instancje nie są ograniczone do przeprowadzonej w niższych instancjach dowodów, ale że je mogą same przeprowadzać lub uzupełniać. Zasady te wypowiada art. 97 projektu.

5. Wreszcie projekt porzuca zasadę, że tylko wtedy zaskarżenie jest dopuszczalne, gdy naruszonem zostało prawo podmiotowe, a staje na stanowisku, że każda objektywnie naruszająca prawo decyzja władz rządowych i organizacji samorządowych może być zaskarżoną. Również bez wahania wprowadza projekt postanowienie, że decyzje powzięte na podstawie swobodnego uznania mogą być również zaskarżone. Potrzebę tego wykazuje francuskie doświadczenie, tak zwane detournement de pouvoir jest tylko paljatywnem określeniem, iż sprawy rozstrzygnięte na podstawie swobodnego uznania mogą się również dostać do sądu administracyjnego. Jeżeli detournement de pouvoir jest „nadużyciem" swobodnego uznania, to jasnem iest, iż takie określenie jest tak względnem i elastycznem, że właściwiej jest sprawę postawić stanowczo. Z drugiej strony zasada enumeracyjna, którą do projektu wprowadziliśmy, umożliwia takie a takie sprawy wykluczyć z pod sądownictwa administracyjnego, a więc mogą do niej należeć także niektóre, ale tylko niektóre, decyzje powzięte na podstawie swobodnego używania. W związku z tem usprawiedliwiamy się, dlaczego projekt nie wymienia tych spraw, które muszą być wykluczone z pod sądownictwa administracyjnego. Sądzimy, że to jest zbytecznem, a to z dwóch powodów:

a) Niejako z natury rzeczy nie mogą się dostać przed sądy administracyjne te wszystkie akty, które wogóle nie są kontrolowane, jak prowadzenie wojny, polityka zagraniczna i te wszystkie decyzje Prezydenta Rzeczypospolitej, które on wydaje bez podpisu Prezesa Rady Ministrów, a które zestawiliśmy przy końcu rozdziału 2-go tego projektu.

b) Zasada enumeracyjna pociąga za sobą te konsekwencje, że, jeżeli ustawa wyraźnie nie mówi, że sprawa nadaje się do sądu administracyjnego, to odnośna decyzja nie może być zaskarżoną.

6. W projekcie używamy ogólnego wyrażenia „akt administracyjny", rozumiejąc przez niego każdą prawną emanację organu ad-

ministracyjnego. Przyjęliśmy to określenie z obawy, że, gdybyśmy używali jednego ze zwyczajnych określeń, jak orzeczenie, decyzja, rozstrzygnięcie, rozporządzenie, zakaz, nakaz, zezwolenie, koncesja i t. d., a w każdym artykule nie wymienili tych wszystkich określeń, dalibyśmy interpretacji sposobność do wysuwania wniosków, od których jesteśmy dalecy.

Nie podaję projektu ustawy o organizacji Sądów administracyjnych, a tylko projekt postępowania sądowo-administracyjnego. Pierwszego z tych projektów nie podaję, bo wedle mego zdania sądownictwo administracyjne jest w ścisłem związku z organizacją zawodów, a ta ostatnia może być unormowaną tylko na podstawie obszernego materjału faktycznego, którym nie rozporządzam. Wyobrażam sobie, że w praktyce rzecz będzie załatwioną w ten sposób, że, gdy naprzykład zorganizowanym zostanie zawód rolniczy, powstanie zarazem Sąd administracyjny dla spraw agrarnych, oparty z jednej strony o urzędy ziemskie, z drugiej zaś strony o tę samorządową organizację rolniczą. Podobnie — nie tak samo — można będzie postąpić z innemi zawodami. Dopiero po zorganizowaniu dostatecznej liczby zawodów będzie można Sądy administracyjne dla poszczególnych spraw zjednoczyć w jeden Sąd administracyjny. Wyłoni się wówczas cały szereg kwestyj, których dzisiaj niepodobna nawet przewidzieć, dlatego też uważam, że projektowanie dzisiaj już ustawy o organizacji sądownictwa administracyjnego byłoby przedwczesne. Natomiast jest możliwem zaprojektowanie ustawy o postępowaniu sądowo-administracyjnem, a jest to tembardziej wskazanem, że rzuci ona światło na istotę sądownictwa administracyjnego.

Ustawa
z dnia .....

o postępowaniu przed Sądami administracyjnemi.

I. Właściwość.

Art. 1.

W sprawach, które wytacza przed sąd administracyjny I inst. państwowa władza I inst. lub okręgowa s. o. r., właściwym jest sąd, znajdujący się w siedzibie tej władzy wzgl. organizacji.

W sprawach, które przed sąd administracyjny I inst. wytacza strona prywatna, właściwym jest sąd, znajdujący się w siedzibe władzy wzgl. organi-

zacji, przeciwko której orzeczeniu strona prywatna się zwraca, w innych zaś przypadkach sąd miejsca zamieszkania strony.

Do art. 1.

Art. 1 jest wynikiem tego systemu sądownictwa administracyjnego, na którym oparł się projekt. Przed sąd administracyjny może się sprawa dostać:

a) w przypadkach, gdy władza państwowa nie przyjmie wniosku organizacji samorządowej (zaskarża sprawę władza państwowa, a strona prywatna może być, jeżeli użyjemy porównania z cywilnego procesu sądowego, interwenientem głównym lub ubocznym),

b) gdy władza państwowa przyjmie wniosek samorządowej organizacji, a strona prywatna czuje się pokrzywdzoną wydanem na tej podstawie orzeczeniem.

c) gdy władza państwowa lub samorządowa organizacja wydadzą niezależnie od siebie, tj. bez poprzedniego wniosku, orzeczenia, któremi strona prywatna czuje się pokrzywdzoną.

d) gdy sprawa dostaje się przed sąd administracyjny bezpośrednio z inicjatywy strony prywatnej, bez poprzedniego orzeczenia czy to władzy państwowej czy samorządowej organizacji.

We wszystkich tych przypadkach należało określić właściwość i to też czyni art. 1 projektu.

II. Wyłączenie.

Art. 2.

Członek wzgl. Prezes Sądu admin. winien być wyłączony, jeżeli

a) sprawa, którą ma załatwić, oddziaływa na jego prawa i obowiązki;

b) lub na prawa i obowiązki: jego żony, krewnych i powinowatych w linji prostej, krewnych bocznych do czwartego stopnia lub wreszcie powinowatych do drugiego stopnia.

c) jeżeli w sprawie, którą ma załatwić, jest lub był pełnomocnikiem lub w której pełnomocnik jest jego krewnym lub powinowatym w linji prostej, a w linji bocznej do drugiego stopnia;

d) w sprawach, w których w niższej instancji współdziałał przy załatwianiu.

Art. 3.

Wniosek o wyłączenie postawić może każdy z podmiotów, biorących w sprawie udział w charakterze strony w rozumieniu cywilnego procesu sądowego. Wniosek o wyłączenie postawić należy na piśmie przed rozprawą lub ustnie do protokułu na rozprawie jawnej.

Wniosek o wyłączenie postawiony po rozprawie nie będzie uwzględnionym.

Prezes sądu administracyjnego powołuje w miejsce wyłączonego członka sądu jego zastępcę, gdyby zaś sam miał być wyłączonym, oddaje sprawę swemu zastępcy, a gdyby i ten miał być wyłączonym, odnosi się do prezesa wyższej instancji celem wyznaczenia innego sądu.

Przeciwko decyzji wyłączającej niema środka prawnego.

Art. 4.

Biorący udział w charakterze strony w rozumieniu cywilnego procesu sądowego może na piśmie przed rozprawą lub ustnie do protokułu na rozprawie przed sądem administracyjnym żądać wyłączenia, jeżeli ma dostateczną podstawę do powątpiewania w bezstronność mającego być wyłączonym. Decyzja zapada wówczas po przeprowadzeniu potrzebnych dochodzeń.

III. Koszta.

Art. 5.

W postępowaniu przed sądem administracyjnym ponosi koszta świadków i znawców, Skarb Państwa względnie s. o. r., jeżeli zaskarżenie sprawy od nich wyszło, strona prywatna zaś, jeżeli ona jest skarżącą.

Jeżeli jednak koszta powstały wskutek niewłaściwego postępowania strony prywatnej, w szczególności wskutek spóźnionego przytoczenia okoliczności faktycznych lub środków dowodowych i spowodowanej przez to zwłoki w załatwieniu sprawy, wynikające stąd koszta obciążają stronę prywatną.

Stronie prywatnej nie należą się koszta.

Art. 6.

Obowiązek ponoszenia kosztów podróży, kosztów utrzymania, wynagrodzenie za stratę czasu i wynagrodzenie za pracę nakłada i wysokość ich określa prezes wedle postanowień rozporządzenia Ministra R. i R. R.

Od decyzji prezesa nie ma środka prawnego.

Art. 7.

Koszta, obciążające stronę prywatną, ściągnięte będą w trybie administracyjnym, jeżeli nie zapłaci ich w terminie oznaczonym przez prezesa.

Art. 8.

Świadkom i znawcom może być przyznany zwrot kosztów podróży i utrzymania tudzież wynagrodzenie za stratę czasu, o ile żądania swe zgłoszą w tym dniu, na który zostali wezwani.

Znawcom może być przyznane wynagrodzenie za pracę, o ile zgłoszą swe żądania albo w dniu, na który zostali wezwani, albo też, o ile wyznaczono im termin do złożenia ekspertyzy na piśmie, przy składaniu tej ekspertyzy.

Niezgłoszenie żądania w powyższych terminach uważane będzie za zrzeczenie się prawa do zwrotu wymienionych kosztów.

IV. Doręczenie.

Art. 9.

Wezwania i zawiadomienia, wychodzące od sądów administracyjnych, winny być doręczone albo za pośrednictwem władz gminnych wzgl. magistratów albo też przez pocztę, zależnie od miejscowych warunków.

Art. 10.

Wezwania i zawiadomienia winny zawierać imię i nazwisko osoby wzywanej lub zawiadamianej, jej adres, miejsce i termin stawienia się, charakter, w jakim zostaje wezwana, oznaczenie sprawy, do której zostaje wezwana, i skutki niestawiennictwa.

Korespondencja między władzami odbywa się wedle właściwych obowiązujących je przepisów.

Art. 11.

Osobom prywatnym, biorącym udział w charakterze stron w rozumieniu cywilnego procesu sądowego w postępowaniu sądowo administracyjnem, do którego są wzywane wzgl. o którem się je zawiadamia, doręcza się zawiadomienia i wezwania do rąk własnych lub do rąk pełnomocnika ustanowionego przez stronę.

Doręczenia urzędom państwowym lub związkom samorządowym uskutecznia się do rąk przełożonego lub ustanowionego do odbioru doręczeń funkcjonarjusza.

Doręczenia korporacjom, stowarzyszeniom, spółkom i zakładom, uskutecznia się w lokalu biurowym do rąk którejkolwiek z osób do zastępstwa uprawnionych.

Art. 12.

Osoby prywatne, biorące udział w postępowaniu sądowo-administracyjnem w charakterze stron w rozumieniu cywilnego procesu sądowego, i ich pełnomocnicy obowiązani są zawiadomić o każdej zmianie swego adresu w czasie trwania sprawy. W razie zaniedbania tego obowiązku wysłanie pod poprzednim adresem ma skutek prawny doręczenia.

Art. 13.

Doręczenie uskutecznia się w mieszkaniu, biurze, w lokalu przemysłowym; osobom nie mającym ani mieszkania, ani takiego biura lub lokalu, doręcza się gdziekolwiek.

Art. 14.

Doręczania osobom wojskowym w służbie czynnej niżej oficera uskutecznia się przez władzę bezpośrednio przełożoną.

Przepis ten ma zastosowanie także do funkcjonarjuszy policji państwowej i straży celnej.

Art. 15.

W dni niedzielne i świąteczne jakoteż w porze nocnej, doręczać można tylko w wyjątkowych wypadkach, na mocy specjalnego zarządzenia przełożonego władzy wzywającej.

Art. 16.

Do doręczenia wezwań i zawiadomień świadkom i znawcom mają zastosowanie art. 9, 10, 13, 14, 15.

Jeżeli doręczanie wezwania lub zawiadomienia świadka lub znawcy nie może nastąpić do rąk własnych, wówczas doręczyciel może uskutecznić doręczenie do rąk wspólnie z nią zamieszkałego dorosłego członka rodziny lub

służby, a w braku tych osób, do rąk zarządcy domu, lub właściciela mieszkania, jeżeli są gotowi przyjąć doręczenie.

Osobom, których doręczyciel nie zastanie w ich lokalu biurowym, doręczenie można uskutecznić do rąk kogokolwiek z personelu biurowego.

Art. 17.

Wezwania i zawiadomienia, doręczane przez władze gminne względnie magistraty, winny być sporządzane w dwu jednobrzmiących egzemplarzach, z których pierwszy władza gminna wzgl. magistrat doręcza osobie wzywanej lub zawiadomionej wedle postanowień poprzednich artykułów, drugi zaś wraz z poświadczeniem odbioru niezwłocznie zwraca urzędowi wysyłającemu.

Gdyby doręczenie nie nastąpiło, władza gminna wzgl. magistrat winien jeden egzemplarz wywiesić w swym lokalu urzędowym na miejscu widocznem, drugi zaś zwrócić urzędowi wysyłającemu z uwagą o przyczynach niedoręczenia i o dniu wywieszenia w lokalu urzędowym.

Po otrzymaniu tej uwagi władza zawiadamiająca spowoduje odpowiednie ogłoszenie w dzienniku urzędowym Województwa.

Art. 18.

Wezwania i zawiadomienia wysyłane przez pocztę winny być sporządzone w jednym egzemplarzu. Do koperty zawierającej wezwanie winno być przymocowane zwrotne poświadczenie odbioru, które urząd pocztowy po doręczeniu pisma adresatowi niezwłocznie zwróci urzędowi wysyłającemu. Na „zwrotnem poświadczeniu odbioru" (recepis zwrotny) władza wysyłająca winna wyszczególnić wszystkie akty i załączniki przesyłane w kopercie, oraz nazwę i adres władzy wysyłającej.

W razie niedoręczenia zawiadomienia lub wezwania urząd pocztowy winien niezwłocznie zwrócić je urzędowi wysyłającemu z uwagą o przyczynach niedoręczenia, urząd wysyłający zaś zarządzi doręczenie przez urząd gminny względnie magistrat wedle postanowienia zawartego w art. 17.

Art. 19.

Osobie nieznanej z miejsca pobytu doręczenie pism uskutecznia się przez publiczne obwieszczenie, a mianowicie przez wywieszenie w gmachu odnośnego sądu.

W przypadkach ważniejszych, a w szczególności gdy pismo zawiera wezwanie, należy obwieszczenie ogłosić w jednym lub kilku dziennikach według uznania prezesa. W ogłoszeniu należy wskazać władzę, strony, przedmiot sprawy i cel posiedzenia, do którego wezwanie się odnosi.

Z upływem miesiąca od wywieszenia obwieszczenia w gmachu odnośnego sądu, lub od ostatniego ogłoszenia w dziennikach, uważa się doręczenie za dokonane.

Art. 20.

Jeżeli pismo jest tego rodzaju, że skutkiem jego może być przedsięwzięcie przez adresata pewnej czynności, której zaniedbanie naraziłoby go na

szkodę, a miejsce jego pobytu jest nieznane, odnośna władza wysyłająca zwróci się do sądu powszechnego z wezwaniem o ustanowienie kuratora do zastępowania nieobecnego do chwili jego zgłoszenia się lub mianowania przezeń pełnomocnika.

Ustanowienie kuratora ma być ogłoszonem w dziennikach wedle postanowienia poprzedniego artykułu.

Art. 21.

Jeżeli osoba wzywana lub zawiadamiana mieszka zagranicą, a miejsce jej zamieszkania jest wiadome, doręczenie następuje przez konsulaty w trybie właściwym.

Art. 22.

W trybie, określającym doręczanie wezwań i zawiadomień, doręcza się także orzeczenia sądów administracyjnych.

V. Terminy.

Art. 23.

Bieg terminu wyznaczonego przez sąd administracyjny lub przez ustawę rozpoczyna się od doręczenia względnie ogłoszenia odnośnej uchwały osobom, którym termin został wyznaczony.

Przy obliczaniu terminu wyznaczonego na dnie nie wlicza się dnia, od którego bieg terminu się zaczyna.

Terminy oznaczone na tygodnie, miesiące lub lata, kończą się w dniu odpowiadającym nazwą lub datą początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było, w ostatnim dniu tegoż miesiąca.

Termin, którego koniec przypada na niedzielę lub święto, przedłuża się o następny dzień powszedni.

Nadanie pisma na pocztę państwową uważa się narówni z wniesieniem go do sądu.

Art. 24.

Termin, który nie jest wyznaczony przez ustawę, może prezes z ważnej przyczyny przedłużyć na prośbę osoby, dla której został wyznaczony, wniesioną przed upływem terminu.

Art. 25.

Omieszkanie terminu wyznaczonego podmiotowi mającemu charakter strony w rozumieniu cywilnego procesu sądowego, pociąga za sobą ten skutek, że czynności, dla której dokonania obowiązuje termin, strona nie może przedsięwziąć później z skutkiem prawnym.

Omieszkanie terminu wyznaczonego przez ustawę do wniesienia środka prawnego pociąga za sobą odrzucenie a limine wniesionego później środka prawnego.

Art. 28.

Jeżeli ustawa inaczej nie postanawia, można w przypadku określonym w art. 25, cz. 1 prosić o przywrócenie omieszkanej czynności, jeżeli omieszkanie nastąpiło bez winy.

Pismo z prośbą o przywrócenie powinno być wniesione do sądu administracyjnego, w którym omieszkana czynność miała być dokonaną w ciągu dwóch tygodni od czasu ustania przyczyny omieszkania. W piśmie tem należy podać przyczyny uzasadniające prośbę. Sąd administracyjny po zbadaniu ich orzeka ostatecznie o prośbie.

Prośba o przywrócenie nie wstrzymuje postępowania ani wykonalności orzeczenia, o ile odnośna władza nie postanowi inaczej.

VI. Rozprawa przed sądem administracyjnym.

Art. 29.

Sąd administracyjny przygotowuje materjał do orzeczenia na rozprawie. Jednakże już przed rozprawą może prezes wydać w sprawie dostarczenia materjału potrzebnego do orzeczenia te zarządzenia, które wedle jego uznania przyczynią się do skrócenia i uproszczenia rozprawy.

Rozprawa winna być dla każdej indywidualnie oznaczonej sprawy rozpisana na 14 dni naprzód, a akta jej winny przez ten czas być dostępne członkom sądu i wezwanym na rozprawę osobom.

Art. 30.

Rozprawa przygotowująca materjał do orzeczenia sądu administracyjnego jest jawną.

Rozprawa może się odbyć tylko przy pełnym składzie sądu, którego wszystkich członków i dwóch zastępców należy wezwać na 14 dni naprzód. Gdyby któryś z członków usprawiedliwił swą nieobecność przed rozprawą w takim czasie, że możliwem by było powołanie zastępcy, należy wezwać dalszego zastępcę.

Na rozprawę powinny być wezwane określone w art. 31 osoby wzgl. władze tudzież świadkowie, znawcy i powinny być przedłożone dokumenty.

Prezes wyznacza referenta, który referatem swym rozpoczyna rozprawę.

Rozprawą kieruje prezes sądu. Otwiera on, prowadzi i zamyka rozprawę, udziela głosu, zadaje stronom, świadkom i znawcom pytania, udziela członkom sądu i dwom ich zastępcom, stronom i znawcom pozwolenie na zadawanie pytań, ogłasza uchwały i orzeczenia.

Przewodniczącemu służy względem stron, ich zastępców i wogóle wobec osób obecnych na rozprawie, nie stosujących się do jego zarządzeń i zakłócających porządek rozprawy, prawo wymierzania kar porządkowych, po poprzedniem upomnieniu. Karami są: grzywny od 25 do 250 zł. na rzecz Skarbu Państwa i wydalenie z sali posiedzeń.

Od zarządzeń przewodniczącego w toku rozprawy jest odwołanie do sądu, który rozstrzyga bez prawa dotkniętej zarządzeniem osoby do dalszego odwołania.

Art. 31.

Na rozprawę winny być pod rygorem nieważności wezwane osoby, wzgl. władze, które ustawa nakazuje wezwać bądź dla tego, że są inicjatorami wytoczenia sprawy przed sądem administracyjnym, bądź dla tego, że przez swe

stanowisko stały się przyczyną tego wytoczenia, bądź wreszcie z powodu oznaczonego przez ustawę.

Osobom powyższym służy aż do zamknięcia rozprawy, pod rygorem nieważności, prawo przytaczania faktycznych okoliczności i dowodów na uzasadnienie swych wniosków lub w celu odparcia twierdzeń i wniosków przeciwnych. Jednakże prezesowi służy prawo odrzucenia środków dowodowych, jeżeli ofiarowano je jedynie w celu przewłoki.

Wymienione wyżej osoby mogą być zastąpione przez pełnomocników, obok których mogą się jawić na rozprawie, a muszą, jeżeli sąd wezwał je do osobistego stawiennictwa. Pełnomocnictwo może być złożone ustnie do protokułu rozprawy.

Art. 32.

Osoby wzgl. władze, które wedle art. 31 winny być pod rygorem nieważności wezwane na rozprawę, mogą, jeżeli się na niej nie jawiły, wnieść przeciwko zaocznie zapadłemu orzeczeniu, do sądu, który je wydał, w ciągu dwóch tygodni od jego doręczenia, sprzeciw, w którym podać winny to, co wskutek zaoczności przytoczyć zaniedbały.

Sprzeciw, nie odpowiadający temu wymaganiu, albo wniesiony po terminie, będzie odrzucony przez prezesa.

Po przyjęciu sprzeciwu prezesa wyznacza termin do rozprawy oraz zarządza doręczenie sprzeciwu osobom wzgl. władzom wymienionym w art. 31.

Przy samem założeniu sprzeciwu, jak również później, dopóki sąd nie wyda nowego orzeczenia, strona może żądać zawieszenia nadanego orzeczeniu zaocznemu rygoru natychmiastowej wykonalności.

Wniosek ten sąd rozstrzygnie najpóźniej w ciągu dni 3-ch.

Jeżeli ponowne orzeczenie zapadnie w całości zgodnie z orzeczeniem zaocznem, sąd utrzymuje je w mocy; w przeciwnym razie sąd uchyla orzeczenie zaoczne i wydaje nowe orzeczenie.

Koszta postępowania zaocznego ponosi strona, która w zaoczność popadła, choćby następnie orzeczenie zaoczne uchylono.

Art. 33.

Prezes zamyka rozprawę, gdy uzna sprawę za dostatecznie wyjaśnioną. Jednakże zamkniętą już rozprawę sąd może aż do wydania orzeczenia otworzyć na nowo, jeżeli po jej zamknięciu okażą się niezbędnemi jeszcze dodatkowe wyjaśnienia stron lub dodatkowe dowody.

Art. 34.

Protokuł z każdego posiedzenia sądowego spisuje podczas rozprawy protokulant pod kierunkiem prezesa. Protokuł powinien zawierać:

1) oznaczenie sądu, miejsca i czasu rozprawy;
2) nazwiska sędziów i protokulanta;
3) oznaczenie sprawy;
4) nazwiska osób wzgl. władz obecnych na rozprawie;
5) wzmiankę o jawności lub tajności rozprawy;

6) przebieg rozprawy;
7) uchwały sądu ogłoszone w toku rozprawy.

Art. 35.

Na wniosek biorącej udział w rozprawie wedle art. 31 osoby wzgl. władzy i na jej wyłączny koszt, sąd może celem dosłownego zaprotokułowania przebiegu rozprawy lub jej części przybrać zaprzysiężonego stenografa, który niezwłocznie po zakończeniu rozprawy przełoży stenogram na zwykłe pismo i odda prezesowi.

Art. 36.

Wymienione w art. 31 osoby wzgl. władze mogą żądać sprostowania lub uzupełnienia protokułu, przyczem od zarządzenia prezesa można odwołać się do sądu, natomiast od uchwały sądu niema oddzielnego środka prawnego.

Art. 37.

O tem, czy przy rozprawie przestrzegano przepisanych form, rozstrzyga wyłącznie protokuł.

Do art. 29—37.

Stroną w rozumieniu cywilnego procesu sądowego jest ta osoba względnie władza (urząd), która na rozprawę musi być wezwana, której musi być daną możność przytaczania na niej faktycznych okoliczności i dowodzenia ich i która w razie niejawienia się na rozprawie, mimo wezwania, ma przeciw zaocznemu orzeczeniu sprzeciw. Ilekroć osoba względnie władza ma to stanowisko, tylekroć władza, przed którą sprawa się toczy, jest sądem, a osoba, wzgl. władza, mająca to stanowisko, jest stroną. Kto ma to stanowisko, oznacza ustawa.

Jaka jest korzyść tak pojętego sądownictwa administracyjnego.

Uważam sądownictwo administracyjne za najwyższy dotychczas osiągnięty środek kontroli rządu. Dopuszczenie obywateli do rządzących organów nie jest wystarczającym środkiem (jako członków Trybunałów, Komisyj albo jako rady przyboczne, opinjodawcze etc.). Ten obywatel musi mieć głos, cuius res agitur. Ale i tu znowu proste wysłuchanie go przez urząd nie jest dostatecznem. Dlatego nadać mu trzeba formy sądowe. To właśnie czyni sądownicwo administracyjne przez swoją koncepcję „strony", jakeśmy ją wyżej określili.

VII. Dowody w postępowaniu sądowo-administracyjnem.

Art. 38.

Sąd administracyjny przeprowadza dowody z urzędu lub na wniosek osób względnie władz, biorących udział w postępowaniu sądowo-administracyjnem w charakterze strony w rozumieniu cywilnego procesu sądowego.

Art. 39.

Wiarogodność i wagę dowodów sąd administracyjny ocenia według swego przekonania na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materjału.

Art. 40.

Przeprowadzenie dowodów odbywa się przed sądem administracyjnym, który ma wydać orzeczenie. Wyjątek stanowią przypadki, w których to nie jest możliwe z powodu natury dowodu lub spowodowałoby koszta zbyt wielkie.

W tych przypadkach sąd poleci jednemu lub kilku swym członkom przeprowadzenie dowodu. Jednemu z nich, którego sąd oznaczy, służą przy tej czynności prawa prezesa.

Sądowi administracyjnemu II i III instancji służy prawo polecenia sądowi I instancji, aby przeprowadził dowód w wyżej określonych przypadkach.

Art. 41.

Fakty, które mają być udowodnione, i środki dowodowe winien sąd w uchwale przed przeprowadzeniem dowodu oznaczyć. Sąd nie jest jednak związany tą uchwałą dowodową, może ją stosownie do okoliczności uchylić, uzupełnić lub zmienić.

Art. 42.

Świadkami nie mogą być:

1) osoby niezdolne do spostrzegania lub do komunikowania swych spostrzeżeń;

2) kapłani co do faktów, które im zostały zakomunikowane na spowiedzi pod tajemnicą duchowną;

3) wojskowi i urzędnicy państwowi, nie zwolnieni od zachowania tajemnicy urzędowej, o ileby zeznanie ich miało być połączone z jej naruszeniem.

Art. 43.

Nikt nie ma prawa odmówić zeznań w charakterze świadka z wyjątkiem:

1) małżonków osób biorących udział w postępowaniu sądowo-administracyjnem w charakterze stron w rozumieniu cywilnego procesu sądowego, ich wstępnych, zstępnych i rodzeństwa, powinowatych w tym samym stopniu oraz osób, pozostających ze stronami w stosunku przysposobienia;

2) gdyby zeznanie miało dotyczyć okoliczności, których ujawnienie mogłoby narazić świadka lub jego bliskich, wymienionych w punkcie pierwszym, na hańbę, odpowiedzialność karną lub ruinę majątkową;

3) gdyby zeznanie mogło być połączone z pogwałceniem tajemnicy zawodowej prawnie uznanej.

Art. 44.

Z przyczyn, z których można żądać wyłączenia członka sądu administracyjnego (art. 2), może osoba prywatna lub władza, biorąca udział w postępowaniu w charakterze strony w rozumieniu cywilnego procesu sądowego, żądać wyłączenia świadka od przesłuchania.

Art. 45.

Sąd administracyjny może uchwalić przesłuchanie świadka pod przysięgą, którą jednak odbiera i przeprowadza przesłuchanie właściwy sąd. Tak ode-

branie przysięgi, jak i przesłuchanie świadka odbywa się wedle przepisów procesu cywilnego.

Nie składają przysięgi świadkowie za zgodą wszystkich biorących udział w postępowaniu w charakterze stron, małoletni do lat 14 oraz osoby skazane wyrokiem prawomocnym za fałszywe zeznanie lub krzywoprzysięstwo.

Sąd administracyjny przesyła właściwemu sądowi wraz z aktami sprawy fakty, na które świadek ma być przesłuchany.

Art. 46.

Za niestawienie się bez usprawiedliwionej przyczyny świadkowie ulegają karze grzywny do 100 złotych, przyczem wzywani są powtórnie, a w razie ponownego niestawienia się ulegają grzywnie do 200 złotych i mogą być sprowadzeni do sądu przymusowo.

Za nieuzasadnioną odmowę zeznań lub przysięgi, świadek ulega karze do 200 zł.

Art. 47.

W ciągu dni 7 od daty ogłoszenia mu uchwały, skazującej go na karę za niestawiennictwo, świadek może usprawiedliwić swe niestawiennictwo i w tym przypadku sąd zwolni go od grzywny i od przymusowego sprowadzenia.

Art. 48.

Dokumenty, sporządzone przez urzędników lub osoby zaufania publicznego w zakresie ich działania, stanowią dowód prawdziwości zawartych w nich zaświadczeń, co jednak nie wyłącza dowodu przeciwnego.

Moc dowodową wszelkich innych dokumentów ocenia sąd według swobodnego uznania.

Art. 49.

Dowód z dokumentu nie może być dopuszczony z urzędu, jeżeli osoby wzgl. władza, biorące udział w postępowaniu w charakterze strony, sprzeciwiają się jego dopuszczeniu.

Art. 50.

Dokument, przedstawiony przez jedną z osób, wzgl. władzę, biorących udział w postępowaniu w charakterze stron, może służyć jako dowód na korzyść strony przeciwnej, choćby strona, która dokument złożyła, zrzekła się następnie tego środka dowodowego.

Art. 51.

Powołujący się na dokument powinien go złożyć sądowi w oryginale, chyba, że inni biorący udział w postępowaniu w charakterze stron i sąd poprzestaną na odpisie.

Art. 52.

Każdy biorący udział w postępowaniu w charakterze strony, na żądanie drugiej strony lub sądu, obowiązany jest przedstawić znajdujący się w jego posiadaniu dokument, stanowiący dowód okoliczności spornej między stronami.

Stronie wolno odmówić przedstawienia dokumentu, jeżeli ujawnienie jego treści może narazić ją samą lub jej bliskich, wymienionych w punkcie pierwszym artykułu 43, na odpowiedzialność karną, na hańbę lub ruinę majątkową, albo pociągnąć za sobą wykroczenie przeciwko tajemnicy służbowej lub zawodowej prawnie uznanej, tudzież z innych, równie ważnych przyczyn. Wszelako i w tych wypadkach stronie nie wolno odmówić przedstawienia dokumentu, jeżeli obowiązaną jest do tego z mocy prawa cywilnego lub gdy dokument wystawiony jest we wspólnym interesie obu stron, albo wreszcie jeżeli również strona przeciwna powołała się na ten dokument.

Art. 53.

Sąd administracyjny może z urzędu lub na wniosek biorących udział w postępowaniu w charakterze stron wezwać jednego lub więcej znawców.

Jeżeli powołany znawca nie jest sądowym zaprzysiężonym znawcą lub gdy wszyscy biorący udział w postępowaniu w charakterze stron nie zwolnią go od przysięgi, zostanie po złożeniu opinji na żądanie sądu administracyjnego zaprzysiężonym przez właściwy sąd wedle przepisów procedury cywilnej.

Art. 54.

Osoba, wyznaczona na znawcę, może nieprzyjąć włożonego na nią obowiązku z tych samych powodów, jakie uprawniają świadka do odmówienia zeznań, a nadto z powodu przeszkody, która jej uniemożliwia spełnienie ekspertyzy.

Biorącym udział w postępowaniu w charakterze stron wolno, aż do chwili przystąpienia do ekspertyzy, zażądać wyłączenia znawców z tych samych przyczyn, z jakich można żądać wyłączenia sędziów.

Po przystąpieniu do ekspertyzy, żądanie wyłączenia znawcy może być wniesione tylko o tyle, o ile przyczyna wyłączenia nie była wcześniej wiadoma stronie.

Art. 55.

Sąd administracyjny, dopuszczając dowód ze znawców, orzeknie zarazem, czy opinja ma być złożona ustnie na rozprawie, czy pisemnie.

W każdym razie opinja winna obejmować uzasadnienie, chyba, że tyczy się przedmiotów o charakterze opisowym lub stwierdza ceny targowe.

Art. 56.

Gdy sąd administracyjny uzna opinję za niewystarczającą, może zażądać od znawców wyjaśnień, a w razie potrzeby nakazać nową opinję przez tych samych lub innych znawców.

Art. 57.

Za nieusprawiedliwione niestawienie się do sądu, odmowę złożenia opinji lub opóźnienie w jej złożeniu znawca ulega grzywnie do 200 zł.

Art. 58.

Sąd administracyjny może zarządzić oględziny bez udziału lub z udziałem

znawców, a stosownie do okoliczności i w połączeniu z przesłuchaniem świadków.

Art. 59.

Jeżeli po wyczerpaniu lub z braku środków dowodowych fakty sporne, istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, pozostały niewyświetlone, sąd może z urzędu lub na wniosek jednego z biorących udział w postępowaniu w charakterze strony zarządzić dla wyświetlenia tych faktów przesłuchanie pod przysięgą biorącego udział w charakterze strony.

Przysięgę od przesłuchiwanego, jako strony, odbiera sąd właściwy, któremu sąd administracyjny prześle wraz z aktami fakty, na które ma być przesłuchany.

VIII. Orzeczenia i uchwały.

Art. 60.

Uchwały i orzeczenia sądów administracyjnych zapadają przy pełnym składzie sądu większością głosów.

Powołani dwaj zastępcy biorą udział w całem postępowaniu i mają prawo żądać wyjaśnień, nie głosują jednak, chyba, że wstąpili w miejsca nieobecnych członków sądu.

Art. 61.

Orzeczenie Sądu administracyjnego zapada po zamknięciu rozprawy i jest stanowczem rozstrzygnięciem sprawy, która była przedmiotem rozprawy.

Rozstrzygnięcie kwestyj wyłaniających się w toku rozprawy, jak nie mniej stwerdzenie, że sprawa została umorzoną z powodu wycofania jej z pod orzecznictwa sądu, następuje w formie uchwały.

Orzeczenia wygotowane być mają zawsze na piśmie, uchwały zaś tylko wówczas, gdy ustawa dopuszcza odwołanie od nich lub gdy dają prawo żądania egzekucji.

Uchwały mogą być w ciągu rozprawy uchwalone i zmieniane stosowanie do okoliczności.

Art. 62.

Sąd administracyjny nie jest w swem orzeczeniu związany żądaniem żadnego z biorących udział w postępowaniu w charakterze strony w rozumieniu cywilnego procesu sądowego.

Art. 63.

Orzeczenie Sądu administracyjnego poprzedza niejawna narada, obejmująca dyskusję oraz głosowanie nad zapaść mającem orzeczeniem.

Uchwały Sądu administracyjnego zapadają również na niejawnem posiedzeniu.

Art. 64.

Prezes Sądu administracyjnego zbiera głosy według starszeństwa, poczynając od najmłodszego, sam zaś oddaje swój głos na końcu. Referent głosuje pierwszy.

W razie niejednomyślności, sporządza się z głosowania protokuł, który nie jest dostępny dla stron i winien być osobno przechowywanym lub dołączonym do aktów w zamkniętej kopercie.

Prezes ogłasza orzeczenie z istotnemi motywami.

Wydanie orzeczenia może być odroczone do dwóch tygodni. W tym przypadku nie będzie osobnego ogłoszenia orzeczenia.

Orzeczenie wiąże sąd od chwili ogłoszenia, a gdy ogłoszenia nie było, od chwili podpisania osnowy orzeczenia.

Art. 65.

Orzeczenie Sądu administracyjnego winno zawierać pouczenie o środkach prawnych i oznaczenie terminu, w którym mogą być wniesione.

To samo odnosi się do uchwał Sądu administracyjnego, jeśli ustawa pozwala na odwołanie się od nich.

Art. 66.

Orzeczenie Sądu administracyjnego staje się skutecznem wobec biorących udział w postępowaniu w charakterze stron z chwilą, gdy im zostało doręczone.

IX. Środki prawne.

Art. 67.

Od orzeczenia Sądu administracyjnego I instancji może się osoba lub władza, biorąca udział w postępowaniu w charakterze strony w rozumieniu cywilnego procesu sądowego, odwołać do sądu administracyjnego I instancji w ciągu 14 dni od dnia doręczenia.

Odwołanie wstrzymuje wykonanie orzeczenia.

Art. 68.

Sąd administracyjny drugiej instancji przeprowadza ponowną rozprawę, nie będąc niczem związanym z podstawami, na których było opartem orzeczenie II instancji, w szczególności nie jest związanym żadnym wnioskiem, roszczeniem, żądaniem zgłoszonem przez biorących udział w postępowaniu w charakterze stron, czy to na rozprawie w I instancji, czy w odwołaniu.

Art. 69.

Jeżeli ustawa nie zakazuje, można się odwołać do sądu administracyjnego II instancji także i od uchwały sądu administracyjnego I instancji.

W razie odwołania wstrzymanem zostaje wykonanie uchwały.

Art. 70.

Odwołanie winno być wniesione do sądu, do którego orzeczenia wzgl. uchwały się odnosi.

Art. 71.

Odwołanie może zawierać nowe fakty i dowody nie przytoczone przed sądem I instancji.

Art. 72.

Sąd administracyjny I instancji odrzuca odwołanie z urzędu, jeżeli wniesione zostało po upływie przepisanego terminu.

Jeżeli odwołanie wniesione zostało w terminie, zostanie wraz z aktami przedłożonem właściwej wyższej instancji.

Art. 73.

Orzeczenie Sądu administracyjnego jest nieważnem, jeżeli osoby wzgl. władza, które wedle ustawy mogą brać udział w postępowaniu w charakterze stron, nie zostały na rozprawę wezwane lub na niej nie była im daną możność rozprawiania się.

W razie uchylenia orzeczenia z powodu tej nieważności nie będzie jednak sprawa odesłaną do I instancji, ale sąd II instancji przeprowadzi sam ponownie rozprawę i sprawę rozstrzygnie w rzeczy samej.

Art. 74.

Przeciw orzeczeniu Sądu administracyjnego II instancji służy skarga kasacyjna do Najw. Trybunału Administracyjnego, chyba, że ustawa wyraźnie ją wyklucza.

Jeżeli Sąd administracyjny II instancji zatwierdził orzeczenie sądu administracyjnego I instancji, skarga kasacyjna do Najw. Trybunału Administracyjnego służy tylko temu, kto się odwoływał od orzeczenia sądu administracyjnego I instancji.

Art. 75.

Skarga kasacyjna do Najw. Tryb. Adm. opiera się na niezastosowaniu lub niewłaściwem zastosowaniu przepisów prawnych.

Wnoszący skargę powinien przytoczyć w niej przepisy, które zdaniem jego zostały naruszone, a ma przytoczyć także okoliczności faktyczne, stwierdzające naruszenie przepisów o postępowaniu, jeżeli skarga kasacyjna opiera się na naruszeniu tych przepisów o postępowaniu. Jednakże nawet bez ich przytoczenia N. T. A. bierze pod uwagę z urzędu, czy sąd II instancji nie naruszył przepisów o postępowaniu.

Art. 76.

Termin wniesienia skargi kasacyjnej, oznaczenie sądu, do którego się ją wnosi, i dalsze postępowanie normuje ustawa z dnia 3. 8. 1922, poz. 600 Dz. U. R. P. tudzież ustawy, które ją zmieniają względnie uzupełniają.

Art. 77.

Fakty i dowody, które nie były przedstawione w I i II instancji, nie mogą być przytoczone ani w skardze kasacyjnej ani na rozprawie w N. T. A., chyba że chodzi o okoliczności faktyczne, stwierdzające naruszenie przepisów o postępowaniu. W tym przypadku N. T. A. może celem wyświetlenia tych okoliczności, zarządzić dochodzenie przed sądem I i II instancji.

Ustalenie okoliczności faktycznych przez sąd II instancji wiąże N. T. A.

Art. 78.

Jeżeli N. T. A. zaskarżone orzeczenie uchyli i odeśle sprawę do sądu, który je wydał, sąd ten przy wydaniu ponownego swego orzeczenia związany jest zapatrywaniem prawnem, zawartem w orzeczeniu N. T. A.

Art. 79.

Skarga kasacyjna nie jest dopuszczalna na ponowne orzeczenie Sądu II in-

stancji, oparte na zastosowaniu wyjaśnienia prawnego, zawartego w orzeczeniu N. T. A.

Art. 80.

Wniesienie skargi kasacyjnej wstrzymuje wykonanie zaskarżonego orzeczenia, chyba, że ustawa wyraźnie inaczej postanawia.

X. Prawomocność orzeczenia.

Art. 81.

Orzeczenie, od którego ustawa nie dopuszcza środka prawnego lub które wydanem zostało w ostatniej instancji, jest orzeczeniem prawomocnem.

To samo odnosi się do uchwał sądu administracyjnego.

Prawomocność następuje także wówczas, gdy mający prawo wnieść środek prawny zrzekli się go protokólarnie przed sądem administracyjnym.

XI. Wykonanie.

Art. 82.

Grzywny ściąga na wezwanie prezesa, który z własnej mocy lub z uchwały sądu administracyjnego je nałożył, właściwa państwowa władza administracyjna przepisanym dla niej trybem.

Art. 83.

Prawomocne orzeczenie sądów administracyjnych wykonywa przeznaczony do tego przez państwową władzę administracyjną urzędnik, o ile ustawa nie powierza tego wykonania innym władzom.

Do art. 38—83.

Sąd administracyjny różni się tem od urzędu administracyjnego, że:

a) w postępowaniu sądowo-administracyjnem musi być strona w rozumieniu cywilnego procesu sądowego tudzież że

b) sądy administracyjne mają prawo badać ważność rozporządzeń.

Obydwóch tych cech nie ma urząd administracyjny.

Stroną w rozumieniu cywilnego procesu sądowego jest podmiot (osoba fizyczna, osoba prawna, władza), którą ustawa nakazuje pod nieważnością wezwać na rozprawę i której ustawa daje, pod nieważnością, możność stawiania wniosków i dowodzenia swych twierdzeń.

Kogo ustawa za taką stronę uważa, nie da się uogólnić. Mogą to być podmioty praw podmiotowych, ale może być także władza, nie będąca osobą prawną, a więc niemogąca być podmiotem praw podmiotowych. Nie można także przeprowadzić tego uogólnienia wedle kryterjum spraw, bo i w jednym i tym samym rodzaju spraw pewne objawy należą, z woli ustawy, do sądów administracyjnych, inne nie. Dlatego projekt trzyma się metody enumeracyjnej.

Oprócz powyższych dwóch cech, sąd administracyjny nie jest krępowany żadną inną z zasad sądowego procesu cywilnego i to ani w pierwszej ani

w drugiej instancji, w szczególności zasadą orzekania w granicach petitum „stron", w granicach ofiarowanych dowodów etc. Postępuje, jak mu wedle jego uznania postępować nakazuje ustawa nie dla zwycięstwa prawa podmiotowego, ale dla zwycięstwa prawa przedmiotowego w znaczeniu interesu wyłącznie publicznego.

Najwyższą kontrolę objektywności sprawuje Najw. Tryb. Adm. Jest instancją tylko kasacyjną. Sprawa dostaje się do niego, jeżeli była przedmiotem orzeczenia sądów administracyjnych, do których dostaje się, bez względu na naruszenie czyjegoś prawa podmiotowego.

Wedle pojektu sądy administracyjne obu instancyj orzekają w pełnym składzie. Aby to umożliwić wprowadzono przepis o powołaniu dwóch zastępców, odrazu przy pierwszem wezwaniu. Biorą oni udział w rozprawie i naradach, aby móc w każdej chwili zastąpić członka sądu, któryby z tej lub innej przyczyny musiał się absentować.

Z szczególnym naciskiem powtarzamy, że sąd administracyjny drugiej instancji nie jest niczem krępowany z przeszłości sprawy. Staje wobec niej, jakby się dopiero narodziła. Na tem polega kontrola administracyjna, różniąca się co do natury swej od kontroli sądowej. Inna rzecz z Najw. Tryb. Adm., który ma zadanie nie wyprodukowania czegoś pozytywnego, ale zniesienia tego już wyprodukowanego pozytywnego, jeżeli naruszało pozytywne przepisy prawne.

Art. 84.

Wykonanie tej ustawy poleca się Rządowi.

Oddział czwarty.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY.

Art. 99.

Osobną ustawą utworzony zostanie Trybunał Konstytucyjny o następującym zakresie działania:

1. T. K. orzekać będzie, czy ustawa jest sprzeczną z konstytucją;

2. T. K. orzekać będzie, jakie normy mają obowiązywać w razie uznania za nieważną danej ustawy, jako sprzecznej z konstytucją; ewentualnie Tr. K., sformułuje, jaką ma być nowa ustawa, konieczna w razie uznania danej ustawy za nieważną;

3. T. K. orzekać będzie o nieważności rozporządzeń organów rządowych względnie samorządowych, zawierających normy ogólne, wydanych na podstawie ustawy względnie dekretu.

Siedzibą T. K. jest Warszawa.

Art. 100.

T. K. składa się:

1. z pięciu sędziów Najwyższego Sądu, mianowanych przez Prezydenta Rz. na podstawie wniosku Prezesa Rady Ministrów, opartego na wniosku plenum Sądu Najwyższego;

2. z pięciu członków Najwyższego Trybunału Administracyjnego, mianowanych przez Prezydenta Rz., na podstawie wniosku Prezesa Rady Ministrów, opartego na wniosku plenum Najwyższego Trybunału Administracyjnego;

3. z pięciu członków mianowanych przez Prezydenta Rz. przy pierwszem obsadzeniu na wniosek Prezesa Rady Ministrów, przy następnych zaś na wniosek Prezesa Rady Ministrów, oparty o wniosek plenum Trybunału Konstytucyjnego.

Prezydenta T. K. i jego zastępców mianuje z poza grona członków Prezydent Rzp. na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Członek Trybunału Konstytucyjnego nie może być posłem ani senatorem.

Prezydent T. K., jego zastępca i członkowie T. K. składają w ręce Prezydenta Rz. ślubowanie, że trzymać się będą ustaw konstytucyjnych ściśle i bezstronnie.

Członkowie T. K. otrzymują odszkodowanie, które będzie oznaczone w drodze rozporządzenia.

Art. 101.

Członkowie Trybunału Konstytucyjnego wymienieni w art. 100 pod l. 1 i 2. tracą swój mandat, jeżeli przestają być sędziami Sądu Najwyższego względnie Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Prezydent T. K. jego zastępca i członkowie T. K. wymienieni w art. 100 l. 3. tracą swój mandat z chwilą ukończenia 65 roku życia.

W razie opróżnienia, uzupełnienie T. K. następuje w ten sposób, aby stosunek trzech grup, oznaczony w artykule 100, nie uległ zmianie.

Art. 102

T. K. wydaje wyroki w senatach, złożonych z pięciu członków i przewodniczącego senatu mianowanego przez Prezydenta T. K.

Do ważności uchwał Senatu wymaganą jest obecność wszystkich członków senatu i przewodniczącego. Jeżeli senaty są stałe, nie mogącego brać udziału w rozprawie członka zastępuje członek wyznaczony przez Prezydenta T. K.

Prezydent T. K. może w szczególnie ważnych sprawach wedle swego uznania poddać sprawę pod wyrok plenum T. K.

Art. 103.

T. K. orzeka tylko na podstawie wniosku, przedstawionego mu przez Sąd Najwyższy, Najwyższy Trybunał Administracyjny, Sąd Wyborczy, Izbę Poselską, Senat lub wreszcie Sejm Śląski.

Wnioski Izby Poselskiej, Senatu i Sejmu śląskiego uchwalone być muszą bezwzględną większością tych Izb, wnioski zaś wymienionych wyżej sądów uchwalone być muszą na ich plenarnych posiedzeniach.

Wnioski muszą dokładnie oznaczyć, które postanowienia danej ustawy i którym postanowieniom Konstytucji się sprzeciwiają, jeżeli zaś idzie o nieważność rozporządzenia, oznaczać muszą, które jego postanowienia i jaką ustawę przekraczają.

Art. 104.

Prezydent T. K. przydziela zgłoszony wniosek referentowi i najdalej w ciągu dwóch miesięcy wyznacza ustną rozprawę, na którą zaprasza wnioskodawcę, Rząd i interesowane izby względnie sądy, jednak nieobecność ich nie jest przeszkodą do przeprowadzenia rozprawy.

Art. 105.

Wyrok udziela Prezydent T. K. Prezesowi Rady Ministrów, który w ciągu ośmiu dni zarządza ogłoszenie go bez motywów w Dz. U. P., z motywami zaś w Dz. Urzędowym.

Ogłoszenie wyroku w Dz. U. P. ma ten skutek, że od dnia ogłoszenia wyrok ten staje się normą powszechnie obowiązującą.

Art. 106.

Skład biur pomocniczych ustalonym zostanie przez Prezydenta T. K. w porozumieniu z Rządem.

Regulamin obrad uchwali plenarne posiedzenie Trybunału Konstytucyjnego w porozumieniu z Rządem.

Ad art. 99—106.

Zaprowadzenie Trybunału Konstytucyjnego dla orzekania, czy względnie w jakich punktach ustawa sprzeciwia się Konstytucji, jest potrzebą powszechnie odczuwaną wobec ciągle powstających wąt-

pliwości, spowodowanych nietylko objawami hegemonistycznemi Sejmu, ale i usterkami obowiązującej dotychczas Konstytucji. Z tem orzecznictwem złączyliśmy jednak jeszcze inne dotychczas nie poruszane, o ile wiemy, w Polsce, a jednak równie potrzebne. Idzie tu mianowicie, czy rozporządzenia wydawane przez Rząd względnie Samorząd (o ile temu ostatniemu w ustawie daną jest ta kompetencja) są ważne, to jest czy są wydane „na podstawie ustawy", czy też ją przekraczają i w jakich punktach. Orzecznictwo w sprawie ważności rozporządzeń ma doniosłe praktyczne znaczenie, bo sędziowie tak sądów powszechnych, jak sądów administracyjnych, mają prawo badać ważność rozporządzeń. To badanie ważności rozporządzeń przez sędziów nie kończy się wyrokiem, że dane rozporządzenie jest nieważne, ale wywiera tylko ten skutek, że sędzia nie stosuje tego rozporządzenia do danego indywidualnego przypadku. Wskutek tego każdy sędzia może mieć inne zdanie, a w życiu prawnem następuje wskutek tego demoralizująca i szkodliwa niepewność.

Stworzenie Trybunału Konstytucyjnego natrafia na opozycję tych, którzy stoją na stanowisku, że parlament powołany jest do kontrolowania, ale sam nie może być kontrolowanym.

Na to odpowiadamy, że o to właśnie idzie, aby istniała w Państwie kontrola, że Konstytucja będzie zachowywana. Mówimy „kontrola", instytucja Trybunału Konstytucyjnego bowiem będzie tylko wówczas zdrową, jeżeli będzie naprawdę tylko kontrolą, a nie stanie się wyższą instancją ponad Sejmem i ponad Prez. Rzp. Aby tak było, trzeba ją odpowiednio zbudować. Ku temu celowi projekt zdąża w następujący sposób:

1) Przedewszystkiem T. K. orzeka nie z własnej inicjatywy, ale między innemi na żądanie Izby Poselskiej i Senatu, w tych przypadkach przeto niema mowy o tem, aby T. K. był instytucją mogącą wyróść ponad Izbę Poselską względnie Senat, bo przecież one same proszą T. K. o wydanie wyroku. Jeżeli zaś o orzeczenie proszą Sąd Najwyższy, Najwyższy Trybunał Administracyjny lub Sąd Wyborczy, to trzeba pamiętać, że te Sądy nawet wówczas, gdyby T. K. nie było, musiałyby sprawę rozstrzygnąć, a przez zaprowadzenie T. K. zyskuje się to, że zapobiega się zmienności, zapobiega chwiejności stanu prawnego, bo wyrok T. K. raz ogłoszony w D. U. P. ma taką moc, jak ustawa.

2) Skład T. K. powinien być taki, aby go uchronić od politycz-

nych wpływów. Dlatego projekt proponuje złożenie go w dwóch trzecich częściach z sędziów, a w jednej trzeciej części, przy następnych obsadzaniach, z tych, których sam T. K. będzie sobie życzył, a więc w sposób, który ogranicza Rząd, gdyby wówczas zechciał się kierować względami politycznemi. Tego rodzaju skład i taki sposób odnawiania go czyni z T. K. korporację stałą, zdolną do stworzenia tradycji, a więc tego, co w życiu państwowem jest najcenniejszem. Ku temu celowi zdąża takie postanowienie artykułu 101-go.

3) Ten sam cel zapobieżenia, aby T. K. nie był nadużywany do celów politycznych, mają postanowienia oznaczające terminy, a zawarte w artykułach 104 i 105.

Wyjaśnić jeszcze należy, czy w sprawie orzekania o ważności rozporządzeń wystarczy postanowienie, że tylko organy wymienione w artykule 103 projektu mają prawo postawić wniosek o orzeczenie nieważności, gdy idzie tu właśnie najczęściej o wątpliwości, które mają niższe instancje sądowe. Sądzimy, że postanowienie, które proponujemy, jest trafne. Odnoszenie się niższych instancyj sądowych do T. K. wywołałoby takie przeciążenie T. K., że nie mógłby on zadaniu swojemu podołać. Dlatego przesianie wątpliwości niższych instancyj sądowych przez sito wyższych instancyj sądowych, nim się dostaną do T. K., jest koniecznem. Jest rzeczą instrukcji Najwyższego Sądu, jak odnośne postępowanie ma być urządzone, aby sędzia niższej instancji, mający wątpliwości co do ważności jakiegoś rozporządzenia, dotarł z temi wątpliwościami do Najwyższego Sądu, aby ten w razie, jeżeli te wątpliwości podziela, postawił odpowiedni wniosek w T. K.

T. K. orzeka wedle naszego projektu nie tylko o tem, czy dana ustawa jest ważną, ale orzeka także, co ma obowiązywać, jeżeli orzeknie, że jest nieważna. Nasuwa się tutaj tyle ewentualności, że podanie odpowiednie formuły konstytucji jest niemożliwem. Nasuwa to obawę, że zajść mogą przypadki, w których ta właśnie rola T. K. byłaby pełnieniem funkcji ustawodawcy. Aby temu zapobiec, możliwe są dwie drogi:

a) można by oznaczyć termin, w którym może być postawionym wniosek o uznanie ustawy za nieważną, np. termin dwuletni, po którym ustawa mimo sprzeczności z Konstytucją stałaby się ważną. Przeciwko temu sposobowi oświadczam się stanowczo jako mechanicznemu.

b) Natomiast proponuję drugą, polegającą na tem, że T. K. w razie, gdyby orzeczenie, co ma obowiązywać wrazie uznania ustawy za nieważną, doszedł do przekonania, że rozstrzygnąć to może tylko nowa ustawa, aby w takim razie sformułował wniosek, jaką ta ustawa ma być, co pociągnąć by musiało odpowiednie przedłożenie rządowe w Sejmie.

Łatwiejszem jest oczywiście załatwienie tej sprawy w razie uznania rozporządzenia za nieważne, bo wówczas eo ipso odnośna władza, która to rozporządzenie wydała, zmieni je, wyda nowe i t. d.

Nadanie Trybunałowi Konstytucyjn. kompetencji orzekania, co ma obowiązywać wrazie uznania ustawy za nieważną, ma doniosłe znaczenie, bo rozstrzyga w pozytywny sposób niepokojącą kwestję, jaki jest stosunek Konstytucji nietylko do tych ustaw, które wydane zostały po wejściu w życie tej Konstytucji, ale także do tych ustaw, które wydane zostały przed wejściem w życie tej Konstytucji, a są z nią sprzeczne. Zadanie to powinien spełnić Sejm, ale nie potrzeba dowodu, że jest to zadanie ponad jego siły i ponad siły Rządu. Dlatego musimy sobie powiedzieć, że kwestje tych sprzeczności trzeba rozstrzygać wtedy, gdy się one pojawią, ale że trzeba je naprawdę rozstrzygać, a nie tylko stwierdzać ich istnienie. Takie zaś rozstrzyganie możliwem jest tylko wówczas, gdy jest do tego odpowiedni organ. Tym organem ma być właśnie Trybunał Konstytucyjny.

Nie poddaliśmy pod orzecznictwo T. K. dekretów Prezydenta Rzp. Jeżeli powiemy, że uczyniliśmy to dlatego, że uważamy Prezydenta za najwyższego stróża Konstytucji, to spotkamy się z zarzutem, że daliśmy Prezydentowi kompetencję odmówienia podpisu, a więc daliśmy mu możność tej straży, gdy idzie o Sejm. Nato odpowiadamy: Odmówić podpisu na zgodną uchwałę dwóch Izb nie jest rzeczą ani łatwą, ani lekką. To poważny konflikt. I dlatego przerzucamy ten ciężar na T. K., a Prezydenta Rzp. chronimy od tych konfliktów, na zewnątrz bowiem nie on, ale Sejm będzie w konflikcie i nie on, ale Sejm ewentualnie przegra. Tutaj przegrywającym byłby dla ogółu Prezydent, a do tego nie chcemy dopuścić. Cóż jednak, jeżeli Prezydent wyda dekret sprzeczny z Konstytucją? Odpowiadamy: konflikt przeniesie się wówczas na pole polityczne, a tam prawnik jest bezradny.

Ustawa
z dnia.....
o utworzeniu Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 1.

Tworzy się Trybunał Konstytucyjny o następującym zakresie działania:

1. T. K. orzekać będzie, czy ustawa jest sprzeczna z Konstytucją;

2. T. K. orzekać będzie, jakie normy mają obowiązywać w razie uznania za nieważną danej ustawy, jako sprzecznej z Konstytucją; ewentualnie T. K. sformułuje, jaką ma być nowa ustawa, konieczna w razie uznania danej ustawy za nieważną:

3. T. K. orzekać będzie o nieważności rozporządzeń organów rządowych wzgl. samorządowych, zawierających normy ogólne, a wydanych na podstawie ustawy wzgl. dekretu Prezydenta Rzp.

Siedzibą T. K. jest Warszawa.

Art. 2.

T. K. składa się:

1. Z pięciu sędziów Najwyższego sądu, mianowanych przez Prezydenta Rzp. na podstawie wniosku Prezesa Rady Ministrów, opartego na wniosku plenum Sądu Najwyższego;

2. Z pięciu członków Najwyższego Trybunału Administracyjnego, mianowanych przez Prezydenta Rzp. na podstawie wniosku Prezesa Rady Ministrów, opartego na wniosku plenum Najwyższego Trybunału Administracyjnego;

3. Z pięciu członków mianowanych przez Prezydenta Rzp. przy pierwszem obsadzeniu na wniosek Prezesa Rady Ministrów, przy następnych zaś na wniosek Prezesa Rady Ministrów, oparty o wniosek plenum T. K.

Art. 3.

Prezydenta T. K. i jego zastępcę mianuje Prezydent Rzp. na wniosek Prezesa Rady Minstrów.

Art. 4.

Członek T. K. nie może być posłem ani senatorem.

Art. 5.

Prezydent T. K., jego zastępca i członkowie T. K. składają w ręce Prezydenta Rzp. ślubowanie, że trzymać się będą ustaw konstytucyjnych ściśle i bezstronnie.

Art. 6.

Członkowie T. K. otrzymują odszkodowanie, które będzie oznaczone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów, wydanem w porozumieniu z Ministrem Skarbu, na podstawie wniosku Prezydenta T. K., opartego o uchwałę plenum T. K.

Art. 7.

Członkowie T. K. wymienieni w art. 2, pod liczbą 1 i 2 tracą swój mandat, jeżeli przestają być sędziami Sądu Najwyższego względnie Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Prezydent T. K., jego zastępca i członkowie T. K. wymienieni w art. 2, liczba 3, tracą swój mandat z chwilą ukończenia 65 roku życia.

W razie opróżnienia uzupełnienie T. K. następuje w ten sposób, aby stosunek trzech grup, oznaczony w art. 2, nie uległ zmianie.

Art. 8.

T. K. wydaje wyroki w senatach, złożonych z pięciu członków i przewodniczącego Senatu, mianowanego przez Prezydenta T. K.

Do ważności uchwał Senatu wymaganą jest obecność wszystkich członków Senatu i przewodniczącego.

Jeżeli Senaty są stałe, niemogącego brać udziału w rozprawie członka zastępuje członek wyznaczony przez Prezydenta T. K.

Prezydent T. K. może w szczególnie ważnych sprawach wedle swego uznania poddać sprawę pod wyrok plenum T. K.

Art. 9.

T. K. orzeka tylko na podstawie wniosku, przedstawionego mu przez Sąd Najwyższy, Najwyższy Trybunał Administracyjny, Sąd wyborczy, Izbę Poselską, Senat, lub wreszcie Sejm Śląski.

Wnioski Izby Poselskiej, Senatu i Sejmu Śląskiego uchwalone być muszą bezwzględną większością tych Izb, wnioski zaś wymienionych wyżej Sądów uchwalone być muszą na ich plenarnych posiedzeniach.

Wnioski muszą dokładnie oznaczyć, które postanowienia danej ustawy i którym postanowieniom Konstytucji się sprzeciwiają, jeżeli zaś idzie o nieważność rozporządzenia, muszą oznaczać, które jego postanowienia i jaką ustawę przekraczają.

Art. 10.

Jeżeli rozstrzygnięcia o ważności ustawy nie objęto wnioskiem organów, o których mówi art. 9, jest założeniem wyroku T. K., to T. K. orzeka o ważności takiej ustawy z urzędu. To samo tyczy się rozporządzeń.

Art. 11.

Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego wydadzą rozporządzenia, normujące postępowanie, w jaki sposób te Sądy mają być zawiadamiane o wątpliwościach niższych Instancyj co do ważności danej ustawy, względnie rozporządzenia.

Art. 12.

Prezydent T. K. przydziela zgłoszony wniosek referentowi i najdalej w ciągu dwóch miesięcy wyznacza ustną rozprawę, na którą zaprasza wnioskodawcę, Rząd i interesowane Izby, względnie Sądy, jednak nieobecność ich nie jest przeszkodą do przeprowadzenia rozprawy.

Art. 13.

Postępowanie przy rozprawie i porządek dyscyplinarny normuje regulamin, który wyda Prezydent T. K. na podstawie uchwał plenum T. K., w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów.

W braku postanowienia w tym regulaminie obowiązywać będzie regulamin Izby Poselskiej.

Art. 14.

Wyrok udziela Prezydent T. K. Prezesowi Rady Ministrów, który w ciągu ośmiu dni zarządza ogłoszenie go bez motywów w Dz. U. P., z motywami zaś w Dz. Urzędowym.

Ogłoszenie wyroku w Dz. P. P. ma ten skutek, że od dnia ogłoszenia wyrok ten staje się normą, powszechnie obowiązującą.

Jeżeli T. K. nie orzekł, jakie przepisy obowiązują w miejsce uznanych za nieważne, a tylko sformułował tekst nowej, wydać się mającej ustawy, Prezes Rady Ministrów wdroży Konstytucją przepisane postępowanie celem doprowadzenia do skutku ustawy. Wniosek T. K. stoi w tym względzie na równi z wnioskiem Ministra o wydanie ustawy, zgłoszonym na Radzie Ministrów.

Art. 15.

Jeżeli T. K. orzekł nieważność rozporządzenia, wówczas udziela wyrok Prezesowi Rady Ministrów, a ten spowoduje natychmiastowe uchylenie tego rozporządzenia przez organ, który je wydał.

Art. 16.

Skład biur pomocniczych ustalonym zostanie rozporządzeniem Prezydenta T. K., wydanem w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów i Ministrem Skarbu.

Art. 17.

Wykonanie tej ustawy poleca się Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Skarbu.

Rozdział VI.

JEDNOSTKA, JAKO ORGAN URZECZYWISTNIAJĄCY PORZĄDEK PRAWNY I ORGAN KONTROLUJĄCY.

Ideał wspólności bolszewickiej — państwem nie można jej nazwać — polega na zautomatyzowaniu jednostek. Będzie to, jak ul pszczół, jak mrowisko lub gniazdo bobrów. Straszliwa wizja. Człowiek stopiony z naturą, która od prawieków przelewa swe fale, pędząc naprzód, jednak rytmicznie, wedle praw, które jej materjalizm dziejowy zakreśla. Lenin wierzył, że ten ideał da się urzeczywistnić i że da szczęście wszystkim. Należy tylko ludzi przyzwyczaić do tego trybu życia. Wszystkie też szkoły bolszewickie, od najniższych do najwyższych, mają na celu odpowiednią tresurę ludzi. Ale to jest ideał. Na razie musi jeszcze trwać „państwo" i to jako dyktatura proletarjatu. Co znajduje się poza panującą klasą, ma stanowisko niewolników.

Śmiertelny błąd bolszewizmu — to zabicie ducha w człowieku. Trzeba to jasno widzieć i otwarcie powiedzieć. Pęka też okrutna obręcz, a chociaż minione czasy nie wstaną z grobu, nie utrzyma się także i dzisiejsza rzeczywistość.

Przeciwstawieniem tego poglądu na świat jest indywidualistyczny liberalizm. Jednostka jest początkiem i końcem. Ideałem jest Faustowski człowiek, który rozbił mury średniowiecznego miasta i idzie w nieskończoność. Ekspansja sił, wyżycie się, państwowy indywidualistyczny imperjalizm, nędza robotników przemysłowych, rozkwit niesłychany techniki — to cechy i towarzysze tego poglądu na świat, który uznał „wolność" w gospodarstwie i w prawie za nienaruszalną podstawę. Śmiertelny błąd tego poglądu na świat — to pozbawienie człowieka stałego oparcia, zawieszenie go w powietrzu, szukanie w człowieku i tylko w nim tego, czego stanowczo nie posiada. Wolności takiej, jakiej żąda liberalizm, niema na ziemi. Wolność przyniósł ludzkości Chrystus, ale uczył zaparcia się siebie, ἀπαρνησάσθω ἑαυτόν, żądał odrodzenia, καινὴ κτίσις, a nam kazał się modlić, aby

na ziemię przyszło Królestwo Boże, nie ludzkie. Wolność Chrystusowa polega na miłości, wolności liberalnego poglądu na świat na zasadzie: największy zysk najmniejszym wysiłkiem.

Przypatrzmy się, jaka wobec tych dwóch poglądów na świat jest rzeczywistość?

Liberalizm cechuje to, że ma prawo majątkowe i że je oparł na trzech zasadach: na prawie własności, na prawie spadkowem i na wolności umowy. Bolszewizm wszystkie te trzy zasady usunął. Tymczasem w państwach liberalnych dokonano „ograniczeń" prawa własności aż do wywłaszczenia, podatek spadkowy ma wszędzie tendencję wzrostu, a wolność umowy staje się coraz bardziej, szczególnie wskutek prawa socjalnego, wspomnieniem. W Rosji w negacji tych zasad życie czyni wyłomy, nikt też, kto się wychował w nastawieniu myślowem, które w skróceniu nazwijmy ewolucyjnem, nie uważa tego, co się dzieje w Rosji, za co innego, jak za epizod, który pozostawi straszliwe ślady, jak ziemia zorana wojną, ale minie. W Rosji, żyjącej pod przemocą, nie można mówić o ewolucji.

Rzeczywistość więc stwierdza, że oba poglądy na świat są fałszywe. Człowiek nie jest ani automatem, ani też niema człowieka wolnego, jak go stworzył Rousseau, jak go widzi liberalna ekonomja, jak go wskrzesza faszyzm, nazywający wolność tworem metafizycznym, a jednak mimo tego nacjonalistyczny i imperjalistyczny, pragnący ludziom zachować wieczną młodość, pozwolić się im wyżyć, używać gwałtu, gdy mają dostateczną siłę, aby był skutecznym.

Prawda tkwi nie w żadnym z tych ekstremów, ale w stwierdzeniu, że człowiek jest członem organizmu i że jako taki ponosić musi konsekwencje tego stanu, że 1-o sam egzystować nie może i 2-o że nie posiada ani praw, ani obowiązków „naturalnych", ale tkwi w sytuacji „naturalnej", to zn. ma wyznaczone pewne zadanie, które spełnia. Jeżeli więc mam kogoś zorjentować o mym poglądzie, a muszę być zwięzłym i dlatego używać określeń przyjętych, to stoję na gruncie liberalnym, ale w znaczeniu podwójnej zawisłości: człowieka od związku i związku od człowieka, to jest członu od organizmu i organizmu od członów. Człowiek nie może być automatem, bo organizm nie może być automatem, bo organizm nie może żyć, gdy członki są martwe. Członek nie może wybujać, nie mając względu na organizm, bo, gdy organizm zamiera, umiera i każdy, powtarzamy: każdy człon.

Ten pogląd na świat wskazuje mi drogę, jaką mam zająć w sprawie tak zw. praw człowieka, praw obywateli. Teorja tych praw jest tworem prawa natury, a politycznie została użytą w walce przeciwko absolutyzmowi. Wedle naszego poglądu jednostka jest w organiźmie, którym jest państwo, organem. Z punktu widzenia prawniczego przeto idzie o określenie, jakie zadania, jakie funkcje ma jednostka spełniać, jako człon tego organizmu, czyli innemi słowy, jaki jest prawnie dający się określić zakres, w którym jednostka, jako człon społeczeństwa (państwa), żyje. Takim jest problem tak zw. praw obywatelskich, praw człowieka.

Nim dalej się posuniemy, konieczną jest pewna uwaga. Mówię ciągle o organiźmie i organach. Muszę więc przypomnieć, że to jest tylko obraz, porównanie, które najprędzej nas orjentuje. Właściwe określenie (zapomocą opisu stanów faktycznych, sytuacyj faktycznych) byłoby tak długiem, że wykład stałby się ciemnym.

Wychodząc z powyższych założeń odróżnić nam wypada w stanowisku jednostki następujące grupy:

A. Jednostka jest organem kontrolującym. Kontrolę tę wykonuje przez

1. prawo wyborcze (o czem traktuje rozdział IV niniejszego projektu),

2. petycje (artykuł 107 dotychczasowej Konstytucji),

3. przez tworzenie koalicji, urządzanie zgromadzeń i zawiązywanie stowarzyszeń i związków (art. 108 dotychczasowej Konstytucji),

4. przez wydawanie pism perjodycznych (art. 105 dotychczasowej Konstytucji).

Wydaje się za ciasnem ujmowanie spraw powyższych tylko ze stanowiska kontroli porządku prawnego, a więc — powiedzmy jasno — tylko ze stanowiska politycznego. Przemawiają jednak za tem poważne argumenty. Zniesienie wolności np. stowarzyszania się zwykłą ustawą stałoby na równi np. ze zniesieniem przepisów o aktach notarjalnych, a wskutek tego nie wymagałoby aż ustawy konstytucyjnej, gdyby nie fakt, że stowarzyszenie z jakiemikolwiek celami może się stać stowarzyszeniem politycznem. Stowarzyszenie założone np. w celu rozdawania butów biednej młodzieży będzie stowarzyszeniem politycznem, jeżeli będzie działało wśród wyborców i w ten sposób starało się ich zjednać. Praktyka potwierdza to aż

nazbyt często. Jest ambicją i interesem stronnictw opanowywać stowarzyszenia np. gospodarcze i czynić z nich centra polityczne. Z drugiej zaś strony jest niemożliwem, jak to już z powyższego widać, prawniczo określić, co jest „politycznem". Te same uwagi odnoszą się do zgromadzeń, prasy etc., należało więc wszystkie wziąć pod ochronę ustawy Konstytucyjnej.

B. Na terenie unormowanym przez prawo prywatne jednostka jest organem urzeczywistniającym porządek prawny. Odróżnić tu wypada te stany, które są unormowane w prawie osobowem, od tych, które są unormowane w prawie majątkowem.

1) W prawie osobowem — a stajemy na gruncie prawa pozytywnego, które małżeństwo i opiekę normują w kodeksie cywilnym — co do kwestji małżeństwa, jako związku dwóch osób różnej płci, polegającego na umowie, jest pierwszorzędnym interesem porządku prawnego, a więc Państwa, aby to nie był związek wolny, ale unormowany przez ustawę. Nie o treść tej umowy idzie, bo ta ulega zmianie przez zwykłą ustawę, ale o zasadę, iż ta treść małżeństwa nie zależy od woli stron, lecz podyktowana jest przez ustawę.

Tak samo rzecz się ma ze stanowiskiem rodziców do dzieci. Wyjąć je należy zasadniczo z pod dowolności rodziców i poddać ich urządzenie ustawie, z drugiej jednak strony nie dopuścić do zniesienia tych stosunków na rzecz Państwa. Treść tej ustawy może być zmienioną przez zwykłą ustawę, ale ta zwykła ustawa nie może nakazać publicznego tj. w zakładach publicznych wychowania dzieci, a więc nie może odsuwać rodziców od wychowania dzieci, jak nie może też być obojętną na sposób wykonywania odnośnych norm przez rodziców. Dlatego uważam za uzasadniony art. 103 dotychczasowej Konstytucji, przemieniam go tylko na normę prawną.

2) O dziedzinie prawa majątkowego mówiliśmy już, że system liberalny, polegający na trzech zasadach, tj. własności indywidualnej, prawie spadkowem i wolności umowy, nie jest i nie może być przeprowadzonym bez reszty. Staraliśmy się też wyjaśnić, dlaczego tak być musi. Jeżeli jednak za punkt wyjścia weźmiemy te trzy zasady, to prawniczo ujmiemy je w formułę: wszystko wolno z wyjątkiem tego, co wyraźnie jest zakazane. Jest to formuła przeciwna tej, która obowiązuje w wspólności bolszewickiej, a która opiewa: wszystko jest zakazane z wyjątkiem tego, co jest wyraźnie dozwo-

lone. Stosownie do tego do Konstytucji przyjmiemy postanowienia: „Indywidualna własność i prawo spadkowe mogą być ograniczone tylko w drodze ustawy konstytucyjnej. Jeżeli taką ustawą dopuszczonem zostało wywłaszczenie, to stać się to może tylko ze względów na interes Państwa i za pełnem odszkodowaniem oznaczonem wedle zasad prawa cywilnego".

Jest to postanowienie przeciwne przyjętemu w art. 99 tymczasowej Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że ten artykuł stanął na gruncie indywidualnej własności i wyrzekł się komunizmu, ale wzruszy podstawy własności, bo dopuścił wywłaszczenia ziemi zwykłą ustawą, nie normując nadto w sposób jasny sprawy odszkodowawcze. Wobec doświadczeń bolszewickich i wobec przewrotu w rolnictwie, który będzie wywołany przez światowe konjunktury, uważam obecny stan za przejściowy. Musi w Polsce przyjść do ujęcia problemu rolniczego w sposób rzeczowy. Na tę chwilę obliczone jest postanowienie, które proponuję. Obecnie nie doradzam przekreślenia wszystkiego, co się na gruncie t. zw. reformy rolnej zrobiło, dlatego też proponuję w końcowych przepisach zawieszenie mego postanowienia o wywłaszczeniu aż do rewizji od podstaw sprawy agrarnej. Jak wyobrażam sobie naprawę, przedstawiłem w moim „Projekcie Kodeksu Agrarnego" (Warszawa, 1928).

Co do wolności umów, to rozwój stosunków gospodarczych doprowadził do rozrostu prawa socjalnego, dopuszczenie przeto ograniczeń wolności umowy tylko w drodze ustawy Konstytucyjnej nie leży w interesie pracujących i nie da się też w obecnym stanie kultury i w obecnym stanie gospodarstwa przeprowadzić. Natomiast uważam za uzasadnione, aby tak zw. zdobycze socjalne (praca, dzieci, kobiet etc.) zostały wzięte pod ochronę ustawy Konstytucyjnej.

C. Określiliśmy wyżej stanowisko jednostki, jako organu kontrolującego i jako organu urzeczywistniającego porządek prawny. Kto jednak jest tą jednostką? Ze stanowiska Konstytucji jednostką jest obywatel. Należy przeto określić to pojęcie, a wskutek tego rozdział ten musi się rozpocząć od określenia, jak się nabywa obywatelstwo i jaką jest jego treść. Do treści obywatelstwa należy: równość wobec prawa, dostęp do urzędów, wolność osobista, podległość właściwemu sądowi, nietykalność mieszkania, wolnoprzesiedlność, wolność wybrania zawodu i zajęcia, swoboda wyrażania przekonań,

wolność badań naukowych, tajemnica listowa, możność rozwoju narodowego, wolność sumienia i wyznania, bezpłatne wykształcenie. Ta ostatnia sprawa ma dwie strony. Drugą jest przymus szkolny. W sformułowaniu uwzględniliśmy obie strony.

Wszystkie powyższe postanowienia wtedy tylko nadają się do umieszczenia w Konstytucji, jeżeli negacja ich lub ograniczenie może nastąpić tylko w drodze ustawy Konstytucyjnej. Przestrzegaliśmy też pilnie i w sformułowaniu odnośnej treści obywatelstwa daliśmy temu wyraz.

D. Natomiast wystrzegaliśmy się zamieszczenia w Konstytucji takich postanowień, które są tylko postulatami, regułami moralności lub tylko zapowiedzią przyszłej ustawy. Jeszcze raz powtarzamy, co naszem zdaniem może wejść do Konstytucji. Tylko norma prawna i to taka norma, która może być uchyloną lub zmienioną tylko w drodze ustawy Konstytucyjnej. Jeżeli z tego punktu oceniać będziemy dotychczasową Konstytucję, to stanie się jasnem, dlaczego nie zamieściliśmy następujących postanowień dotychczasowej Konstytucji:

1. Art. 89 postanawia, że „pierwszym obowiązkiem obywatela jest wierność dla Rzeczypospolitej Polskiej"; jest to postanowienie piękne, ale nie mogę się w niem dopatrzeć normy prawnej. „Wierność", jeżeli ma być pojęciem prawniczem, to musi być rozłożona na całą masę przepisów, które obywatel ma przestrzegać, ale wówczas postanowienie to byłoby tylko literackiem określeniem tego postanowienia, które jest zawarte w art. 90, to zaś postanowienie jest zbędnem. Jest ono zbędnem dlatego, że w istocie swej mówi tylko tyle, że w Państwie Polskiem są prawa. Czy może istnieć Państwo bez prawa? Jeżeli zaś nie, to czy można pomyśleć sobie prawo, w którego istocie nie tkwiłoby „obowiązywanie". Z tych względów także i postanowienia zawartego w art. 90 nie przyjmuję, ale z tych samych powodów nie widzę możności zamieszczenia w Konstytucji postanowień, zawartych w art. 92 i 93. Aby nonsens prawniczy — moralnie są one bardzo piękne — stanął nam przed oczyma jasno, wystarczy uprzytomnić sobie, że jakiś Sejm ustawą Konstytucyjną uchyla postanowienie, że obywatel ma obowiązek przestrzegać ustaw i t. d.

2. Pierwszy ustęp art. 94 nie jest również sformułowany prawniczo. Prawniczy punkt widzenia oddaliśmy wyżej pod B. 1. Pra-

wne znaczenie ma także przymus szkolny, o czem mówić będziemy dalej.

3. Z art. 99 wydobyliśmy treść prawniczą wyżej pod B. W obecnej Konstytucji jest ta sprawa tem piękniej sformułowaną, im gruntowniej ustawy następne wypowiedziane tu zasady zanegowały.

4. Propagandową wartość ma postanowienie art. 102. Prawniczą jego substancję wydobyliśmy wyżej pod B. 2.

5. Nie widzę uzasadnienia, aby postanowienie zawarte w art. 119, cz. 2 o stypendjach dla młodzieży było zamieszczonem w Konstytucji. Takie samo postanowienie możnaby wnieść o każdym innym pożytecznym wydatku państwowym.

Z tego punktu widzenia, który wyżej skreśliłem, sformułowałem wyżej podane artykuły.

Zmiana dotychczasowego art. 124 usuwa spór o formę uchylenia odnośnego rozporządzenia.

Podnosimy jeszcze pewne szczegóły:

W art. 96 powiedziano, że Rzp. Polska nie uznaje przywilejów rodowych ani stanowych. Uważam to za zbyteczne wobec zasady, że wszyscy obywatele są równi w obliczu prawa. Jest to podkreślenie demokratyczności, tak, jak przekreślenie herbów i tytułów rodowych. Jeżeli Rzeczpospolita nie będzie chciała nadawać herbów i tytułów rodowych, to nie uchwali odnośnej ustawy. O ile zaś idzie o przeszłość, to herb lub tytuł rodowy nie uczyni nikogo wyższym od innych, jeżeli my go sami przez to nie będziemy czynili wyższym. Nie sądzę, aby Konstytucja była miejscem, w którem się sporządza lekarstwa na ludzki snobizm. Nie pomoże wywieszanie sztandaru demokratycznego, jeżeli demokracji nie ma się w duszy. Jeżeli powiedziano, że demokracja — to zazdrość, to właśnie z takiej demokracji zrodził się art. 96 dotychczasowej Konstytucji. Idzie o to, aby można było powiedzieć, że demokracja — to miłość.

Postanowienia takie, jak ustęp 4 art. 97 lub ustęp 2-gi art. 98 dotychczasowej Konstytucji są zbyteczne, jeżeli mamy do czynienia z państwem prawnem, bo to oznacza, że władza może działać tylko wedle prawa, a z drugiej strony, że władza — to używanie środków przymusowych. Są to wszystkie przeżytki absolutyzmu, jak i postanowienie art. 98, że karać można tylko na podstawie ustawy. Zapewne, można i takie postanowienia zamieścić w Konstytu-

cji w myśl zasady, że zażywa się pewne lekarstwa „bo nie szkodzą, a mogą pomóc".

Szczególne uczucia budzi postanowienie, zawarte w art. 98, że „kary połączone z udręczeniami fizycznemi są niedozwolone i nikt takim karom podlegać nie może". Dla prawnika ma to postanowienie znaczenie: „kary połączone z udręczeniami fizycznemi mogą być zaprowadzone tylko w drodze ustawy Konstytucyjnej". Czy takie postanowienie w XX wieku, w Europie, w narodzie posiadającym starą kulturę, jest potrzebnem. Czy nie lepiej zaryzykować, że nie znajdzie się w Sejmie większość za karą stosu? Gdybyśmy jednak z ostrożności byli za umieszczeniem takiego postanowienia, to w kłopot wprowadziłby nas dodatek „i nikt takim karom podlegać nie może". Dużo by sobie robili z takiego dodatku ci, coby mieli odwagę dzisiaj zaprowadzić karę chłosty lub łamanie kości! Jeżeli jest ważna ustawa, która zaprowadza udręczenie fizyczne, to ten dodatek „nikt im podlegać nie może" nie mieści w sobie — o ile ja widzę — środka na sparaliżowanie takiej ustawy. Co więc ten dodatek — dla prawnika — oznacza?

W kwestji narodowościowej należy odróżnić:

a) działalność Rządową,

b) działalność samorządową, która znów może być terytorjalną lub zawodową,

c) wreszcie działalność dobrowolną.

Ad a). Unormować tu należy tylko kwestję języka i to czyni projekt w art..... Natomiast nie zna projekt podziału administracji rządowej wedle kryterjum narodowości; organizacja tej administracji jest jednolitą.

Ad b). Co do samorządu terytorjalnego, to projekt przyjmuje go tylko w gminie i tutaj odsyła unormowanie stosunków narodowych do zwykłej ustawy (p. art. .... projektu).

Ad c). Należało więc na tem miejscu unormować sprawę dobrowolnej działalności i projekt czyni to w art..... Artykuły 109 i 110 są za rozwlekłe, wymienione tam agendy mieszczą się wszystkie w pojęciu kultury.

W sprawach wyznaniowych odróżnić należy:

a) Stosunek Kościoła do Państwa i

b) stosunek obywatela do Kościoła.

Ad a). Stosunek ten unormowany został w art..... projektu.

Projekt nie uważa jednak za potrzebne wyliczać warunków, pod któremi może nastąpić uznanie danego wyznania.

Ad b). Stosunek ten obejmuje kwestje:

α) Wyznanie obywatela nie może być przyczyną jego nierówności w obliczu prawa,

β) Każdemu obywatelowi dozwolonem jest wykonywanie jego kultu religijnego, oczywiście w granicach porządku i bezpieczeństwa publicznego.

γ) Dobrowolna działalność związków religijnych na polu kulturalnem jest pod ochroną ustawy Konstytucyjnej.

Wszystkie te kierunki znalazły w projekcie rozstrzygnięcie.

Art. 107.

Obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego państwa.

Art. 108.

Obywatelstwo polskie nabywa się:

a) przez urodzenie z rodziców, mających obywatelstwo polskie;

b) przez nadanie obywatelstwa ze strony powołanej władzy państwowej.

Inne postanowienia co do obywatelstwa polskiego, jego nabycia oraz utraty, określają osobne ustawy.

Art. 109.

Zniesienie lub ograniczenie równości obywateli wobec prawa, w szczególności ze względu na pochodzenie, narodowość lub wyznanie, tudzież zamknięcie obywatelom mającym przepisane warunki dostępu do urzędów publicznych może nastąpić tylko w drodze ustawy Konstytucyjnej.

Dobrowolna działalność obywateli należących do mniejszości narodowych na polu gospodarczem i kulturalnem, zapomocą własnych funduszów, zamknięta tylko w granicach danej narodowości, używająca własnego języka i rządząca się własnemi statutami, o ile one nie sprzeciwiają się obowiązującym przepisom — może być zakazaną lub ograniczoną tylko przez ustawę Konstytucyjną. To samo odnosi się do związków wyznaniowych uznanych przez Państwo.

Obywatelowi polskiemu nie wolno bez zezwolenia Prezydenta Rzp. przyjmować tytułów ani orderów cudzoziemskich.

Art. 110.

Normy prawne o zarządzeniu aresztowania i rewizji osobistej tudzież rewizji domowej przez wejście do mieszkania zajęcie papierów i ruchomości, nie na podstawie polecenia sądowego, a w razie przeprowadzenia ich bez tego polecenia normy o zwolnieniu od obowiązku doręczenia go w ciągu 48 godzin — mogą przyjść do skutku tylko w drodze ustawy Konstytucyjnej. Tylko w tej drodze mogą także przyjść do skutku ustawy uchylające tajemnice listową i ustawy o sądach wyjątkowych, z tem jeszcze ograniczeniem, że te ostatnie wydane być muszą przed popełnieniem czynu karygodnego.

Art. 111.

Uchylenie lub ograniczenie wolności w wyborze zamieszkania i pobytu, wolności przesiedlania się i wychodźtwa, wolności wyboru zajęcia i zarobkowania, wolności przenoszenia majątku, wolności wyrażania swoich myśli i przekonań, o ile nie naruszają ustaw, wolności badań naukowych i ogłaszania ich wyników, wolności nauczania i zakładania szkół w granicach ustaw, wolności sumienia i wyznania i wykonywania kultu religijnego, o ile ono nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu lub obyczajności publicznej, może nastąpić tylko w drodze ustawy Konstytucyjnej.

Art. 112.

Ograniczenie osób należących do siły zbrojnej Państwa w ich stanowisku, jako obywateli Państwa Polskiego, tudzież wprowadzenie i urządzenie sądów wojskowych, może nastąpić w ustawie wojskowej, nie wymagającej formy ustawy konstytucyjnej.

Art. 113.

Ograniczenie osób należących do siły zbrojnej Państwa w ich stanowisku, jako obywateli Państwa Polskiego, tudzież wprowadzenie i organizacja sądów wojskowych, może nastąpić w ustawie wojskowej, nie wymagającej formy ustawy konstytucyjnej.

Art. 114.

Wnoszenie petycyj, koalicje, urządzanie zgromadzeń, zakładanie stowarzyszeń i związków, wydawanie druków, korzystanie z debitu pocztowego i rozpowszechnianie druków może być zakazanem lub poddanem ograniczeniom tylko na podstawie ustawy Konstytucyjnej.

Przepisy organizacyjno techniczne i będące w związku z utrzyma-

niem bezpieczeństwa i porządku publicznego zawierają ustawy nie wymagające formy ustawy Konstytucyjnej.

Art. 115.

Zniesienie lub przemiana małżeństwa, jako instytucji unormowanej przez ustawy, zniesienie obowiązku rodziców wychowywania i wykształcenie dzieci, zniesienie obowiązkowej nauki religji w wszystkich szkołach państwowych ogólno kształcących, zniesienie przymusu szkolnego i bezpłatności nauki w szkołach państwowych tudzież przepisów o zakładaniu szkół w takich rozmiarach, aby przymus szkolny mógł być wykonywany, z drugiej zaś strony wprowadzenie przepisów o pozbawieniu rodziców władzy rodzicielskiej poza przypadkami pozbawienia przez sądy tudzież o zniesieniu instytucji opieki — wymaga ustawy Konstytucyjnej. Jeżeli Konkordat z Stolicą Apostolską obejmuje prawo małżeńskie, to ustawa winna czynić mu zadość odnośnie do członków kościoła rz.-kat.

Rozwinięcie powyższych instytucyj następuje w drodze ustaw nie wymagających form ustaw Konstytucyjnych.

Art. 116.

Indywidualna własność i prawo spadkowe mogą być zniesione lub ograniczone tylko w drodze ustawy Konstytucyjnej. Jeżeli taką ustawą dopuszczone zostało wywłaszczenie, to stać się to może tylko ze względu na interes Państwa i za pełnem odszkodowaniem oznaczonem wedle zasad prawa cywilnego.

Art. 117.

Zniesienie ubezpieczenia społecznego w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku lub niedołęstwa, zniesienie zakazu stałego zatrudniania pracą zarobkową dzieci i młodzieży w wieku szkolnym i wogóle pracy zarobkowej dzieci niżej lat 15, zakazu pracy nocnej kobiet i robotników młodocianych w gałęziach przemysłu szkodliwych dla ich zdrowia, wreszcie zniesienie norm prawnych wydanych dla ochrony macierzyństwa — wymaga ustawy Konstytucyjnej.

Przepisy organizacyjno techniczne zawierają ustawy nie wymagające formy ustawy Konstytucyjnej.

Art. 118.

Postanowienia zawarte w art. 110 i 114 mogą być w wypadkach niżej określonych zawieszone na całym obszarze Państwa Polskiego lub

jego części na podstawie dekretu Prezydenta Rzp. opartego na uchwale Rady Ministrów.

Ten stan wyjątkowy może być zaprowadzony podczas wojny albo gdy grozi wybuch wojny, jakoteż w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji albo bezpieczeństwu obywateli.

Stan wyjątkowy ustaje, gdy zostanie uchylonym przez dekret Prezydenta Rzp., oparty na uchwale Rady Ministrów, lub przez ustawę.

Stan wojenny unormuje ustawa nie wymagająca formy ustawy Konstytucyjnej.

Rozdział VII.

SĄDOWNICTWO.

Wyrazem »Sądownictwo« objęte są instytucje o odmiennej istocie. Mówi się o sądach powszechnych (cywilnych i karnych) i o sądach wyjątkowych, o Sądach publiczno-prawnych, wśród których mieszczą się Sądy administracyjne, o Trybunale Stanu, Trybunale Konstytucyjnym i Kompetencyjnym. Należy zbadać, co w tych wszystkich instytucjach jest wspólnego, co pozwala przykryć je jedną nazwą i która z tych instytucyj powinna znaleźć miejsce w niniejszym rozdziale, mającym się zająć, jak z naszego systemu widać, kontrolą działalności jednostki.

Wspólnem wszystkim tym instytucjom, jakikolwiek miałyby przymiotnik po wyrazie »sąd«, jest to, że członkowie tych instytucyj, t. j. sędziowie, którzy są przecież urzędnikami, nie mają obowiązku posłuszeństwa wobec żadnej wyższej władzy, oczywiście w czynnościach, które są im poczytane, jako sędziom. To zwolnienie od obowiązku, chwycone z różnych punktów widzenia, wyrażonem jest przez określenie, że sędziowie są niezawiśli, że badają ważność rozporządzeń, że nie można ich przenosić i pensjonować bez wyroku sądowego, że wreszcie pociąganie ich do odpowiedzialności karnej podlega pewnym szczególnym przepisom. Wedle mnie najważniejszem jest to, że sędziowie badają ważność rozporządzeń, rozumieć to bowiem należy w ten sposób, że badają wszelkie rozporządzenia bez względu na to, czy mieszczą w sobie normy ogólne, czy indywidualne. Określenie »niezawisłość« byłoby zbędnem, gdyby jego popularność nie uczyniła z niego twierdzy, chroniącej sędziego od wszelkich ataków i pokus. Przepis, że sędziego nie można bez wyroku przenieść etc., chroni go od pressji, tą drogą wywieranej. Owe przepisy zaś o pociąganiu sędziego do odpowiedzialności karnej są mojem zdaniem w Konstytucji zbędne.

Wynikałoby z tego, że rozdział Konstytucji o »Sądownictwie« mógłby się ograniczyć do normy o badaniu ważności rozporządzeń

i o nieprzenaszalności etc. Normy te ważne dla sądów wszelkiego rodzaju, ważne są i dla tych sądów, które kontrolują działalność jednostek. W gruncie rzeczy niewiele norm przyjdzie nam dodać, jednak trzeba to będzie uczynić:

1) aby przeciwstawić badanie ważności rozporządzeń badaniu ważności ustaw;

2) aby wysnuć pewne wnioski z tego, że sędziowie, wolni od obowiązku posłuszeństwa, są przecież urzędnikami;

3) aby się zorjentować wśród różnych rodzajów sądów i przyjąć dla przedstawienia ich pewien system.

Ad 1) Sędziowie nie badają ważności ustaw ani pod względem formalnym ani materjalnym. Każda ustawa należycie ogłoszona jest dla nich obowiązującą. Pociąga to za sobą znane złe następstwa, dla których usunięcia projekt proponuje utworzenie Trybunału Konstytucyjnego.

Ad 2) Sędziowie są urzędnikami, jednak odrębny charakter ich, jako sędziów, sprawia, że pragmatyka służbowa sędziowska wymaga także pewnych odrębności. Tę odrębność należy im konstytucyjnie zapewnić. Rodzi się dalej pytanie, czy wobec postanowienia art. 41 projektu, który mówi o odpowiedzialności urzędników za szkodę, zapowiedzieć osobną ustawę o odpowiedzialności sędziów za szkodę. Sądzę, że tak.

Ad 3) Najtrudniejszą jest sprawa owego zorjentowania się wśród różnych rodzajów sądów. Przejdziemy je kolejno, niektóre oczyszczając z różnych naleciałości, aby dojść do tego punktu, który m. zd. jest najciemniejszym.

a) Trybunał Stanu wedle obecnie obowiązującej ustawy może być zakwestjonowany, jako sąd, bo ma decydować także (w jaki sposób!) o kierunku polityki Rządu. Należy wszelką politykę wytrzebić, aby uzyskać naprawdę sąd, a nie środek gnębienia Rządu. Projekt to czyni w ustępie o Trybunale Stanu.

b) O Trybunale Kompetencyjnym i Konstytucyjnym należy wyraźnie stwierdzić, że także do nich odnoszą się przepisy o niezawisłości sędziów.

c) O sądownictwie administracyjnem mówiliśmy w osobnym rozdziale i nie mamy na tem miejscu nic do dodania.

Do wszystkich sądów, w których oprócz sędziów urzędników biorą udział sędziowie obywatele, odnoszą się przepisy o badaniu

ważności rozporządzeń, do obywateli zaś nie odnoszą się — oczywiście — przepisy o nieprzenaszalności.

d) O sądach wyjątkowych i wojskowych mówiliśmy w poprzednim rozdziale.

Ad 3) Pozostaje nam więc właściwie do rozjaśnienia sprawa sądów karnych i cywilnych. Z trudnościami płynącemi stąd spotykaliśmy się już. Nie rozwikłamy ich, jeżeli kwestji nie postawimy w ostrych konturach, mocno pozałamywanych przez rozwój historyczny.

a) Jasną jest sprawa co do Sądów cywilnych. Są one kontrolą działalności jednostek, rozwijanej stosownie do norm prawa prywatnego. Powiedzieliśmy, że kontrola działalności jednostek wykonywaną jest przez Państwo, wskutek tego Sądy cywilne są złożone w zasadzie z sędziów urzędników, a przyznana im niezawisłość ma to znaczenie, że Rząd nie może przez rozporządzenia czynić z prywatnej działalności jednostek działalności publicznej.

b) Zawikłaną jest sprawa sądownictwa karnego. Przedewszystkiem należy stwierdzić, co następuje:

aa) Co jest przestępstwem, jest rzeczą względną. Decyduje o tem prawo pozytywne.

bb) Które przestępstwa dochodzone są z urzędu, a które na żądanie osoby prywatnej, jest rzeczą względną. Decyduje o tem prawo prywatne.

cc) Które przestępstwa przekazane są władzom administracyjnym do sądzenia, a które sądom, jest rzeczą względną. Decyduje o tem prawo pozytywne.

dd) Które przestępstwa, przekazane sądom, należą do kompetencji sądów złożonych z sędziów urzędników, a które do kompetencji sądów złożonych z sędziów urzędników i obywateli, jest rzeczą względną. Decyduje o tem prawo pozytywne.

ee) Które przestępstwa, przekazane sądom złożonym z sędziów urzędników i z sędziów obywateli sądzone są tak co do winy, jak co do kary, przez ten sąd mieszany, jeżeli organizacja sądowa danego Państwa zna takie sądy, a które przestępstwa sądzone są co do winy przez obywateli, a co do kary przez sąd urzędniczy, jest rzeczą względną. Decyduje o tem prawo pozytywne.

W takim stanie rzeczy przeprowadzać rewizję wszystkich przepisów, aby były zgodne z czystą teorją, wedle której prawo karne

jest prawem publicznem, t. j. prawem normującem działalność Państwa, kontrolowaną przez społeczeństwo, — nie jest rzeczą wskazaną. Możemy tylko stwierdzić powyższy stan, a nadto tam, gdzie kwestja nie jest jeszcze unormowaną, skierować ją na drogę odpowiadającą naszej teorji. Tak też czyni projekt, albowiem:

1) W artykule 3 ustęp 3 postanawia:

»Ustawy postanawiają, które przestępstwa, naruszające porządek prawny, należą do kompetencji sądów karnych«. Znaczy to, że ustawy postanawiają, które przestępstwa mają być sądzone przez sądy, a które przez inne władze.

2) W art. 41 projektu postanowiono, że dochodzenie przestępstw z urzędu postanawiają osobne ustawy.

3) Niżej podany artykuł 120 mówi o organizacji Sądów, o prawie karnem i o procesie karnym. W ustawach odnoszących się do tych dziedzin, rozstrzygnięte będą inne kwestje, któreśmy wyżej oznaczyli jako względne.

4) Natomiast możemy tutaj unormować zgodnie z naszą teorją kwestję polegającą na tem, że przestępstwo osądzone nie jest przez Sądy, ale przez inną władzę, może się na żądanie zasądzanego dostać do sądu.

Ustawa określi, w których to przypadkach może mieć miejsce i czy tym sądem jest sąd administracyjny, czy też sąd powszechny karny.

Dla zrozumienia naszego poglądu o prawie karnem, jako prawie publicznem, a więc normującem działalność Państwa, którą kontroluje społeczeństwo, — przypominamy, że niezawisłość sędziego karnego ma to znaczenie, że stoi on na równi z obywatelem-sędzią, bo jest zwolniony z obowiązku posłuszeństwa.

Kto wmyśli się w nasz pogląd o prawie publicznem, do którego należy prawo karne, ten mimo całej różnorodności urządzeń, któreśmy wyżej nakreślili, nie dopatrzy się w nich sprzeczności z naszą teorją, ale tylko pewne skrócenie postępowania, zlewające osądzenie z kontrolą.

W końcu zwracamy uwagę, że wymienienie w ostatniem zdaniu art. 213 tylko ustawy, a opuszczenie dekretu, nie jest przeoczeniem.

Art. 119.

Sądy wydają wyroki i orzeczenia w Imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 120.

Organizacja sądów, ich właściwość, zakres i sposób działania unormowane są osobnemi ustawami.

Art. 121.

Stosunki służbowe sędziów-urzędników i sposób ich mianowania tudzież warunki, pod któremi dana osoba może być mianowaną sędzią-urzędnikiem, unormowane są w osobnej ustawie.

Osobna też ustawa unormuje odpowiedzialność sędziów tak urzędników jak obywateli, za szkodę zrządzoną przez ich sprzeczne z prawem, a dokonane ze złym zamiarem lub grubem niedbalstwem czynności lub zaniechania, które znajdują się w związku z ich działalnością urzędową. Ustawa ta normuje też solidarną odpowiedzialność Państwa za te szkody.

Art. 122.

Sędziowie wszystkich Sądów, tak sędziowie-urzędnicy, jak i sędziowie obywatele, badają ważność rozporządzeń zawierających tak ogólne, jak i indywidualne normy. Wątpliwości co do ważności rozporządzeń przedłożone będą w drodze określonej rozporządzeniem Prezesa odnośnego sądu ostatniej względnie jedynej instancji Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia wedle postanowień tej ustawy konstytucyjnej i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Sędziowie urzędnicy zwolnieni są z obowiązku posłuszeństwa w czynnościach, które na podstawie ustaw i wydanych dla ich wykonania rozporządzeń poczytane im są, jako czynności sędziowskie.

Art. 123.

Sędziowie wszystkich Sądów, tak sędziowie-urzędnicy, jak i sędziowie obywatele, nie badają ważności należycie ogłoszonych ustaw i dekretów Prezydenta Rz. ani pod względem formalnym ani pod względem materjalnym. Ustawa względnie dekret Prezydenta Rzp. jest należycie ogłoszony, jeżeli zawiera powołanie się na to postanowienie Konstytucji, na podstawie której zostały wydane, jeżeli ma wymagane przez Konstytucję podpisy i jeżeli ogłoszenie jest zgodne z oryginałem. Wątpliwości czy ustawa jest sprzeczna z Konstytucją przedłożone będą w sposób określony w poprzednim artykule Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Art. 124.

Sędzia-urzędnik może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swojej woli, jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach w ustawie przewidzianych.

Przepis ten nie dotyczy wypadku, gdy przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku jest wywołane zmianą organizacji sądów, postanowioną w drodze ustawy.

Przepis powyższy nie odnosi się do przejścia w stan spoczynku sędziego-urzędnika z powodu osiągnięcia przez niego granicy wieku.

Art. 125.

Do rozstrzygania spraw o właściwość między władzami administracyjnemi a sądami, powołany jest na mocy osobnej ustawy Trybunał Kompetencyjny.

Rozdział VII.

ZMIANA KONSTYTUCJI I PRZEPISY KOŃCOWE.

Art. 126.

Zmiana niniejszej ustawy i wszystkich ustaw Konstytucyjnych nastąpić może tylko przez ustawę uchwaloną większością 3/4 głosów w obecności 2/3 części ustawowej liczby posłów względnie senatorów.

Wniosek o zmianę ustaw konstytucyjnych podpisany ma być przez 150 posłów względnie 50 senatorów.

Art. 127.

Z chwilą wejścia w życie niniejszej ustawy tracą moc obowiązującą wszystkie sprzeczne z nią ustawy, dekrety i rozporządzenia.

Wątpliwości co do sprzeczności rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny wedle postanowień osobnej ustawy.

Art. 128.

Ustawa niniejsza ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, będzie jednak ogłoszoną równocześnie:

1. **z ustawą o wyborze Prezydenta Rz.,**
2. **z ustawą o wyborze elektorów Prezydenta Rzp.,**
3. **ustawą o utworzeniu Rady Stanu,**
4. **ustawą wydaną wedle postanowień art. 129 niniejszej ustawy,**
5. **ustawą zmieniającą niektóre postanowienia ustawy z d. 27 kwietnia 1923 poz. 415 D. U. R. P.,**
6. **ustawą zmieniającą niektóre postanowienia u. z d. 3 czerwca 1921 poz. 314 D. U. R. P. o kontroli państwowej,**
7. **ustawą zmieniającą niektóre postanowienia rozp. Prez. Rz. z d. 23 grudnia 1927, poz. 18 D. U. R. P., ex 1928 o wydaniu dziennika ustaw Rz. P.,**
8. **ustawą o utworzeniu Sądu wyborczego,**
9. **ustawą o utworzeniu Trybunału Konstytucyjnego,**

10. ustawę zawierającą ordynację wyborczą do Izby Poselskiej.

11. ustawę zawierającą ordynację wyborczą do Senatu.

Art. 129.

Postanowienia niniejszej ustawy o wyborze połowy członków Senatu ze związków zawodowych i o przeprowadzeniu tych wyborów przez Nacz. Izbę Gospodarczą zostają zawieszone aż do zorganizowania wedle postanowień niniejszej ustawy tych związków zawodowych i Nacz. Izby Gospodarczej.

Równocześnie z niniejszą ustawą wydaną zostanie ustawa o wyborze połowy członków Senatu z istniejących związków zawodów wolnych i gospodarczych.

Ad art. 129.

Postanowienia niniejszej ustawy o wyborze połowy członków Senatu przez związki zawodowe, jak je pojmuje niniejsza ustawa, nie mogą być obecnie wykonane, bo takie związki muszą być dopiero zorganizowane i powstać dopiero musi Nacz. Izba Gosp. Należało je więc zawiesić. Tymczasem wydać należy ustawę o wyborze owej połowy członków Senatu z istniejących związków zawodów rolnych i gospodarczych.

Staraliśmy się wyżej wykazać, dlaczego jesteśmy przeciwni wyborowi owej połowy członków Senatu z samorządu terytorjalnego. Jeżeli przeciwko naszej propozycji podniesionym zestanie zarzut jej obecnej niewykonalności, to stwierdzić należy, że trafia on w równej mierze także propozycję wyboru owej połowy członków Senatu z samorządu terytorjalnego, bo ona również jest niewykonalną. Stan tej sprawy przedstawia się w następujący sposób:

1) Wedle logicznego następstwa rzeczy prawo dotacji członków Senatu winno przysługiwać samorządowi najwyższemu, a więc III-go stopnia. Samorządu takiego w Polsce z wyjątkiem b. zab. prusk. nie ma. Ustawa z 26 września 1922, Dz. U. R. P. Nr. 90, poz. 829 o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego nie została wykonaną i samorząd wojewódzki (III-go stopnia) w myśl tej ustawy nie został wprowadzony, a natomiast został uchylony istniejący z czasów austrjackich szeroki samorząd krajowy w b. Galicji (rozporządzeniem Prezyd. Rzeczyposp. z 16 stycznia 1928 Dz. U. R. P. Nr. 7, poz. 40 o zniesieniu Tymczasowego Wydziału

Samorządowego we Lwowie). Samorządu III-go stopnia w b. Królestwie Kongresowem nigdy nie było, a samorząd gubernjalny istniejący za czasów rosyjskich na Ziemiach Wschodnich, nie został za czasów polskich dopuszczony. Istniejący dotąd samorząd wojewódzki jedynie w b. zaborze pruskim,[1] nie opiera się jednak na jednolitych przepisach ustawowych.

Naturalnem więc jest, iż przy takim stanie rzeczy nie można mówić o przekazaniu terytorjalnemu samorządowi wojewódzkiemu wyboru członków Senatu.

2) Samorządowi powiatowemu nie powinien przysługiwać wybór członków Senatu z zasadniczych powodów. Gdyby jednak taka myśl powstała, to należy zauważyć, że samorząd powiatowy istniejący obecnie we wszystkich b. zaborach, nie jest zorganizowany jednolicie, lecz przedstawia wielką różnorodność,[2] a przy takim stanie rzeczy nie można myśleć o przekazaniu temu samorządowi wyboru członków Senatu.

Art. 130.

Ustawa z d. 28 grudnia 1925, poz. 1 D. U. R. P., ex 1926 o wykonaniu reformy rolnej nie traci mocy obowiązującej aż do przeprowadzenia całkowitej rewizji ustawodawstwa agrarnego.

Ad art. 130.

P. uzasadnienie na str. 189.

Art. 131.

Wykonanie tej ustawy poleca się Rządowi.

---

[1] Patrz szczegóły: Wasiutyński, Ustrój władz administracyjnych państwowych i samorządowych, Poznań 1929, str. 150 i n.

[2] Por. Wasiutyński: l. c. str. 107 i n. 119, 142 i n., 169 i n., 287 i n.