

KURATORIUM
OKRĘGU SZKOLNEGO BIAŁOSTOCKIEGO
W BIAŁYMSTOKU

2099

WYDAWNICTWO KOŁA P. M. S.
IMIENIA ZOFJI BUKOWIECKIEJ.

POLSKA WSPÓŁCZESNA

3.

Szkic ustroju państwowego

NAPISAŁ
STANISŁAW BUKOWIECKI.



WARSZAWA

1927.

No Inw. 28442



Odbito w październiku 1927 roku
u Braci Detrychów w Płocku.

I.

Ustrój wewnętrzny Polski.

Każdy naród i państwo jest organizmem żywym, rozwijającym się i przekształcającym w miarę czasu. Państwo, którego ustrój byłby zupełnie stały i niezmienny, które nie przystosowywałoby tego ustroju do płynnych potrzeb życia, byłoby martwe i skazane na zagładę. Są jednak państwa, które w t. zw. czasach normalnych przeobrażają się nader powoli i zachowują przez długie okresy swoje urządzenia zasadnicze. Na domniemaniu takiej, przynajmniej względnej stałości, oparte są konstytucje państw, zawierające przedewszystkiem zasady ustroju. Przedstawienie organizacji państw takich nie wywołuje szczególnych trudności w tym kierunku, bo organizacja ta jest uchwytana i ciągłym przeobrażeniami nie ulega. Tak więc, aczkolwiek ustrój dawnej Rzeczypospolitej Polskiej poddawał się przecież pewnym przeobrażeniom, to jednak występuje on od końca XVI do drugiej połowy XVIII wieku jako typ określony i może być przedstawiony w jednolitej postaci. Podobnie i monarchje absolutne, np. monarchja francuska, w tych samych prawie szrankach czasu stanowi obraz skończony i dający się łatwo przedstawić jako całość. Również w dobie najnowszej wszystkie wielkie pań-

stwa europejskie w ostatnich dziesiątkach lat czasu przedwojennego pozostawały w formach względnie stałych.

Natomiast w przeżywanym obecnie okresie powojennym większa część państw europejskich znajduje się w stanie silnych przeobrażeń, wywołanych wynikami wojny. W szczególnie wysokim stopniu zaznaczyć się daje przemienność ustroju i form bytowania państwowego w państwach nowych, a w Polsce może bardziej niż w innych. Stoimy wprawdzie na tem słusznym stanowisku, iż Polska nie jest państwem nowem, że tysiąc lat temu państwo nasze powstało, a stuletni przeszło okres niewoli jest tylko tragicznym ułamkiem naszych dziejów, które obecnie do normalnego powróciły łożyska. To jest prawda, ale z drugiej strony prawdą jest także, że ten stosunkowo niedługi okres niewoli był jednak dostatecznie długi na to, aby porwać wszystkie nici tradycji ustrojowej Polski, że w ciągu tego właśnie okresu świat zrobił olbrzymi krok naprzód w dziedzinie prawa i ustroju państwowego. Stan społeczny, gospodarczy, prawny i polityczny Polski przed jej upadkiem, nawet po wejściu w życie konstytucji 3-go maja, był tak daleki od współczesnych nam pojęć i potrzeb, że nawiązanie nowego ustroju do instytucji ówczesnych jest zupełnie niepodobne.

Trzeba więc Polskę tworzyć jako państwo naprawdę nowe, budować jej urządzenia od samych podstaw. Jednakowoż Ojczyzna nasza jest czemś nowem tylko w znaczeniu odrębnego, zwierchniczego państwa. Oczywiście wszakże bezpośrednio przed swoim wskrzeszeniem Polska nie znajdowała się w stanie bytu bezpaństwowego, wchodziła ona w skład państw rozbiorczych i odnośne części Polski objęte były organizacjami tych państw. Budowanie państwa Polskiego jest

więc po części połączone z równoczesnem burzeniem, względnie przekształcaniem urządzeń państwowych mocarstw najeźdźczych. Ze stanowiska techniczno-organizacyjnego ten fakt istnienia na terytorjum nowego państwa dawnych urządzeń obcych, stanowi z jednej strony czynnik dodatni, bo daje możliwość tymczasowego państwowego bytowania do chwili wytworzenia nowych urządzeń własnych. Państwo Polskie, jak każde inne w jego położeniu, zdając sobie sprawę z tego koniecznego dodatniego znaczenia, uznało, że wszystkie prawa, obowiązujące na jego terytorjum w chwili powstania, pozostają w mocy tak długo, dopóki przez nową władzę uchylone nie zostaną. Naturalny wyjątek stanowią rozporządzenia specjalnie wymierzone przeciwko narodowi polskiemu, które oczywiście z chwilą zapanowania władzy polskiej utraciły wszelką moc i znaczenie bez szczególnego odwoływania. Z drugiej strony wywołuje jednak fakt istnienia dawnych, obcych instytucji, odmiennych w różnych częściach państwa, nader poważną trudność, a mianowicie: konieczność przerabiania i przekształcania urządzeń istniejących tak, aby Państwo Polskie uzyskało jednolitą organizację na całym obszarze, a taka przebudowa stanowi zadanie bardziej złożone od budowania na nowo. Urządzenia państwowe różnych części Polski są wytworem wielowiekowego rozwoju tego narodu i państwa, pod którego władztwem dana połączyć kraj się znajdowała. A więc organizacja dzielnic popruskiej, to wynik kultury niemieckiej w państwowo-pruskiem jej ukształtowaniu z całym jej bogactwem i z wszelkimi dodatnimi i ujemnymi stronami. Na przeciwnym biegunie rozwojowym znajdują się urządzenia państwowe porosyjskie w obecnych województwach wschodnich: pod wielu względami niedociągnięte do potrzeb cywilizacji nowoczesnej,

à w każdym razie będące wytworem życia rosyjskiego, tak bardzo różnego od Zachodu. Mniej może charakterystyczne są instytucje poaustriackie, nie będące wytworem jednolitej narodowej kultury, ale stojące na wysokości potrzeb państwa nowoczesnego.

Najbardziej pogmatwana jest sytuacja w byłym Królestwie Kongresowem, gdzie nowoczesna państwowość tworzyła się za czasów Księstwa Warszawskiego na podstawie urządzeń najbardziej naówczas postępowych Francji rewolucyjnej i napoleońskiej i ta pierwotna budowa w pewnej części ostała się do chwili obecnej, ale obok niej od czasu rewolucji listopadowej osadzać się zaczęły instytucje i urzędnictwa rosyjskie, tak diametralnie od francuskich rewolucyjnych różne. Nie bez znaczenia są też inowacje, wprowadzone w tej dzielnicy w czasie kilkuletniej okupacji wojennej, szczególnie w części kraju, zajętej przez wojska niemieckie; inowacje te nosiły oczywiście znamiona właściwe niemieckiej twórczości państwowej.

Jak widać z powyższego, urządzenia państwoprawne, istniejące na ziemiach polskich, w momencie powstawania państwa Polskiego dawały w całokształcie swoim obraz szczególnie zawiły, a przede wszystkim niezwykle różnorodny. Dla ustalenia bytu państwa i nadania mu podstaw rozwoju na przyszłość, niezbędne było i jest wytworzenie organizacji jednolitej, czyli unifikacja urzędów państwowych. To wielkie zadanie byłoby znacznie łatwiejsze, gdyby można było wziąć za podstawę nowego porządku stan rzeczy, istniejący w jednej z dzielnic i poprostu rozciągnąć go na pozostałe części kraju. Taki sposób postępowania byłby możebnym w tym jedynie wypadku, gdyby w skład nowego państwa wchodziła jedna dzielnica niepodległa, o urządzeniach czysto narodowych, z polskich tradycji i potrzeb wyrosłych. W takim, szczęśliwszym od na-

szego, położeniu znajduje się np. nowa, wielka Rumunja, której jądro organizacyjne stanowi stare Królestwo Rumuńskie—jako państwo narodowe, ale nawet tam proste rozciągnięcie dawnych urzędów rumuńskich na Siedmiogród i Bukowinę, czyli na prowincje, które pod panowaniem węgierskiem względnie austriackiem znajdowały się na znacznie wyższym od Rumunji poziomie rozwoju, nie da się zapewne przeprowadzić i wymaga odpowiednich przekształceń.

W Polsce nie może być zatem mowy o prostem rozciągnięciu stanu prawnego, obowiązującego w jednej z dzielnic — na całość państwa, a konieczne było i jest wytworzenie ustaw i urzędów całkiem nowych, swoistych. Ustawy te nie mogą też być prostą wypadkową porządków, odziedziczonych w różnych dzielnicach po rządach zaborczych. Urządzenia obce nie dla Polski były tworzone i nie z polskiego ducha powstały, a zresztą, jak wyżej zaznaczano, charakter ich tak jest różnorodny, że wogóle do syntezy się nie nadaje. Źródłem polskiego ustawodawstwa winien być przeto stan współczesny demokratycznych państw Zachodu, uprawnione dążenia twórczej myśli ludzkiej, a wszystko to dostosowane do swoistych potrzeb narodu i państwa Polskiego z jego odrębnymi właściwościami, opartymi na położeniu geograficznem i wynikających z tegoż potrzebach politycznych, na dziejowym rozwoju i psychice narodowej. Wprowadzając nowe, własne instytucje na miejsce dawnych, zaborczych, Rzeczpospolita musi też dbać o to, aby żadna z dzielnic jakościowo na zamianie nie traciła. Wymaganie to koniecznie musi mieć prawodawca na względzie nie tylko dla tego, aby nie wywoływać uprawnionych niezadowoleń ludności, ale niemniej, aby uczynić zadość szlachetnej ambicji narodowej w imię której państwo Polskie prowadzi naród nie wstecz, ale na-

przód po drodze ogólnoludzkiego postępu społecznego. Gdy różnica pomiędzy poziomem dawnych urządzeń społeczno-prawnych poszczególnych dzielnic jest znaczna, instytucje nowe nie powinny zatem przystosowywać się do poziomu np. ziem wschodnich, ale poziom ten podnieść przez wprowadzenie dla całego państwa urządzeń rodzimych, stojących na wysokości tego, co zastaliśmy w najwyżej rozwiniętej dzielnicy popruskiej.

Przystępując do przedstawienia ustroju wewnętrznego państwa polskiego, trzeba mieć na względzie, że aczkolwiek państwo to ma już swoją konstytucję, to jednak zawiera ona z natury rzeczy tylko zasadnicze rysy organizacyjne. Dalsze rozwinięcie konstytucji, urządzeń państwowych i administracyjnych jest dopiero w początkowej fazie tworzenia i w chwili obecnej państwo nasze należy to kategorii ustrojów, ulegających wszechstronnemu przeobrażeniu; ta okoliczność utrudnia przedstawienie organizacji państwowej w danej chwili.

Zadaniem niniejszego szkicu jest wyłożenie w postaci łatwo dostępnej głównych znamion naszego ustroju państwowego tak, jak on w obecnej, jeszcze prześciowej, epoce wygląda. Szkic ten nie jest wyczerpującym, systematycznym wykładem prawniczym, ale potoczną niejako opowieścią o tem, jak organizacja Rzeczypospolitej obecnie w najogólniejszych zarysach się przedstawia. Nie mając pretensji do charakteru naukowego, może jednak szkic ten przynieść pewną korzyść przez rozpowszechnienie w szerszych sferach wiadomości o rzeczach dla Polaka współczesnego szczególnie ważnych, a jednak znanych niedostatecznie.

II.

Układ Społeczny.

Ustrój wewnętrzny kraju, rozumiany w znaczeniu najszerszem, obejmowałby nie tylko organizację państwową i samorządową, ale także i budowę społeczną narodu. Tak pojmowany ustrój zawierałby więc w sobie skład etnograficzny zaludnienia w Polsce. Kwestja to wielkiej wagi z powodu znacznego odsetka ludności obcojęzycznej i koniecznego wpływu tego faktu na urządzenia państwowe oraz na całe życie polityczne państwa. Naród Polski w znaczeniu państwowem jednolity, składa się z poszczególnych narodowości, a mianowicie: z Polaków, z których jest około 70% ogółu ludności, z Ukraińców czyli Rusinów (około 14%), Niemców i Białorusinów (każdej z nich około 3,5%). Oprócz tego w skład ludności wchodzi około 10% Żydów. W interesie państwa, jego siły i potęgi, leży skojarzenie w życiu ogólnopaństwowem poszczególnych grup etnicznych, do czego jednak tępienie ich odrębności nie tylko nie jest potrzebne, lecz przeciwnie—wskazanemu celowi służy ich uszanowanie i uznanie. To znów uprawnienie samodzielności kulturalnej poszczególnych grup językowo-etnicznych musi znaleźć i istotnie znajduje w Polsce należyty wyraz w konstytucji, oraz po części w innych ustawach. Konstytucja Polska mieści przepisy, z których wynika, że istnieje jeden naród Polski, jako podmiot polskiego prawa państwowego, ale z drugiej strony uznaje poszczególne

narodowości, którym gwarantuje prawa językowe i kulturalne. Zasady ogólne wyrzeczone w konstytucji nie zostały jeszcze w pełnej mierze rozwinięte w ustawach poszczególnych, jednakowoż mamy już szereg ustaw określających niektóre uprawnienia języków mniejszości w życiu publicznym. Polska odziedziczyła w tym względzie stan prawny bardzo różnorodny w poszczególnych dzielnicach. Gdy w byłym zaborze austriackim język ruski, czyli ukraiński, jako jeden z uznanych języków krajowych korzystał z szerokich uprawnień, to w zaborze rosyjskim zarówno język ten, jak i języki białoruski i litewski nie były zupełnie uznane nie tylko w życiu państwowym i samorządowym, ale w ogóle w życiu społecznym. W byłym zaborze pruskim Niemcy, stanowiący obecnie mniejszość, byli narodem panującym, a język polski był z życia publicznego całkowicie usunięty. Z mocy konstytucji swojej Polska traktować nie może i nie traktuje mniejszości w taki sposób, w jaki traktowane one były w byłych zaborach pruskim i rosyjskim. Na zasadzie ustaw poszczególnych języki mniejszości dopuszczane są w stosunkach obywateli do władz państwowych w tych częściach państwa, w których dana mniejszość stanowi znaczniejszy odsetek ogółu ludności. W szczególności mają obywatele, należący do mniejszości, prawo korzystania ze szkół, w których ich język rodzimy jest językiem wykładowym. Istnieją więc publiczne szkoły powszechne z językiem wykładowym ukraińskim, niemieckim, białoruskim i litewskim, a także państwowe szkoły średnie z językiem wykładowym ukraińskim i niemieckim. Pozatem szkolnictwo prywatne w językach mniejszości nie ulega ograniczeniom, tak, iż oprócz wyżej wymienionych istnieją prywatne szkoły średnie i powszechne z językami wykładowymi hebrajskim i żydowskim. Sprawa języków mniejszości tery-

torjalnych, w częściach państwa przez nie zamieszkałych, nie jest jeszcze uregulowana dostatecznie i wymaga koniecznie unormowania ogólnego, którego należy oczekiwać.

Różnice wyznaniowe nie mają już obecnie tak decydującego wpływu na życie wewnętrzne państwa, z jakiego korzystały w wiekach nietolerancji i walk religijnych, pomimo to jednak i teraz jeszcze znaczenie ich jest dla życia państwowego poważne. Stosunek państwa do istniejących w niem Kościołów i wyznań może być oparty albo na zasadzie ścisłego zespolenia Kościoła z państwem i wzajemnego uzależnienia od siebie obu tych instytucyj, albo na oddzieleniu Kościoła od państwa z pozostawieniem Kościołowi zupełnej swobody i jednoczesnem pozbawieniem go formalnego wpływu na państwo, albo też może być obraną w tej dziedzinie droga pośrednia. Pierwszy z tych systemów zespolenia i wzajemnego uzależnienia—panował w dawniejszych czasach powszechnie. Zwykle państwo związane było w ten sposób z jednym wyznaniem, uważanem za kościół panujący, przyczem inne wyznania korzystały z pewnej tolerancji, albo były jej pozbawione. W krajach, w których panującą religją było wyznanie ewangelickie lub prawosławne, system ten wyrażał się w poddaniu Kościoła pod władzę państwową. System oddzielenia Kościoła od państwa jest wytworem dziejów nowożytnych i występuje w najczystszej postaci w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. W tym systemie wszystkie wyznania, których zasady nie sprzeciwiają się prawu i uznanej moralności, cieszą się zupełną swobodą; państwo do spraw ich się nie wtrąca, ale też żadnej nie udziela pomocy.

Polska z mocy konstytucji swojej przyjęła system pośredni, który panuje też w wielu innych państwach europejskich. Konstytucja polska uświęca zasadę wol-

nego kościoła w wolnem państwie, jednakowoż władzy państwowej służy pewna ingerencja do spraw kościelnych, a z drugiej strony państwo przyjęło wobec kościoła pewne zobowiązania. Zawarty w początku 1925 roku konkordat, czyli układ pomiędzy Rządem Polskim a Stolicą Apostolską określa wzajemne stosunki pomiędzy państwem a Kościołem katolickim. Z jednej strony Rząd zawarował sobie pewne prawa nadzorcze, naprzykład w postaci wpływu na obsadzanie stanowisk biskupów i proboszczów, z drugiej strony Rząd zobowiązał się do materialnego uposażenia duchowieństwa w ziemie i stałe pobory pieniężne, a także do pomocy organom kościelnym w razie potrzeby, np. usunięcia proboszcza, złożonego z urzędu. Wspominamy tutaj tylko o momentach najważniejszych. Stosunek państwa do innych kościołów i wyznań dotąd nie został ostatecznie uregulowany, ale prace organizacyjne w tym kierunku są już daleko posunięte i pozwalają rokować o ogólnym charakterze stosunku państwa do tych wyznań. Stosunek ten opierać się będzie również na pośrednim systemie — uznania wolności wyznań z zastrzeżeniem praw zwierzchniczych państwa i jego obowiązku pomocy, przedewszystkiem materialnej. To stanowisko zgodne jest zarówno z ogólnymi przepisami konstytucji o wyznaniach, jak i specjalnie z jej postanowieniem o równouprawnieniu wyznań, z którego to postanowienia wynika konieczność dla państwa unormowania jego praw i obowiązków wobec wyznań w sposób podobny do tego, w jaki unormowany został w konkordacie stosunek państwa do Kościoła katolickiego.

Jak wiadomo, i co nawet stwierdzone zostało w konstytucji, większość narodu polskiego należy do Kościoła katolickiego, a mianowicie: katolików jest w państwie: 75,1% ogółu ludności, w czym 63,9%

obrazdu łacińskiego, a 11,2% obrazdu grecko-unickego, prawosławnych 10%, ewangelików 3,7%, wyznania mojżeszowego 10,5%, innych wyznań 0,2%. Jak widać z tego zestawienia, odsetek wyznawców Starego Zakonu większy jest od odsetka Żydów jako narodowości. Pochodzi to stąd, iż pewna liczba Żydów w spisie ludności uznała się za należących do narodowości polskiej.

Według konkordatu ze stolicą Apostolską, Kościół katolicki obrazdu łacińskiego w Polsce podzielony jest na 5 prowincyj arcybiskupich, a te na 20 djecezyj, nadto Kościół grecko-katolicki składa się z jednej archidjecezyj i 2 djecezyj. Kościół prawosławny uznany i przez Rząd Polski i przez Patriarchę Carogrodzkiego — jako najwyższą władzę Kościoła wschodniego — za autokefaliczny, czyli samodzielny, jest w tym charakterze wolny od wszelkiej zależności od cerkwi rosyjskiej. Na czele Kościoła prawosławnego w Polsce stoi Synod biskupi z pięciu biskupów djecezyjalnych pod przewodnictwem metropolity. Głównych wyznań ewangelickich jest 3; z nich jedno, a mianowicie ewangelicki Kościół krajowy unijny, który był w Prusach kościołem państwowym, ma wyznawców tylko w b. zaborze pruskim wśród ludności niemieckiej; dwa pozostałe wyznania, t. j. ewangelicko-augsburskie i o wiele mniej liczne — ewangelicko-reformowane — rozpowszechnione są w pozostałej części państwa. Organami kierującymi w Kościołach ewangelickich są Synody i Konsystorze. Wyznanie mojżeszowe zorganizowane jest w gminach religijnych.

W wiekach średnich, a także w okresie nowożytnym do zasadniczego przewrotu społecznego, wywołanego przez wielką rewolucję francuską, oraz przemian wieku XIX, najwybitniejszymi obok wyznań skład-

nikami wewnętrznego ustroju każdego państwa były stany. Stany były nie tylko przejawem życia społecznego, ale miały charakter prawno-polityczny, stanowiły podstawę całego prawnego ustroju państwa. Szlachta, występująca albo jednolicie, albo też podzielona na dwa stany — magnatów i rycerzy, duchowieństwo, mieszczaństwo, włościanie — to były stany owoczesne, dość ściśle w sobie zamknięte, o prawach bardzo nierównych, a nawet czasami bez praw — jak w większości krajów włościaństwo. Stany, w znaczeniu prawnie wyodrębnionych zbiorowości, należą wszędzie już do przeszłości; najdłużej przetrwały w Rosji, bo dopiero przewrót 1917 r. ostatecznie koniec im położył. W nowoczesnych demokracjach miejsce stanów zajęły klasy społeczne, prawnie nie wyodrębnione, a więc będące objawami czysto społecznymi, wyrażającymi różnorodność zajęć i położenia majątkowego. Z klasami społecznymi ściśle związane są zawody, czyli profesje zarobkowe. Liczba i wzajemne ustosunkowanie zawodów ma dla życia społeczno-gospodarczego poważne znaczenie. Nowoczesne społeczeństwo i państwo jest społecznie całkowicie wykończane, gdy w składzie swoim obejmuje wszelkie zawody.

Polska współczesna oczywiście nie zna stanów. Zasada równości obywatelskiej, ogłoszona w Polsce poraz pierwszy w konstytucji Księstwa Warszawskiego 1807 roku, jest teraz podstawą całego ustroju. Wszystkie zawody są reprezentowane w społeczeństwie, najgłówniejszą część jego stanowią rolnicy — właściciele ziemi i pracownicy rolni. Dzięki różnorodnym bogactwom naturalnym i rozwiniętemu przemysłowi znaczny odłam społeczny stanowią pracownicy górniczy i przemysłowi. Klasa handlująca jest nader liczna, chociaż organizacja handlu bardzo wiele pozostawia do życzenia. Faktem wysoce ujemnym dla naszego życia spo-

łeczno-gospodarczego jest zupełny prawie brak zawodu żeglarskiego, spowodowany nierozwinięciem floty handlowej.

Ustrój i wzajemne ustosunkowanie zawodów w Polsce — to splot zagadnień wielkiej doniosłości społecznej, gdzie wiele jest do poprawienia. Jednocześnie rozpoznawanie tej strony zagadnienia wychodziłoby poza zakres niniejszej pracy.

III.

Władza Prawodawcza.

Ściśle państwowa organizacja Polski polega w ry-sach głównych na konstytucji, uchwalonej przez Sejm w dn. 17 marca 1921 roku. Naczelną zasadą tej konstytucji jest uznanie państwa Polskiego za Rzeczpospolitą, w której wszelka władza pochodzi od Narodu. Za Naród Polski w tem znaczeniu uważa konstytucja ogólny zespół obywateli państwa, którzy są zatem Polakami w znaczeniu prawnym - państwowym, niezależnie od tego jakiego używają języka i do jakiej zaliczają się narodowości.

Wywodząc pełnię władzy z Narodu konstytucja nadaje państwu Polskiemu charakter najszerzej pojętej demokracji. Demokratyczność ustroju państwowego jest rzeczywistą, nie wynika bowiem tylko z proklamowanej zasady zwierzchnictwa Narodu, ale znajduje wyraz konkretny w całej budowie państwa. Taka zgodność pomiędzy zasadą a jej zastosowaniem w danym zakresie nie jest powszechna. I tak, system t. zw. cezaryzmu, który znalazł najdobitniejszy w epoce nowożytnej wyraz w organizacji napoleońskiej, wyprowadza ze zwierzchnictwa ludu absolutną władzę cezara. W Polsce inaczej, wszystkie organy państwowe, pochodząc wprost lub pośrednio z Narodu, są w sprawowaniu władzy wprost lub pośrednio od Narodu zależne.

Konstytucja polska hołduje zasadzie podziału władz, przyjętej w nauce prawa konstytucyjnego od połowy XVIII w., kiedy system ten przez francuskiego pisarza Monteskjusza został uzasadniony. Podział na trzy władze: ustawodawczą, wykonawczą, czyli rządzącą i sądową, aczkolwiek uznany powszechnie i przyjęty w większości konstytucyj państw nowożytnych, nigdy zupełnie ściśle przeprowadzony nie był. Nawet, najdalej w kierunku podziału władz idąca konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej przewiduje jednak pewien wpływ Prezydenta Rzplitej, będącego zwierzchnikiem władzy wykonawczej, na władzę prawodawczą i odwrotnie — wpływ Kongresu, piastuna władzy prawodawczej, na władzę wykonawczą. Według konstytucji polskiej władza prawodawcza spoczywa w Sejmie i Senacie, władza wykonawcza w Prezydencie Rzplitej i odpowiedzialnych ministrach, a władza sądowa w sądach niezawisłych. Podział władz jest w konstytucji wypowiedziany w sposób stanowczy i bezwzględny, pomimo to wszakże, jak to niżej zostanie wyjaśnione, organ ustawodawczy — Sejm ma rozstrzygający wpływ na władzę wykonawczą, a sprawujące tę władzę organy — pewien wpływ na władzę prawodawczą a także i sądową.

Władze ustawodawcze sprawują Sejm i Senat — dwa ciała, pochodzące z wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich, tajnych, bez różnicy płci. Wybory dokonywane są systemem proporcjonalnym, znaczy to, że w danym okręgu wyborczym nie są w istocie wybierane jednostki, ale listy kandydatów różnych stronnictw politycznych, a liczba posłów, przypadająca na okręg wyborczy, dzieli się pomiędzy rzeczne listy w stosunku do liczby głosów, która na każdą z nich padła. Prawa wyborcze do Sejmu i do Senatu różnią się pomiędzy sobą bardzo nieznacznie, a mianowicie, cała

różnica polega na tem, że prawo wyborcze do Sejmu służy każdemu pełnoletniemu obywatelowi, aby zaś wybierać do Senatu, na to potrzeba mieć 30 lat skończonych; wyborca do Senatu musi conajmniej od roku stale mieszkać w miejscowości, w której wybiera. Ten brak znaczniejszych różnic pomiędzy obu prawami wyborczymi — łącznie z faktem, iż wybory do Sejmu i Senatu odbywają się prawie jednocześnie, że okres urzędowania dla obu tych ciał jest równy, a mianowicie pięcioletni, że z chwilą rozwiązania Sejmu rozwiązuje się także Senat—wszystko to sprawia, że skład partyjny obu ciał ustawodawczych jest bardzo do siebie zbliżony. Pod tym względem różni się nasz ustrój od ustroju większości państw nowoczesnych, gdzie izba wyższa opiera się na zasadniczo odmiennym systemie wyborczym aniżeli izba niższa i gdzie okresy wyborcze każdej z obu izb są różne, a więc wybory odbywają się w różnych czasach. Z tego powodu jakościowy skład i stosunek stronnictw obu izb jest w innych krajach zwykle odmienny, a mianowicie, izba niższa reprezentuje zwykle przewagę pierwiastka postępowego, a izba wyższa zachowawczego; izba niższa jest inicjatorem i twórcą norm życia państwowego, izba wyższa zaś jego regulatorem. Ten stosunek daje się zaobserwować w parlamencie polskim tylko w słabym stopniu. Natomiast, gdy zagranicą izby zazwyczaj niewiele różnią się pomiędzy sobą pod względem ilościowym, to w Polsce różnica ta jest bardzo znaczna, gdy bowiem Sejm liczy 444 członków, to Senat zawiera ich zaledwie 111.

Zewnętrzna cecha charakterystyczną ustroju polskich organów ustawodawczych stanowi fakt, że konstytucja polska nie zna łącznej nazwy, którą obejmowałyby oba ciała—Sejm i Senat. W innych państwach ciała te tworzą dwie t. zw. izby jednego parlamentu.

Podobnie i wszystkie dawniejsze konstytucje polskie, t. j. zarówno wyrobiony historycznie stary ustrój byłej Rzeczypospolitej, jak i Konstytucja 3-go Maja, tudzież porozbiorowe konstytucje polskie Księstwa Warszawskiego i Królestwa Kongresowego, znały dwie izby, a mianowicie — Izbę poselską i Senat, które razem dopiero Sejm stanowiły. W Polsce nowożytnej Sejmem jest tylko Izba poselska, Senat zaś stoi poza Sejmem. Ta różnica wynika zapewne z wielkiej różnicy kompetencji, zachodzącej pomiędzy obu naszymi organami ustawodawczymi.

Sejm polski, podobnie jak ciała reprezentacyjne wszystkich państw obcych o ustroju parlamentarnym, ma dwa główne zadania—ustawodawcze i polityczne. Otóż Senat funkcji politycznych jest pozbawiony, gdyż Rząd jedynie przed Sejmem jest odpowiedzialny. Ale i w zakresie ściśle ustawodawczym rola Senatu jest, według konstytucji obecnej, niezmiernie ograniczona. Senat nie posiada inicjatywy ustawodawczej, t. j. nie może projektować nowych praw, ale traktuje tylko projekty, uchwalone przez Sejm. Każdy projekt nowego prawa, po przyjęciu przez Sejm, przedstawiony jest Senatowi, który może oświadczyć Sejmowi w ciągu dni 30, że zaprojektuje poprawki, a w ciągu następnych dni 30 winien poprawki te uchwalić i Sejmowi złożyć. Zważywszy, że opracowanie i przedyskutowanie każdej ustawy w licznej zgromadzeniu wymaga wiele pracy i czasu, uznać należy terminy rzeczzone za nader krótkie. Po otrzymaniu poprawek Senatu, Sejm je rozpoznaje i o nich stanowi. Jeżeli większością 11/20 głosów poprawki odrzuci, w takim razie tracą one wszelką moc i pierwotny projekt sejmowy staje się prawem. Wystarczy zatem bardzo drobna przewyżka nad prostą większość, aby wolę Senatu i wynik jego pracy zniweczyć. Jasne jest przeto, że w tym stanie

rzeczy stanowisko Senatu dalekie jest od równości z Sejmem.

Jak już zaznaczono, naczelnym zadaniem Sejmu, a jedynym Senatu, jest stanowienie praw, czyli działalność ustawodawcza. Za ustawę uważamy określenie zasad ogólnych pewnych stosunków życia w państwie, zasad, obowiązujących tak Rząd, jak i wszystkich państwa mieszkańców. Pierwszym stadium pracy ustawodawczej jest t. zw. inicjatywa ustawodawcza, t. j. przedstawienie Sejmowi projektu nowej ustawy. Inicjatywa ta służy według konstytucji Rządowi i posłom sejmowym. Najwięcej projektów ustawodawczych przedstawia Rząd, który kierując państwem, przede wszystkim odczuwać winien potrzebę uregulowania tej czy innej sprawy przez nową ustawę, a przytem rozporządza wszystkimi materiałami statystycznymi, porównawczymi i t. p. Według regulaminu sejmowego, zwykłym trybem traktowania każdego projektu jest, opracowanie go w komisji przygotowawczej, złożonej z kilku, kilkunastu, lub więcej posłów, a następnie dyskusja w pełnej Izbie. Po przyjęciu projektu większością głosów, względnie po powrocie projektu z Senatu i jego ponownem przyjęciu bądź to w pierwotnej, bądź poprawionej przez Senat postaci, projekt staje się ustawą, która za podpisem Prezydenta Rzplitej, Prezesa Rady Ministrów, oraz tych ministrów, do których zakresu ustawa należy, ogłoszona jest w Dzienniku Ustaw i staje się obowiązującą dla wszystkich od dnia, w samej ustawie wskazanego. Ustawy, zawierające zmianę konstytucji, mogą przychodzić do skutku tylko trybem szczególnym, w konstytucji określonym, t. j. z zastosowaniem większości kwalifikowanych, czyli znaczniejszych. Jednak co lat 25 konstytucja z samego prawa podlega rewizji, dokonywanej prostą większością głosów.

Jako formalne ustawy traktowane są także niektóre oświadczenia woli Sejmu i Senatu, nie będące z istoty swojej prawami, gdyż nie zawierają stałego określenia pewnych, zachodzących w państwie stosunków prawnych, które jednakowoż mają szczególnie ważne znaczenie. Do tej kategorii należy przede wszystkim budżet państwa, którego rozpoznanie i uchwalenie jest jednym z najprzedniejszych zadań każdego parlamentu; dalej należą tu ustawy o poborze rekruta, t. j. nie tylko prawo, regulujące tę sprawę, ale każdoroczne określenie ilości rekruta. Jednak na mocy ustawy z 2 sierpnia 1926 roku, zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję z 17 marca 1921, jeżeli ciała prawodawcze nie uchwalą budżetu w ciągu 5 miesięcy od chwili złożenia projektu przez Rząd, względnie go nie odrzucają, wówczas Prezydent ogłasza budżet w brzmieniu projektu rządowego. W razie zaś, jeżeli Sejm jest rozwiązany, a budżet lub prowizorium budżetowe na czas do zebrania się nowego Sejmu, jak również ustawa o poborze rekruta nie jest uchwalona, wówczas Rząd ma prawo czynić wydatki i pobierać dochody, a także zarządzić pobór rekruta w granicach, obowiązujących w roku poprzednim. Do tej samej kategorii należą ustawy, zezwalające na zaciągnięcie pożyczki państwowej, przyjęcie gwarancji państwowej, sprzedaż i obciążenie majątku państwowego i t. p.

Jak zaznaczono wyżej, w zakresie działalności politycznej Senat niema kompetencji, która służyłaby zamiast Sejmowi, mającemu rozstrzygający wpływ na politykę państwa. Wpływ ten wywierany jest przez to, iż Rząd odpowiada przed Sejmem za swoją działalność i Sejm może uchwalić usunięcie ministrów, których działalność za nieodpowiednią uważa. Panuje więc w Polsce t. zw. parlamentarny system rządów, uzależniający Rząd od Sejmu. Ministrowie odpowiedzialni

są przed Sejmem nie tylko politycznie, ale i karnie. Jeżeli Sejm uważa działalność danego ministra za karzącą, w takim razie oddaje go pod sąd Trybunału Stanu. Droga odpowiedzialności politycznej ministrów poddany jest Sejmowi całokształt działalności państwowej, ponieważ, jak zobaczymy niżej, wszystkie funkcje rządowe poddane są władzy ministrów. Także i naczelne dowództwo wojska w czasie wojny, według specjalnego przepisu konstytucji, podlega Sejmowi, gdyż Minister Wojny odpowiedzialny jest przed Sejmem za Naczelnego Wodza.

Konstytucja wymienia nadto szereg spraw, których załatwienie zależy od każdorazowego zezwolenia Sejmu. Do tej kategorii należą, oprócz spraw wymienionych wyżej, wymagających wydania ustawy, także i inne najważniejsze akty państwowe, załatwione w drodze uchwały sejmowej, a więc traktaty z państwami, będące umowami celnymi i handlowymi lub nakładające ciężary na państwo lub jego obywateli, traktaty, przemyślenia i pokoju, wypowiedzenie wojny.

Z powyższego przedstawienia rzeczy wynika, że Sejm, będąc naczelnym organem ustawodawczym, jest zarazem zwierzchnikiem władzy wykonawczej. Ingerencja Sejmu do działań ściśle rządowych znajduje także wyraz w prawie interpelacji. W drodze interpelacji posłowie żądają od Rządu usprawiedliwienia się z czynności wszelkich organów państwowych, których działalność uznają interpelanci za niezgodną z prawem. Wreszcie wyrazem ingerencji Sejmu i Senatu do władzy wykonawczej jest pochodzenie tej władzy. Jej zwierzchnik najwyższy — Prezydent Rzplitej — wybierany jest przez Sejm i Senat, w Zgromadzeniu Narodowym, połączone.

IV.

Głowa Państwa i Rząd.

Według Konstytucji, na czele władzy wykonawczej, czyli rządzącej w Polsce stoi Prezydent Rzeczypospolitej wraz z odpowiedzialnymi ministrami. Jak już wyżej powiedziano, głowa władzy wykonawczej i naczelnym przedstawiciel państwa nie jest w Polsce powoływany wprost przez naród — jako dzierzyciela władzy zwierzchniej, ale źródło jego uprawnień jest pochodne od władzy prawodawczej, a mianowicie — Prezydenta Rzplitej wybiera na lat 7 Sejm i Senat, połączone w Zgromadzeniu Narodowym. Zgodnie z tem źródłem uprawnień Prezydenta Rzplitej władza jego w istocie rzeczy zależy od Sejmu. Wynika to z zasady odpowiedzialności ministrów przed Sejmem, a nie przed Prezydentem.

Prezydent Rzplitej mianuje i odwołuje Prezesa Rady Ministrów, a na wniosek tegoż innych ministrów. Akty Prezydenta, dotyczące mianowania i odwoływania ministrów, dokonywane są bez jakiegokolwiek formalnego udziału Sejmu. Ale Sejm ma prawo żądać odwołania ministrów, wobec czego Prezydent mianuje tylko takich ministrów, którzy odpowiadają poglądom i woli większości Sejmu. Wszelkie ważniejsze akty państwowe wymagają podpisu Prezydenta Rzplitej, ale sam ten podpis nigdy nie wystarcza do nadania mocy aktowi państwowemu. Obok Prezydenta musi akt

podpisać Prezes Rady Ministrów i ci z pomiędzy ministrów, do których zakresu działania dany akt należy. Ta zasada sprawia, iż minister jest władzą samodzielną i że ponosi całkowitą odpowiedzialność wobec Sejmu za akt państwowy, który podpisał. Natomiast Prezydent Rzplitej żadnej odpowiedzialności politycznej nie ponosi. Może być tylko sądzony za zdradę państwa przez Trybunał Stanu.

Po za nominacją i odwoływaniem ministrów Prezydent Rzplitej, jak wyżej zaznaczono, wykonywa jeszcze inne ważne akty państwowe. Do tych należy: mianowanie i odwoływanie posłów przy państwach zagranicznych i nadawanie im t. zw. listów uwierzytelniających, przyjmowanie posłów obcych państw, zawieranie traktatów międzynarodowych z zastrzeżeniem ratyfikacji, czyli zatwierdzenia, ich przez Sejm w wypadkach, o których wyżej, wydawanie rozporządzeń obowiązujących w granicach ustaw, mianowanie i odwoływanie wyższych urzędników i oficerów.

Normalny udział Prezydenta we władzy prawodawczej jest nikły. Nie służy mu bowiem prawo weta ani stanowczego, ani zawieszającego wobec uchwalonych przez izby ustaw, jak to ma miejsce w wielu innych państwach. Nie służy mu też prawo inicjatywy prawodawczej, czyli wnoszenia projektów ustaw do Sejmu. Udział Prezydenta we władzy prawodawczej sprowadza się do podpisywania ustaw, ogłaszanych w Dzienniku Ustaw. Wszakże na zasadzie ustawy z 2-go sierpnia 1926 r. Prezydent zwołuje, otwiera, odracza i zamyka Sejm i Senat. Na tejże podstawie Prezydent może rozwiązać w każdym czasie Sejm i Senat na wniosek Rady Ministrów umotywowanem orędziem, jednakże tylko raz jeden z tego samego powodu. Wybory do nowego parlamentu muszą się odbyć w ciągu trzech miesięcy od dnia rozwiązania. Podczas gdy

Sejm i Senat są rozwiązane Prezydent ma prawo wydawać w razie nagłej konieczności państwowej rozporządzenia z mocą ustawy. Rozporządzenia te nie mogą jednak dotyczyć zmiany konstytucji, ustroju samorządu, podatków, zobowiązań skarbu, wypowiedzenia wojny, zawarcia pokoju i niektórych innych spraw.

Udział Prezydenta Rzplitej we władzy sądowej odpowiada udziałowi głowy państwa w tej władzy u innych narodów, a mianowicie znajduje wyraz w mianowaniu przez Prezydenta Rzplitej sędziów oraz w t. zw. prawie łaski, czyli w prawie łagodzenia kar wymierzanych przez sądy.

Prezydent Rzplitej nie sprawuje sam rządów bezpośrednio, ale rządy sprawowane są przez ministrów, z których każdy zawiaduje pewną częścią administracji państwowej. Ministrowie złączeni są w Radzie Ministrów, obradującej pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów. Rada Ministrów, jak to stwierdzono jeszcze w pierwszym dekreście o organizacji władz państwa Polskiego — z dnia 3 stycznia 1918 r., stanowi rząd tegoż Państwa. Rada Ministrów nadaje ogólny kierunek polityce rządu, uzgadnia działalność poszczególnych ministrów, przyjmuje projekty rozporządzeń Prezydenta Rzplitej, które następnie przedstawia do uznania Prezydenta, oraz opracowane przez poszczególnych ministrów projekty ustaw, które następnie jako wnioski rządowe, w wykonaniu służącego rządowi prawa inicjatywy prawodawczej, składane są Sejmowi. Rada ministrów rozpoznaje i przedstawia Prezydentowi postawione przez poszczególnych ministrów wnioski co do zamianowania lub zwolnienia wyższych urzędników, oraz co do wydawania innych aktów państwowych, pochodzących od Prezydenta. Celem przygotowania ważniejszych spraw politycznych na Radę Ministrów funkcjonuje przy niej komitet po-

lityczny, złożony z ministrów najbardziej zainteresowanych sprawami polityki ogólnej, a dla przygotowania spraw gospodarczych—komitet ekonomiczny Rady Ministrów, złożony z ministrów, zajętych głównie sprawami gospodarczymi. Prezes Rady Ministrów, będący w tym charakterze szefem rządu, przewodniczy na posiedzeniach Rady Ministrów, kontrasygnuje ustawy, rozporządzenia i inne akty państwowe Prezydenta Rzplitej, przedstawia rząd państwa i odpowiedzialny jest przed Sejmem w pierwszej linii za politykę ogólną. Prezes Rady Ministrów zazwyczaj kieruje nadto jednym z ministerstw na prawach poszczególnych ministrów.

W Polsce istnieje obecnie 13-tu ministrów, a mianowicie są ministrowie: 1) Spraw Zagranicznych, zarządzający stosunkami Rzeczypospolitej z innymi państwami, 2) Spraw Wewnętrznych, kierujący ogólną administracją państwową, bezpieczeństwem publicznym, policją i służbą zdrowia oraz kontrolą działalności samorządu, 3) Spraw Wojskowych, kierujący sprawami obrony państwa i organizacji siły zbrojnej lądowej, wodnej i powietrznej, 4) Sprawiedliwości, do którego należy administracja sądownictwa i więzień, 5) Skarbu, kierujący poborem podatków i opłat skarbowych, dochodami z cel, akcyz i monopolii, sprawami dotyczącymi budżetu państwa i gospodarstwa pieniężnego, 6) Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, sprawujący nadzór nad wyznaniem i szkołami prywatnymi, kierujący szkolnictwem publicznym wszelkich stopni i sprawami popierania przez państwo nauki i sztuki, 7) Rolnictwa, kierujący sprawami popierania w kraju rolnictwa, sprawami dóbr państwowych i lasów, 8) Przemysłu i Handlu, kierujący sprawami rozwoju przemysłu oraz handlu zewnętrznego i wewnętrznego, tudzież marynarki handlowej, 9) Pracy i Opieki Spo-

łecznej, kierujący sprawami ochrony pracy w rolnictwie, przemyśle i handlu, oraz sprawami społeczno-dobroczynnymi, 10) Robót publicznych, kierujący sprawami dróg komunikacyjnych, wodnych i lądowych z wyjątkiem kolei żelaznych, sprawami elektryfikacji, miernictwa, odbudowy i sprawujący naczelny zarząd gmachów publicznych, 11) Komunikacji, kierujący sprawami budowy i eksploatacji kolei państwowych i nadzoru nad kolejami prywatnymi, tudzież sprawami lotnictwa cywilnego, 12) Poczty i Telegrafów, kierujący sprawami budowy i eksploatacji sieci pocztowej, telegraficznej i telefonicznej, oraz nadzoru nad prywatnymi telefonami i nad urządzeniami radiowymi i 13) Reform Rolnych, kierujący sprawami ulepszenia ustroju rolnego w drodze scalania gruntów, parcelacji własności, znoszenia serwitutów i innych reform rolnych.

Każdy minister odpowiada przed Sejmem poszczegól­nie za należyte prowadzenie powierzonego sobie działu zarządu państwowego, a łącznie z innymi mini­strami — za ogólne postępowanie rządu. Do pomocy ministrowi w jego działalności administracyjnej służy ministerstwo, będące biurem ministra. Urzędnicy mini­sterstwa nie mają władzy samodzielnej, są w zasa­dzie tylko wykonawcami poleceń ministra. Minister może jednak przelewać część swoich uprawnień admi­nistracyjnych na podwładnych sobie urzędników mini­sterjalnych, za których czynności jest zawsze odpo­wiedzialny i którzy występować mogą nazewnając zawsze tylko w zastępstwie ministra. Każdy minister może mieć bezpośredniego zastępcę i pomocnika w osobie podsekretarza stanu, czyli wiceministra. Ministerstwa dzielą się na departamenty, na których czele stoją dyrektorowie departamentów, będący wo­bec ministra referentami spraw, wchodzących w zakres danego departamentu i wykonawcami zleceń ministra

w tym zakresie. Departamenty dzielą się na wydziały, na których czele stoją naczelnicy wydziałów. Istotną treścią pracy ministerstw jest przygotowywanie dla ministra projektów zarządzeń, wchodzących w zakres jego działania. Zarządzenia te są w pierwszej linii związane z działalnością prawodawczą państwa. A zatem ministrowie przygotowują, wchodzące w ich zakres działania, projekty ustaw i mając sobie zlecone wykonanie pewnych ustaw, wydają rozporządzenia wykonawcze; nadto w związku z działalnością Sejmu ministrowie udzielają odpowiedzi na interpelacje posłów, dotyczące nadużyć w administracji, podległej danemu ministrowi. Ale obok zarządzeń, związanych z władzą prawodawczą, ministrowie wydają rozporządzenia, ilekroć tego wymagają potrzeby państwa — w zakresie danemu ministrowi poddanym. Rozporządzenia te nie mogą być sprzeczne z ustawami i rozporządzeniami Prezydenta, ale nie są zarządzeniami wykonawczymi, lecz samodzielnymi aktami władzy ministra, powziętymi z jego własnej inicjatywy. Minister składa Radzie Ministrów dla przedstawienia Prezydentowi Rzplitej wnioski o mianowanie i zwolnienie wyższych urzędników, własną władzą mianuje i zwalnia innych urzędników w swojej dykasterji, sprawuje nadzór służbowy nad wszystkimi podwładnymi sobie urzędnikami, zarządza pobieraniem dochodów i ponoszeniem wydatków w granicach zatwierdzonego przez Sejm budżetu danego ministerstwa. Jeżeli zachodzi potrzeba zarządzenia, którego przedmiot należy do zakresu działania dwóch lub kilku ministrów, to zarządzenie wydawane jest przez tych ministrów łącznie. W podobny sposób zapadają zarządzenia wykonawcze, gdy wykonanie danej ustawy lub rozporządzenia Prezydenta powierzone zostało kilku ministrom. Ministrowie rozpoznają skargi osób poszkodowanych, które odwo-

łują się do danego ministra od decyzji podwładnych mu urzędników. Chodzi tutaj o takich urzędników, którzy samodzielnie decyzje wydawać mogą, a zatem nie o urzędników ministerstwa, ponieważ ci, jak zaznaczono wyżej, działają zawsze tylko w zastępstwie ministra. Samodzielne zaś decyzje wydawać mogą, albo zarządy centralne, będące pod zwierzchnictwem danego ministra, albo podwładne mu urzędy miejscowe, o czem będzie mowa niżej.

Osoby, dotknięte dotyczącymi ich decyzjami ministra względnie jego zastępcy, mogą odwoływać się od ich decyzji do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który, działając jako sąd, rozpoznaje skargę i albo pozostawia decyzję ministra w mocy, albo też uchyla ją — jako niezgodną z prawem. Nie podlega zaskarżeniu decyzja ministra, którą ustawa pozostawia wyrażnie jego swobodnemu uznaniu.

Przy niektórych ministrach istnieją rady, złożone z wyższych urzędników różnych zainteresowanych dykasteryj, przedstawicieli instytucyj publicznych oraz z osób specjalnie przez ministra powołanych. Zadaniem tych rad jest roztrząsanie projektów, przez ministra, do dyskusji im przedłożonych. Wnioski tych instytucyj mają charakter czysto doradczy i nie wiążą ministra, jako jedynie za swój urząd odpowiedzialnego. Organizacja poszczególnych ministerstw określana jest w osobnych statutach, zatwierdzanych przez Radę Ministrów.

Obok ministrów i pod ich zwierzchnictwem funkcjonuje szereg urzędów centralnych, mających specjalne zadania państwowe. Do urzędów takich należą: Prokuratorja Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, podległa Ministrowi Skarbu, udziela opinij i porad prawnych władzom państwowym, oraz broni skarbu państwa w sprawach sądowych; podległy Ministrowi Spraw We-

wewnętrznych — Główny Urząd Statystyczny; Ministrowi Przemysłu i Handlu — Główny Urząd Miar; Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej — Urząd Emigracyjny; Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego — Wydział Archiwów Państwowych. Odnosny minister jest zwierzchnikiem danego urzędu, stanowiącego jednak odrębną od ministerstwa, samodzielną całość. Samodzielność ta znajduje najdobitniejszy wyraz w ustroju Prokuratorji Generalnej, której statut zastrzega niezawisłość w zakresie wypowiedania opinij prawnych.

Pod zwierzchnictwem ministrów znajdują się także przedsiębiorstwa państwowe, jako to: Dyrekcje Monopolów — w zawiadywaniu Ministra Skarbu; Koleje państwowe — Ministra Komunikacji; Dyrekcję Państwowych Zakładów Górniczych — Ministra Przemysłu i Handlu; Polska Agencja Telegraficzna — Prezesa Rady Ministrów. Do przedsiębiorstw państwowych zaliczyć też należy Bank Gospodarstwa Krajowego i Pocztową Kasę Oszczędności, podwładne Ministrowi Skarbu, oraz Państwowy Bank Rolny, zależny od tegoż Ministra i Ministra Reform Rolnych. Bank Polski jest bankiem akcyjnym, nie stanowi więc przedsiębiorstwa państwowego; jednakowoż ze względu na służący Bankowi Polskiemu przywilej wypuszczania banknotów, Minister Skarbu ma czynny udział w kierowaniu sprawami Banku.

V.

Administracja miejscowa.

Pod władzą ministrów znajduje się cały system urzędów miejscowych o zakresie działania miejscowo ograniczonym. System władz polskich polega przeważnie na zasadzie dwustopniowości, t. zn., że państwo podzielone jest na obszerniejsze okręgi miejscowe, z których każdy zarządzany jest przez urzędnika, podległego bezpośrednio właściwemu ministrowi, a te okręgi dzielą się na mniejsze, z których każdy zarządzany jest przez urzędnika, podległego bezpośrednio zwierzchnikowi okręgu większego. Władze, postawione na czele, wzmiankowanych ostatnio, małych okręgów są władzami I instancji, a władze nad nimi przełożone, zarządzające większymi okręgami, władzami II instancji. W zasadzie, stosownie do konstytucji, wszelkie sprawy miejscowe winny być rozstrzygane w tych dwóch instancjach, a odwoływanie się do ministra jako instancji trzeciej stanowi wyjątek. Jednakowoż minister, jako odpowiedzialny zwierzchnik całej podległej sobie gałęzi zarządu państwowego, ma prawo wpływać na bieg spraw we wszystkich instancjach i winien biegiem tym za pomocą swoich zarządzeń kierować.

Najbardziej zasadniczym, przewidzianym w konstytucji, podziałem administracyjnym państwa jest po-

dział ogólny na województwa i powiaty. Polska składa się z 16-tu województw, któremi są: pomorskie, poznańskie, łódzkie, kieleckie, śląskie, krakowskie, lwowskie, stanisławowskie, tarnopolskie, wołyńskie, lubelskie, poleskie, nowogródzkie, białostockie, warszawskie i wileńskie. Nadto stolica państwa—Warszawa, należąc geograficznie do województwa warszawskiego, nie wchodzi jednak administracyjnie w skład tego województwa i stanowi okręg osobny, a stojący na czele tego okręgu Komisarz Rządu podlega bezpośrednio właściwym ministrom. Gdy ogólne zaludnienie państwa wynosi według spisu urzędowego ludności z roku 1921—27,172,179 mieszkańców, to wypada przeciętnie na jedno województwo 1,639,758 mieszkańców, jednakowoż pod względem zaludnienia województwa znacznie różnią się między sobą. Najmniej ludne nowogródzkie liczy 822,106 mieszkańców, najludniejsze lwowskie — 2,718,014. Ogólna powierzchnia państwa sięga 388,328 kilometrów kwadratowych, a zatem na jedno województwo przypada przeciętnie obszar 24,720 km.² Najmniejsze — śląskie ma 4,234 km.², największe poleskie—42,278 km.²

Na czele województwa stoi wojewoda, będący przedstawicielem rządu centralnego i najwyższym urzędnikiem administracyjnym w województwie. Wojewoda odpowiedzialny jest przed rządem centralnym za należyte sprawowanie władzy w województwie, za działalność podległych mu urzędników i za stan województwa w zależnych od wojewody dziedzinach. Wojewoda sprawuje swoją władzę sam i sam za nią odpowiada. Rada wojewódzka, złożona z wyższych urzędników, przedstawicieli samorządów powiatowych i większych miast, ma głos doradczy. W zasadzie w organizacji władzy wojewódzkiej stosowany jest system ześrodkowania władzy w osobie wojewody, który

zawiaduje sprawami państwowymi w obrębie województwa. Jednakowoż organizacja polska dopuszcza z tej zasady liczne wyjątki. Pomijając wojsko i sądownictwo, które w żadnym państwie, z powodów zarówno zasadniczych jak i organizacyjnych, nie podlegają miejscowej zwierzchności administracyjnej i pomijając także przedsiębiorstwa państwowe takie jak koleje żelazne, poczty, telegrafy i telefony, które ze względów technicznych muszą mieć administrację odrębną, w Polsce uniezależnione zostały od wojewody także administracja skarbowa, zarząd lasów państwowych, zarząd górniczy, ochrona pracy, ustrój agrarny oraz szkolnictwo wszelkich stopni, które to działy zarządu państwowego w niektórych innych państwach europejskich podlegają miejscowej władzy administracyjnej.

Ponieważ wojewoda zawiaduje w województwie sprawami, podlegającymi nie jednemu, ale kilku ministrom, jako to: Ministrowi Spraw Wewnętrznych, Wyznań Religijnych, Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Przemysłu i Handlu, Opieki Społecznej, Robót Publicznych, przeto władza jego zależna jest od wszystkich tych ministrów, a mianowicie od każdego z nich — w jego zakresie działania. Służbowo podlega wojewoda Ministrowi Spraw Wewnętrznych, ale rzeczowo właściwemu ministrowi—według kompetencji. Służbowo podległość Ministrowi Spraw Wewnętrznych wynika z tego, że najważniejsza działalność wojewody leży w zakresie tego ministra. Mianowicie mowa tutaj o bezpieczeństwie publicznym, na którego straży stoi policja państwowa z podległym Ministrowi Spraw Wewnętrznych—Głównym Komendantem Policji Państwowej na czele. Okręgowy komendant policji w województwie podlega wojewodzie. Pozatem do naczelných zadań wojewody należy administracja ogólna i dozór nad samorządami, co również znajduje się

w zawiadywaniu naczelnem Ministra Spraw Wewnętrznych. Urząd wojewódzki to biuro wojewody i urzędnicy tego urzędu, jeżeli występują na zewnątrz, to zawsze w imieniu i w zastępstwie wojewody, który jest za cały urząd odpowiedzialny. Zachodzi tutaj analogia z ministerstwem w stosunku do ministra z tą jednak odmianą, że urzędnicy wojewódzcy, podlegli wszyscy wojewodzie, zależą jednak przez wojewodę od różnych ministrów, stosownie do tego, czy pracują w dziale podległym temu — czy innemu ministrowi. Urząd wojewódzki dzieli się na wydziały, odpowiadające zakresem działania ministerstwu, których sprawy są przez wojewodę w obrębie województwa zarządzane. Stosownie do tego, co wyżej powiedziano, urzędnicy danego wydziału, podlegając przez wojewodę właściwemu ministrowi, są przez tegoż ministra mianowani i zwalniani, a to z wyjątkiem urzędników niższych, których mianuje i zwalnia wojewoda własną władzą. Celem wytworzenia pewnej łączności pomiędzy wojewodą i podległymi mu organami z jednej, a miejscowymi szefami urzędów t. zw. wyodrębnionych, czyli od wojewody niezależnych, z drugiej strony, zaprowadzone zostały stałe konferencje przedstawicieli wszystkich urzędów w województwie pod przewodnictwem wojewody. Konferencje te mają charakter doradczo-informacyjny. Odmienny od powyższego ustrój widzimy w województwie śląskim, gdzie pod władzą wojewody znajduje się także administracja skarbowa i szkolna. W Warszawie Komisarz Rządu zajmuje stanowisko analogiczne ze stanowiskiem wojewody w poszczególnych województwach.

Wszystkie województwa Rzeczypospolitej dzielą się na powiaty, których liczba ogólna wynosi 276. Na czele każdego powiatu stoi starosta, podległy bezpośrednio wojewodzie, a za pośrednictwem tegoż pod-

legły służbowo Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a rzeczowo właściwemu ministrowi. Zachodzi zupełna analogia pomiędzy naszkicowaną wyżej organizacją władzy wojewódzkiej a organizacją władzy starościńskiej, która obejmuje w powiecie działy administracji państwowej, niewyodrębnione z pod władzy wojewody i starosty. W zakresie bezpieczeństwa publicznego starosta ma do pomocy powiatowego komendanta policji państwowej.

Działy zarządu państwowego, wyodrębnione z pod władzy wojewody i starosty, administrowane są przez samodzielne organy lokalne, kierujące danymi sprawami w granicach określonego okręgu terytorjalnego. Najdogodniejszym dla ludności i dla porozumiewania się władz pomiędzy sobą jest taki system, w którym okręgi władz specjalnych zlewają się zupełnie z okręgami administracji ogólnej. Temu wymaganiu organizacja polska czyni zadość do pewnego stopnia, ale jednak nie zupełnie, gdyż w Polsce okręgi władz specjalnych nie zawsze pokrywają się z województwami i powiatami. System władz specjalnych polega w Polsce, podobnie jak system władz ogólnoadministracyjnych, na zasadzie 2-ch instancyj miejscowych, które naczelnie kieruje minister jako instancja trzecia.

Z pośród władz wyodrębnionych, czyli specjalnych, administracja skarbową, którą kieruje Minister Skarbu, wykonywana jest przez izby skarbowe jako instancję drugą i podwładną im urzędy skarbowe podatków i opłat skarbowych, urzędy akcyz i monopoli oraz kasy skarbowe jako instancje pierwsze. Głównym zadaniem tych instytucji jest pobór podatków i opłat. Do wymiaru podatków bezpośrednich służą komisje szacunkowe przy urzędach podatków i opłat skarbowych, a jako instancja odwoławcza — komisje odwoławcze przy izbach skarbowych. Komisje te składają się

z urzędników i przedstawicieli płatników, a sprawy rozstrzygają kolegalnie. Okręgi izb skarbowych odpowiadają naogół województwom z tą jednak różnicą, że Izba Skarbowa we Lwowie obejmuje trzy województwa — lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie, Izba Skarbowa w Warszawie — stolicę i województwo warszawskie, a Izba Skarbowa w Brześciu — województwa poleskie i nowogródzkie. Izba Skarbowa zarządza całokształtem spraw skarbowych w okręgu, a więc jest miejscowym odpowiednikiem ministerstwa, jednakowoż sprawy celne do niej nie należą. Izba Skarbowa nie jest urzędem kolegalnym, jakby można było sądzić z jej nazwy; stojący na czele Izby prezes lub dyrektor ma władzę decydującą, jest całkowicie odpowiedzialny za sprawną działalność Izby i podległych jej urzędów, a wszyscy urzędnicy spełniają jego polecenia. Izba Skarbowa, podobnie jak wszelkie wogóle urzędy drugiej instancji, dzieli się na wydziały. Podległe Izbie Skarbowej urzędy skarbowe podatków i opłat skarbowych obejmują okręgi terytorjalne przeważnie odpowiadające powiatom. Sprawy ceł od towarów, przewożonych przez granice państwa, traktowane są pod zwierzchnictwem Ministra Skarbu przez okręgowe dyrekcje celne, których jest 5, jako drugą instancję, a przez urzędy celne pograniczne lub wewnątrz państwa — jako urzędy pierwszej instancji.

Minister Skarbu jest przełożonym Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, urzędu, którego zadania określono w poprzednim rozdziale. Na czele Prokuratorji stoi Prezes Prokuratorji Generalnej. Prokuratorja Generalna składa się z urzędu głównego w Warszawie, z oddziałów we Lwowie, Krakowie i Poznaniu i delegatów Prokuratorji Generalnej w niektórych innych miastach.

W zakresie administracji szkolnej Rzplita dzieli

się na okręgi szkolne, przeważnie odpowiadające województwom z tą jednak różnicą, że do Okręgu Szkolnego Krakowskiego należy oprócz województwa krakowskiego także i województwo kieleckie; do Okręgu Szkolnego Lwowskiego — województwa: lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie, a województwo nowogródzkie podzielone jest pomiędzy trzy okręgi szkolne, t. j. wileński, białostocki i poleski. Uniwersytety i inne szkoły wyższe, czyli t. zw. akademickie, tudzież Akademia Umiejętności, nie podlegają zwierzchności okręgów szkolnych, ale bezpośrednio władzy Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Na czele okręgu szkolnego stoi kurator, bezpośrednio podległy ministrowi, który kieruje wychowaniem publicznem w szkołach powszechnych, czyli elementarnych, gimnazjach i innych szkołach średnich i w szkołach zawodowych. Oprócz kierownictwa szkołami państwowymi do kuratora należy także nadzór nad szkolnictwem prywatnem. Szkoły średnie i zawodowe podlegają bezpośrednio kuratorowi, szkoły powszechne mają bezpośredniego zwierzchnika w osobie inspektora szkolnego, podległego kuratorowi. Inspektor szkolny sprawuje nadzór nad szkołami powszechnymi w okręgu, odpowiadającym zazwyczaj powiatowi.

Dla celów administracji lasów państwowych Rzeczpospolita podzielona jest na okręgi dyrekcji lasów państwowych, których siedziby znajdują się w Warszawie, Toruniu, Bydgoszczy, Poznaniu, Radomiu, Lwowie, Siedlcach, Białowieży, Wilnie i Łucku. Władzy dyrekcyj podlegają nadleśnictwa. Dozór nad prawidłową gospodarką w lasach prywatnych należy do komitetów wojewódzkich i do Głównego Komitetu Ochrony Lasów.

Administrację górniczą sprawują, podległe Ministrowi Przemysłu i Handlu, wyższe urzędy górnicze w Warszawie, Krakowie i Katowicach. W każdym z tych

trzech okręgów znajduje się pewna liczba urzędów górniczych, załatwiających w pierwszej instancji sprawy dozoru nad kopalniami i hutami państwowymi i prywatnymi. Pod zwierzchnictwem Ministra Przemysłu i Handlu znajduje się Główny Urząd Miar i podległe mu urzędy okręgowe i miejscowe.

Pod władzą Ministra Poczt i Telegrafów znajdują się dyrekcje okręgowe w Warszawie, Bydgoszczy, Poznaniu, Krakowie, Lwowie, Lublinie i Wilnie, oraz Inspektorat w Katowicach; istnieje także Dyrekcja poczty polskiej w Gdańsku.

Polskie koleje państwowe, zarządzane naczelnie przez Ministra Komunikacji, dzielą się na 9 okręgów dyrekcyjnych. Siedzibami dyrekcyj kolejowych są: Warszawa, Gdańsk, Poznań, Katowice, Kraków, Radom, Lwów, Stanisławów i Wilno. Pod zarządem Dyrekcji gdańskiej znajdują się zarówno polskie koleje państwowe, na obszarze w. m. Gdańska, jak i na sąsiadujących z nim terytorjach Rzplitej w województwie pomorskiem i częściowo w poznańskim. Podziały administracyjne państwa, w dziedzinach wyżej zaznaczonych, nie odpowiadają ogólnemu podziałowi na województwa i powiaty.

Pod naczelnym zarządem Ministra Pracy i Opieki Społecznej znajduje się Inspektorat Pracy, zorganizowany w inspektoratach okręgowych i, podległych im, obwodowych. Inspektorów okręgowych jest 12-tu, dla m. st. Warszawy i poszczególnych województw z tem jednak, że do Inspektora okręgowego w Wilnie należą województwa wileńskie i nowogródzkie, do Inspektora okręgowego w Lublinie województwa lubelskie i wołyńskie, a do Inspektora okręgowego we Lwowie województwa lwowskie i tarnopolskie. Przy Ministrze Pracy i Opieki Społecznej urzęduje Główny Inspektor Pracy. Zadaniem Inspektoratu Pracy jest czuwanie nad

zachowaniem w zakładach przemysłowych i handlowych należytego bezpieczeństwa robotników, warunków sanitarnych pracy, oraz wszelkich wogóle przepisów, dotyczących ochrony pracy.

Zakres działania Ministra Reform Rolnych obejmuje ustrój rolny państwa, podejmowanie środków ku jego ulepszeniu, a zatem meljoracje rolne, scalanie gruntów i usuwanie szachownic, znoszenie służebności, rozdrabnianie własności ziemskiej i powiększanie ilości drobnych gospodarstw i t. p. Sprawami temi kierują w pierwszej instancji komisarze ziemscy, których terytorjalny zakres działania obejmuje jeden lub więcej powiatów, a przełożoną nad nimi władzę stanowią okręgowe urzędy ziemskie w liczbie 14-tu, które przeważnie odpowiadają województwom. Jednakowoż Okręgowy Urząd Ziemski w Krakowie obejmuje oprócz województwa krakowskiego także część zachodnią województwa lwowskiego, Urząd we Lwowie resztę tego województwa oraz województwa stanisławowskie i tarnopolskie; z pod władzy Urzędu w Białymstoku wyjęta jest część województwa białostockiego, należąca do Urzędu w Grodnie, który obejmuje także województwo nowogródzkie. Zwierzchnikiem tych urzędów jest Minister Reform Rolnych. Przy okręgowych urzędach ziemskich czynne są komisje ziemskie okręgowe, a przy Ministrze Reform Rolnych — Główna Komisja Ziemska. Zadaniem komisji jest rozpoznawanie spraw spornych w zakresie ustroju rolnego.

Urzędy podległe Ministrowi Robót Publicznych zajmują miejsce pośrednie pomiędzy władzami zespolonemi a wyodrębnionemi. Instancję drugą stanowią tutaj dyrekcje robót publicznych podległe wojewodzie, jednakowoż sprawy wodne podlegają tym dyrekcjom tylko w obrębie b. zaborów pruskiego i austriackiego. Wisła na całej długości i jej dopływy w obrębie b. za-

boru rosyjskiego znajduje się w zawiadywaniu osobnej Dyrekcji Dróg Wodnych w Warszawie, której podlegają miejscowe urzędy wodne. Druga Dyrekcja Dróg Wodnych ma siedzibę w Wilnie, a należy do niej Niemen i Prypeć z dopływami.

Streszczając to, co powiedziano w rozdziale niniejszym o władzach lokalnych w państwie, zaznaczamy, że pomimo przyjęcia w konstytucji zasady zespolenia władz administracyjnych pod kierunkiem wojewody względnie starosty, istnieje znaczna liczba władz wyodrębnionych, a każda z nich posiada własny swój system hierarchji urzędowej i podziału terytorjalnego państwa. Jako cechę wspólną wszystkich tych systemów uznać należy dwustopniowość władz lokalnych, co daje łącznie z władzą centralną trzy instancje. Na czynności władzy niższej instancji mogą osoby interesowane skarżyć się do przełożonej wyższej instancji. Zupełne dostosowanie podziału terytorjalnego władz wyodrębnionych do ogólnego podziału administracyjnego nie wszędzie jest możebne, tak n. p. władze górnicze i leśne istnieć powinny oczywiście tam, gdzie znajdują się bogactwa mineralne i lasy państwowe; podział sieci kolejowej zależy od jej gęstości i od położenia stacyj węzłowych. Ale w innych dziedzinach zastosowanie okręgów władz specjalnych do ogólnego podziału państwa jest i możebne i nader pożądane, gdyż stanowi ułatwienie i dla administracji i dla ludności. Rozwój odnośnych urządzeń idzie niewątpliwie w tym kierunku.

VI.

Wojsko i sprawy zagraniczne. Sądownictwo.

Osobne miejsce w organizacji państwowej zajmuje siła zbrojna, będąca tarczą obronną Rzplitej, ochraniającą ją od wrogów zewnętrznych, a najbardziej wydatnym wyrazem niepodległości narodu. Zapewnienie ładu, bezpieczeństwa i porządku wewnątrz państwa nie należy w zasadzie do wojska ale do policji, jednakowoż w razie większych zaburzeń wojsko wkracza na wezwanie właściwej władzy cywilnej. We współczesnych demokracjach armja — to lud zorganizowany wojskowo i uzbrojony; wojsko opiera się zatem na powszechnym obowiązku służby wojskowej, zdolnych do tej służby, mężczyzn. Zgodnie z tą zasadą rekrutuje się też armja polska, a podstawą prawną tego stanu rzeczy jest odnośny przepis konstytucji, według którego służba wojskowa stanowi jeden z naczelných obowiązków obywatelskich. Pobór rekruta i oznaczenie liczebnego stanu armji określane są corocznie w ustawie.

Naczelnym Wodzem siły zbrojnej w Polsce w czasie pokoju jest Prezydent Rzplitej, który w tym swoim charakterze wydaje zarządzenia w granicach ustaw i mianuje oficerów. Prezydent w czasie wojny dowodzić armją nie może, ale mianuje Naczelnego Wo-

dza na wniosek rządu, postawiony przez Ministra Spraw Wojskowych. Minister Spraw Wojskowych jest w czasie pokoju kierownikiem całej organizacji wojskowej, podlegają mu: Szef Sztabu Generalnego i Szef Administracji Armji. Ustawa o naczelnych władzach wojskowych stanowi, w chwili kiedy to piszę, przedmiot pracy sejmowej, tak iż ostateczny ustrój naczelnego dowództwa nie jest jeszcze wykończony. Obecnie zaznaczyć tylko można istnienie t. zw. Ścisłej Rady Wojennej i inspektorów poszczególnych rodzajów broni. Terytorjalnie całe państwo podzielone jest pod względem wojskowym na 10 okręgów korpusów, których siedziby znajdują się w Warszawie, Toruniu, Poznaniu, Łodzi, Krakowie, Przemyśle, Lwowie, Lublinie, Brześciu i Grodnie. Okręgi te zupełnie nie odpowiadają administracyjnemu podziałowi państwa. Korpus składa się z 3-ch dywizyj piechoty i odpowiedniej ilości jednostek innych broni. Oprócz inspektorów poszczególnych broni istnieją inspektorowie armji—jeden na dwa korpusy. Pod władzą Ministra Spraw Wojskowych znajduje się nie tylko armja lądowa, ale także lotnictwo wojenne i marynarka wojenna; lotnictwo cywilne natomiast podlega Ministrowi Komunikacji, marynarka handlowa — Ministrowi Przemysłu i Handlu.

Pobór rekruta oraz prowadzenie spisów ewidencyjnych osób, należących do wojska pod bronią, do rezerwy i pospolitego ruszenia, należy do powiatowych komend uzupełnień, obejmujących po jednym lub kilka powiatów. Powiatowy komendant uzupełnień jest oficerem podległym dowódcy Korpusu. Określanie zdolności poborowych do służby wojskowej zajmują się specjalne komisje pod przewodnictwem starosty, złożone z oficerów powiatowej komendy uzupełnień, przedstawicieli samorządu oraz lekarzy wojskowych i cywilnych.

Znamienną właściwość ustroju wojska stanowi fakt, że obejmuje on całokształt zadań publicznych w zakresie wojskowym występujących, tak iż zadania te wyjęte są z pod władzy odpowiednich ministrów i zarządzane wyłącznie przez zwierzchność wojskową. Naprzykład służba zdrowia w wojsku nie podlega Ministrowi Spraw Wewnętrznych, ale stanowi osobną organizację sanitarno-wojskową. Sądownictwo wojskowe wyjęte jest z pod władzy Ministra Sprawiedliwości i stanowi osobny korpus sądowy, podległy Ministrowi Spraw Wojskowych. Podobnie szkolnictwo wojskowe, podobnie zakłady przemysłu wojennego, należące do państwa i t. d. Wojskowość stanowi zatem organizm administracyjny całkowity i wyodrębniony.

Poza właściwym ustrojem wewnętrznym znajdują się urzędy, zastępujące państwo Polskie wobec państw cudzoziemskich. Jednakowoż zaznaczenie istnienia tych urzędów o bardzo doniosłej wadze państwowej wydaje się, dla pełności szkicu ustroju administracyjnego Rzplitej, niezbędne. Wszystkie te urzędy znajdują się pod zwierzchnictwem Ministra Spraw Zagranicznych, który jest za ich działalność odpowiedzialny. Dzielą się one na dwie kategorie — na urzędy dyplomatyczne i konsularne. Pierwsze z nich mają za zadanie utrzymywanie stosunków politycznych pomiędzy Polską a innymi państwami, wszelkiego rodzaju rokowania pomiędzy niemi, przygotowywanie i zawieranie traktatów, przymierzy, traktatów rozjemczych, handlowych i innych. Przedstawiciele polityczni państwa zagranicą noszą tytuł Posłów Nadzwyczajnych i Ministrów Pełnomocnych. W każdym obcym państwie istnieje jeden taki poseł — jako wyłączny reprezentant polityczny państwa Polskiego. Wyjątkowo tylko w państwach, z którymi Rzplita ma stosunki rzadkie i odległe, niema osobnego posła polskiego, ale zastępstwo

polityczne Polski należy w takich państwach do posła w większym państwie sąsiednim. Tak np. poseł polski w Hiszpanji jest jednocześnie dyplomatycznym przedstawicielem Rzplitej w Portugalji. Posłowie polscy przy Stolicy Apostolskiej i przy rządzie Rzplitej Francuskiej mają tytuł Ambasadorów. Drugą kategorię urzędów zagranicznych stanowią konsulatory, których zadaniem jest opieka nad obywatelami polskimi, przebywającymi w okręgu danego konsula. Konsulowie mają prawo i obowiązek sporządzania różnych aktów urzędowych na żądanie obywateli polskich z ich okręgu. Konsulowie mają miejsce pobytu w głównych miastach, w szczególności handlowych i portowych, lub będących ośrodkami licznego osiedlania się polaków, np. emigrantów zarobkowych. Konsulowie polscy w danym kraju podlegają odnośnemu posłowi polskiemu.

Specjalne stanowisko zajmuje przedstawiciel polityczny Rzplitej w w. m. Gdańsku, nazwany Komisarzem Generalnym. Jak wyżej zaznaczono, zarówno posłowie jak i konsulowie podlegają Ministrowi Spraw Zagranicznych, który jest najwyższym przedstawicielem rządu polskiego wobec państw zagranicznych. Władze polskie komunikować się mogą z władzami zagranicznymi w zasadzie tylko przez Ministra Spraw Zagranicznych. Wyjątek od tej zasady stanowią porozumienia urzędów pogranicznych, albo szczególne uprawnienia niektórych urzędów, oparte na umowie z odnośnym państwem.

Przy rządzie polskim uwierzytelnieni są posłowie państw zagranicznych, zastępujący interesy swoich rządów. Urzędują również w najznacniejszych miastach Polski konsulowie obcych państw.

Jak już wyżej zaznaczono, konstytucja polska, zgodna w tem z nauką prawa publicznego i z ustrojem większości państw demokratycznych, rozróżnia

trzy, pochodzące od Narodu, władze: prawodawczą, wykonawczą i sądową. Dotąd zajmowaliśmy się pierwszymi dwoma rodzajami władzy, obecnie przechodzimy do trzeciej, t. j. do władzy wymiaru sprawiedliwości. Zadaniem sądów jest rozstrzyganie sporów cywilnych, t. j. majątkowych i rodzinnych, zachodzących pomiędzy ludźmi, oraz wymierzanie kar na sprawców czynów występnych. Oprócz tego do sądów należy t. zw. sądownictwo niesporne, jak np. prowadzenie ksiąg hipotecznych, dozór nad aktami stanu cywilnego, nadzór nad opieką, dotyczącą małoletnich, bezwłasnowolnych i nieobecnych, prowadzenie rejestrów handlowych spółek zarobkowych i spółdzielni, dozór nad upadłościami handlowymi i t. p. Istotą działalności sądów jest stosowanie prawa, a różnica zasadnicza pomiędzy wyrokiem sądowym a aktem władzy administracyjnej polega na tem, że pierwszy ma na celu wyłącznie i jedynie wymiar sprawiedliwości, oparty na prawie, gdy drugi jest wyrazem dążenia do urzeczywistnienia dobra publicznego z tem, że środki do tego celu zmierzające nie mogą być z prawem sprzeczne.

Sądownictwo powszechne w Polsce niema dotąd jednolitego w całym państwie ustroju. Projekt takiego ustroju znajduje się w Sejmie, ale w chwili gdy to piszę nie stał się jeszcze prawem. We wszystkich częściach Polski istnieje jednak urząd, oparty na dwóch rodzajach sądów, t. j. na sądach dla spraw drobnych i na sądach dla spraw większych, oraz na systemie trzech instancji sądowych. Sądy dla spraw drobnych nazywają się na obszarze b. zaboru rosyjskiego sądami pokoju, a w pozostałych częściach Rzplitej sądami powiatowymi. Istnieje takich sądów, zarówno pokoju jak i powiatowych, po dwa lub trzy na powiat. Sądy powiatowe, a także sądy pokoju w województwach wschodnich i miastach b. Królestwa Kongresowego,

mają charakter sądów jednoosobowych, t. j. jeden sędzia sędzi sprawy. W sądach pokoju b. Kongresówki, obejmujących okręgi wiejskie, sędzia pokoju sędzi w towarzystwie dwóch ławników, obieranych przez miejscową ludność. Główna różnica pomiędzy sądami powiatowymi a sądami pokoju polega na tem, że sprawy sądownictwa niespornego, o których wyżej, ześrodkowane są w sądach powiatowych, gdy sądy pokoju mają w tych sprawach właściwość bardzo ograniczoną, a natomiast sprawy te na obszarze b. zaboru rosyjskiego należą przeważnie do sądów okręgowych. Stro-
na, niezadowolona z wyroku sądu pokoju lub powiatowego, ma prawo odwołania się do sądu okręgowego.

Sądy dla spraw ważniejszych w I instancji nazywają się w całej Polsce sądami okręgowymi. Jest ich ogółem 51. Rozstrzyganie odwołań od wyroków sądów okręgowych należy do sądów apelacyjnych, których jest w całym państwie 8, a mianowicie: Sąd Apelacyjny w Warszawie, Toruniu, Poznaniu, Katowicach, Krakowie, Lwowie, Lublinie i Wilnie. Rozległość okręgów sądów apelacyjnych w Polsce jest bardzo różna. Największy okręg apelacyjny — warszawski — obejmuje 13 sądów okręgowych, najmniejszy — katowicki — 2 takie sądy. Jeden na całą Rzplite Sąd Najwyższy w Warszawie rozstrzyga w ostatniej instancji odwołania od wyroków sądów okręgowych w sprawach drobnych, sądzonych w I instancji w sądach pokoju lub powiatowych i od wyroków sądów apelacyjnych w sprawach pozostałych. Konstytucja polska wymaga, aby sprawy karne o przestępstwa polityczne i prasowe oraz inne najcięższe zbrodnie, sądzone były przez sądy przysięgłych. Dotąd jednak ustawa powszechna o sądach przysięgłych nie została przez Sejm uchwalona i sądy te czynne są tylko na obszarze b. zaboru austriackiego przy sądach okręgowych. Sprawy han-

dlowe sądzone są przez sądy handlowe, lub wydziały handlowe sądów okręgowych, w których skład wchodzi, obok sędziów państwowych, również przedstawiciele stanu kupieckiego. Przy sądach urzędują prokuratorowie, których głównem zadaniem jest ściganie przestępstw i oskarżanie przestępców przed sądem.

W uzupełnieniu tego, co wyżej powiedziano o sprawach sądownictwa niespornego, nadmienić należy, że ważną funkcją tego sądownictwa są czynności hipoteczne, t. j. prowadzenie ksiąg, rejestrujących prawo własności majątków nieruchomości, ograniczenia tego prawa, oraz długi, na majątkach zabezpieczone. Na obszarze b. zaboru pruskiego wszystkie te sprawy ześrodkowane są w sądach powiatowych. Na pozostałym terytorjum Rzplitej hipoteki, dotyczące większych majątków i domów w znaczniejszych miastach, prowadzone są przy sądach okręgowych, a inne przy sądach pokoju lub powiatowych. Za ważną czynność sądownictwa niespornego uznać należy prowadzenie t. zw. aktów stanu cywilnego, rejestrujących urodzenia, śluby małżeńskie i zgony. Jednakowoż nigdzie w Polsce akty te nie są prowadzone przez sądy. Na obszarze b. zaboru pruskiego należą one do urzędów stanu, będących organami gminnymi, w pozostałych częściach państwa prowadzą je w zasadzie przełożeni parafij właściwych wyznań; jednak i w Kongresówce i w b. zaborze austriackim prowadzone są akty stanu świeckie przy urzędach gminnych, w pierwszym z tych obszarów dla wyznań niechrześcijańskich, w drugim dla bezwyznaniowych.

Celem wykonywania wyroków sądowych czynni są na obszarach b. zaborów pruskiego i rosyjskiego komornicy sądowi; w b. zaborze austriackim wykonywanie wyroków prowadzi sam sąd przez podwładnych sobie urzędników. W całym państwie istnieją pod-

władni sądom notariusze, których zadaniem jest sporządzanie umów i innych aktów publicznych na żądanie stron, tudzież adwokaci, broniący praw klientów swoich w sądach i udzielający im porad prawnych.

Obok sądów powszechnych istnieją sądy specjalne, do których należą: sądy wojskowe — rozpoznające sprawy karne z oskarżenia osób wojskowych, sądy przemysłowe, górnicze, sądy duchowne w b. zaborze rosyjskim — rozpoznające sprawy o unieważnienie małżeństw, rozwody i separacje, które to sprawy w pozostałych częściach państwa rozpoznawane są przez sądy cywilne, skutkiem czego sądy duchowne nie mają tam znaczenia państwowego.

Jak już wyżej zaznaczono, skargi na przeciwnie prawu czynności ministrów i innych władz, spełniających daną czynność w ostatniej instancji, rozpoznaje Najwyższy Trybunał Administracyjny w Warszawie.

Sędziowie wszystkich sądów są niezawisli, to znaczy, że żadna władza nie ma prawa udzielania im wskazówek co do wyrokowania; kierować się oni winni przy rozstrzyganiu spraw tylko własnym sumieniem i własnym rozumieniem ustawy. Tem różnią się sędziowie od urzędników administracyjnych, którzy winni w czynnościach swoich stosować się do poleceń władz przełożonych, o ile tylko te nie są sprzeczne z prawem. Minister Sprawiedliwości ma nadzór nad działalnością sądów, nadzór ten jednak nie może wkraczać w sam wymiar sprawiedliwości, ale dotyczy spraw organizacyjnych, służbowych, szybkości biegu procesów i t. p. Do Ministra Sprawiedliwości należy, oprócz nadzoru nad sądami, przygotowywanie projektów ustaw, wydawanie Dziennika Ustaw, zawierającego wszystkie ustawy i ogólnie obowiązujące rozporządzenia, tudzież zarząd więzień.

VII.

Samorząd. Kontrola Państwa.

Naród i państwo stanowią najwyższy wyraz ludzkiej społeczności, zespół od którego wszystkie inne pochodzą i zależą. Najżywsze uczucie społeczne człowieka pod mianem patriotyzmu odnosi się do tego właśnie zespołu, którego dobro jest też dla normalnego obywatela sprawdzianem wszelkich zjawisk życia publicznego.

Są jednak w obrębie państwa zespoły o wiele mniejsze, których więzią nie jest — jak w państwie — wspólnota życia i dążeń politycznych, języka, kultury narodowej, ale pierwiastki całkiem inne, mianowicie wspólne, sąsiednie zamieszkanie w jednej miejscowości. Wspólność osiedla stanowi podstawę gminy, którą w tem pojęciu można nazwać równie pierwotnym zespołem jak państwo i chociaż nie można mówić o patriotyzmie gminnym w znaczeniu, jakie nadajemy patriotyzmowi państwowemu, to wszakże i tutaj występuje w zdrowych społeczeństwach moment przywiązania, oczywiście nie idący tak daleko, jak w stosunku do państwa, zawsze jednak twórczy. Łączy się to ze wspólnymi interesami, jakie mają mieszkańcy jednej

miejsowości w zakresie bezpieczeństwa, szkoły, dróg, higieny publicznej i t. p. Jak wiadomo, miejscowości oddzielne są nader różnej wielkości, poczynając od wioski o kilkudziesięciu rodzinach, a kończąc na milionowej stolicy. Stosownie do tego różne są potrzeby gmin i różne ich gospodarstwo, ale zasadniczo wszystkie te potrzeby wynikają z tego samego faktu — zamieszkania w jednej miejscowości. Ponieważ poszczególne wioski mają tak ograniczone środki gospodarcze i tak mało ludzi do pracy publicznej chętnych i zdolnych, że trudno jest wytworzyć w każdej z nich odrębną organizację, kierującą własnymi sprawami, przeto w niektórych krajach szereg wiosek, względnie z miasteczkiem, tworzy gminę wspólną. Taki ustrój aczkolwiek przedstawia praktyczne korzyści, to jednak jest już tworem sztucznym, nie opartym na wspólnym zamieszkanu; sprawy jednej wsi nie obchodzą mieszkańców innej wsi, nie może się wytworzyć poczucie silnej łączności, na czym też cierpi rozwój gminy — tej zasadniczej komórki w budowie organizmu państwowego.

Ustrój gminy polskiej nie jest dotąd jednolity, ale na każdym z terytoriów byłych trzech zaborów różny i w znacznej części na ustawodawstwach państw zaborczych oparty. W tej dziedzinie trudniej może niż w innych dać ogólną dla całego państwa charakterystykę, gdyż sprawa nawet tak zasadnicza — jak prawo wyborcze — nie wszędzie jeszcze oparte jest na jednolitej zasadzie głosowania powszechnego. Obowiązuje ono przy wyborach rad gminnych i miejskich w b. zaborach rosyjskim i pruskim, natomiast w b. zaborze austriackim samorząd, który tam częściowo tylko funkcjonuje, oparty jest na zasadzie wyborów kurjalnych, obowiązującej także przy wyborach do rad powiatowych. Na Śląsku sejmiki powiatowe pochodzą

także jeszcze z wyborów kurjalnych na zasadzie dawnych ustaw pruskich. Na obszarze b. zaboru rosyjskiego występują gminy okręgowe, utworzone sztucznie z pewnej ilości wsi, podobnie do tego, jak się tworzą powiaty, czy inne okręgi administracyjne. Miasta natomiast na tym obszarze stanowią istotne gminy naturalne. W pozostałej części Rzplitej każda wieś stanowi w zasadzie osobną gminę. W b. zaborze pruskim zachował się jeszcze dawny przeżytek t. zw. obszary dworskie, czyli większe posiadłości ziemskie, które do gminy nie należą, lecz stanowią osobne jednostki administracyjne. Obecnie opracowywana jest w Sejmie nowa ustawa gminna dla całego państwa.

Cechą wspólną gminy polskiej w całej Rzplitej jest jej samorząd, stanowiący zresztą zasadniczy, nieomal konieczny, składnik samego pojęcia gminy. Gmina rządzi się sama, to znaczy rządzi nią wybrana przez mieszkańców rada gminna, względnie rada miejska, jako organ obradujący, a wójt w gminie wiejskiej — jako organ wykonawczy. W b. zaborze rosyjskim pewne uprawnienia rozstrzygające ma także zebranie gminne, składające się ze wszystkich, mających zdolność prawną, obywateli państwa, będących mieszkańcami gminy. W innych dzielnicach zebranie gminne jedynie wybiera radę gminną i wójta, względnie w b. zaborze pruskim sołtysa. W najmniejszych wioskach tego zaboru nie są wybierane rady gminne, a atrybucje ich należą do ogólnego zebrania wiejskiego. W miastach rady miejskie, pochodzące z wyborów ludności, wybierają magistraty, czyli zespoły z kilku osób, mające charakter władzy wykonawczej. W województwach wschodnich magistraty tymczasowo mianowane pełnią obowiązki rad miejskich. Na czele magistratu stoi w mniejszych miastach burmistrz, w większych prezydent miasta. Stosunek magistratu do rady miejskiej

podobny jest do stosunku rządu do Sejmu, z tą jednak różnicą, że rząd odpowiedzialny jest tylko przed Sejmem, natomiast władze gminne znajdują się także pod nadzorem władz rządowych.

Samorząd gminny ma na celu zaspakajanie miejscowych potrzeb ludności w zakresie, który miejscowymi środkami zaspokoić można. A więc utrzymanie w porządku dróg we wsiach, a ulic w miastach, troska o szkołę i wogóle o oświatę publiczną, o czystość i zdrowotność, o utrzymanie ubogich i niezdolnych do pracy, a więc szpitale, dobroczynność i t. d. Niektóre prace samorządu gminnego są tak dla dobra publicznego nieodzowne, że ustanowiony został przymus państwowy ich wykonywania. Tak np. gdy idzie o oświatę, gmina musi dostarczyć pomieszczenia na szkołę powszechną i zaspokoić t. zw. potrzeby rzeczowe szkoły; natomiast inne prace oświatowe, np. nauczanie dorosłych analfabetów, urządzenie szkół zawodowych, czytelników publicznych i t. p., aczkolwiek bardzo pożądane, nie stanowią jednak obowiązku gminy i podejmowane są w gminach bardziej żywotnych i czynnych. Tam zaś, gdzie myśl i życie publiczne mało są rozwinięte, działalność ta miejsca niema. Wogóle zakres prac samorządu gminnego w dziedzinie kultury zarówno materialnej jak i duchowej jest ogromny i stanowi najwładźniejsze pole dla twórczości obywatelskiej. Obok działalności ściśle komunalnej, t. j. zwróconej ku bezpośredniemu dobru miejscowych mieszkańców, gmina ma także t. zw. poruczony zakres działania, t. j. stanowi najniższą jednostkę administracji państwowej, obowiązującą do pełnienia różnych czynności państwowych na zlecenie właściwych władz rządowych. Tak więc organy gminne wykonywują zlecenia rządu, mające na celu pobór rekruta, ściąganie podatków, pomoc policji i t. p. W dużych miastach, z wyjątkiem

Lwowa i Krakowa, ten poruczany zakres działania w znacznej części wyjęty jest z działalności władz gminnych, a natomiast przekazany komisarzom rządu, będącym organami ściśle państwowymi.

Samorząd gminny działa na zasadzie ustaw państwowych i podlega nadzorowi władzy państwowej i to nie tylko w poruczonym zakresie działania, ale w swym całokształcie. Jest to konieczne, ponieważ z jednej strony ludność nie wszędzie jeszcze doszła do takiego stopnia rozwoju, iżby mogła bez kontroli sprawami miejscowymi zarządzać, z drugiej zaś konieczne jest udzielenie poparcia i pomocy ze strony władzy państwowej i nadawanie pewnego ogólnego kierunku działalności gmin. Zresztą władze państwowe po części przekazują swoje obowiązki nadzorcze organom samorządu wyższego stopnia. Gminy wiejskie i mniejszych miast znajdują się pod nadzorem starosty oraz sejmiku powiatowego, lub rady powiatowej. Władzą nadzorczą dla samorządów większych miast jest wojewoda. Za większe miasta w tem znaczeniu uważane są miasta powyżej 25.000 mieszkańców. Na obszarze b. zaboru austriackiego tylko magistraty Krakowa i Lwowa wyjęte są z pod nadzoru starosty. Władzą nadzorczą dla gminy m. Warszawy jest Minister Spraw Wewnętrznych. Nadzór państwowy polega głównie na tem, że cały szereg zarządzeń władz gminnych nie może wejść w życie inaczej, jak po zatwierdzeniu przez władzę nadzorczą i że osoby zainteresowane mogą skarżyć zarządzenia organów gminnych do władzy nadzorczej. W razie niestosowania się organów gminnych do ustaw i zarządzeń państwowych, władze nadzorcze stosują środki przymusu, idące aż do rozwiązania rady miejskiej lub gminnej i oddania zarządu gminy w ręce komisarza rządowego.

Nie wszystkie publiczne potrzeby miejscowe mogą

znajdować zaspokojenie w działalności gmin. Zwłaszcza jeżeli idzie o okręgi wiejskie, to jest taki cały szereg potrzeb okolicznych, które tylko przez współdziałanie zespołu gmin rozwiązywane być mogą. Tak np. budowa i utrzymanie dróg, łączących miasteczka i wsie jest niewątpliwie sprawą obchodzącą w pierwszym rzędzie mieszkańców całej danej okolicy, nie zaś gmin poszczególnych. Gmina wiejska lub małomiastewska nie jest w stanie budować i utrzymywać własnych szpitali należycie urządzonych, a przytem niema nawet potrzeby osobnego szpitala dla każdej drobnej gminy wiejskiej, niema także potrzeby i środków na urządzenie w każdej gminie szkoły zawodowej i t. d. i t. d. Dla zadosyćczynienia wszelkim tego rodzaju potrzebom tworzone są okręgi większe z własnym samorządem. W Polsce jednostkę samorządową wyższego stopnia stanowi powiat. Sprawy, o których tutaj mowa, aczkolwiek wychodzące poza zakres jednego ludzkiego osiedla, są sprawami miejscowymi, zajmują miejscowych mieszkańców, a więc przez nich powinny być najlepiej rozwiązywane. Dlatego słuszną jest rzeczą, że załatwianie tych spraw odbywa się przez organy samorządne. Organami temi są sejmiki powiatowe, zwane na obszarze b. zaboru austriackiego radami powiatowymi. Sejmiki powiatowe pochodzą z wyboru rad gminnych. Sejmik jest organem uchwalającym, organem zaś wykonawczym jest wydział powiatowy, złożony z kilku osób, wybranych przez sejmik.

Samorząd powiatowy różni się od samorządu gminnego między innemi tem, że w gminach, z wyjątkiem wielkomiejskich, niema równorzędnych z gminnymi organów państwowych, lecz, jak to widzieliśmy, gmina spełnia w poręczonym zakresie działania obowiązki najniższej jednostki administracyjnej. Inaczej w powiecie. Tutaj wobec ważniejszych i bardziej zło-

zonych zadań państwowych np. w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego, poboru podatków, zdrowotności publicznej, nadzoru szkolnego i t. p. istnieją, jak to wyłuszczone w jednym z rozdziałów poprzednich, odnośne organy władz rządowych, wobec czego samorząd powiatowy wolny jest od pełnienia ściśle państwowych zadań. Stosunek ustroju samorządowego, czyli komunalnego, do naczelnej władzy administracyjnej w powiecie, t. j. do starosty, może być oparty albo na zespoleniu tych władz, albo na ich odrębności. W pierwszym wypadku starosta jest równocześnie przewodniczącym sejmiku i wydziału powiatowego i taki porządek istnieje w Polsce poza obszarem b. zaboru austriackiego, gdzie na czele rady powiatowej stoi marszałek powiatowy przez radę wybrany, a od starosty niezawisły. Ustrój pierwszego typu zapewnia samorządowi bezpośrednie współdziałanie władzy rządowej, co czynności samorządu ułatwia. Jakkolwiek urządzona jest ta sprawa, zawsze samorząd powiatowy podlega nadzorowi władzy państwowej, a mianowicie wojewodzie.

Stosownie do konstytucji Polska powinna posiadać samorząd wojewódzki, jako samorząd terytorjalny najwyższego stopnia, ale dotąd sprawa ta załatwiona nie została. Na pierwszym planie prac ustawodawczych znajduje się ujednolajnienie gminy miejscowej w całej Polsce i od dłuższego czasu Sejm zajęty jest opracowaniem tego przedmiotu. Gdy nowa ogólnopolska gmina wejdzie w życie, wówczas na jej podwalinie nastąpi według istniejących zamierzeń, organizacja jednolitego samorządu powiatowego, a potem dopiero wojewódzkiego. Obecnie samorząd wojewódzki istnieje w województwach poznańskim i pomorskim. Są więc sejmiki wojewódzkie w Poznaniu i Toruniu oraz wydziały sejmikowe ze starostą krajowym na czele. Sta-

rosta krajowy jest zwierzchnikiem działalności wykonawczej w zakresie samorządu wojewódzkiego; nie jest on urzędnikiem państwowym, ale samorządowym. Sejmiki wojewódzkie pochodzą z wyborów sejmików powiatowych oraz rad miejskich w miastach wydzielonych z powiatów.

Odrębne stanowisko w polskiej organizacji państwowej zajmuje województwo śląskie, a odrębność ta idzie tak daleko, że właściwie nie należy już mówić o samorządzie komunalnym województwa śląskiego, ale o autonomii tej prowincji. Na zasadzie statutu organicznego województwa śląskiego, który to statut uchwalony został jeszcze przed przyłączeniem Śląska do Polski, istnieje osobny Sejm śląski, powołany drogą wyborów powszechnych, a do tego Sejmu należy wydawanie ustaw w całym szeregu działów zarządu państwowego. Naczelnem znamieniem odrębności autonomicznej Śląska jest fakt, że statut organiczny województwa śląskiego nie może być zmieniony przez Sejm i Senat Rzplitej bez zgody Sejmu śląskiego, co ogranicza w tym zakresie zwierzchnictwo Sejmu Rzplitej, którego władza na całym pozostałym obszarze państwa ograniczona jest tylko konstytucją. Sejm Śląski posiada organ wykonawczy w postaci rady wojewódzkiej, złożonej z wojewody jako przewodniczącego, wicewojewody i pięciu członków przez Sejm wybranych. Wojewoda jest jednak urzędnikiem państwowym, reprezentującym na Śląsku rząd państwa i mianowanym przez Prezydenta Rzplitej. Władza wojewody śląskiego przewyższa władzę innych wojewodów w Polsce. Zespolenie urzędów jest na Śląsku zupełniejsze aniżeli w reszcie państwa i takie dziedziny jak skarbowość oraz szkolnictwo, które, jak wiadomo, gdzieindziej wyjęte są z pod władzy wojewody, tutaj pod władzą tą się znajdują. Wojewoda ma głos przy ob-

sadzaniu urzędów także i w działach wyodrębnionych z pod jego władzy. Gdy mowa o mianowaniu urzędników, zaznaczyć należy, iż ślązacy mają pierwszeństwo przy obsadzaniu wakansów przed kandydatami z innych dzielnic Rzplitej. Ten stan rzeczy, będący pewnym wyłomem z zasady absolutnej równości praw wśród obywateli państwa, stanowi szczególne znamię odrębności istotnej województwa śląskiego w polskim organizmie państwowym.

Mając na względzie skład ludnościowy polskich województw południowo-wschodnich, a mianowicie województwa lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego, gdzie znaczny, po części przeważający, odłam ludności stanowią Rusini, czyli Ukraińcy, Sejm ustawodawczy przed swoim rozejściem się w roku 1922 uchwalił ustawę o samorządzie dla tych województw, który miał opierać się na dwóch odrębnych kurjach narodowościowych, dla ludności ruskiej i pozostałej, przyczem każda z tych kurjy miała rozstrzygać sprawy kulturalne i gospodarcze, dotyczące danej części ludności, autonomicznie, w zakresie prawnie określonym. Jednakowoż ustawa ta dotąd w życie nie weszła.

W szczególnym stosunku do Polski znajduje się wolne miasto Gdańsk. Nie wchodzi ono w skład państwa Polskiego, pomimo to jednak Rzplitej służą tam na zasadzie postanowień traktatu wersalskiego pewne prawa zwierzchnicze, niezbędne dla zapewnienia Polsce swobodnego korzystania z portu gdańskiego. Polska reprezentuje Gdańsk wobec państw obcych, zawiera z nimi traktaty, obowiązujące także Gdańsk; przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne polskie opiekują się obywatelami gdańskimi narówni z polskimi, a konsulowie państw obcych w Gdańsku mogą być

mianowani na swoje urzędy po uzyskaniu przez dane państwo zgody rządu polskiego. Kolejne żelazne na obszarze wolnego miasta należą do Polski, której służy też prawo utrzymywania odrębnej poczty w porcie gdańskim. Gdańsk należy do polskiego obszaru celnego i rząd polski ma nadzór nad czynnościami gdańskich urzędów celnych. Sam port wyjęty jest z pod władzy Gdańska i zarządzany przez Radę portu, złożoną z przedstawicieli Polski i Gdańska w równej liczbie, pod przewodnictwem cudzoziemca. Kwestje sporne pomiędzy Polską a Gdańskiem rozstrzyga, urzędujący w Gdańsku, mianowany przez Ligę Narodów, Wysoki Komisarz, od którego decyzji odwołać się można do Rady Ligi. W wewnętrznej administracji Gdańsk jest samodzielny, naturalnie w granicach postanowień traktatu wersalskiego, układów z Polską i konstytucji, zatwierdzonej przez Radę Ligi Narodów. Rządem jest Senat wolnego miasta, parlamentem — obieralne Zgromadzenie Ludowe.

Samorząd, o którym dotąd była mowa ma charakter ogólny i obszarowy, co znaczy, że wszyscy mieszkańcy danego obszaru przymusowo władzy jego podlegają i w zakresie przez prawo wskazanym współdziałają w jego prowadzeniu. Jest to najważniejszy rodzaj samorządu, ale obok niego istnieją w Polsce, jak i gdzieindziej, postacie specjalne samorządu nie rozciągającego się na wszystkich obywateli danej miejscowości, ale dotyczącego pewnych ich grup. Tutaj należą zawodowe korporacje, jako to: Izby Adwokackie, Notarjalne, Lekarskie, Handlowo-Przemysłowe, Rolnicze i t. p. Izby te powołane są do reprezentowania interesów danego zawodu lub korporacji, rządzą się same za pośrednictwem zarządców, wybranych przez ogół członków. Różnią się zasadniczo od wolnych stowarzyszeń, mogących także zmierzać do popierania

interesów danych grup społecznych, a różnica polega na tem, że do izb muszą należeć wszyscy pracownicy danego zawodu, którzy muszą też wносить opłaty na rzecz instytucji, ściągane od opieszłych dłużników w drodze egzekucji administracyjnej. Z tego powodu izby, o których mowa, są korporacjami charakteru prawnopublicznego. System takich reprezentacji zawodowych nie jest dotąd w Polsce rozwinięty; w szczególności na terenie b. zaboru rosyjskiego brak całego szeregu najważniejszych z tego zakresu instytucji. Przed prawodawstwem polskim stoi też zadanie ogólnego, jednolitego zorganizowania systemu przedstawicielstw zawodowych charakteru prawnopublicznego w całym państwie. Charakter podobny do tych korporacji stanowią gminy wyznaniowe, korzystające z samorządu wewnętrznego i osobowości prawnej.

Osobne miejsce w systemie władz rządowych należy się Kontroli Państwa. Wspominamy o niej na końcu tego zarysu, ponieważ Kontrola Państwa aczkolwiek jest instytucją rządową, to jednak stoi niejako poza rządem i rozciąga swoją działalność nadzorczą nie tylko na cały system rządowy, ale i na gospodarkę samorządową. Według konstytucji jest Kontrola Państwa po części organem Sejmu, któremu składa sprawozdania. Naczelnem zadaniem Kontroli Państwa jest sprawdzanie rachunków władz państwowych, zgodności wydatków poniesionych z obowiązującymi ustawami i z budżetem i wogóle ocena działalności gospodarczej urzędów państwowych i samorządu miejscowego, a następstwem kontroli może być pociąganie do odpowiedzialności urzędników, winnych uchybień w publicznej gospodarce pieniężnej. Aby zapewnić Kontroli Państwa niezawisłość od rządu nadane zostały członkom kolegium Najwyższej Izby

Kontroli Państwa sędziowskie prawa nieusuwalności. Głównym organem kontroli jest Najwyższa Izba Kontroli Państwa i zależne od niej izby okręgowe we Lwowie, Krakowie, Poznaniu, Wilnie, Brześciu i Kielcach oraz równorzędny z Izbą Urząd Kontroli w Katowicach. Sprawy traktowane są kolegiąlnie. Na czele kontroli stoi Prezes Najwyższej Izby Kontroli Państwa, mający stanowisko równorzędne ministrom, ale niewchodzący w skład Rady Ministrów.



SPIS ROZDZIAŁÓW.

	Str.
I. Ustrój wewnętrzny Polski	5
II. Układ społeczny	11
III. Władza prawodawcza	18
IV. Głowa Państwa i Rząd	25
V. Administracja miejscowa	33
VI. Wojsko i sprawy zagraniczne. Sądownictwo	43
VII. Samorząd. Kontrola Państwa	51