

Biblioteka  
U.M.K.  
Toruń

322488

Dr A. WERESZCZYŃSKI

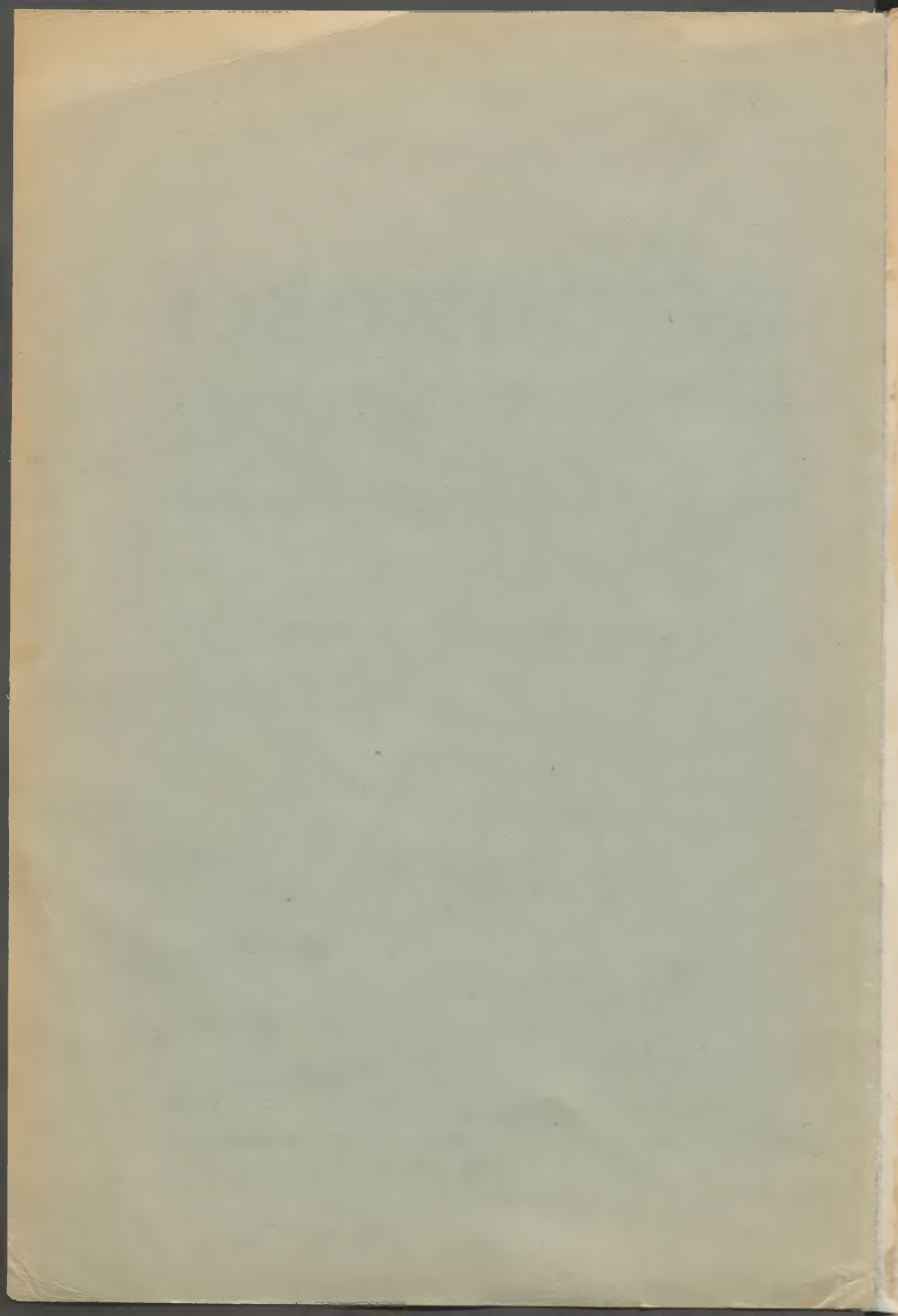
# WIADOMOŚCI O POLSCE WSPÓŁCZESNEJ

USTROJ I ADMINISTRACJA PAŃSTWA POLSKIEGO

Wydanie ósme, przerobione i uzupełnione



LWÓW  
WYDAWNICTWO ZAKŁADU NARODOWEGO IMIENIA OSSOLIŃSKICH  
1938



9.029  
5-25  
Dr A. WERESZCZYŃSKI

# WIADOMOŚCI O POLSCE WSPÓŁCZESNEJ

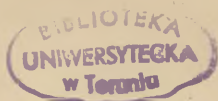
USTRÓJ I ADMINISTRACJA PAŃSTWA POLSKIEGO

Wydanie ósme, przerobione i uzupełnione



LWÓW  
WYDAWNICTWO ZAKŁADU NARODOWEGO IMIENIA OSSOLIŃSKICH  
1938

WSZELKIE PRAWA ZASTRZEŻONE



322488

510/38

Z DRUKARNI ZAKŁADU NARODOWEGO IM. OSSOLIŃSKICH  
POD ZARZĄDEM FRANCISZKA KADLECA

K. 162/61

## WSTĘP

### A) POCZĄTKI I ROZWÓJ SPOŁECZEŃSTWA I PAŃSTWA

Skupienie ludzi w związki społeczne czy państwowe jest wynikiem rozwoju cywilizacji. Na najniższym szczeblu cywilizacji łączą się przejściowo mężczyzna i kobieta, powodowani jedynie troską o utrzymanie bytu, danie życia dziecku, oraz o wyżywienie swoje i dzieci. Gdy dziecko podrośnie tak, że samo już może zdobyć sobie pożywienie, oddziela się od rodziców, by z czasem wejść w osobny związek.

Lecz grożące zewsząd niebezpieczeństwo od nieujarzmionych sił przyrody, od dzikich zwierząt i równie dzikich ludzi zmusza już wcześniej do łączenia się w większe gromady. Pierwsze skupienia ludzkie opierają się na węzłach pokrewieństwa. Powstają więc grupy krewnych, które wiodą wspólnie żywot koczowniczy (nomadny). Najstarszy system pokrewieństwa różni się zasadniczo od naszego, opiera się bowiem jedynie na pochodzeniu od wspólnej matki. Krewnymi więc są matka i jej dzieci, bracia i siostry, wujowie i ciotki z siostrzeńcami, natomiast ojciec i jego krewni mogą nie wchodzić do związku, do którego należy matka, jej dzieci i jej krewni. Ten system pokrewieństwa nazywa się *matriarchatem*. Dzieci, zwłaszcza nie potrzebujące już opieki macierzyńskiej, uważa się za własność całej zbiorowości. Związki pokrewieństwa zawiera się z reguły tylko wewnątrz swojego skupienia, więc panuje tzw. *endogamia*. Węzły tej pierwotnej wspólnoty są bardzo luźne. Istnieją one tak długo, dopokąd można wyżywić się w większej gromadzie, w przeciwnym zaś razie rozbija się gromada na części, z których każda gdzie indziej szuka możliwości zaspokojenia swych potrzeb. Brak też w tych skupieniach własności prywatnej, brak jakiegokolwiek organizacji, brak stałej władzy. W razie

konieczności obejmuje przewodnictwo jednostka, górująca tężyzną czy siłą fizyczną, która zapewnia sobie posłuszeństwo przez wzbudzenie u innych obawy. O to przewodnictwo, równie jak o żywność czy o kobiety (stanowiące często wspólną własność), toczą się krwawe walki wewnątrz skupienia, osłabiające spoistość. Te najdawniejsze związki społeczne oznacza się mianem *hordy*.

Z czasem, w miarę wzrostu cywilizacji, zacznie się przejawiać dążność do wyłącznego posiadania i swojej rodziny i własnego mienia. Początek temu daje łup wojenny. Zdobyte na wrogu przedmioty, oraz porwana kobieta stają się nieograniczoną własnością zdobywcy. Obok tego wytwarza się powoli zwyczaj wykupna kobiety ze wspólnoty swego związku. W ten sposób zanika coraz bardziej pokrewieństwo matriarchalne, a natomiast wytwarza się stały i ścisły związek, złożony z mężczyzny i kobiety, oraz ich potomków. Głowa tego związku wykonuje nieograniczoną władzę, z tytułu zdobyczy czy kupna, nad żoną i potomstwem. Podstawą pokrewieństwa staje się odtąd jedynie pochodzenie od wspólnego ojca, więc w miejsce matriarchatu wchodzi *patriarchat* (pokrewieństwo po ojcu). Powstaje *rodzina patriarchalna* (różna od naszej).

W następstwie tej przemiany stosunków społecznych zanika przede wszystkim luźny związek krewnych, jakim była horda, a natomiast występują trwałe, spoiste organizacje, wynikające z rozradzających się poszczególnych rodzin patriarchalnych. Powstaje *ród*, złożony z szeregu rodzin patriarchalnych, pochodzących od wspólnego przodka. Jednostka należy do związku rodowego bądź na podstawie urodzenia z rodziców, wchodzących w skład rodu, bądź też na podstawie przyjęcia z zewnątrz, np. w drodze małżeństwa. Ród jest całością ściśle w sobie zamkniętą, mającą na celu zapewnienie utrzymania bytu skupienia i wspólnej obrony wobec świata zewnętrznego. Kto do rodu nie należy, jest jego wrogiem. Wewnątrz rodu panują już uporządkowane stosunki, oparte o stałą władzę i gospodarczy podział pracy. Na czele tego skupienia stoi bądź jeden naczelnik (patriarcha), bądź rada najstarszych, jako stały czynnik rządzący i wymierzający sprawiedliwość. W ważniejszych sprawach zasięga ta władza zdania wiecu, złożonego ze wszystkich mężczyzn zdolnych do broni. Zadaniem naczelnictwa rodowego jest przede wszystkim utrzymanie ładu, zgody i spoistości na wewnątrz, niezbędnych dla stworzenia siły przeciw wrogom zewnętrznym. Stąd płynie zakaz mordu czy wymierzania sobie samemu sprawiedliwości (zakaz *samo pomocy*) wobec innego członka swego rodu, oraz obowiązek

wzajemnej pomocy. Za krzywdę, wyrządzoną swojemu członkowi przez obcego, mści się cały ród bądź na sprawcy, bądź w ogóle na jego rodznie (pomsta, vendetta). Występuje tu więc zasada o d p o w i e d z i a l n o ś c i z b i o r o w e j (zamiast jednostkowej odpowiedzialności sprawy). Z czasem zanika w tych skupieniach małżeństwo endogamiczne<sup>1</sup>, ustępując miejsca e g z o g a m i i, tj. związkom małżeńskim z kobietą obcego skupienia. Przychodzą one do skutku najpierw w drodze porwania, a potem, po złagodzeniu obyczajów przez postęp cywilizacji, w drodze kupna czy wysługi. Rody rozwijają szerszą działalność gospodarczą dla zapewnienia wyżywienia swych członków, wszakże opartą o zasadę s a m o w y s t a r c z a l n o ś c i, czyli a u t a r k i i (tj. wytwarzania sobie wszelkich potrzebnych rzeczy, bez wymiany z innymi ludźmi).

Rozrastanie się rodów pod względem liczby członków i w następstwie tego trudność zaspokojenia potrzeb żywnościowych, oraz wytwarzanie się z rozwojem cywilizacji nowych potrzeb, które nie zawsze mogły być pokryte w czasowej siedzibie rodu, powoduje z biegiem czasu wydzielanie się z niego poszczególnych jednostek czy rodzin i zajmowanie przez nie oddzielnych siedzib. Te oddzielające się części przemieniają się z biegiem czasu w odrębne organizacje rodowe. W ten sposób wytworzą się grupy rodów, z sobą spokrewnionych. Powstają p l e m i o n a czy s z c z e p y, tj. zbiorowiska rodów pochodzących od jakiegoś wspólnego przodka. Pomimo tego, że każdy z rodów plemienia (czy szczepu) ma odrębną organizację i każdy z osobna w innych okolicach prowadzi żywot koczowniczy, utrzymuje się jednak u wszystkich tradycja węzłów pokrewieństwa i poczucie konieczności udzielania sobie wzajemnie pomocy w każdej potrzebie natury gospodarczej czy w niebezpieczeństwie, grożącym ze strony świata zewnętrznego. Natomiast brak pierwotnie w tych skupieniach plemiennych jakiejś wspólnej władzy, stojącej ponad organami poszczególnych rodów. Podejmowanie jednak przez plemiona wspólnych wypraw, obronnych czy zabiorczych, powoduje konieczność wyboru wspólnego wodza na czas wyprawy. Wyboru tego dokonuje wiec plemienia, obejmujący najczęściej ogół mężczyzn zdolnych do broni ze wszystkich rodów plemie-

<sup>1</sup> Zanik endogamii stoi w związku z tzw. totemizmem, tj. z pierwotną religią, polegającą na oddawaniu przez całe skupienie czci przedmiotom istniejącym w przyrodzie, jak jakieś zwierzę, rzeka, drzewo itd. Z tą wiarą w totemy, czyli bóstwa chroniące byt skupienia, łączy się przekonanie o niemożności wchodzenia w związki małżeńskie osób o wspólnym totemie.

nia. Władza tych wodzów ustawała początkowo zaraz po wyprawie. Względy praktycznej natury, jak trudności zwołania wiecu plemiennego, ciągle niebezpieczeństwa z zewnątrz i płynąca stąd potrzeba organizowania stale obrony, powodują z czasem utrzymywanie władzy wodzów na pewien jeszcze czas i po wyprawie (na czas pokoju), a następnie przeistoczenie się ich w stałych, niejednokrotnie dziedzicznych, naczelników plemienia. Powstaje więc trwała organizacja plemienna, pierwszy związek władzy politycznej. Ta władza zwierzchnia u zgrupowań plemiennych wytwarza się jeszcze w epoce życia koczowniczego, umocni się jednak dopiero z chwilą stałego osiedlenia się, przejmując znaczną część zadań od władz rodowych. Główny jej cel tkwi w organizowaniu sił do walki z wrogiem zewnętrznym, do czego konieczne jest także utrzymanie porządku i wzajemnej harmonii wewnątrz plemienia, a więc i wymiar sprawiedliwości. Niebawem wytworzy ta władza zwierzchnia i jakąś stałą organizację wojskową, chroniącą przed nagłym napadem z zewnątrz, gdy reszta plemienia oddaje się czynnościom gospodarczym, oraz jakąś organizację pomocników naczelnika w zawiadywaniu sprawami skupienia. Wobec dalekich już stopni pokrewieństwa między członkami różnych rodów zjawi się zawieranie małżeństw między osobami należącymi do tego samego plemienia (ale z różnych rodów), przy ustawianiu związków ściśle egzogamicznych. Równoczesność osób zawierających małżeństwo wewnątrz plemienia spowoduje, że pokrewieństwo zacznie się odtąd opierać tak na pochodzeniu od ojca, jak i od matki; rodzina patriarchalna przeistoczy się więc w rodzinę w naszym dzisiejszym znaczeniu.

---

Po tej epoce tworzenia się ugrupowań ludzkich, opartych na węzłach pokrewieństwa, następuje okres powstawania tworów politycznych czy organizacji państwowych. Dokonywa się to przeważnie przez rozszerzanie się władzy naczelnika na obce plemiona, bądź w drodze podboju, w drodze aneksji, bądź też dobrowolnego połączenia, czyli unii. Przez to poddanie władzy zwierzchniej elementów różnych pochodzeniem, a niejednokrotnie mową i rasą, ustać musi pierwotna, społeczna podstawa skupień ludzkich. W miejsce związków, wynikających z rzeczywistego czy legendarnego pokrewieństwa, wstępuje związek politycznej natury, zrodzony ze wspólnej władzy naczelnej. Dłuższe współzycie tych, obcych sobie



pierwotnie, plemion powoduje zmieszanie się ich przez związki małeńskie. Następuje z czasem zupełne zlanie się rozmaitych plemion w jednolitą całość, o wspólnym języku, zwyczajach i obyczajach, wyrobionych w drodze wzajemnego oddziaływania. Powstaje nowa zbiorowa całość, zwana *ludem* (a potem *narodem*), o cechach różnych od pierwotnych cech poszczególnych części składowych (jak świadczą przykłady Francji, Anglii, Niemiec itd.). W związku z tym procesem zanika tradycja pochodzenia od jakiegoś wspólnego przodka, zacierają się powoli pojęcia i odrębności rodów, plemion czy szczepów, pozostawiając jedynie pewne ślady w narzeczach językowych, w budownictwie, w strojach czy pieśniach ludowych. Z dawnych związków, opartych na pokrewieństwie, pozostanie trwale w mocy jedynie *rodzina*, jako podstawa ustroju społecznego, wiążąca swych członków szeregiem interesów moralnej i materialnej natury.

Ludy przechodzą stopniowo od życia koczowniczego do życia osiadłego, a zajmując na stałe pewne geograficznie ściśle określone terytorium, pod wspólną władzą zwierzchnią, stają się *państwem*. W ten sposób wytwarzały się niemal wszędzie z luźnych społecznych związków, choćby największe, organizmy państwowe (np. państwo rzymskie, państwa pochodzenia germańskiego). W ten sam sposób powstało też i Państwo Polskie.

W miarę postępu cywilizacji zmienia się treść i charakter państwa. W pierwszych czasach istnienia wzoruje się państwo na organizacjach społecznych rodu i plemienia, z których wyszło. Władca przejmuje częściowo zakres władzy ojca rodziny patriarchalnej czy naczelnika rodu, a w budowie państwowej zaznaczają się jeszcze dość silnie owe związki rodowe i szczepowe. To pierwotne państwo nazywamy państwem *staropatriarchalnym* (np. do niedawna Czarnogóra, Abisynia, dziś m. i. Albania). Zależnie od warunków przemienia się ono w dalszym rozwoju w jeden z trzech typów: 1) w *państwo-miasto* (np. Ateny, Rzym, Wenecja itd.), złożone z ośrodka miejskiego, ogniskującego życie zbiorowości, oraz z małego terytorium dookoła miasta; przeważna część ludności skupia się w murach miejskich, trudniąc się handlem i przemysłem i z reguły wywiera rozstrzygający wpływ na bieg spraw państwowych, gdy ludność podmiejska oddaje się przeważnie pracy na roli; 2) w *państwo zawodowo-stanowe* (np. starożytny Egipt, Indie Przedgangesowe), gdzie pewne, zamknięte w sobie, dziedziczne zawody, jak zwłaszcza kapłani czy wojow-

nicy, dochodzą do wielkiego znaczenia w państwie, ograniczając władzę panującego; wreszcie 3) w państwo książęce (np. monarchie starożytnego Wschodu, jak Babilonia, Persja, w nowszych czasach Turcja pod rządami sułtanów), w którym panującemu udało się skupić w swym ręku pełnię władzy państwowej i przemienić ogół ludności w niewolniczo podległych poddanych. Wszystkie te trzy rodzaje państw mogą przeobrazić się ze wzrostem kultury w państwa narodowe (jak państwo rzymskie w dobie rozkwitu republiki, jak nowoczesne państwa cywilizowanego świata), gdy szerokie masy obywateli zespolą się ściśle z własnym państwem, widząc w jego rozwoju swój cel najwyższy, oraz uświadamiając sobie swą odrębność od innych zbiorowisk państwowych. Wreszcie ostatnio zaznaczają się prądy do stworzenia jakiejś nadbudowy nad poszczególnymi państwami, jakiegoś wielkiego związku państw, jako państwa przyszłości. Prądy te, występujące w tego rodzaju pomysłach, jak Paneuropa, jak Panameryka (zasada Monroego), jak ruch panazjatycki, nie znajdują dotąd praktycznego wyrazu w życiu.

W biegu wieków zmienia się również wielkość terytorium i siła państwa. Z małych początków, nieraz z jednej osady czy miasta, wytworzą się niejednokrotnie, w szczęśliwych warunkach politycznych i gospodarczych, wielkie potęgi państwowe. I na odwrót, nawet wielkie państwa — po okresach świetnego rozwoju — dochodzą do upadku, rozpadają się, stają się łupem zaborczych sąsiadów.

Zmienia się także i zakres działania państwa. Ograniczone pierwotnie do utrzymania bezpieczeństwa wobec wrogów zewnętrznych, oraz ładu na wewnątrz, przejmuje państwo z biegiem czasu coraz więcej zadań, jak troskę o oświatę, o rozwój życia gospodarczego, o drogi lądowe czy wodne, aż wreszcie dochodzi w naszych czasach do skomplikowanego, nowoczesnego organizmu państwowego, w którym zbiegają się nici wszelkich niemal przejawów i potrzeb życia ludzkiego z zakresu politycznego, kulturalnego, gospodarczego i społecznego.

## B) ROZWÓJ STOSUNKU PAŃSTWA DO OBYWATELA <sup>1</sup>

Historyczny rozwój państwa wykazuje daleko idące przeobrażenia w kształtowaniu się wzajemnego stosunku państwa do ludności, poddanej jego władzy.

<sup>1</sup> Szczegółowe omówienie stosunku państwa do obywatela podaje książka: Dr Antoni Wereszczyński — „Państwo antyczne i jego renesansy” (wydanie drugie, Lwów 1934).

W państwie starożytnym (antycznym) występuje zupełne podporządkowanie jednostki zbiorowości państwowej. Państwo staje się celem samo dla siebie, obywatele są jedynie środkiem do zaspokojenia potrzeb zbiorowości. Stąd płynie wszechwładza starożytnego państwa, jego możność wnikania w szczegóły życia jednostek, określania drobiazgowo trybu życia (np. Sparta) i narzucania dziedziczności czy przymusu zawodu (kasty w Egipcie, kolonat). Ta wszechwładza występuje nie tylko w despotycznych monarchiach starożytnego Wschodu, ale i w demokratycznych państwach Grecji. W zamian za to, otacza to państwo antyczne potężną opieką swych poddanych w stosunku do świata zewnętrznego, zabezpiecza ład i porządek wewnętrzny, stwarza z reguły prawidłowy wymiar sprawiedliwości, oparty na wzorowo skodyfikowanych przepisach prawnych (jak kodeks Hammurabiego, prawo rzymskie), troszczy się o rozwój własnego życia gospodarczego, przy dążności do samowystarczalności. Troska o polityczne i gospodarcze zabezpieczenie bytu zbiorowości prze te państwa do nieustannych podbojów, do tworzenia olbrzymich organizmów państwowych, tzw. monarchij uniwersalnych (np. Persja, monarchia Aleksandra Wielkiego, imperium rzymskie). Istota starożytnego państwa znajduje wyraz zarówno w praktyce życia, jako też i w teoretycznych rozważaniach uczonych (jak zwłaszcza Platona, Arystotelesa i prawników rzymskich), głoszących wszechwładzę państwa. Te podstawowe cechy starożytnej państwowości zaznaczają się tym jaskrawiej, im trudniejsza będzie walka z siłami przyrody, oraz im większe niebezpieczeństwo zagraża ze strony dzikich ludów sąsiednich. Najsilniej więc wystąpi podporządkowanie jednostki zbiorowości państwowej w starożytnym Egipcie, w Sparcie i Asyrii, gdy natomiast państwo rzymskie unika krępowania obywateli w szczegółach, obojętnych dla potęgi i rozwoju państwa, a zarazem opiera ono swój stosunek do obywatela na zasadzie *p r a w o r z ą d n o ś c i*, na bezwzględnym przestrzeganiu obowiązującego prawa.

Ludy barbarzyńskie kładą kres starożytnej idei państwowej na zachodzie Europy, przez zniszczenie zachodniego państwa rzymskiego. Na jego gruzach powstają z początkiem średniowiecza (po wędrówkach ludów) prymitywne organizacje państwowe, głównie germańskiego pochodzenia, o słabej władzy, niezdolnej do zabezpieczenia społeczeństwa i kierowania jego sprawami. Stosunek państwa do obywatela staje się luźny. Gdy państwo nie może zapewnić bytu jednostkom, szukają one opieki u jednostek silniejszych, płacąc za tę

ochronę posługami osobistymi i ustanowieniem na swej własności praw zwierzchnictwa na rzecz sprawującego opiekę seniora. W ten sposób wytwarza się instytucja własności podzielonej (głównej i użytkowej), oraz zawisłość słabszych jednostek od jednostek silniejszych z tym, że najsilniejsi z tych seniorów wchodzą również w stosunek prywatnej zawisłości od panującego, w zamian za otrzymywaną od niego pomoc, nadania ziemi czy przywileje. W miejsce stosunku prawnopublicznego państwa do obywatela, nie odgrywającego większej roli we wczesnym średniowieczu, ustalają się stosunki prywatnoprawne lennika do seniora, o wielu stopniach, wiodących od najniższych poddanych aż do panującego. Jest to państwo feudalne, mające organizację słabą, nie zaspokajającą potrzeb społeczeństwa.

Natomiast utrzymało się, niemal przez całe średniowiecze, na wschodzie Europy państwo wschodnio-rzymskie, czyli bizantyńskie, oparte o zasady starożytnej państwowości (co prawda nieco spaczone), z silną, wielostronną władzą, wnikającą we wszelkie szczegóły życia poddanych. Z tym potężnym organizmem państwowym zetknął się pozbawiony silnej państwowości Zachód w czasie wypraw krzyżowych. Wysoka kultura, bogactwo, uporządkowanie życia obywateli w Bizancjum oddziaływały silnie na ludy zachodniej Europy, które zapragnęły przeniesienia do siebie urządzeń bizantyńskich. Gdy jednak słabe państwa zachodnie nie mogły wziąć na siebie tych zadań, przejmują je organizacje wychodzące wprost ze społeczeństwa, które skupiają w sobie ludzi o podobnych interesach dla ich ochrony, ale przy drobiazgowym kierownictwie szczegółów życia swoich członków (zwłaszcza w cechach rzemieślniczych). Powstają różne organizacje stanowe, które występują wobec państwa jako zamknięte całości, dostarczające na potrzeby państwowe środków finansowych czy sił zbrojnych jedynie w zamian za przyznawane im, kosztem siły państwowej, przywileje. Areną ścierania się interesów państwa i stanów będą sejmy stanowe, reprezentujące wolę silniejszych stanów. To państwo stanowe, które zjawia się w krajach zachodniej i środkowej Europy po wojnach krzyżowych i trwa do przełomu średniowiecza i czasów nowożytnych, odznacza się zatem podporządkowaniem jednostki związkom stanowym, przy luźnym stosunku obywatela do państwa.

Organizacje stanowe były jednak zbyt słabe i ciasne, by mogły w pełni zastąpić państwo, pokierować wszechstronnie życiem obywateli, zaspokoić nowe potrzeby społeczeństwa, narastające w miarę

silnego rozwoju życia gospodarczego, wzrostu kultury, budzenia się świadomości narodowej. Zjawia się więc konieczność silnego, wszechstronnego państwa, na wzór państwa starożytnego. Państwo tego typu powstaje najwcześniej, bo już od XIII w. tam, gdzie były tradycje państwowości rzymskiej, tj. we Włoszech, które ponadto miały żywe stosunki handlowe i kulturalne z Bizancjum. Wytwarza się mnoga ilość drobnych organizmów państwowych włoskich, opartych na podstawowej idei państwa starożytnego, tj. idei wszechwładzy państwowej, oraz zupełnego podporządkowania jednostki celom państwa. Owe renesansowe państwa włoskie ogarną całość przejawów życia, lecz regulują to życie i kierują nim w dostosowaniu się do interesu tak obywateli jak i całości państwa, na podstawie gruntownej znajomości stosunków, w oparciu się o szczegółową statystykę. Trzeźwość w ocenianiu spraw państwowych jest tu niezbędnym warunkiem i utrzymania się władcy przy rządach i istnienia nawet samego państwa. Ci władcy bowiem dochodzą najczęściej do rządów nielegalnie (np. kondotier najemnych wojsk opanowuje gwałtem jakieś państwo-miasto), są znienawidzeni przez ludność, usiłują więc związać się z tą ludnością przez jak najlepsze zaspokojenie jej interesów. Ale i byt tych małych państw jest ciągle zagrożony ze strony państw sąsiednich włoskich, czy potęg obcych. Jeśli więc państwo ma się ostać, musi ono posiadać i dobrą armię zawodową i wzorowy aparat wysoko wykształconych funkcjonariuszy i zasobny skarb na pokrycie wielkich wydatków państwowych. Do zdobycia zaś dostatecznych funduszów na cele państwowe mogły te państewka dojść jedynie przez wszechstronny rozwój życia gospodarczego. W nich więc wytworzą się nowoczesne metody rządzenia, oparte na uwzględnianiu ekonomicznych potrzeb kraju i układu sił politycznych w państwie i za granicą; tu też zrodzi się nowoczesna organizacja administracji państwowej.

Wzory renesansowego państwa włoskiego przejdą na przełomie średniowiecza i czasów nowożytnych do państw Europy zachodniej (Hiszpania, Francja, Anglia), wraz z podstawową ideą starożytnego państwa, którego poznanie ułatwi rozszerzanie się humanizmu. Te państwa zachodnie, złamawszy samodzielność stanów, wytwarzają potężne, nowoczesne organizacje państwowe, oparte o stałe armie najemne i zawodowych urzędników, w miejsce posług wasali. Lecz te same wytyczne, na zupełnie innym gruncie, musiały dać odmienny wygląd wzajemnemu ustosunkowaniu się państwa i obywateli. Wielkie państwo nowoczesnego absolutyzmu

nie mogło wnikać w indywidualne potrzeby życia obywateli, jak to czyniło z łatwością malutkie państewko renesansowe. Stosując więc w praktyce życia wszechwładzę państwową, musiało to państwo zachodnie ograniczać się do stwarzania ogólnych warunków pomyślnego rozwoju zbiorowej całości. Dąży więc ono przede wszystkim do wytworzenia swej potęgi politycznej kosztem innych państw, do utrzymania ładu i porządku wewnątrz, do wszechstronnego poparcia rozwoju swego życia gospodarczego (a zwłaszcza przemysłu i handlu — epoka tzw. merkantylizmu), w ostrej rywalizacji z zagranicą, opierając się przy tym o budzące się prądy narodowe, przeciwstawiające jedne narody drugim. Państwo absolutne usunie sejmy stanowe, podporządkuje swej woli bezwzględnie społeczeństwo, skupi w ręku monarchy nieograniczoną władzę, co znajdzie wyraz w wypowiedzeniu Ludwika XIV: „Państwo to ja”. Ten typ państwowy znajdzie teoretyczne uzasadnienie w filozofii Bodinusa, a następnie Hobbesa (tzw. absolutystyczny kierunek filozofii prawa natury). Mimo wszechwładzę, państwo to unika zbytniego krępowania obywateli tam, gdzie to zbędne dla mocarstwowej siły państwa i dobra ludności, wszechwładza ta więc nie budzi odporu społeczeństwa. W przeciwstawieniu do jednolitego typu obywatela państwa, który wytworzyły Ateny i późniejszy Rzym, a co naśladowało renesansowe państewko włoskie, nowożytne państwo absolutne utrzyma w pewnej mierze dawne różnice stanowe, układając poddanych w hierarchię społeczną (jak starożytny Wschód), przy uprzywilejowaniu stanów wyższych, a ograniczeniu praw stanów niższych.

To państwo jednak, które dało szeregowi narodów potężny rozwój, zaczyna z XVIII wiekiem objawiać pewne spaczenie. Władcy tej epoki nie ograniczają się już do zaspokajania potrzeb państwowych związanych z mocarstwowym stanowiskiem państwa, oraz do tych działań natury gospodarczej, którym nie mogła podołać przedsiębiorczość prywatna. Chcą oni rządzić „ograniczonym rozumem poddanych“, chcą regulować każdy krok życia obywateli, wydają nieskończoną ilość uciążliwych nakazów i zakazów, ujmują w drobniuszkie regulaminy nawet życie prywatne, a dla kontroli wykonania tych przepisów rozbudowują silnie aparat administracji państwowej. To spaczone państwo absolutne nazywamy p a ń s t w e m p o l i c y j n y m, gdy ono samo nazywało siebie państwem oświeconego absolutyzmu (zwłaszcza w Austrii za cesarza Józefa II i w Prusach). Wywołuje ono powszechnie niezadowolenie społeczeństwa,

zwłaszcza wobec szeregu niepowodzeń na polu politycznym i gospodarczym (np. kryzys gospodarczy Francji po upadku banku założonego przez Lawa). A równocześnie zjawiają się nowe hasła, wynikłe z liberalnego kierunku filozofii prawa natury<sup>1</sup>, sformułowane przez angielskiego filozofa Locke'a, a rozwinięte przez wielkich pi-

<sup>1</sup> Prawo natury oznacza zasady prawne, które, w przeciwstawieniu do prawa wydanego przez państwo, powstają przez filozoficzne rozważanie właściwości natury ludzkiej. Nauka ta zatem zmierza do wytworzenia, w drodze teoretycznej, norm dostosowanych do zasadniczych cech człowieka i do wymogów rozumu. Jest rzeczą zrozumiałą, że muszą na tym polu istnieć duże różnice zdań, zależne od różnych poglądów i podstawowych wyobrażeń o istotnych właściwościach i potrzebach natury ludzkiej. Kierunek naukowy, zmierzający w ten sposób do ustalenia zasad państwa i prawa, pojawia się już w starożytności u stoików i epikurejczyków, u Cicerona i w nauce prawa rzymskiego, a w średniowieczu u św. Tomasza z Aquino. Lecz dopiero w czasach nowożytnych rozwinął się ten kierunek do znaczenia panującego prądu naukowego w dziedzinie nauk społeczno-prawnych, pod wpływem nowych, udoskonalonych metod naukowych, zaczerpniętych z nauk matematyczno-przyrodniczych. Mimo znacznych różnic poglądów u uczonych tego kierunku, istnieje jednak wspólność metody badania. Przyjmuje się mianowicie założenie istnienia, w początkach ludzkości, tzw. stanu naturalnego, w którym społeczeństwo nie jest jeszcze zorganizowane państwowo, więc nie ma i prawa wydanego przez państwo. Mimo to żyją ludzie w harmonii, kierując się wrodzonym człowiekowi prawem, wynikającym z natury człowieka. To prawo naturalne ma służyć jako kryterium, do krytycznej oceny praw i urządzeń, tworzonych następnie przez państwa w różnych epokach. Ci pierwotni ludzie, obawiając się pogorszenia natury ludzkiej, co spowodowałoby nieszanowanie wzajemnych praw wrodzonych i w następstwie tego „wojnę wszystkich przeciw wszystkim“, ograniczają w drodze dobrowolnej umowy „społecznej“ swą nieskrępowaną dotąd swobodę i tworzą w ten sposób państwo, którego obowiązkiem jest — w zamian za pewne ograniczenie wolności ludzi — zapewnić rozwój ludzkości i harmonię współżycia. Z tych ogólnych założeń wychodzą dwa odrębne kierunki filozofii prawa natury. Jeden, tzw. kierunek absolutystyczny (Bodinus, Hobbes), twierdzi, że ludzie zrzekli się wszelkich praw naturalnych na rzecz państwa i dziś mają tylko te prawa, które im przyzna despotyczna władza państwowa, powołana do rządzenia „ograniczonym rozumem poddanych“. Drugi natomiast kierunek, tzw. liberalny, stworzony przez Locke'a (a rozwinięty przez pisarzy francuskich), twierdzi, że ludzkość zrzekła się tylko części swych praw, o ile to było konieczne dla powstania państwa i zapewnienia przez nie ładu w życiu społeczeństwa, a natomiast zatrzymała podstawowe prawa człowieka, jak prawo wolności osobistej, własności prywatnej, wolności pracy, wolności zawierania umów, równości wobec prawa. Prawa te, jako wrodzone człowiekowi (prawa człowieka i obywatela), są nienaruszalne przez państwo i mają być przez nie gwarantowane, a społeczeństwo bądź samo, bądź przez swą reprezentację, ma prawo kontrolowania władzy państwowej, by praw tych nie naruszała, oraz, by — w myśl umowy społecznej — zapewniała pomyślny rozwój społeczeństwa.

sarzy francuskich (Montesquieu'ego, Rousseau'a i innych), które streszczają się w żądaniu wolności dla obywateli państwa, nietykalności własności prywatnej, ograniczenia wszechwładzy państwa, zapewnienia obywatelom czy ich reprezentacji możliwości rozstrzygnięcia spraw państwowych. Ustala się pogląd, że państwo jest tylko środkiem do zaspokojenia potrzeb obywateli, a nie celem samo dla siebie, że ma ograniczony zakres działania, oraz że społeczeństwo ma prawo przez swą reprezentację kontrolować działalność władz państwowych. W imię tych haseł zerwie się burza wielkiej rewolucji francuskiej, która postawi żądanie w o l n o ś c i, r ó w n o ś c i i b r a t e r s t w a. Ale rewolucja francuska, prowadząc ciągle wojny, nie mogła wprowadzić w życie tych haseł, a jej wypaczenia wywołują reakcję w nastrojach społeczeństw, która znajdzie wyraz w nowej fazie czy to państwa nowoczesnego absolutyzmu (rządy Napoleona I we Francji), czy też państwa policyjnego (np. Austria, Prusy itd.) z początkiem XIX w.

Rzuczone jednak hasła wolnościowe torują sobie powoli drogę i po szeregu rewolucyj, czy walk wewnętrznych, utrwala się w Europie w pierwszej połowie XIX w. ustrój konstytucyjny, gwarantujący obywatelom prawa wolnościowe, z równością wobec prawa i nietykalnością osoby i mienia na czele, oraz szerokie prawa polityczne. Zjawia się parlamentaryzm, wraz z zasadą odpowiedzialności władzy rządzącej przed władzą ustawodawczą. Zarazem następuje ograniczenie działalności władzy państwowej, zwłaszcza na polu życia gospodarczego, by nie krępować swobody gospodarczego działania jednostki i jej przedsiębiorczości (żądania liberalnych kierunków ekonomii: fizjokratów i Adama Smitha). To państwo, które nazywamy p a ń s t w e m l i b e r a l n y m, rozwinie ideę indywidualizmu, w przeciwstawieniu do poprzedniego zupełnego podporządkowania jednostki wszechwładzy państwowej. Wytworzy ono potężny rozwój gospodarczy (zwłaszcza w związku z rozwojem fabryk i ulepszeniem komunikacji), da wzrost bogactwa przedsiębiorców, rozwinie handel międzynarodowy, a zarazem stworzy świetną epokę rozwoju parlamentaryzmu, powołując najwybitniejsze umysły społeczeństwa do udziału we władzy ustawodawczej czy do wyłonionych z parlamentów gabinetów ministrów. Ale przyniesie też i skutki ujemne. Siła państwa dozna poważnego uszczuplenia, a zarazem wytworzy się przepaść społeczna między warstwami gospodarczo silnymi, a masami robotników, które powołał do życia rozwój produkcji fabrycznej. Nieograniczone prawo własności, stworzone przez libera-



lizm, było korzystne jedynie dla sfer posiadających, a gwarantowana przez ten ustrój wolność zawierania umów wychodziła również tylko na korzyść kapitalistów, a na szkodę mas, poszukujących pracy.

Te masy więc zaczynają się łączyć dla obrony swych praw. Powstają potężne związki, ujmujące jednostki w silne karby organizacji, na tle interesów zawodowych czy klasowych. Dzięki demokratyzacji praw wyborczych związki te zdobywają coraz silniejszą reprezentację w parlamentach, w których podejmują walkę o przeistoczenie istniejących stosunków. Pod naporem zorganizowanych mas, a pod wpływem hasła socjalistycznych, następuje rozwój ustawodawstwa społecznego, daleko idące ograniczenie własności prywatnej (ochrona lokatorów, reforma rolna), oraz wolności umawiania się, zwłaszcza na polu najmu pracy. System liberalny upada więc ku końcowi XIX w. (w latach 1880—1890), w jego zaś miejsce zjawia się państwo społeczne (czy demokratyczne). I ono opiera się na parlamentarzmie, ale parlamentarzmie, który stara się wciągnąć wszelkie sfery życia pod regulujący wpływ państwa, a to w interesie szerokich mas. Państwo rozszerza silnie swój zakres działania, normuje znów każdy przejaw życia, staje się samo kupcem i przemysłowcem. Mimo zwiększenie zakresu działania, to państwo nie stwarza jednak z powrotem silnej władzy rządzącej. Przeciwnie rząd zostaje podporządkowany parlamentowi, który może go każdorazem obalić przez swą (choćby chwilową) większość, tworzyć gabinety ministrów z łona tej większości. A parlamenty tej epoki stają się coraz bardziej rozbite na niezmierną ilość partyj, reprezentujących grupy zorganizowanych interesów czy związków pracobiorców czy różnych związków producentów. Między tymi partiami toczą się silne walki, istnieją rozbieżności, utrudniające stworzenie większości, na której oparłby się, czy z której wyszedłby jakiś trwały i mocny rząd. I oto w chwili, kiedy parlamentarizm doszedł do największego znaczenia, kiedy uzależnił od siebie rządy, staje się sam słabym, niezdolnym do zgodnego rozstrzygnięcia trudnych problemów zbiorowego życia, jakie stanęły przed nim, zwłaszcza w chwili kończącej się wielkiej wojny.

Te przyczyny wywołują w szeregu państw zasadnicze przeobrażenia. Następuje kryzys parlamentarizmu, a zarazem zjawia się pragnienie silnej władzy rządzącej, zdolnej zaspokoić potrzeby społeczeństwa, wynikające z ogólnego przesilenia, spowodowanego wielką wojną. Wracające z frontu masy łudziły się nadzieją, że ukończenie wojny przyniesie pomyślniejsze warunki bytu. Nadzieje

te nie ziściły się: nastąpiło przesilenie gospodarcze, wywołujące masowe bezrobocie i chwiejność waluty, zjawiał się ucisk podatkowy, nastąpił wzrost zbrodniczości, powodujący uczucie niepewności. Te przejawy wywołały rozgoryczenie szerokich warstw społeczeństwa, upadek wiary w skuteczność ustroju parlamentarnego, opartego na podstawach szerokiej demokratyzacji. Zaznacza się powszechnie pragnienie jakiegoś przewrotu, który by zmienił istniejące stosunki, stworzył władzę, niezawisłą od walk i zmian w parlamencie, zdolną do uregulowania w lepszy sposób warunków zbiorowego życia. Równocześnie zjawiają się teorie państwowe, przeciwne państwu społecznemu, a hołdujące idei silnego państwa. I tak odżył wpływ starożytnej filozofii państwowej (Platona, Arystotelesa) czy filozofii Hegla, głoszących ideę wszechwładzy państwowej, zjawia się teoria solidarystyczna Leona Duguit, żądająca zharmonizowania rozbieżnych interesów poszczególnych klas ludności w myśl interesów zbiorowości państwowej; uzyskuje zwłaszcza wpływ teoria syndykalistyczna Jerzego Sorela, przeciwna parlamentaryzmowi, domagająca się ujęcia całego społeczeństwa w związki zawodowe (syndykaty), które by przez akcję bezpośrednią (rewolucyjną) przekształciły do gruntu życie społeczeństwa. Zarazem Sorel wysunął żądanie rozstrzygającego wpływu „elity” (wybranej, bezinteresownej, myślącej o wyższych celach warstwy) na bieg spraw państwowych. Z tych nastrojów szerokich mas ludności i z tych poglądów teoretycznych wyszedł szereg przewrotów państwowych (w Rosji, Włoszech, Niemczech), przekreślających dotychczasowy stosunek państwa do obywatela. Przeistoczenia tego dokonała z reguły jakaś zorganizowana grupa ludzi (najczęściej złożona z byłych uczestników wojny, tzw. kombatanów), która narzuciła swą wolę zbiorowości, przez nagłe opanowanie władzy państwowej. Treścią dokonanej zmiany stało się wytworzenie niezmiernie silnej władzy rządzącej, skupionej (zgodnie z poglądami filozofa Nietsche’go) w rękę jakiejś kierowniczej jednostki (jakiegoś „nadezłowieka”) tzw. „w o d z a” (Stalin, Mussolini, Hitler), który jedynie rozstrzyga o celach państwa, jest źródłem wszelkiego prawa, jest jedynym autorytetem, spełnia władzę dyktatorską. Zarazem utrwala się z powrotem zasada wszechwładzy państwowej, ale idącej znacznie dalej, niż w starożytności czy w dobie absolutyzmu. Państwo nowego typu ogarnia wszelkie dziedziny życia politycznego, kulturalnego, gospodarczego i społecznego w najwyższej mierze, rozstrzyga w myśl swego interesu sprawy życia rodzinnego, wychowania dzieci, trybu codziennego życia, warunki pracy, stosuje tzw. „planową go-

spodarke”, kierując drobiazgowo życiem ekonomicznym. Jednostka zostaje więc poddana najzupełniej celom państwowym. Powstaje państwo totalne czy autorytatywne, oparte o siłę zwycięskiej organizacji, która zajmuje uprzywilejowane stanowisko w państwie, staje się elitą (jak komuniści w Rosji, faszyci we Włoszech, narodowi socjaliści w Niemczech). Obok jednak tego nowego typu państwa, utrzymały się w szeregu państw dawne formy państwa liberalnego czy społecznego (jak w Anglii, we Francji, państwach skandynawskich), w niektórych zaś — jak w Polsce i Stanach Zjednoczonych A. P. — nastąpiło znaczne wzmocnienie władzy rządzącej, wszakże bez skrajności systemu totalnego.

### C) POCZĄTKI I ROZWÓJ GOSPODARSTWA

Przez gospodarstwo rozumiemy czynności ludzkie, skierowane do zaspokojenia koniecznych potrzeb, a więc do zdobycia środków niezbędnych dla utrzymania bytu. Należy tu więc zdobywanie mieszkania, pożywienia czy ubrania, tworzenie zapasu na przyszłość, dostarczanie środków na miejsce ich zużycia, przerabianie środków, by były bardziej zdadne do zaspokajania potrzeb, wymiana ich na przedmioty, należące do innych ludzi. We wszystkich tych działaniach ludzkich występuje pewna planowość, czyli że te działania kierowane są pewnym celem, a oparte są na pewnych wiadomościach technicznych i na obmyślaniu środków działania. Gospodarstwo więc jest to szereg planowo obmyślonych czynności ludzkich, podjętych dla zaspokajania potrzeb materialnych i utrzymywanie w tym celu stosunków z innymi ludźmi.

Środków do zaspokojenia tych potrzeb dostarcza przyroda, lecz przeważnie nie w formie gotowej do użycia. Z reguły trzeba te środki, istniejące w przyrodzie, dopiero zdobywać z wysiłkiem i przerabiać je stosownie do potrzeb człowieka. Gospodarstwo więc wymaga nieustannej pracy, wysiłków fizycznych czy umysłowych. Praca ta kierowana jest myślą, by możliwie najmniejszym wysiłkiem osiągać jak największe wyniki.

Działalność gospodarcza składa się z 2 części, a to ze zdobywania i przerabiania dóbr w sposób planowy, co nazywamy wytwórczością czy produkcją, oraz ze zużytkowywania planowego tych dóbr na zaspokojenie potrzeb, co nazywamy spożyciem czy konsumcją.

Na najniższych szczeblach rozwojowych człowiek wytwarza sobie wszystko, czego potrzebuje, nie utrzymując stosunków gospodarczych z innymi. Na wyższych szczeblach cywilizacyjnych rozwijać się będzie wzajemne uzupełnianie się gospodarcze rozmaitych ludzi. Powstaje więc wymiana dóbr, która wywołuje podział pracy, polegający na tym, że każde gospodarstwo wytwarza pewne tylko przedmioty, których dostarcza innym, a natomiast bierze od innych przedmioty przez nich wytwarzane. Ten podział pracy i wymiana umożliwiają coraz lepsze zaspokajanie ludzkich potrzeb. Wzajemne uzupełnianie się poszczególnych gospodarstw będzie się w miarę rozwoju cywilizacji coraz bardziej pogłębiać, tak że poszczególne gospodarujące jednostki będą coraz mniej wytwarzać tych rzeczy, których potrzebują, a coraz bardziej będą korzystać z wyników pracy innych, dając w zamian coraz lepsze wyniki swej pracy, ograniczonej do pewnego tylko działu wytwórczości. W miarę więc postępu w podziale pracy będzie postępować specjalizacja poszczególnych gospodarstw czy jednostek, a równocześnie będzie się pogłębiać współdziałanie poszczególnych gospodarstw jednostkowych. To uzupełnianie się gospodarcze będzie się coraz bardziej rozszerzać, łącząc ze sobą gospodarzo ludzi na coraz szerszych, coraz odleglejszych od siebie terenach. Powstaje planowa działalność gospodarza jakiegoś społeczeństwa, zmierzająca do zaspokojenia jego zbiorowych potrzeb, czyli powstaje gospodarstwo społeczne (czy narodowe). Dziś to uzupełnianie się gospodarcze ogarnęło niemal cały świat: powstało gospodarstwo światowe, wiążące stosunkami gospodarczymi nawet najbardziej odległe ziemie, dzięki rozwojowi środków komunikacyjnych.

Środki służące do zaspokajania potrzeb nazywamy dobrami. Dzieli się one na 3 grupy: a) na dobra rzeczowe (rzeczy zmysłowe), czyli przedmioty fizyczne potrzebne człowiekowi (np. żywność, ubranie, sprzęty, narzędzia, maszyny), b) usługi ludzkie zaspokajające potrzeby (np. praca inżyniera, lekarza, robotnika, służby domowej), oraz c) na pewne stosunki i prawa (jak prawa wynikające z opatentowania wynalezionej maszyny czy metody barwienia).

Znaczenie jakiegoś dobra dla celów ludzkich jest wartością tego dobra. Gdy człowiek przystępuje do zbadania, jak wielki pożytek może odnieść z dobra, czyli gdy chce oznaczyć stopień użyteczności dobra, to podejmuje on ocenienie dobra według jego wartości.

Oszacowanie wartości może nastąpić, gdy człowiek porówna jakiś przedmiot z innymi przedmiotami. Wartość jest pojęciem względnym, zależy bowiem od właściwości i położenia człowieka, od stopnia pożądania tego przedmiotu, od rzadkości przedmiotów (np. woda na pustyni).

Wynagrodzenie, uzyskane za jakiś przedmiot przy wymianie dóbr, nazywa się ceną. W rozwiniętych stosunkach gospodarczych wytwarza się jakiś powszechnie uznany środek wymienny i płatniczy, jako miara wartości dóbr, stanowiących przedmiot wymiany. Środek taki nazywamy pieniądzem. Służy on do porównania wartości dóbr i do wypłaty wynagrodzenia (ceny) za nabywane dobra. Suma dóbr, stanowiących własność poszczególnych osób, nazywa się majątkiem, suma zaś dóbr, będących własnością jakiegoś społeczeństwa (państwa, narodu), nazywa się majątkiem narodowym.

Wytwarzanie dóbr (produkcja) wymaga kosztów, tj. nakładu pracy i dóbr rzeczowych (surowców), które to koszty łoży się z zamiarem uzyskania wyższej wartości, aniżeli się użyło na produkcję. Wśród nakładów, czynionych dla wytwarzania dóbr, wyróżniamy trzy rodzaje, zwane czynnikami produkcji; są to: 1) ziemia (siły przyrody), 2) praca, 3) kapitał. Przez kapitał rozumiemy tę część zasobów majątkowych wytworzonych przez człowieka, które są przeznaczone do wytwarzania nowych dóbr, które więc są używane do dalszej produkcji.

Ludzie na najniższym szczeblu rozwojowym nie prowadzą żadnego planowego gospodarstwa. Pierwotne skupienia ludzkie (horda) żywią się tym, czego im dostarcza przyroda w gotowej formie. Pożywienie ich więc stanowią surowe owoce, jagody, korzonki, małże, robaki, owady, jakieś zabite czy padłe zwierzęta. Spożywają wszystko na surowo, bez przerabiania, a spożycie następuje natychmiast po uchwyceniu przedmiotu. Nie ma tu troski o przyszłe potrzeby, nie czyni się żadnych zapasów. Brak zapasu wywołuje konieczność prowadzenia życia ustawicznie koczowniczego, by szukać pożywienia, a to ciągle koczowanie powoduje znów brak jakichś mieszkań, wznoszonych przez tych ludzi. Na nocleg, czy w razie burzy, chroni się horda pod drzewami, w jamach ziemnych czy jaskiniach skalnych. Ten brak zapasów powoduje również częsty głód, a wtedy zmniejsza się ilość członków hordy przez zabijanie

starców, chorych, anormalnych dzieci, przy czym pożera się niejednokrotnie mięso zabitych. Gdy i to nie pomaga, horda rozbija się na małe grupki, by łatwiej znaleźć możliwość wyżywienia się. W hordzie nie ma prywatnej własności, wszystko jest wspólne. Dopiero z czasem utrwała się zasada, że łup wojenny, o ile nie jest niezbędny dla wyżywienia wszystkich w hordzie, staje się własnością zwycięzcy (stąd własność porwanej kobiety, zdobytej broni czy ozdób). Z zajęć gospodarczych pojawi się w tej epoce jedynie jakieś prymitywne myślistwo czy rybołówstwo.

Początki gospodarstwa zjawiają się dopiero z powstaniem rodziny patriarchalnej i rodu, kiedy związki między ludźmi staną się trwałe. Dążność do utrzymania stałości związku wywołuje konieczność troski o trwałe zaspokajanie potrzeb, co prowadzi do tworzenia zapasu. Zaczyna się pewna planowość w gospodarowaniu, szukanie zajęć gospodarczych, zapewniających dostarczanie pożywienia w każdym czasie. Zjawi się więc oswojenie zwierząt i uprawa ziemi, czyli pasterstwo lub rolnictwo (zależnie od warunków), które niebawem staną się głównym zajęciem gospodarczym, gdy myślistwo i rybołówstwo będą tylko dostarczać czasowego uzupełnienia pożywienia (np. na przednowku). Wnet zaznaczy się postęp w wytwarzaniu potrzebnych dóbr, ich należyte zużytkowywanie, przetwarzanie i przechowywanie. Nastąpi też pewien prymitywny podział pracy: kobiety zajmują się uprawą roli, a w związku z tym przygotowaniem potraw roślinnych czy wyrabianiem materij i innych przedmiotów z roślin (plecenie, tkanie); do mężczyzn zaś należeć będzie przygotowanie ziemi pod uprawę (wykarczowanie lasu), troska o obronę, myślistwo i rybołówstwo, a w następstwie tego przygotowywanie pokarmów mięsnych i obrabianie skóry czy kości. Przejście do rolnictwa czy pasterstwa powoduje, że przenoszenie się z miejsca na miejsce stanie się rzadsze, bo następować będzie dopiero w miarę wyjałowienia ziemi czy wyczerpania się pastwisk; wobec tego zjawia się konieczność tworzenia jakichś schronisk (namiotów, szałasów, chat), które wzniesie dla siebie oddzielnie każda z rodzin patriarchalnych. Z czasem rozpocznie się nadto obrabianie surowców, czyli powstawanie przemysłu, który rozwinie się zwłaszcza, gdy te organizacje poznają zastosowanie ognia. Pierwsze wyroby przemysłowe służą głównie celom ozdoby, następnie zaś zacznie się wyrabianie jakiejś lepszej broni, sprzętów domowych i narzędzi ułatwiających pracę. W rodzie wzrośnie ilość rzeczy stanowiących własność prywatną. Panuje tu zasada, że to, co jest nie-

zbędne dla utrzymania bytu skupienia, jest własnością wspólną, wszystko inne własnością indywidualną. Prócz własności zdobywcy, wytworzy się nadto własność prywatna chaty i wyrobów przemysłowych. Natomiast ziemia i jej płody, oraz w ogóle środki żywności będą własnością wspólną całego rodu (wspólne spożywanie). Nawet wtedy, gdy dla uproszczenia wyżywienia będzie się przydzielać żywność poszczególnym rodzinom do spożycia w domu, utrzyma się nadal zasada współwłasności tak, że członek skupienia może, w braku swojej żywności, pożywić się u innych członków, mających pewien zaoszczędzony zasób.

Ród wytwarza wszystko, czego potrzebuje i w tej ilości i jakości, której potrzebuje. Ze światem zewnętrznym nie utrzymuje się żadnych stosunków gospodarczych. Istnieje więc gospodarstwo zamknięte i samowystarczalne. Czasami tylko warunki miejscowe wytworzą z konieczności pewną specjalizację (więc u rodów osiadłych w lasach czy nad rzekami wystąpi specjalizacja w myślistwie czy rybołówstwie, a stąd przewaga żywności mięsnej czy ryb, u rodów mających dobrą glinę lub rudę żelazną, specjalizacja w przemyśle ceramicznym czy wprawne kowalstwo), która powoduje nadmiar jednych przedmiotów, a brak innych. Powstanie nawet niekiedy wyrabianie przez cały ród tych samych przedmiotów masowo (przemysł rodowy czy wsiowy).

Ta specjalizacja, uzasadniona miejscowymi warunkami, wzrost liczebny rodów, powodujący trudność wyżywienia się na jednym miejscu, a wreszcie narastanie, w miarę postępu cywilizacji, nowych potrzeb, wywołają z czasem oddzielanie się od rodów pewnych części i osiadanie ich w innych okolicach (powstawanie plemion). Rody jednego plemienia uzupełniają się gospodarczo, jednak nie w formie właściwej wymiany, lecz darów wzajemnych między rodami, żyjącymi w odmiennych warunkach, więc mającymi nadmiar i brak innych przedmiotów.

W miarę wzrostu ilości członków rodu następować będzie przydzielanie żywności poszczególnym rodzinom na czas dłuższy, co pociągnie za sobą konieczność planowego rozporządzania tą żywnością, by wystarczyła na wyznaczony okres czasu. Pociągnie to za sobą uznanie tej żywności za własność prywatną, a wobec nierównomiernego jej spożywania przez poszczególne rodziny, zaznaczy się pierwsza nierówność majątkowa w rodzie. Wzmocze się ona znacznie, gdy, znów dla ułatwienia administracji stosunków żywnościowych przy wzroście ilości członków rodu, pocznie się przydzielać

wspólną ziemię kawałkami do trwałego użytkowania (aż do przeniesienia się na inne siedziby) poszczególnym rodzinom, z obowiązkiem wyżywienia się z przydzielonego gruntu. Wtedy zwłaszcza zaistnieje interes poszczególnych rodzin, by z przyznanego gruntu uzyskać jak najwięcej płodów (czyli dążność do intensywnej gospodarki), czego nie było w tym stopniu przy wspólnym gospodarstwie. Zjawi się troska o jak najlepszą uprawę roli, a w następstwie tego o odpowiednią ilość rąk do pracy. Początkowo będzie się zapraszało do pomocy sąsiadów, odwzajemniając się im za pomoc poczęstunkiem (początek dożytków). Lecz gdy wszyscy sąsiedzi są z reguły równocześnie zajęci robotami, zacznie się zaspokajać potrzebę rąk do pracy przez darowywanie życia zwyciężonemu wrogowi i zmienianie go na dziedziczną siłę roboczą. Powstanie niewolnictwo, które wytworzy oddzielną warstwę w tym dotąd równym skupieniu. To przydzielanie ziemi do stałej uprawy pogłębi znów różnice majątkowe w rodach i plemionach, wobec nierównomiernych wyników gospodarowania, nierównej ilości posiadanych niewolników, nierównomiernego spożywania płodów. Wytworzenie się jakiejś władzy zwierzchniej w plemionach i przydzielanie przez nią ziemi do uprawy przy zmianie siedzib, oraz łupu wojennego i niewolników po wyprawie, z większym uwzględnianiem swej rodziny i swych pomocników, spowoduje dalsze różnicowanie się stosunków gospodarczych. Najbogatszą stanie się rodzina władcy, potem idzie kolejno jakaś warstwa możnowładców, wyrosła z pomocników władcy, dalej warstwa wolnych, ale już o nierównej zamożności, wreszcie istnieć będą niewolnicy; z czasem nadto wytworzy się jakaś warstwa wojaków czy kapłanów, utrzymywanych z danin skupienia.

Narastanie nowych potrzeb i niemożność ich zaspokajania w obrębie jednego plemienia drogą uzupełniania się gospodarczego rodów, oraz dalsze łagodnienie obyczajów w miarę postępu kultury, powodują dążność do nawiązywania stosunków gospodarczych ze światem zewnętrznym. Zacznie się ono między dwoma obcymi skupieniami, sąsiadującymi ze sobą, lecz mającymi odmienne warunki gospodarcze (inny nadmiar i brak). Zjawi się więc jakaś pierwotna wymiana, początkowo w formie darów i darów wzajemnych. Wybiera się jakieś miejsce pograniczne, gdzie obie strony znoszą swe specjalności i zostawiają je dla wybrania przez drugą stronę (wszakże bez stykania się ze sobą, by nie wywołać walki). Powstaje jakiś prymitywny targ, a miejsce targowe wyłączone jest od walk i znajduje się pod opieką obu stron. Pierwotny handel opiera się na wymianie



towaru za towar, czyli istnieje wymiana surowa z tym, że początkowo będzie to wymiana rzeczy nieznanych na nieznaną (bo nie wie się, co drudzy wezmą i co w zamian dadzą), która z czasem zmieni się na wymianę rzeczy znanych na znane. W ten sposób ludzie zaczynają wychodzić z gospodarstwa zamkniętego; powstaje gospodarstwo wymienne, a z nim w parze idzie (już nie wewnętrzny) międzymiejscowy podział pracy. Rozwój handlu doprowadzi z czasem do osobistego stykania się ludzi różnych skupień na targu, co spowoduje ożywienie stosunków handlowych i oparcie ich na ścisłym odmierzaniu wartości nabywanych czy pozbywanych przedmiotów. Stąd płynie konieczność wyszukiwania przedmiotów, które by służyły jako miara do oceny wartości mienianych rzeczy, oraz jako stały zamiennik za różnorodne przedmioty. Tę rolę odgrywały pierwotnie przedmioty, które każdy chętnie przyjmował, a które nadawały się i do użycia we własnym gospodarstwie i do dalszej pewnej wymiany, czyli posiadające zarówno wartość użytkową, jak i wymienną. Zjawia się więc jakiś pierwotny pieniądz, zależny od kultury, potrzeb i upodobań miejscowych (np. bydło, skóry zwierząt, kawałki metalu itd.). W miejsce wymiany surowej zaczyna się rozwijać gospodarstwo pieniężne, a w miarę jego rozwoju zacierają się w pieniądzu znaczenie użytkowe przedmiotu służącego jako pieniądz. W związku z tym zmienia się wygląd i kształt pieniądza, by ułatwić jego przenoszenie i obieg (stąd w miejsce np. całej skóry, krążek z niej wycięty; w miejsce bryły metalowej, obrobiony kawałek metalu). Ten pieniądz będzie się rozpowszechniać i ogarniać coraz szersze koła związków ludzkich, ułatwiając ich stosunki wymienne. Z czasem te stosunki doprowadzą do tego, że wymiana dóbr będzie się odbywała nie tylko za natychmiastową zapłatą, lecz i za przyrzeczeniem zapłaty w przyszłości, w oznaczonym terminie. Zjawi się więc kredyt, a obok czy w miejsce gospodarstwa pieniężnego powstanie gospodarstwo kredytowe, o rozmaitych formach. Rozwój handlu i podziału pracy gospodarczej wytwarzać będzie coraz nowe warstwy i zawody (rolnicy, przemysłowcy, kupcy itd.).

W miarę postępu w uprawie roli i we wzajemnym uzupełnianiu się gospodarczym przez wzrost wymiany i podziału pracy, coraz rzadszym staje się przenoszenie się z miejsca w miejsce, aż wreszcie wytworzy się stała osiadłość. W związku ze stałą osiadłością, utrwała się pojęcie prywatnej własności ziemi. Zanika więc

wspólność ziemi, a tylko tu i owdzie utrzymują się resztki wspólnoty gruntowej (np. pastwiska gminne).

Rozszerzanie się stosunków handlowych powoduje konieczność rozbudowy komunikacji, a zarazem powstania zawodu przewoźników, trudniących się przewozem towarów drogą lądową czy wodną. Handel też wywołuje potrzebę posługiwania się jakimś ustalonym systemem dokładnych miar i wag, przyjętych w szeregu skupień ludzkich, utrzymujących ze sobą stosunki wymienne. W miarę wzrostu przedsiębiorstw gospodarczych i konieczności zatrudniania w nich coraz większych kapitałów, wytwarzają się różnorodne spółki (jak jawne spółki handlowe, spółki komandytowe, akcyjne itd.), dla prowadzenia wspólnymi siłami czynności gospodarczych. Dostarczaniem kredytu i finansowaniem przedsięwzięć gospodarczych zajmą się instytucje bankowe. Powstaną też giełdy (towarowe czy pieniężne), gromadzące kupców czy producentów dla zawierania większych interesów przez bezstronnych pośredników, tzw. maklerów, i dla ustalania cen poszczególnych wartości gospodarczych, dopuszczonych do obrotu na danej giełdzie.

## ROZDZIAŁ I

### ROZWÓJ PAŃSTWA POLSKIEGO

Plemiona słowiańskie, z których następnie powstał naród polski, należały do grupy Słowian zachodnich, tj. tych Słowian, którzy w dobie wędrówki ludów słowiańskich, między V—VII wiekiem, opuścili dawne wschodnie siedziby i osiedlili się na ziemiach, zajmowanych poprzednio przez ludy germańskie. Podobnie jak inne ludy słowiańskie, nie miały i te plemiona przez długie okresy czasu organizacji państwowej, lecz jedynie społeczną, opartą na rodach i plemionach. Na czele rodów stali naczelnicy zwani starostami. Związek rodów, wchodzących w skład jednego plemienia, był luźny, gdyż plemiona z reguły nie miały wspólnej władzy, co zmniejszało ich siłę odporną. Zarówno w rodach, jak i plemionach, o ważniejszych sprawach rozstrzygały w i e c e, składające się ze wszystkich dorosłych mężczyzn. W chwilach niebezpieczeństwa zewnętrznego wiece plemienne wybierały wodzów zwanych w o j e w o d a m i, których władza ustawała zwykle zaraz po wyprawie. Dopiero grożąca zagłada zmusiła do stworzenia związków państwowych. W szczególności, gdy Niemcy podbili i wyniszczyli ludy sło-

wiańskie wysunięte najbardziej na zachód, zagrożone podbojem ze strony Niemców i innych sąsiadów plemię Polan zrozumiało, że przy swej słabości, spowodowanej brakiem organizacji i niezgodą rodów, nie zdoła oprzeć się naporowi zewnętrznemu. Prawdopodobnie wtedy przyszło u Polan do wytworzenia władzy książęcej, która stała się z czasem dziedziczną w rodzinie Piastów. Ci książęta, dla stworzenia większej siły, podbili czy w ogóle poddali swej władzy szereg plemion sąsiednich, jak Ślęzan, Wiślan, Łęczycan itd., u których, podobnie jak u Polan, znieśli dawny ustrój ludowy, oparty na samodzielności rodów i na znaczeniu wieców. Książęta uzyskują władzę nieograniczoną, co najwyżej zasięgając w ważnych sprawach nie wiążącej ich rady wybitniejszych mężów ze swego otoczenia. Temu organowi doradczemu, złożonemu z niewielu ludzi, dobieranych dowolnie przez księcia, nadaje się nazwę dawną (oznaczającą jednak coś zupełnie odmiennego): *w i e c u*.

Władza książęca ulega z czasem osłabieniu, głównie od śmierci Bolesława Krzywoustego, w następstwie podziału państwa na szereg księstw, spowodowanego poniekąd jego *t e s t a m e n t e m* (z roku 1138). Testament ten utrwał dawny zwyczaj dzielenia państwa, jako prywatnej własności, między synów księcia, a nawet usiłował wprowadzić tu pewien ład i zabezpieczenie jedności państwowej, przez przyznanie najstarszemu z książąt (*z a s a d a s e n i o r a t u*), prócz jego dziedzicznej dzielnicy, jeszcze niepodzielnej Ziemi Krakowskiej, wraz z zwierzchnictwem nad innymi książętami dzielnicowymi. Lecz jeśli poprzednio udawało się z reguły jednemu z książąt usunąć współdziedziców i utrzymać władzę nad całym państwem, to po śmierci Bolesława Krzywoustego panujący są zbyt słabi, by mogli dokonać wyzucia innych książąt z ich ziem, zwłaszcza wobec pomocy, udzielanej tym książętom dzielnicowym przez rosnące w siłę możnowładztwo, które w podziałach widziało wzmaganie się swych wpływów kosztem władzy książęcej. I rzeczywiście, wszyscy ci władcy dzielnicowi popadają w zawisłość od możnowładztwa, a nawet w ogóle od ludności swej ziemi i muszą czynić coraz nowe ustępstwa, by zyskać poparcie społeczeństwa. Nadają więc rozmaite przywileje (*i m m u n i t e t y*) tym, których pomocy potrzebują. Nadawano te przywileje najpierw jednostkom, a potem także grupom jednostek o podobnych interesach. To przyspiesza proces tworzenia się *s t a n ó w* (duchowieństwo, możnowładztwo świeckie, rycerstwo, miasta, chłopi), gdyż grupy jednostek o podobnych prawach łączą się dla obrony wspólnych interesów i rozszerzania swych uprawnień (głów-

nie w XIII i na początku XIV w.). Stany stają się zamkniętymi w sobie organizacjami, z własnym sądownictwem i administracją (samorządem), oraz z osobnymi prawami. Odtąd książęta nie nadają już z reguły przywilejów poszczególnym jednostkom, lecz całemu stanowi. Upadek znaczenia książąt przejawia się również we wzroście znaczenia wieców, które istnieją jako rada wybitniejszych możnowładców przy każdym z książąt dzielnicowych. Uzyskują one znaczny zakres działania, a uchwały ich mają moc wiążącą dla księcia.

Z chwilą ponownego zjednoczenia się państwa (zwłaszcza od Władysława Łokietka) następują dalsze zmiany ustrojowe<sup>1</sup>. I tak możnowładztwo świeckie i duchowne, nie chcąc utracić wpływów na króla zjednoczonej Polski, jakie miało dotąd w stosunku do poszczególnych książąt dzielnicowych, wywalcza sobie wznowienie rady przybocznej przy panującym (która istniała w formie wiecu przy pierwszych Piastowiczach). Ta rada, zwana zjazdem ogólnym, składa się z biskupów, wojewodów i części kasztelanów, a nadto z dygnitarzy, spełniających funkcje przy panującym (jak kanclerze itd.). Lecz jeśli wiece przy pierwszych Piastowiczach miały mały wpływ na rządy, zależny zupełnie od woli panującego, to te zjazdy ogólne stają się organem, którego zdania król musi zasięgać we wszystkich ważniejszych sprawach. Zjazdy te zmieniają się miarowo w instytucję stałą, o ściśle określonym składzie i ustawodawczym zakresie działania. Przybiera ona w XV wieku nazwę *Senatu*. Ale i wiece, które istniały w poszczególnych księstwach dzielnicowych, nie znikają z chwilą złączenia się państwa, lecz przekształcają się stosownie do zmienionych warunków.

Te ziemie dawnych księstw, tworząc przez dłuższy okres czasu odrębne państewka, wyrobiły w sobie poczucie pewnej odrębności w stosunku do całości państwa, utrwalone jeszcze przez to, że stały się one podstawą administracyjnego podziału państwa. Każde dawne księstwo stało się bowiem w zjednoczonym państwie jednostką administracyjną, tj. *województwem* (zwanym tak od pierwszego dygnitarza przy każdym z książąt, tj. wojewody). Województwa

<sup>1</sup> W tym okresie zanika średniowieczne pojęcie państwa jako prywatnej własności panującego. Natomiast utrwała się zasada, że państwo jest jednolitą, niepodzielną całością, w której organizacja władzy zwierzchniej opiera się na przepisach prawa publicznego.

bronią swych interesów miejscowych, przeciwstawiając je interesom całości złączonego państwa, a reprezentantami obrony tej odrębności są dawni dzielnicowi dygnitarze, tj. wojewodowie i kasztelanowie danego województwa, oraz owe wiece dzielnicowe (wzgl. wojewódzkie). Wywalczają też sobie województwa znaczny zakres samodzielności w załatwianiu i normowaniu swych spraw, więc samorząd czy nawet autonomię. W związku z tym przemieniają się wojewodowie i kasztelanowie, z dawnych urzędników państwowych czy nadwornych, poniekąd w dygnitarzy ziemskich (samorządowych) tak, że królowie, by mieć własnych urzędników (państwowych), stwarzają osobne urzędy generał-starostów i starostów. Ci dygnitarze ziemscy mają oparcie w wiecach swego województwa, w których powoli zaczyna uczestniczyć i stan rycerski województwa (od r. 1404), aż wreszcie przemieniają się te wiece w urzędowe zjazdy całej szlachty (tj. możnowładztwa i rycerstwa) z terenu województwa i przybierają nazwę sejmików. Początkowo sejmiiki mają tylko na celu poinformowanie króla o życzeniach szlachty, lecz wnet wywalczają sobie poważny wpływ na sprawy już nie tylko województwa, ale i całego państwa. W szczególności Kazimierz Jagiellończyk, chcąc przeciwstawić wpływom możnowładztwa i opanowanego przez nie Senatu ogół drobnej szlachty (dawnego rycerstwa), odgrywającej główną rolę w sejmikach, przyznaje w statutach nieszawskich (w r. 1454) tym sejmikom prawo, że bez ich uchwały nie może dojść do skutku żadna ustawa ani wypowiedzenie wojny. To postanowienie rozbijało władzę państwową na tyle osobnych ciał ustawodawczych, ile było sejmików w państwie. Okazała się wnet piekąca potrzeba skupienia tej władzy. Sejmiiki więc wybierają swych posłów, ale związanych ścisłymi instrukcjami (poleceniami), na sejmiki generalne (1 w Wielkopolsce, 1 w Małopolsce, a potem osobny dla Litwy), a gdy i to jeszcze nie dawało możności sprężystego załatwiania spraw, zaczęli się na wezwanie króla zjeżdżać ci posłowie sejmików z całego państwa w jednym miejscu, gdzie przyjeżdżał też król z Senatem. W ten sposób powstaje Sejm Walny, któremu konstytucja nihil novi z r. 1505 zapewnia prawo, że bez jego zgody nie może przyjść do skutku żadna ustawa, ani też żadne podatki czy w ogóle ciężary nie mogą być nałożone. Tak powstaje jedna w państwie centralna władza ustawodawcza, ale władza zawisła od instrukcyj sejmików, które otrzymują prawo wyboru posłów na Sejm, uchwalania owych instrukcyj, a nadto rozstrzygają miej-

scowe sprawy województwa, oraz uzyskują wpływ stanowczy na sprawy wojskowe i skarbowe. Sejm składa się z dwu Izb: senatorskiej i poselskiej, przy zupełnym wykluczeniu od udziału w nich stanu włościańskiego, a niemal zupełnym stanu mieszczańskiego.

W związku ze wzmocnieniem znaczenia rycerstwa idzie szereg przywilejów królewskich, które równomiernie obejmują możnowładztwo duchowne i świeckie wraz z rycerstwem i łączą te grupy w jeden zjednoczony stan szlachecki. Należą tu takie przywileje, jak koszycki (z r. 1374), ograniczający świadczenia podatkowe i wojskowe, przywilej *neminem captivabimus* (z r. 1425), gwarantujący nietykalność osoby, czerwiński (z r. 1422), przyznający nietykalność mienia szlachty, krakowski i inne.

Ten połączony stan szlachecki skupia w swym ręku wpływ na sprawy państwowe. Opanowuje on władzę ustawodawczą, zapewnia sobie wyłączny dostęp do godności świeckich i wyższych duchownych, a po wygaśnięciu dynastii Jagiellonów, wywalcza elekcję królów przez ogół szlachecki, czyli elekcję *virilim* (w miejsce istniejącego od XV w. wyboru królów przez ciasne koło możnowładztwa). Uzyskawszy tę przewagę wpływów, przeprowadza szlachta ograniczenie praw króla, w drodze przysięgi na *pacta conventa*, oraz osłabienie władzy wykonawczej. Wzmaganie się znaczenia szlachty doprowadza już wcześniej do daleko idącego skrepowania praw mieszczan, czy zwłaszcza włościan.

Równolegle z przemianą ustroju państwa zmienia się stosunek Polski do Litwy. Wychodząc z luźnego związku tych państw, przechodzi on przez formy unii osobistej do pogłębiającej się ciągle unii rzeczowej, by dojść wreszcie do zupełnego zlania się w jednolity organizm państwowy.

W stosunku sejmików do Sejmu Walnego przejawiają się dwa prądy: dośrodkowy, zmierzający do wzmocnienia władzy Sejmu Walnego kosztem sejmików, i odśrodkowy, przenoszący władzę państwową na te sejmiki. Za ostatnich Jagiellonów i w ogóle w XVI w., pod wpływem kultury odrodzenia i rozwoju myśli państwowej, przejawiającej się w dążnościach reformatorskich, znanych pod nazwą „egzekucji praw“, góruje prąd pierwszy, pod koniec jednak XVI w. zwycięża prąd odśrodkowy. Wzrost wpływu sejmików, upadek znaczenia i zrywanie sejmów przez *liberum veto*, zupełny rozstrój władzy rządzącej, egoistyczne rządy jednego stanu, powodują upadanie państwa w XVII i początkach XVIII w. Od

połowy XVIII w., pod wrażeniem klęsk, zaczynają się reformy, wzmagające władzę Sejmu i polepszające rząd. W r. 1764 stwarza się władze wykonawcze w województwach, pod nazwą komisj skarbowych czy wojskowych, a na Sejmie z r. 1773/5 Radę Nieustającą pod przewodnictwem króla, jako rząd centralny. Rada ta składała się z 18 posłów i 18 senatorów, wybieranych przez Sejm na przeciąg dwu lat. Zarazem powołano do życia Komisję Edukacji Narodowej (poniekąd ministerstwo oświaty), oraz Komisję Boni Ordinis dla podniesienia miast i uzdrowienia ich samorządu. Istotne jednak reformy przeprowadza dopiero Konstytucja 3 Maja (z r. 1791), uchwalona przez Sejm Czteroletni.

Konstytucja 3 Maja w 11 krótkich artykułach dokonuje gruntownej przebudowy ustroju Polski. Ze słabej monarchii stanowej, o bezwzględnej przewadze stanu szlacheckiego, z państwa pozbawionego silnego rządu i armii, chce zrobić nowożytnie państwo narodowe, o prawidłowej rozbudowie wszystkich kierunków władzy państwowej. Znosi ona przede wszystkim wolną elekcję, wprowadzając w jej miejsce dziedziczość tronu, z możliwością jedynie wyboru przez Sejm dynastii, w razie wygaśnięcia dynastii panującej. Usuwając zgubne liberum veto, oraz używaną jako środek zaradczy przeciw niemu konfederację, utrwala konstytucja władzę ustawodawczą Sejmu, tworząc z niego nowoczesny parlament. Sejm ma się składać z 2 Izb: senatorskiej, złożonej z biskupów, ministrów (kancelarzy, hetmanów, podskarbich i marszałków), wojewodów i kasztelanów, pod przewodnictwem królewskim, oraz poselskiej, do której wchodzi posłowie, wybrani przez szlachtę i tzw. plenipotenci miast (w liczbie 24), pod przewodnictwem marszałka Sejmu. Posłowie nie są odtąd krępowani instrukcjami i reprezentują cały naród. Uchwały zapadają większością głosów. Sejm może być trojaki: a) Sejm Zwyczajny (prawodawczy), zbierający się co 2 lata, dla załatwienia wszelkich spraw bieżących, b) Sejm Gotowy, zbierający się w ciągu dwulecia (z tych samych posłów), w razie nagłej potrzeby, dla załatwienia jakiejś specjalnej sprawy i c) Sejm Nadzwyczajny, co lat 25, dla przeprowadzenia rewizji konstytucji. Ustawy tworzone przez Sejm i załatwiane przez niego sprawy dzielą się na prawa ogólne (prawa konstytucyjne, cywilne i kryminalne, oraz podatki wieczyste), uchwalane przez Izbę posel-

ską, które Senat mógł odraczać do uchwały następnego Sejmu Zwyczajnego, oraz na prawa szczególne (budżet roczny, podatki czasowe, wojna, pokój, przymierza, nobilitacje itd.), uchwalane większością głosów przez obie połączone Izby Sejmu.

Zarazem stwarza konstytucja organizację władzy wykonawczej. Najwyższą taką władzą (a więc poniekąd gabinetem ministrów) jest *S t r a ż P r a w* (wchodząca w miejsce zniesionej przez Sejm Czteroletni Rady Nieustającej), pod przewodnictwem króla. Zdanie króla ma w Straży moc rozstrzygającą, lecz wymaga kontrasygnaty (podpisu) jednego z ministrów, który przyjmuje za to odpowiedzialność przed Sejmem. Straż składa się z prymasa, 5 ministrów powołanych do Straży przez króla spośród ogółu ministrów (zasiadających w Senacie) na okres 2 lat, oraz marszałka Sejmu (który jednak zasiada tam tylko dla zwołania w razie potrzeby Sejmu Gotowego). Straż daje polecenia 4 komisjom (głównym), wybranym przez Sejm, na czele których stoją ministrowie, nie zasiadający w Straży, a te komisje znów spełniają swe zadania za pośrednictwem komisyj wojewódzkich. Ministrowie i inni urzędnicy są odpowiedzialni za swe czyny urzędowe przed sądem sejmowym. Równocześnie przeprowadza konstytucja reorganizację sądownictwa (zwłaszcza miejskiego) i ustanawia stałą armię pod rozkazami króla.

Licząc się z istnieniem odrębnych stanów, ustala konstytucja dla każdego z nich odrębne prawa obywatelskie, zmierza jednak przy tym do zmniejszenia różnic między nimi i przygotowania w ten sposób stopienia tych stanów w jednolity typ nowoczesnego obywatela państwa. Czyni to konstytucja przez podnoszenie stanów o mniejszych prawach do praw uprzywilejowanego stanu szlacheckiego, zwłaszcza o ile chodzi o stan mieszczański. Gwarantując zatem szlachcie pełnię posiadanych przez nią przywilejów, rozszerza te przywileje (jak nietykalność wolności osobistej i mienia, prawo nabywania ziemi, dostęp do godności duchownych i świeckich) na mieszczaństwo i stara się w ogóle zatrzeć różnice między tymi dwoma stanami. Natomiast w mniejszym stopniu uwzględniła konstytucja potrzeby włościan (uzupełnia ją poniekąd w tej mierze *u n i w e r s a ł p o ł a n i e c k i*, wydany przez Kościuszkę), gdyż sprawa nie dojrzała jeszcze wówczas w opinii społeczeństwa. Wreszcie wprowadziła konstytucja pełną wolność wyznaniową.



Reformy konstytucji nie zdołały w całości wejść w życie z powodu rozbiorów Polski (drugiego i trzeciego). Następuje długi okres niewoli (od 1795 do 1918), w czasie którego tylko chwilowo i to jedynie na części ziem polskich, powstawały połowicznie niezależne organizmy państwowe (Księstwo Warszawskie od 1807—1815, Królestwo Kongresowe od 1815 do wydania Statutu Organicznego z 1832 i Rzeczpospolita Krakowska od 1815—1846). Ruchy niepodległościowe narodu, tzw. powstania, ulegały przemocy orężnej mocarstw rozbiorowych. Społeczeństwo, tocząc ciężką walkę o utrzymanie bytu, czekało jedynie sposobnej chwili, by podjąć nowy wysiłek dla odzyskania niepodległego, zjednoczonego z trzech zabranych części, Państwa Polskiego.

To dążenie wszelkich odcieni myśli politycznej polskiej do niepodległości przejawiało się w całej pełni z chwilą wybuchu wielkiej wojny w r. 1914. Pod wodzą Józefa Piłsudskiego ruszają Legiony, by podjąć bój o wskrzeszenie Ojczyzny, by ofiarnym czynem dać wyraz dążeniom społeczeństwa polskiego wobec całego świata. A te dążenia społeczeństwa były w zasadzie jednolite. Streszczały się one w pragnieniu zupełnej niepodległości państwowej, obejmującej wszystkie historyczne ziemie polskie.

Warunki dla osiągnięcia tego celu nie były jednak korzystne w pierwszych czasach wojny. Starły się bowiem ze sobą dwa olbrzymie związki państw, a po obu walczących ze sobą stronach odgrywały główną rolę państwa zaborcze, zainteresowane w nieporuszaniu sprawy polskiej. W związku państw środkowo-europejskich (Austro-Węgry, Niemcy, Turcja i Bułgaria) rozstrzygający głos miały Niemcy i Austria. Po stronie przeciwnej, tj. państw sprzymierzonych (tzw. koalicji), były wprawdzie takie potęgi, jak Anglia i Francja, lecz i one liczyły głównie na olbrzymie siły Rosji, która za swą pomoc zapewniła sobie u Francji uznanie sprawy polskiej za „wewnętrzną“ sprawę rosyjską. Dopiero konieczności wypadków wojennych zmuszały mocarstwa zaborcze do ustępstw połowicznej natury na rzecz dążeń polskich. Toteż wojska austriackie i niemieckie, wkraczające na teren b. Królestwa Kongresowego, ograniczyły się do ogólnikowej odezwy do społeczeństwa, nie zawierającej żadnych istotnych przyrzeczeń. Natomiast Rosja, przygotowująca się do wkroczenia na ziemie polskie zaboru austriackiego i pruskiego, chciała wywołać przychylny nastrój Polaków, a zarazem dowieść Francji, że myśli o załatwieniu sprawy polskiej we własnym zakresie. Stąd wyszedł pierwszy akt ze strony Rosji,

tw. manifest naczelnego wodza rosyjskiego w. ks. Mikołaja Mikołajewicza z 14 sierpnia 1914. W manifestcie tym oświadcza w. ks. Mikołaj, że Rosja w tej wojnie będzie dążyć do zjednoczenia ziem polskich pod berłem carskim, przy przyznaniu im wolności religii, języka i samorządu. Oznaczało to uznanie dążeń polskich do zjednoczenia, wszakże z przekreśleniem niepodległości. Akt ten zresztą nie przedstawiał większej wartości ani pod względem formalnym, bo wydał go wódz, a nie czynnik reprezentujący państwo, ani też pod względem rzeczowym, bo szersze uprawnienia posiadali Polacy nawet pod zaborem pruskim. Na podobnym stanowisku staje Rosja jeszcze w r. 1915, kiedy to minister Goremykin składa oświadczenie w Dumie, tj. parlamencie rosyjskim, że Rosja zmierza do zjednoczenia ziem polskich i nadania im autonomii (pewnego zakresu własnego ustawodawstwa). Było to więc znów podkreślenie zjednoczenia bez niepodległości, przy przyrzeczeniu uprawnień, zbliżonych do posiadanych przez Polaków w zaborze austriackim. Obu tym oświadczeniom brakowało nadto określenia, co Rosja rozumie przez ziemie polskie, zwłaszcza o ile chodziło o ich granice wschodnie. W dodatku oświadczenie Goremykina nastąpiło w chwili, gdy przeważna część ziem polskich była już w ręku wojsk austriacko-niemieckich.

Państwa środkowo-europejskie, zajmwszy tereny polskie, musiały teraz ustosunkować się do sprawy polskiej. Ich punkt wyjścia był wręcz odmienny od rosyjskiego. Wobec przewagi przeciwników, potrzebowały one materiału ludzkiego z Kongresówki, niewyczerpanego w pełni przez Rosję. Dążyły więc te państwa do stworzenia pozorów niepodległego państewka polskiego, złączonego sojuszem z Austrią i Niemcami. Ta Polska miałaby wytworzyć siłę zbrojną, wzmacniającą armię państw środkowo-europejskich. Wyrazem tej polityki była proklamacja z 5 listopada 1916 roku, w której cesarze Niemiec i Austrii oświadczają, że z ziem zdobytych na Rosji utworzą niepodległe Państwo Polskie, o ustroju dziedzicznej monarchii konstytucyjnej. Było to więc przyrzeczenie niepodległości, bez zjednoczenia, bo bez ziem zaboru czy pruskiego czy austriackiego, oraz bez określenia, które ziemie polskie zdobyte na Rosji miałyby wejść w obręb przyszłej Polski. Jakkolwiek proklamacja miała na oku cele wojskowe państw zaborczych, to jednak była o tyle ważna, że postawiła po raz pierwszy sprawę niepodległości Polski. Ale mocarstwa środkowo-europejskie nie śpieszyły się, bodaj z pozornym, wprowadzaniem w życie przyrzeczeń proklamacji.

Dopiero w styczniu 1917 r. powołują te państwa tzw. Tymczasową Radę Stanu, złożoną z Polaków zaboru rosyjskiego, ale jedynie o charakterze organu doradczego (a nie jakiejś władzy polskiej), w zakresie wykonywania treści proklamacji. Zarazem stwarzają państwa środkowo-europejskie kadry przyszłego wojska polskiego przy niemieckim generał-gubernatorze w Warszawie Besslerze (tzw. „Polnische Wehrmacht“). To zwleknięcie z tworzeniem zapowiadanej państwowości polskiej musiało wywołać nieufność społeczeństwa, a tymczasem zaszły wypadki, które przekreśliły znaczenie proklamacji. I tak 22 stycznia 1917 r. ukazało się orędzie prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki Półn. Wilsona, określające cele, które powinny być osiągnięte przez wojnę. Między innymi wskazał Wilson na konieczność utworzenia niepodległego Państwa Polskiego, złożonego ze wszystkich ziem istotnie polskich, z dostępem do morza. Choć to stanowisko odbiegało nieco od dążeń polskich, bo przyjmowało pojęcie etnograficznej Polski (a nie historycznej), to jednak miało niezmierną doniosłość. Żądanie bowiem niepodległości Polski wychodziło od mocarstwa nie biorącego jeszcze udziału w wojnie, a które i mogło i miało rzeczywiście w przyszłości oddziaływać rozstrzygająco na losy wojny i jej następstwa. W marcu 1917 r. wybucha rewolucja w Rosji, a rząd rewolucyjny, złożony wówczas jeszcze ze wszystkich odcieni politycznych, uznaje 30 marca 1917 niepodległość Polski, pozostawiając ustalenie granic między Polską a Rosją porozumieniu konstytuancy rosyjskiej z konstytuanta polską. W maju 1917 r. zebrała się w Krakowie najwyższa reprezentacja polska zaboru austriackiego, tzw. Koło Sejmowe Polskie, obejmujące przedstawicieli polskich w parlamencie wiedeńskim i w Sejmie Krajowym we Lwowie, które uchwaliło żądanie zjednoczenia wszystkich trzech zaborów w niepodległe Państwo Polskie. Gdy nadto część Legionów pod wodzą Józefa Piłsudskiego odmówiła złożenia przysięgi, żądanej przez państwa środkowo-europejskie, w następstwie czego nastąpiło rozwiązanie tej części Legionów, internowanie legionistów w Beniaminowie i Szczypiólnie, a uwięzienie ich wodza Piłsudskiego w Magdeburgu, wtedy Tymczasowa Rada Stanu złożyła w sierpniu 1917 r. swe mandaty na znak protestu.

Wobec przedłużającej się w sposób niekorzystny wojny, oraz rozgoryczenia społeczeństwa polskiego, postanowiły mocarstwa środkowo-europejskie przystąpić częściowo do wykonania przyrzeczeń proklamacji. Manifest cesarza austriackiego i niemieckiego z 12 września 1917 roku powołuje Radę Regencyjną z 3 członków,

jako zastępczy organ kierowniczy (w miejsce przyszęłego monarchy), uprawniony do stworzenia polskich władz państwowych we wszystkich trzech kierunkach, tj. władzy ustawodawczej, rządzącej i sądowej. Władzą ustawodawczą staje się Rada Stanu, złożona w połowie z przedstawicieli wybranych przez ludność Kongresówki, w drugiej zaś połowie z osób mianowanych przez Radę Regencyjną i wirylistów (zasiadających z mocy swego urzędu). Zarazem powołała Rada Regencyjna gabinet ministrów, ale z tym narzuconym jej ograniczeniem, że prezydent ministrów musiał być zatwierdzany przez państwa zaborcze, oraz że gabinet nie mógł mieć ministrów spraw zagranicznych i wojny. Wreszcie przystąpiono do organizacji sądownictwa, szkolnictwa, administracji państwowej i samorządu, na podstawach przygotowanych poprzednio przez Tymczasową Radę Stanu.

Mimo zaistnienie tych władz państwowych i tworzenie organizacji polskiej siły zbrojnej, nie mogło być jednak mowy o zaistnieniu już państwowości polskiej. Wszystkie te organa bowiem były zawisłe od rządów zaborczych i ich władz okupacyjnych w Kongresówce, oraz nie miały możności swobodnego działania, wobec postanowienia, że mogą one przedsiębrać tylko czynności, nie stojące w związku z wojną. Gdy zaś potrzeby wojenne ogarniały wszelkie dziedziny życia, mogły władze zaborcze udaremniać każde poczynanie tych organów polskich, co prowadziło do nieustannych tarć. Ten stosunek Polaków do państw okupacyjnych zaostrzył się jeszcze niepomieranie, gdy wyczerpane wojną Niemcy i Austria zawarły w lutym 1918 r. w Brześciu n. Bugiem pokój z nowymi władcami Rosji, bolszewikami, odstępując na rzecz Rosji, względnie Ukrainy Sowieckiej, część ziem polskich. Uwidoczniło to społeczeństwu polskiemu, że państwa środkowo-europejskie są przeciwnikami odbudowy Polski, zwłaszcza że stał się wiadomy zamiar Niemiec zagarnięcia zachodnich części Kongresówki. W następstwie tego przyszło do manifestacyj społeczeństwa polskiego przeciw zaborcom, a pozostała jeszcze część Legionów pod wodzą Józefa Hallera wystąpiła zbrojnie przeciw armii austriackiej. Część tych legionistów, której nie udało się przebić przez wojska austriackie pod Rarańczą, została uwięziona i postawiona pod sąd wojenny w Marmaros Szigeth, natomiast główna część, z Hallerem na czele, poszła w głąb Rosji, doszła do Murmania, skąd przedostała się okrętami do Francji i stanęła po stronie państw koalicyjnych przeciw Niemcom i Austrii.

Te państwa koalicyjne nie wypowiedziały się dotąd (z wyjątkiem Stanów Zjedn. Am. Pół.)<sup>1</sup> w sprawie polskiej, ze względu na sojuszniczą Rosję. Gdy jednak Rosja zawarła pokój brzeski, a utrwalający się rząd bolszewicki nie dawał nadziei na możliwość ponownego udziału Rosji w wojnie na korzyść zachodnich państw sprzymierzonych, państwa te zbiorową deklaracją wersalską z 3 czerwca 1918 r. uznają, za wzorem Wilsona, niepodległość Polski, przy zaliczeniu jej do grona państw koalicji i dopuszczeniu w następstwie tego reprezentantów polskich do rokowań pokojowych.

W tych warunkach Rada Regencyjna postanowiła zerwać łączność z państwami środkowo-europejskimi, co uczyniła Orędziem do Narodu Polskiego z 7 października 1918 r. W tym orędziu staje Rada Regencyjna na stanowisku zupełnej niepodległości Państwa Polskiego, obejmującego wszystkie ziemie polskie, z dostępem do morza. Zarazem, rozwiązując Radę Stanu, powołuje Rada Regencyjna rząd w pełnym składzie, niezawisły od państw okupacyjnych, któremu poleca opracować ordynację wyborczą do przyszłego sejm. Między tym gabinetem, któremu przewodniczył Świeżyński, a Radą Regencyjną przyszło jednak do konfliktu, zwłaszcza na tle zbyt radykalnej, zdaniem Rady Regencyjnej, ordynacji wyborczej, co spowodowało dymisję gabinetu i powołanie tymczasowego rządu urzędniczego. A tymczasem wojna zbliża się do rozstrzygnięcia. W Niemczech i Austrii wybuchają rewolucje, w następstwie czego przychodzi do zawieszenia broni dnia 11 listopada 1918 r. Uwolniony, wskutek rewolucji z więzienia w Magdeburgu, wraca do Warszawy 10 listopada Józef Piłsudski, któremu Rada Regencyjna oddaje 11 listopada 1918 roku naczelne dowództwo wojskowe. Piłsudski przeprowadza rozbrojenie wojsk okupacyjnych, co, w związku z przyjęciem przez Niemcy i Austrię 14 punktów Wilsona za podstawę do rokowań pokojowych, wskrzesza niepodległe Państwo Polskie. Dzień 11 listopada 1918 staje się więc początkiem niepodległości Polski, by zaś tę datę upamiętnić, poleca ustawa z 23 kwietnia 1937, o Świącie Niepodległości, obchodzić stale rocznicę odzyskania przez naród polski niepodległości, tj. dzień 11 listopada każdego roku, jako uroczyste święto państwowe.

W dniu 14 listopada 1918 obejmuje Józef Piłsudski władzę

---

<sup>1</sup> Obok orędzia z r. 1917. ogłosił prezydent Wilson 8 stycznia 1918 głośny akt, zawierający 14 punktów mających określić podstawy przyszłego pokoju, z których punkt 13 odnosił się do sprawy polskiej.

zwierzchną w państwie, natomiast ustępuje Rada Regencyjna, wobec braku oparcia w społeczeństwie.

Niemal równocześnie w rozmaitych częściach ziem polskich tworzą się samorzutnie władze polskie, by wobec rozpadania się władz zaborczych przejąć kierownictwo spraw, utrzymać ład i porządek, oswobadzać kraj od wroga. I tak z końcem października 1918 r. powstaje w Krakowie Polska Komisja Likwidacyjna, która obejmuje władzę w zachodniej części Małopolski. We Lwowie, po oswobodzeniu go, powstaje 24 listopada 1918 r. Tymczasowy Komitet Rządzący, przejmujący stopniowo władzę we wschodniej części Małopolski. Obie te organizacje zjednoczyły się następnie w Komisję Rządzącą. W Lublinie tworzy się 7 listopada 1918 r. Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej. Na Śląsku Cieszyńskim powstaje Polska Rada Narodowa dla Księstwa Cieszyńskiego, a w byłym zaborze pruskim obejmuje władzę, w miarę uwalniania kraju od zaborców, Naczelna Rada Ludowa. Wszystkie te organizacje poddają się kolejno władzy Józefa Piłsudskiego w Warszawie. W dniu 22 listopada 1918 r. wydaje Piłsudski dekret, w którym obwieszcza objęcie przez siebie władzy kierowniczej, pod nazwą Tymczasowego Naczelnika Państwa, a w dniu 26 listopada zarządza wybory do pierwszego ciała ustawodawczego, pod nazwą Sejmu Ustawodawczego, na podstawie ordynacji wyborczej gabinetu Świeżyńskiego. Ordynacja ta oparła się na prawie wyborczym powszechnym, równym, tajnym, bezpośrednim i proporcjonalnym z tym, że 1 poseł przypadał na każdych 50.000 ludności.

Wybory odbyły się w styczniu 1919 r., o ile to wskutek toczącej się wojny było możliwe. Gdzie ich nie podobna było przeprowadzić, powołano tam reprezentantów społeczeństwa w jakiś inny sposób (np. byłych posłów do parlamentu państwa zaborczego). W ten sposób dochodzi do skutku pierwsze przedstawicielstwo zjednoczonej Polski, o charakterze konstytuancy, tj. reprezentacji powołanej do stworzenia podstaw prawnych państwowości polskiej.

W ręce Sejmu Ustawodawczego złożył władzę Naczelnik Państwa, a Sejm przystąpił do uregulowania ustroju państwa, na czas do uchwalenia konstytucji i wprowadzenia jej w życie. To uregulowanie nastąpiło w drodze uchwały Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r., noszącej nazwę Małej konstytucji.

W akcie tym uznał się Sejm za władzę suwerenną (najwyższą) i ustawodawczą, poruczając podpisywanie i ogłaszanie ustaw mar-

szalkowi Sejmu (a nie Naczelnikowi Państwa). Zarazem poruczył Sejm Józefowi Piłsudskiemu dalsze sprawowanie funkcji Naczelnika Państwa, aż do uchwalenia konstytucji (względnie do wyboru władzy kierowniczej, wprowadzonej przez tę konstytucję). W szczególności miał Naczelnik Państwa być przedstawicielem Polski na zewnątrz, oraz najwyższym wykonawcą uchwał sejmowych w zakresie cywilnym i wojskowym. Władzę swą miał spełniać Naczelnik Państwa przy pomocy gabinetu ministrów, mianowanego jednak nie samoistnie, lecz w porozumieniu ze Sejmem, oraz pod odpowiedzialnością tak ministrów, jak i Naczelnika Państwa przed Sejmem. Mała konstytucja wprowadzała zatem daleko idący przerost władzy ustawodawczej nad władzą Pierwszego Naczelnika Państwa i rządu, pogłębiony jeszcze przez to, że Sejm Ustawodawczy nie miał oznaczonego czasu trwania, a mógł się rozwiązać jedynie własną uchwałą. W razie więc konfliktu między władzą kierowniczą czy rządem a Sejmem, nie miał Naczelnik Państwa prawa odwołania się do woli społeczeństwa przez rozwiązanie Sejmu i zarządzenie nowych wyborów.

Ten Sejm Ustawodawczy, prócz szeregu innych ustaw, uchwalił Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. Dopełniwszy znacznego zakresu prac, rozwiązał się Sejm Ustawodawczy (ostatnie jego posiedzenie odbyło się 27 listopada 1922), czyniąc miejsce władzom ustawodawczym, zorganizowanym już na podstawach konstytucji, a te znów, w sposób przepisany konstytucją, powołały Prezydenta Rzeczypospolitej, na którego z rąk Naczelnika Państwa przeszła władza kierownicza, określona w konstytucji.

Jednak i postanowienia konstytucji z 17 marca 1921 r. oparte były na zasadzie zbytnej przewagi władzy ustawodawczej (a zwłaszcza Sejmu) nad władzą rządzącą, podobnie jak to było w okresie Sejmu Ustawodawczego. Ujemne skutki tego systemu spowodowały przewrót w maju 1926, który oddał przeważny wpływ na sprawy państwowe w ręce Pierwszego Marszałka Polski Piłsudskiego. By tym zmienionym warunkom dać wyraz w ustroju państwa, dokonano najpierw ustawą z 2 sierpnia 1926 częściowej zmiany konstytucji, w duchu pewnego wzmocnienia władzy kierowniczej i rządzącej, a następnie przystąpiono do pracy nad gruntowną przebudową ustroju Państwa Polskiego.

Wynikiem szeregu lat studiów i wyczerpanej pracy ustawodawczej było zupełne przeistoczenie budowy państwowej, które nastąpiło w nowej konstytucji, noszącej nazwę „Ustawa konstytucyjna“ z 23 kwietnia 1935.

Ta Ustawa konstytucyjna, licząc się z powstaniem potężnych organizmów państwowych o ustroju totalnym, a więc o niezmiernie silnej (skupionej w rękę jednostki) władzy państwowej na wschodniej i zachodniej granicy Polski, zmierza do wytworzenia i w Państwie Polskim spójnej budowy państwowej, zdolnej zabezpieczyć skuteczną obronę interesów zbiorowości przed niebezpieczeństwem zewnętrznym.

## ROZDZIAŁ II

### ISTOTA SPOŁECZEŃSTWA I PAŃSTWA

Ludzie związani są ze sobą niezmierną ilością stosunków i węzłów natury duchowej i gospodarczej, które powodują wzajemne oddziaływanie, oraz wzajemną zawisłość ludzi od siebie. Każdy bowiem człowiek, wytwarzając jakiegokolwiek wartości kulturalne czy materialne, działa z reguły na korzyść szerszego koła ludzi czy też ogółu, sam na odwrót korzysta z wiedzy, doświadczeń, wyrobów i w ogóle wyników pracy całych zastępów ludzi, żyjących tak w przeszłości, jak i teraźniejszości. Ta współpraca i wzajemna zależność istniała od najdawniejszych czasów współżycia ludzi, a z biegiem czasu, w miarę rozwoju cywilizacji, rozszerza się i pogłębia nieustannie, ogarniając tą wspólnotą coraz szersze kręgi ludzkie. Dziś nawet nie podobna sobie wyobrazić człowieka, który by żył w zupełnym odcięciu się od wszystkich innych ludzi i nie korzystał z urządzeń wytworzonych przez ludzkość. Otóż ten ogół ludzi, zamieszkały razem na pewnej przestrzeni ziemi, a związany ze sobą stosunkami kulturalnymi, gospodarczymi, a także towarzyskiego współżycia, nazywamy społeczeństwem. Wśród tego ogółu dadzą się wyróżnić pewne koła związane ze sobą większą ilością wspólnych nici (jak wspólnością języka, religii, obyczajów), w przeciwieństwie do szerszego ogółu, u którego tych wspólnych cech będzie mniej. Jeżeli więc przez społeczeństwo w obszerniejszym słowa znaczeniu będziemy rozumieli ogół ludności cywilizowanego świata, to wyróżnić w nim możemy ciasniejsze grupy, jak społeczeństwo



europjskie w przeciwstawieniu np. do społeczeństwa amerykańskiego, lub chrześcijańskie w stosunku do niechrześcijańskiego, a idąc jeszcze dalej społeczeństwo polskie, francuskie, angielskie (gdzie pojęcie społeczeństwa będzie się pokrywało z pojęciem narodu), lub społeczeństwo miejskie jako przeciwstawienie wiejskiego itd.

Społeczeństwo znajduje się w stanie stałego rozwoju, wiodącego od form życia najprostszych, mało odbiegających od współżycia zwierząt, aż do form cywilizacyjnie wysoko rozwiniętych. Cechą rozwoju społeczeństwa jest różnicowanie się zajęć ludzkich, specjalizowanie się ich przez coraz dalej idący podział pracy, umożliwiające wydoskonalanie pracy jednostek, w zamian za co korzystają one coraz bardziej z pracy innych jednostek. Dziś np. trudno przypuścić, by ktoś wyrabiał dla siebie wszystkie potrzebne sobie do życia rzeczy, a nawet, by ogarniał jakąś całość produkcji czy całość pracy umysłowej w zakresie pewnej gałęzi wiedzy; przeciwnie będzie się on specjalizował w jakiejś części danego działu wytwórczości czy wiedzy, oraz będzie korzystał z usług całego szeregu innych ludzi oddanych pokrewnej czy odmiennej dziedzinie pracy. Obok tego różnicowania się społeczeństwa na coraz nowe zawody, zajęcia, na coraz bardziej samodzielnie rozwijające się grupy społeczne, występuje równocześnie przejaw skupiania się (integracji) społeczeństwa w coraz wyższe, coraz bardziej spójne całości. Widzieliśmy, że np. rodziny patriarchalne skupiały się w rody, te w plemiona, plemiona w ludy. Pojedynczy pracownicy gospodarczy łączą się w cechy czy związki zawodowe, te łączą się ze związkami pokrewnych zawodów w jakieś izby rzemieślnicze lub przemysłowe w jednej prowincji, a te znow w związki państwowe czy nawet w zrzeszenia międzynarodowe.

Postęp cywilizacji, odkryć, wynalazków itp. z jednej strony, a wzrost gęstości zaludnienia z drugiej, oto główne czynniki oddziaływające na coraz silniejszy rozwój społeczeństwa. Im wyższy stopień rozwoju społeczeństwa, im więcej wspólnych węzłów między pewnym ogółem ludzkim i im większe uświadomienie sobie przez ten ogół dorobku wspólnej pracy i wspólnej kultury, tym silniejszy staje się związek tego ogółu, czyli wyższy stopień jego uspołecznienia.

Rozwój społeczeństwa odbywa się w sposób ciągły, to znaczy, że każda epoka — bez względu na czas jej trwania — przygotowuje warunki rozwojowe epoki następnej (np. wielka rewolucja francu-

ska została wywołana spaczeniem absolutyzmu w dobie państwa policyjnego, upadek kultury starożytnej i państwa rzymskiego na zachodzie był wynikiem rozkładu imperium rzymskiego, dokonującego się przez kilka poprzednich wieków). Rozwój więc społeczeństwa idzie drogą tzw. ewolucji.

Spółeczeństwo nie ma, jak widzimy z tych uwag, jakichś ściśle oznaczonych granic geograficznych, nie ma przepisanych formalności, które byłyby potrzebne dla wstąpienia jednostki do tego ogółu, nie ma ono także prawnie określonej i zorganizowanej władzy, która byłaby upoważniona do przemawiania w imieniu tej zbiorowości czy do wydawania jej nakazów i zakazów, a wreszcie nie ma nawet jakiejś zorganizowanej zbiorowej woli i czynników, powołanych do jej reprezentowania. Poniekąd tylko wytwarzają i przedstawiają na zewnątrz wolę zbiorową pewnych części społeczeństwa rozmaite zgrupowania ludzkie, jak związki zawodowe, gospodarcze, instytucje naukowe, towarzystwa dobroczynne, sportowe itd. W wyższej jeszcze mierze czyni to prasa, wyrażająca opinię publiczną szerszych kół społeczeństwa. Wszelkie więc te związki, instytucje, organa prasowe itp. uważamy w pewnej mierze za organa społeczeństwa. Rolę takich organów społecznych w wyższym jeszcze stopniu spełniają poszczególne państwa, których zadaniem jest również organizowanie części społeczeństwa, ułatwianie im egzystencji i rozwoju, oraz reprezentowanie ich zbiorowej woli.

---

Historia uczy nas, że niemal od najdawniejszych czasów wszystkie ludy na pewnym stopniu cywilizacji żyły i żyją w organizacji państwowej. Prawie każda część ziemi, zamieszкана przez ludzi, należy dziś do jakiegoś państwa, a tak samo prawie każdy człowiek podlega władzy któregoś z państw. Mówiąc o państwie, rozumiemy przez to bądź pewien obszar ziemi, czyli tak zwane terytorium, bądź pewne zbiorowisko ludzi, bądź też władzę, która wydaje nakazy i zakazy i może dla nich wymusić posłuszeństwo. Te trzy czynniki, dwa fizyczne: ziemia i ludzie, oraz czynnik polityczny: władza, składają się razem na pojęcie państwa. Gdzie brak połączenia się tych trzech czynników w sposób trwały, nie ma państwa. Obszar ziemi, stanowiący państwo, musi być ściśle oznaczony, to jest zamknięty pewnymi, określonymi granicami. Na

ziemi tej musi mieszkać stale znaczniejsza ilość ludzi, stanowiących pewien uporządkowany związek. Ludzie ci mianowicie muszą podlegać wspólnej najwyższej władzy, która to władza 1) ma możność rozciągać się na wszelkie kierunki zbiorowego życia ludzi, 2) nie jest zawisła od żadnej innej władzy wyższej, a 3) rozporządza środkami przymusowymi dla zapewnienia sobie posłuszeństwa. Władzę, która posiada te cechy, nazywamy władzą suwerenną i tylko taka władza jest znamieniem państwa.

Z tego wynika, że państwo jest to trwałe, zorganizowane połączenie większej ilości ludzi, osiadłych stale na ściśle oznaczonym obszarze ziemi, pod wspólną władzą suwerenną.

Nie jest więc państwem pustynia, zupełnie nie zamieszкана, choćby się na niej zjawił jakiś człowiek i ogłosił się jej władcą. Nie jest też państwem lud koczowniczy (nomadny), chociaż ma na czele uznawaną przez siebie władzę. Nie jest wreszcie państwem kraj, zamieszkaný trwale przez liczną ludność, a mający i własny rząd i nawet osobny parlament, jeśli władza tego kraju podlega innej władzy, lub jeśli zakres władzy kraju określają postanowienia jakiejś zewnętrznej władzy. Nie są więc państwami nawet tzw. dominia angielskie, jak Australia, Unia Południowo-Afrykańska, Kanada, Nowa Zelandia, mimo własnych ministerstw, parlamentów, wojsk i praw, gdyż podlegają (zresztą w drobnej mierze) władzy króla angielskiego i kontroli mianowanych przez niego wicekrólów czy gubernatorów.

Na istotę państwa nie wpływa ani wielkość terytorium państwowego, ani jakaś ściśle określona ilość mieszkańców. Istniały i istnieją państwa o bardzo małym obszarze i z ludnością mniej liczną od wielu gmin (np. państwka starożytnej Grecji czy włoskie w dobie odrodzenia, państwo papieskie, rzeczpospolita San Marino itp.). A jednak są one (względnie były) samodzielnymi państwami, bo mają własną najwyższą władzę, nie podlegającą żadnej innej, podczas gdy władza nawet największych gmin, jak Londyn, Paryż, Nowy York, u nas Warszawa itp., jest zawisła od władzy państwa, pozostaje pod nadzorem urzędów państwowych i opiera na przepisach państwowych swoje istnienie. W przeciwstawieniu więc do zakresu władzy państwowej, rozciągającego się na wszelkie dziedziny życia, zakres działania gminy, a tak samo powiatu czy województwa lub kraju, obejmuje tylko pewne działy, oznaczone przez władzę państwową.

Państwo może być zamieszkane przez ludność, należącą, niemal wyłącznie, do jednego tylko narodu (Francja, Włochy, Portugalia), bądź też do szeregu narodowości. W tym ostatnim wypadku może jeden naród przewyższać wszystkie inne ludy państwo zamieszkujące, tak co do ilości, jako też co do stopnia cywilizacji, wyrobienia politycznego, siły gospodarczej itd. (Polacy w Polsce, Rumuni w Rumunii, Anglosasi w Stanach Zjednoczonych Ameryki Pół.), bądź też żaden z narodów takiej przewagi w państwie nie posiada i nie nadaje swego piętna państwu (dawna Austria, dziś Szwajcaria, a poniekąd Jugosławia, Czechosłowacja).

Jeżeli ludność państwa należy tylko do jednego narodu, lub też jeden naród ma przewagę nad innymi i nadaje państwu swój charakter, przy czym najczęściej państwo bierze nazwę od nazwy narodu, mówimy wtedy o państwie *n a r o d o w y m*. Jeżeli zaś państwo ma ludność narodowo mieszaną, przy braku przewagi stanowczej jakiegoś jednego narodu, to mamy do czynienia z państwem *n a r o d o w o ś c i o w y m*.

Mimo istnienie państw narodowych, pojęcia narodu i państwa nie pokrywają się ze sobą, nawet w tych państwach. Przynależność bowiem do narodu jest czymś idealnym, opierającym się na dobrej woli jednostki, na wewnętrznym jej poczuciu wspólnoty z pewnym ogółem ludzi, mających swój język, swoją właściwą cywilizację, zwyczaje i obyczaje, tradycję dziejowej przeszłości, ukochanie ziemi ojczystej. Lecz naród nie ma żadnej władzy najwyższej, ani prawnej organizacji czy reprezentacji, nie ma też żadnych przepisów określających przystąpienie lub wystąpienie z narodu. Natomiast państwo ma nie tylko zorganizowaną władzę, ale i przynależność do niego opiera się na przepisach prawnych, które określają tak sposób uzyskania, jak i utraty tej przynależności.

W przeciwstawieniu do narodu i społeczeństwa (a także i rodziny) jest państwo zorganizowanym skupieniem ludzkim, istniejącym dla osiągnięcia pewnych trwałych celów. Tego rodzaju skupienie nazywa się *o s o b ą p r a w n ą*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Osoby prawne mogą być albo korporacjami, tj. zorganizowanym skupieniem ludzi pod pewną władzą dla pewnych trwałych celów, albo też fundacjami czy zakładami, tj. majątkiem istniejącym dla jakiegoś stałego celu (fundacja stypendyjna, szpital, muzeum itd.). Korporacjami ze skupień ludzkich są m. i. państwo, gminy wiejskie i miejskie, organizacje wyznaniowe oraz różnorodne stowarzyszenia. Charakter osobowości prawnej w odniesieniu do pań-

Niemal każde państwo (choćby narodowe) ma na swym terytorium pewną ilość ludzi należących do różnych narodowości, a tak samo zawsze pewna część narodu mieszka poza obrębem własnego państwa narodowego i podlega władzy obcego państwa.

To samo odnosi się do narodu i państwa polskiego. Po rozbiorach naród polski (z wyjątkiem krótkich okresów istnienia państwowych organizmów na częściach ziem polskich) nie miał własnego państwa, a więc i terytorium państwowego, a także nie posiadał swej najwyższej władzy, rozporządzającej prawnymi środkami dla wymuszenia posłuchu u członków narodu. Z chwilą uzyskania bytu państwowego jest naród polski w tym położeniu, że bardzo znaczna część Polaków pozostaje nadal poza granicami Polski (około 8 milionów). Na odwrót na terenie Państwa Polskiego zamieszkuje znaczniejsza ilość ludzi, należących do rozmaitych narodowości.

Naród polski ma w państwie nie tylko przewagę liczebną, ale przez stopień swej cywilizacji i przez tradycję państwową nadaje charakter całemu państwu.

Obecnie ma Polska terytorium państwowe o ściśle oznaczonych granicach, ma liczną ludność o znacznej przewadze elementu narodowego polskiego i ma własną najwyższą, niezawisłą od nikogo władzę państwową, rozporządzającą środkami przymusowymi. Jest zatem Polska państwem o cechach państwa narodowego.

---

W historycznym rozwoju wytworzyło sobie każde z państw charakterystyczne godła i barwy państwowe, stanowiące symbol zbiorowości państwowej. W Polsce reguluje te sprawy dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 13 grudnia 1927, o godłach i barwach państwowych, oraz o oznakach i pieczęciach, zmieniony częściowo dekretem z r. 1930 i ustawami z 14 marca 1933 i z 3 marca 1937. Przepisy te wprowadzają dwa godła państwowe, a to: 1) herb państwowy (przedstawiający Białego Orła, z głową zwróconą w lewo, z rozwiniętymi skrzydłami, z koroną, dzióbem i szponami złożonymi, na prostokątnej tarczy w czerwonym polu), oraz 2) chorągiew Rzeczypospolitej

---

stwa odgrywa większą rolę w stosunkach prywatno-prawnych, gdzie państwo występuje jako właściciel nieruchomości, lub zawiera umowy o kupno, najem itd., na równych prawach z jednostkami ludzkimi.

(czerwoną z Orłem państwowym we środku i z obramieniem dookoła). Jako barwy państwowe ustalono kolory biały i czerwony (w dwu poziomych, równoległych pasach, równej szerokości i długości, przy czym pas górny jest biały, a dolny czerwony o barwie cynobru). Zarazem unormowano w tych przepisach sprawę herbów województw i miast, tudzież sprawę oznak i pieczęci urzędowych dla władz i organów rządowych i samorządowych. Osobny dekret z 24 listopada 1937, o znakach wojska i marynarki wojennej, określa sztandar, flagi i szachownicę lotniczą (dla oznaczania samolotów i balonów) dla wojska, oraz banderę wojenną, znak dowódcy okrętu i proporzec dla marynarki wojennej.

### ROZDZIAŁ III

## TERYTORIUM POLSKI

Władza państwowa obejmuje wszystkich ludzi znajdujących się na podlegającym państwu obszarze ziemi. Ten obszar ziemi zamknięty jest ściśle określonymi granicami, tj. linią oddzielającą terytorium jednego państwa od państw sąsiednich (względnie od pełnego morza). Objęcie tego terytorium przez wskrzeszone Państwo Polskie nastąpiło w znacznej mierze w drodze faktycznej, tzn. w drodze zajęcia odnośnych przestrzeni ziemi przez organa czy siły polskie. W szczególności b. Królestwo Kongresowe było wprawdzie już w dobie wojny przedmiotem szeregu aktów ze strony państw środkowo-europejskich, państw koalicji, oraz Rosji, wszakże bez oznaczenia granic; toteż objęcie tego kraju przez władzę polską nastąpiło przez rozbrojenie i usunięcie sił okupacyjnych. Tworzące się w listopadzie 1918 r. władze polskie opanowały b. Królestwo Kongresowe bez 4 północnych powiatów Suwalszczyzny, które przypadły Litwie, a natomiast spoza Kongresówki objęły obwód białostocki (powiaty Białystok, Bielsk i Sokółka).

Z tym stanem rzeczy liczył się traktat wersalski z 28 czerwca 1919 r., tj. pierwszy akt międzynarodowy określający granice Polski, który, oznaczając prowizoryczne granice Polski na wschodzie, przeprowadził je korytem Bugu, a następnie na zachód od Brześcia n. B. i Grodna, pozostawiając okręg białostocki przy Polsce, a północną Suwalszczyznę przy Litwie. Natomiast uregulował traktat wersalski stanowczo granice Polski w stosunku do Niemiec, a to w odniesieniu do 4 prowincyj pruskich, leżących na ziemiach

polskich. Jedną z tych prowincyj, tj. poznańską, wcielił ten traktat niemal w całości do Polski, odcinając z niej jedynie części najbardziej wysunięte na zachód, jak okręg Piła czy części powiatów międzyrzeckiego, babimojskiego, wschowskiego itd. Z prowincji Śląsk przyznał traktat Polsce od razu jedynie skrawki powiatów namysłowskiego i sycowskiego ze Śląska Wrocławskiego, a natomiast przeznaczył Śląsk Opolski do wypowiedzenia się ludności, tj. do plebiscytu. Co do Prus Zachodnich (Królewskich), to obcięto z nich na rzecz Niemiec skrawek zachodni, następnie wydzielono na wschodzie m. Gdańsk z okolicą, o powierzchni 1952 km<sup>2</sup>, tworząc Wolne Miasto Gdańsk, wreszcie okręg kwidzyński (powiaty kwidzyński, sztumski, suski, malborski) przeznaczono do plebiscytu. Resztę Prus Zachodnich przyznał traktat Polsce. Z Prus Wschodnich (Książęcych) otrzymała Polska jedynie skrawek działdowski, zaś Mazury Pruskie i Warmię (Olsztyńskie) poddano plebiscytowi. Plebiscyt ten w Kwidzyńskim i Prusiech Wschodnich odbył się w lipcu 1920 (w czasie wojny bolszewickiej) i wypadł na niekorzyść Polski, która otrzymała jedynie z całego tego obszaru 5 gmin wzdłuż prawego brzegu Wisły. Plebiscyt na Śląsku Opolskim z r. 1921 przyniósł Polsce znaczną część tego Śląska, tj. powiaty katowicki, pszczyński, m. Chorzów (czyli dawniejszą Królewską Hutę) i części powiatów Rybnik, Tarnogóra, Lubliniec, oraz skrawki bytomskiego, zabrzańskiego, gliwickiego i raciborskiego.

Małopolska (b. Galicja) objęta została traktatem w St. Germain z 10 września 1919, który jednak odbierając ten kraj Austrii przyznawał go nie Polsce, lecz mocarstwu koalicyjnym. Objęcie tego kraju przez Polskę rozstrzygnęło o jego przynależności. Granice Polski w stosunku do Czechosłowacji uregulowane zostały, po zaniechaniu postanowionego pierwotnie plebiscytu, rozstrzygnięciem mocarstw koalicyjnych w Spa z 28 lipca 1920 r., przez przyznanie Polsce, wbrew stosunkom etnograficznym, jedynie cząstki Śląska Cieszyńskiego, skrawków Spiszu i Orawy, oraz przez utrzymanie zresztą dawnej granicy galicyjsko-węgierskiej. Granica między Polską a Rumunią pokrywa się również z dawną granicą między b. Galicją a Węgrami i Bukowiną. Granicę z Łotwą uregulowano konwencją wojskową w r. 1920, z tym, że granica ta idzie przeważnie Dźwiną, lecz pozostawia Dźwińsk z okręgiem Łotwie.

Oznaczenie granicy Polski z Rosją nastąpiło, w wyniku wojny z r. 1920, pokojem ryskim z 18 marca 1921 r. W pokoju tym zrzekła się Rosja praw do Ziemi Wileńskiej, odstąpiła Polsce

Nowogródzkie, Polesie, znaczną część Wołynia, a na południu przyjęła granicę Zbrucza.

Ziemię Wileńską oddały cofające się w r. 1920 wojska rosyjskie Litwie, co wywołało odruch miejscowej ludności. W r. 1921 opanował Wileńszczyznę na czele wojsk, złożonych z ludności tego kraju, generał Żeligowski i zorganizował tam zarząd, pod nazwą Tymczasowej Komisji Rządzącej. Ta komisja, chcąc przeprowadzić wypowiedzenie się ludności co do przyszłych losów kraju, zarządziła wybory na demokratycznych podstawach do tzw. Zgromadzenia Orzekającego (Sejmu Wileńskiego), które w r. 1922 uznało Wileńszczyznę za część składową Polski, co Sejm Ustawodawczy w Warszawie, uchwałą z 24 marca 1922 r., przyjął do wiadomości i wcielił Ziemię Wileńską w obręb Polski.

Ostateczne ustalenie granic Polski, w stosunku do Litwy i Rosji, nastąpiło rozstrzygnięciem Rady Ambasadorów głównych mocarstw koalicyjnych z 15 marca 1923, którym zatwierdzono tak uchwałę Zgromadzenia Orzekającego co do Wileńszczyzny, jako też postanowienia traktatu ryskiego, a wreszcie dokonano rozgraniczenia między Polskę a Litwę dzielącego je czasowo pasa neutralnego.

W ten sposób oznaczona jest linia graniczna Polski dookoła całego jej terytorium, ogólnej długości 5.536 km. W myśl dekretu z 23 grudnia 1927 o granicach państwa, zmienionego późniejszymi dekretami i ustawą z r. 1936 (z tym, że jednolity tekst, z uwzględnieniem tych zmian, został ustalony obwieszczeniem ministra spraw wewnętrznych z 22 stycznia 1937), a uzupełnionego rozporządzeniem ministerialnym z 22 stycznia 1937, pogranicze państwa dzieli się na trzy odrębne części. I tak od linii granicznej (względnie od brzegu wód terytorialnych), na szerokości najwyżej 15 metrów, rozciąga się pas drogi granicznej, który w zasadzie powinien być zupełnie wolny od zabudowań i użytkowania, dla umożliwienia strażom granicznym kontroli wszelkiego ruchu, i ma stanowić dla nich drogę obchodową. Przekraczanie tego pasa (i w ogóle linii granicznej) może następować tylko w miejscach oznaczonych przez władze i na podstawie przepisanych dokumentów. Właściciele gruntów, leżących w tym pasie, muszą na żądanie władz odstąpić te grunty na rzecz państwa, za odszkodowaniem. Następnie rozciąga się strefa nadgraniczna, o szerokości 2 kilometrów (wyjątkowo wskutek właściwości terenowych może być rozszerzoną, najwyżej do 6 km, lub zwężoną poniżej 2 km). Szerokość strefy nadgranicznej na granicy mor-



skiej oblicza się na lądzie od brzegu wód terytorialnych, względnie wód wewnętrznych Zatoki Puckiej. W tej strefie istnieją pewne ograniczenia natury osobistej i rzeczowej. I tak mogą tu być wprowadzone pewne ograniczenia ruchu, oraz zakazy pobytu osób stale tam nie zamieszkałych bez specjalnych zezwoleń władz administracyjnych (a nawet można zabronić czasowo lub na stałe pewnym osobom mieszkania w tej strefie, ze względów bezpieczeństwa czy ochrony granic). Dalej może tu być przeprowadzona rejestracja zwierząt, mogą być wydane specjalne przepisy co do ruchu nocnego, meldunków, dowodów tożsamości, posiadania broni i materiałów wybuchowych czy palnych. Zarazem mogą władze w strefie nadgranicznej zabronić wznoszenia, burzenia czy przebudowywania budowli lądowych, oraz wodnych (nad wodami granicznymi). Rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych mogą określać w tej strefie sposób korzystania z dróg, sprawę posiadania i używania aparatów fotograficznych czy urządzeń umożliwiających porozumiewanie się na odległość, oraz sprawę polowania i rybołówstwa (zwłaszcza w wodach granicznych). Władze administracyjne mogą zarządzić w strefie nadgranicznej nawet całkowite wycięcie lasów (ale najwyżej do 1 km od linii granicznej) i zabronić ponownego zalesienia tej przestrzeni, tudzież wywłaszczać na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości potrzebne dla celów ochrony granicy. Wreszcie biegnie dookoła państwa pas graniczny, który obejmuje całe powiaty nadgraniczne; o ile jednak nie obejmowałyby one przestrzeni 30 km, to pas ten rozciąga się i na części powiatów sąsiednich. Minister spraw wewnętrznych może jednak rozszerzyć obszar pasa granicznego na wszystkie lub niektóre powiaty, przyległe do powiatów granicznych. W pasie granicznym mogą władze zabronić pobytu osobom ukaranym za działalność przeciwpaństwową, za przestępstwa przeciw bezpieczeństwu państwa, za przemytnictwo czy za uszkodzanie znaków granicznych. Minister spraw wewnętrznych może w tym pasie wprowadzić zakaz nabywania czy dzierżawienia przez obywateli polskich, względnie przez polskie osoby prawne (np. spółki) nieruchomości, tudzież prowadzenia handlu i przemysłu, bez uprzedniego zezwolenia wojewody. Wojewodowie mogą tu zabronić zatrudniania poszczególnych osób w zakładach handlowych i przemysłowych, oraz w instytucjach użyteczności publicznej, a nadto zawiesić lub zabronić działalności każdego stowarzyszenia, związku czy spółdzielni, o ile to jest wskazane ze względów bezpieczeństwa publicznego, lub ochrony granic. Znacznie dalej naturalnie idą te ograniczenia w stosunku do cudzoziem-

ców (tak dla osób fizycznych, tj. ludzi, jak i dla osób prawnych, w których w skład zarządu wchodzi cudzoziemcy, lub których bodaj część udziałów należy do cudzoziemców). Ograniczenia te wykluczają niemal nabywanie, dzierżawienie lub użytkowanie nieruchomości (gruntów, budynków), prowadzenie handlu, przemysłu i w ogóle przedsiębiorstw w pasie granicznym przez cudzoziemców, a nawet obciążanie na ich rzecz nieruchomości zobowiązaniami pieniężnymi. Do nieruchomości położonych na obszarze pasa granicznego (a tym bardziej strefy nadgranicznej) nie mają zastosowania przepisy ustawy z 24 marca 1920 (ze zmianą z r. 1933) o nabywaniu nieruchomości w Państwie Polskiem przez cudzoziemców. Wreszcie minister spraw wewnętrznych może w drodze rozporządzenia nałożyć na ludność, zamieszkałą w strefie nadgranicznej, obowiązek udzielania pomocy w ochronie granicy, oraz rozciągnąć na pewien czas ograniczenia, obowiązujące w strefie nadgranicznej, na niektóre obszary pasa granicznego.

#### ROZDZIAŁ IV

### LUDNOŚĆ PAŃSTWA

Ludność państwa, o ile chodzi o jej stosunek do władzy państwowej, dzieli się na dwie kategorie: na o b y w a t e l i i n a c u d z o z i e m c ó w. Obywatele, względnie poddani państwa, są to ludzie przynależni do państwa i podlegający jego władzy bez względu na to, czy bawią na terytorium państwa, czy poza jego granicami. Przepisy rozmaitych państw rozmaicie normują sposób nabycia i utraty obywatelstwa. Mogą zatem zajść i tego rodzaju wypadki, że ktoś może nabyć obywatelstwo jednego państwa, nie utraciwszy obywatelstwa innego państwa, do którego poprzednio należał. W ten sposób dana jednostka może być wyjątkowo obywatelem dwu (lub więcej) państw; są to tzw. m i e s z a n i p o d d a n i. Tego rodzaju wypadki w nowoczesnych państwach są dość rzadkie; z reguły bowiem postanawiają nowsze prawodawstwa, że nadanie nowego obywatelstwa następuje z równoczesnym zwolnieniem się jednostki z obywatelstwa w państwie, do którego ona dotąd należała, oraz że obywatelstwo państwowe traci się przez nabycie obywatelstwa w innym państwie. Jedynie tylko obywatele państwa związkowego są obywatelami i państwa związkowego jako całości i państwa w skład związku wchodzącego. Na odwrót może ktoś utracić obywa-

telstwo dotychczasowe, nie nabywając nowego obywatelstwa w innym państwie, czyli nie być niczym obywatelem (tzw. b e z p a Ń s t w o w c y). Zjawiska tego rodzaju, niemal nieznanne czasom poprzednim, występują dziś często, zwłaszcza w odniesieniu do b. obywateli Niemiec (po objęciu rządów przez narodowych socjalistów), a jeszcze bardziej byłej Austrii, po opanowaniu jej przez Rzeszę niemiecką<sup>1</sup>. (Ta sprawa, m. i., była przedmiotem obrad międzynarodowej konferencji w Evian, zwołanej w r. 1938 z inicjatywy prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej).

W przeważnej ilości państw nabywa się obywatelstwo przez urodzenie z rodziców, będących obywatelami tego państwa, oraz przez tzw. naturalizację, tj. przez przyjęcie obcego obywatela do związku państwowego. Naturalizacja następuje bądź to przez 1) zajęcie pewnych faktów, które powodują z chwilą samego zaistnienia zmianę obywatelstwa, jak np. wyjście cudzoziemki za mąż za obywatela danego państwa, nadanie urzędu publicznego cudzoziemcowi itd., bądź też 2) przez osobny akt władzy państwowej, nadający obcokrajowcowi prawa obywatelskie, na podstawie jego starań i po dopełnieniu przepisanych formalności.

Niekiedy traktaty międzynarodowe, zwłaszcza przy przejściu jakiegoś terytorium spod władzy jednego państwa do państwa innego, zastrzegają obywatelom tego terytorium możliwość wybrania sobie, w pewnym oznaczonym okresie czasu, jednego z dwu praw obywatelskich, tj. czy chcą zostać obywatelami dotychczasowego państwa, czy też tego, które nabywa to terytorium. Ten wybór musi być uwzględniony przez dane państwo.

To prawo wybrania sobie obywatelstwa nazywa się prawem o p c j i. Znalazło ono zwłaszcza szerokie zastosowanie po ostatniej wielkiej wojnie, np. w Alzacji, Szlezwigu, co do obywateli niemieckich w Gdańsku, mieszkańców Śląska Cieszyńskiego i Górnego, co do Polaków w Rosji, a Rosjan w Polsce, według postanowień traktatu pokojowego w Rydze z 18 marca 1921.

Sprawę nabycia i utraty obywatelstwa w Polsce określiły: ustawa z 20 stycznia 1920 o obywatelstwie Państwa Polskiego, uzupełniona ustawą z 31 marca 1938 o pozbawieniu obywatelstwa, oraz trzy trak-

<sup>1</sup> Niemcy po zajęciu Austrii znieśli z dniem 9 lipca 1938 obywatelstwo austriackie, bez równoczesnego nadania obywatelstwa niemieckiego. Mieszkańcom Austrii może (ale nie musi) być nadane obywatelstwo niemieckie i to jedynie za zgodą ministra spraw wewnętrznych co do każdej jednostki z osobna.

taty, a to dodatkowy traktat wersalski z 28 czerwca 1919, traktat w Saint Germain z 10 września 1919 i traktat ryski z 18 marca 1921. Przepisy te uzupełnia nadto szereg rozporządzeń ministerialnych i konwencyj (umów), zwłaszcza polsko-niemieckich. Z chwilą ogłoszenia tych norm obywatelstwo polskie uzyskiwały od razu wszystkie te osoby bez różnicy płci, wieku, narodowości i wyznania, które były stale osiadłe na terenie Państwa Polskiego w chwili wejścia w życie traktatu wersalskiego i ustawy z 20 stycznia 1920, dalej ci wszyscy, którzy urodzili się na ziemiach wchodzących w skład Państwa Polskiego, a nie posiadają jakiegoś innego obywatelstwa, wreszcie ci, którym to prawo zostało przyznane z mocy traktatów międzynarodowych. Co do tej ostatniej kategorii, to obywatele rosyjscy, austriaccy, niemieccy i węgierscy, urodzeni na terenie ziem należących obecnie do Polski, z rodziców również tam osiadłych, stali się także od razu obywatelami polskimi. Została im wszakże przyznana możliwość wykonania prawa o p c j i w imieniu własnym, żon i dzieci (niżej lat 18), tj. zrzeczenia się w ciągu pewnego czasu (pół roku na rzecz Austrii i Węgier, 1 rok na rzecz Rosji, 2 lata na rzecz Niemiec) obywatelstwa polskiego, a zatrzymania obywatelstwa swego państwa z tym, że obowiązani byli w tym wypadku przenieść się ze swym majątkiem ruchomym do tego państwa. Natomiast także Polacy, zostający poza terenem Państwa Polskiego, na przestrzeni ziem należących do dawnego terytorium państw rosyjskiego, austro-węgierskiego (a więc np. w Czechosłowacji itd.) czy niemieckiego, uzyskali również możliwość wykonania w przepisany okres czasu prawa opcji na rzecz Polski, przy zrzeczeniu się dotychczasowego obywatelstwa. Optujący jednak na rzecz Polski mieszkańcy Rosji czy Ukrainy Sowieckiej musieli udowodnić pochodzenie polskie (np. używaniem języka polskiego w życiu codziennym, lub pochodzeniem od bojowników powstań polskich itd.).

W ten sposób powstał pierwszy zastęp obywateli wskrzeszonego Państwa Polskiego. Na przyszłość zaś może nastąpić nabycie obywatelstwa polskiego przez: 1) urodzenie z rodziców mających obywatelstwo polskie, 2) przysposobienie (tj. przyjęcie obcego dziecka za swoje, czyli tzw. adoptowanie) dziecka (cudzoziemca) do lat 18 przez obywatela polskiego, 3) przez zamążpójście cudzoziemki za obywatela polskiego, 4) przez przyjęcie urzędu publicznego lub wstąpienie do wojska w Państwie Polskim i 5) przez nadanie obywatelstwa ze strony władzy na prośbę cudzoziemca, przy czym z reguły wymaga się dziesięcioletniego stałego pobytu w Polsce, nieposzła-

kowanego trybu życia, znajomości języka polskiego i posiadania środków utrzymania. Utrata obywatelstwa polskiego następuje: 1) przez przyjęcie obcego obywatelstwa lub wyjście Polki za mąż za obcego poddanego; jednak obywatelka polska, która przez zamążpójście za cudzoziemca utraciła obywatelstwo polskie, odzyskuje je na powrót, na swe żądanie, po ustaniu tego małżeństwa i osiedleniu się w Polsce; 2) przez wstąpienie do obcej służby wojskowej lub przyjęcie urzędu publicznego w innym państwie bez zgody polskiego rządu; 3) w razie uchylenia się od służby wojskowej przez przebywanie poza granicami państwa, według przepisów ustawy z 9 kwietnia 1938 o powszechnym obowiązku wojskowym. Nadto 4) w myśl ustawy z 31 marca 1938, o pozbawieniu obywatelstwa, obywatel polski, przebywający za granicą, może być pozbawiony obywatelstwa, jeżeli: a) działał za granicą na szkodę państwa; b) przebywając za granicą co najmniej przez pięć lat po powstaniu Państwa Polskiego utracił łączność z państwowością polską, oraz c) przebywając za granicą, nie powrócił do Polski w oznaczonym terminie na wezwanie urzędu zagranicznego Państwa Polskiego<sup>1</sup>. Orzeczenie o utracie obywatelstwa, w wypadkach pod 4) określonych, wydaje minister spraw wewnętrznych na wniosek ministra spraw zagranicznych. Przeciw takiemu orzeczeniu przysługuje prawo skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Orzeczenie, wydane na podstawie ustawy z 1938 w stosunku do obywatela polskiego, rozciąga się na jego żonę i dzieci do 18 lat; mogą one jednak być wyłączone od pozbawienia obywatelstwa, o ile nie pozostawały we wspólności małżeńskiej czy rodzinnej z mężem, względnie z ojcem. Ponadto można oddzielnie pozbawić obywatelstwa samą tylko żonę obywatela polskiego, o ile zerwała wspólność małżeńską, a zachodzą co do niej okoliczności, określone pod 4).

Dawna konstytucja z r. 1921 zawierała zastrzeżenie, że obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego państwa. Nowa konstytucja nie wprowadza jednak w tej mierze żadnych postanowień.

---

Cudzoziemcy są z reguły poddanymi jakiegoś innego państwa. Podlegają oni władzy obcego państwa, jak długo bawią na jego te-

<sup>1</sup> Przebywanie osób, pozbawionych obywatelstwa w myśl ustawy z 1938, na obszarze Polski podlega karze więzienia do lat 5, względnie i grzywny (kary pieniężnej).

rytorium; mogą jednak być wydalenii kaźdocześnie z terytorium tego państwa.

Obywatele mają swój stosunek do państwa określony ściśle w konstytucji i ustawach państwa. Prawa cudzoziemców są bądź uregulowane międzynarodowymi traktatami, bądź polegają na tzw. w z a j e m n o ś c i, tzn. że cudzoziemcy korzystają z takich praw, jakie ich państwo przyznaje obywatelom tego państwa, na którego terytorium przebywają. Stąd płynie tzw. prawo r e t o r s j i, tzn. prawo do środków odwetowych, stosowanych przez jakieś państwo w stosunku do obywateli obcego państwa, które krzywdzi obywatele danego państwa, lub w ogóle narusza jego interesy wbrew zasadom międzynarodowym. Cudzoziemcy mają obowiązek stosować się do norm prawnych obowiązujących w tym obcym państwie, w którym przebywają, nie naruszać jego porządku prawnego, oraz opłacać ogólnie obowiązujące podatki. Nie można natomiast pociągać cudzoziemców do służby wojskowej.

Pod względem traktowania obywateli i cudzoziemców zaszły w biegu wieków znaczne różnice. Dawniej można było skazać własnego poddanego na banicję, tj. wydalić go z kraju. Dziś jest zasadniczo wykluczone (z wyjątkiem Niemiec) wydalenie obywateli z własnego terytorium. Dawniej cudzoziemcy byli narażeni w obcym państwie na rozmaite niebezpieczeństwa, a przynajmniej uciążliwości. Dziś czuwa nad nimi ich państwo przez swe poselstwa i konsulaty; zresztą nowożytnie państwo zapewnia im również i opiekę prawną i dobrodziejstwo prawa prywatnego niemal na równi z własnymi obywatelami (z wyjątkiem wypadków retorsji), a żąda tylko od nich poszanowania ustaw i niedziałania na szkodę państwa. Dzisiejsze państwa — z wyjątkiem państw totalnych — zapewniają daleko idące prawa swoim obywatelom, ale zarazem żądają od nich, by spełniali ciężące na nich obowiązki, bez względu na to czy bawią w granicach państwa czy na obczyźnie. Państwo więc karze swego obywatela nie tylko za przestępstwa popełnione w kraju, ale i za te, które popełnił za granicą; natomiast nie wydaje go nigdy do ukarania obcemu państwu. Cudzoziemca karze państwo z reguły jedynie za te złe czyny, których dopuścił się na terytorium państwa. Za czyny gdzie indziej popełnione wydaje państwo cudzoziemca do ukarania bądź temu państwu, którego on jest obywatelem, bądź też temu, na którego terytorium przestępstwo zostało spełnione.

Pod względem wzajemnego wydawania sobie przestępców, czyli tzw. e k s t r a d y c j i, zawierają ze sobą nowożytnie państwa spe-

cialne umowy, obejmujące też postanowienia co do wzajemnej pomocy w zakresie zbierania dowodów winy, tropienia zbrodniarzy i przesłuchiwania świadków. Szereg tego rodzaju umów zawarła też i Polska z innymi państwami. W tych traktatach, regulujących sprawy wydawania sobie wzajemnie ściganych przez sądy obywateli obcego państwa, bywa często czynione zastrzeżenie, że państwo nie wydaje do ukarania drugiemu państwu jego obywateli, którzy są ścigani za przestępstwa polityczne (tj. za walkę przeciw jakiemuś kierunkowi rządów). Nawet i bez osobnych zastrzeżeń nowoczesne państwa udzielają schronienia na swym terytorium cudzoziemcom przesładowanym we własnym państwie za przekonania polityczne, odmienne od poglądów rządzącego tam obozu politycznego. To niewydawanie cudzoziemców, będących jedynie przestępcami politycznymi i udzielanie im gościny w swym państwie, nazywa się prawem a z y l u (bliżej określonym w prawie międzynarodowym). Natomiast osobne konwencje międzynarodowe zapewniają współdziałanie państw w zwalczaniu zbrodni politycznych, popełnianych przez stosowanie aktów terrorystycznych (np. morderstw politycznych).

Szczegółowe postanowienia co do traktowania cudzoziemców w Polsce wprowadza dekret z 13 sierpnia 1926. Określa on warunki wjazdu i osiedlania się cudzoziemców, przy czym rozróżnia się dwa rodzaje przyjazdów, a to n a p o b y t c z a s o w y i n a p o b y t s t a ł y (osiedlenie się). Zezwoleń na wjazd cudzoziemców do Polski, na przejazd przez terytorium polskie, oraz na pobyt czasowy, udzielają konsulaty polskie, zezwolenie zaś na stały pobyt należy do zakresu działania wojewody tego województwa, na którego terenie cudzoziemiec chce się osiedlić. Zezwolenia można odmówić, jeżeli pobyt obcej jednostki na terenie Państwa Polskiego zagraża interesom publicznym. Daleko idące ułatwienia wprowadzono dla cudzoziemców, chcących odwiedzić Polskę zbiorowo, w celach turystycznych, sportowych, gospodarczych czy kulturalno-oświatowych. Ponadto określił ten dekret przepisy, odnoszące się do utrzymania ewidencji bawiących w Polsce obcych obywateli, a w szczególności wprowadził obowiązek ich meldowania się, oraz rejestrowania się u władz administracyjnych. Nadto każdy cudzoziemiec obowiązany jest posiadać dowód osobisty, stwierdzający jego przynależność państwową. Jeżeli cudzoziemiec nie stosuje się do obowiązujących przepisów, lub jeżeli jego pobyt jest uciążliwy dla Państwa Polskiego

(np. ze względu na bezpieczeństwo państwa, lub na porządek publiczny), to może nastąpić wydalenie cudzoziemca z terenu państwa. Rada Ministrów może wprowadzić czasowe ograniczenia wjazdu czy pobytu dla cudzoziemców, ze względów politycznych, gospodarczych czy zdrowotnych w całym Państwie, lub na niektórych jego obszarach. I tak m. i. rozporządzenie Rady Ministrów z 7 września 1937 wprowadziło ograniczenia pobytu cudzoziemców na obszarach objętych ćwiczeniami wojskowymi. Dekret z 4 czerwca 1927 ( w brzmieniu ustalonym w obwieszczeniu ministra opieki społecznej z 19 marca 1937, uwzględniającym późniejsze zmiany, zwłaszcza wprowadzone przez ustawę z 23 stycznia 1937), o ochronie rynku pracy, umożliwia nadto ograniczenie wjazdu czy pobytu cudzoziemców ze względu na stosunki panujące na rynku pracy, a w szczególności celem zapobiegania bezrobociu w kraju. Dekret ten odnosi się do cudzoziemców, poszukujących pracy w przedsiębiorstwach polskich i wprowadza wymóg uzyskania zezwolenia władzy na zatrudnienie obcych pracowników. Zezwoleń tych udziela się z reguły na okres nie dłuższy niż jednego roku. Ustawy polskie ( a zwłaszcza ustawa z 24 marca 1920, w brzmieniu ustalonym w r. 1933) wprowadzają również pewne utrudnienia dla obcych poddanych co do nabywania w Polsce nieruchomości. I tak nie mogą oni nabywać gruntów, parcelowanych w wykonaniu przepisów o reformie rolnej, na nabycie zaś nieruchomości w ogóle muszą uzyskać zezwolenie ministerialne. Przepis ten nie odnosi się jednak do nabywania nieruchomości w drodze prawa dziedziczenia ( z wyjątkiem obszarów przygranicznych, gdzie nawet i w drodze spadku nie mogą z reguły cudzoziemcy nabywać posiadłości nieruchomości). W myśl rozporządzenia Rady Ministrów z 20 grudnia 1928 zagraniczne spółki (handlowe, bankowe, ubezpieczeniowe) mogą działać na terenie Państwa Polskiego również tylko na mocy ministerialnego zezwolenia.

Stosowanie odwetu (retorsji), w odniesieniu do obcego państwa i jego obywateli, przewiduje dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 stycznia 1936, o ochronie interesów Państwa Polskiego i jego obywateli w stosunkach międzynarodowych. W szczególności upoważnia ten dekret władze państwowe do stosowania zarządzeń ochronnych ( a więc i odwetowych), określanych rozporządzeniami Rady Ministrów w wypadkach, gdy obce państwo traktuje obywateli polskich gorzej niż obywateli innych państw, jeżeli ogranicza Państwo Polskie lub jego obywateli w rozporządzaniu swym ma-



jątkiem, jeżeli nie zapewnia obywatelom polskim u siebie powszechnie udzielanej ochrony prawnej, lub w ogóle naraża przez swe przepisy na uszczerbek interesy materialne Polski lub polskich obywateli.

Jednostka mieszkająca na terenie państwa musi być tak określona, by odróżniała się od innych jednostek. Do tego wyróżnienia jednostek w życiu społecznym służą nazwiska. W czasach dzisiejszych nazwisko człowieka składa się z nazwiska rodowego i z imienia. W czasach pierwotnych, na najniższych szczeblach cywilizacyjnych (w hordzie), brakło z reguły oznaczenia poszczególnych jednostek, a tylko skupienie jako całość miało najczęściej jakąś nazwę zbiorową. Z postępem kultury i budzeniem się pragnienia jednostki wyodrębnienia się z gromady, zaczęły jednostki przybierać odrębne nazwy. Wytwarzają się więc imiona, odróżniające członka skupienia od innych. Powstawanie natomiast nazwisk rodowych jest cechą czasów późniejszych, wyżej kulturalnych. Długo czas odróżnia się dwie osoby o tym samym imieniu bądź przez podanie miejsca zamieszkania (np. Jan z Tarnowa itd.), bądź też przez dodanie oznaczenia, urobionego z imienia ojca (np. Jan syn Józefa, a potem Jan Józefowicz — jak u Rosjan). Ale długo brakowało nazwisk rodowych, tak że np. w Turcji dopiero obecnie wprowadza się przymus nazwisk. W Europie ustalają się nazwiska — jeśli wyłączymy starożytny Rzym — z końcem średniowiecza, względnie w zaraniu czasów nowożytnych. Z chwilą ustalenia się nazwisk, musi państwo pilnie przestrzegać, by każdy używał przysługującego mu nazwiska. Toteż nowoczesne państwa wydają przepisy, ustalające sposób nabywania nazwisk, wprowadzające surowe kary za używanie fałszywego nazwiska, oraz określające warunki, wymagane dla zmiany nazwiska. To samo widzimy i w Polsce. Przepisy obowiązujące na terenie Państwa Polskiego wymagają też, by każdy posługiwał się przysługującym mu nazwiskiem i imieniem, oraz zastrzegają, że zmiana nazwiska rodowego może nastąpić tylko za zgodą władz administracyjnych. Sprawę zmiany nazwisk uregulowała w Polsce ustawa z 24 października 1919, zaś specjalna ustawa z 22 marca 1929 ułatwiła zmianę nazwisk hańbiących, ośmieszających lub nieliczących z godnością człowieka (lecz tylko do r. 1940). Zmiana nazwiska może nastąpić tylko na prośbę interesowanej osoby, z tym, że władze (województwa) odmówią zgody na zmianę nazwisk, jeśli proszący chce przybrać nazwisko historyczne, lub nazwisko służące

osobom zasłużonym w literaturze, sztuce, polityce i wojskowości w Polsce czy w innych krajach, oraz wtedy gdy zmiana nazwiska ma ułatwić ukrycie tożsamości, lub popełnianie przestępstw. Nazwisko rodowe otrzymują dzieci ślubne po ojcu, nieprawe po matce, a żona otrzymuje nazwisko męża.

Administracja państwowa musi dokładnie zdawać sobie sprawę ze stosunków ludnościowych w państwie, a w tym celu prowadzi ona ewidencję ludności. W szczególności władze państwowe regulują sposób prowadzenia aktów urzędowych, dotyczących urodzeń, ślubów, zgonów (tzw. aktów stanu cywilnego czy ksiąg metrykalnych), zestawiają dane, dotyczące porównania ilości urodzeń i zgonów, by ustalić przyrost czy ubytek ludności, badają zmiany miejsca zamieszkania, zatrudnienie ludności, zestawiają w ściśle oznaczonych okresach czasu (z reguły co lat dziesięć) dokładne daty, odnoszące się do ludności, przez przeprowadzanie powszechnych spisów ludności. Równocześnie nakazują państwa, by ich mieszkańcy zawiadamiali organa publiczne o każdej zmianie stałego miejsca pobytu. Przepisy w tych dziedzinach istnieją też i w Państwie Polskim. Sprawa aktów stanu cywilnego czy ksiąg metrykalnych, do których zapisuje się tego rodzaju zdarzenia, jak urodzenie czy chrzest, ślub, śmierć, nie jest dotąd ujednostajniona w Polsce, co ma jednak nastąpić wkrótce (przez wprowadzenie jednolitych urzędów stanu cywilnego). Na razie prowadzą te akta bądź organa wyznaniowe (np. proboszczowie), bądź osobne organa świeckie (np. urzędy gminne), zależnie od dzielnicy państwa. Statystykę ruchu urodzeń, zgonów i małżeństw normuje dekret z 1 lutego 1927 (z uzupełniającymi go rozporządzeniami), który nakazuje organom, prowadzącym akta stanu cywilnego czy metryki, podawać co kwartał starostwom, względnie zarządom większych miast, szczegółowe sprawozdania o ruchu ludności. Przeprowadza się też w Polsce co lat dziesięć powszechne spisy ludności, dające obraz nie tylko stanu ludności, ale i zajęć, warunków mieszkaniowych itp. Dekret z 16 marca 1928 (zmieniony częściowo ustawą z r. 1932) wprowadził przepisy, dotyczące obowiązku meldowania się w razie przybycia lub wyjazdu z jakiejś miejscowości, oraz możliwości żądania ze strony władz od poszczególnych jednostek wylegitymowania się (stwierdzenia tożsamości osoby), przy pomocy dokumentów wydawanych przez władze publiczne (jak dowody osobiste, paszporty, przepustki). Dekret ten nałożył też na

gminy obowiązek prowadzenia na swoim obszarze ewidencji i kontroli ruchu ludności, pod nadzorem władz administracji państwowej. Sprawę dowodów osobistych, sposobu ich wystawiania i wyglądu, uregulowało rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z 29 listopada 1928.

Opuszczenie obszaru Państwa Polskiego przez obywateli polskich i powrót ich do Polski może z reguły nastąpić jedynie na podstawie dokumentów, zwanych paszportami. Sprawę paszportów normuje ustawa z 14 lipca 1936. Odróżnia ona 4 rodzaje paszportów, a to paszporty zwyczajne, służbowe, dyplomatyczne i zbiorowe, oraz określa warunki uzyskiwania paszportów i władze powołane do ich wystawiania.

## ROZDZIAŁ V

### FORMA USTROJU PAŃSTWOWEGO

Każde państwo ma swoją organizację, czyli ustrój. Jest to określenie, w drodze przepisów prawnych, komu i w jakim zakresie zlecone jest wykonywanie władzy państwowej, jakie są organa tej władzy i sposób ich powoływania, względnie usuwania, tudzież wzajemny stosunek organów państwowych do siebie i do ogółu ludności państwa. Każde niemal państwo ma odrębny ustrój, odpowiadający jego stopniowi kultury, miejscowym potrzebom, warunkom gospodarczym i społecznym, oraz historycznemu rozwojowi państwa.

A jednak, mimo tylu odmian, dadzą się ująć organizacje państwowe w pewną niewielką ilość form zasadniczych, czyli typów. Podstawą podziału państw jest okoliczność, kto w państwie dzierży pełnię władzy państwowej, czyli kto jest suwerenem.

W dawniejszych czasach przyjęty był powszechnie podział Arystotelesa, który uznaje trzy zasadnicze formy ustroju państwowego i trzy ich wypaczenia. Pierwszą grupę stanowią: 1) królestwo, gdzie pełnię władzy wykonywa jednostka, panujący; 2) arystokracja, gdzie władzę dzierży pewna uprzywilejowana warstwa i 3) demokracja, gdzie władza przysługuje całemu ogółowi ludności. Każda z tych form jest w zasadzie dobra, jeśli jest wykonywana dla dobra całości, ale też może być wypaczona przez wykonywanie władzy nie dla dobra wszystkich. Tym więc trzem formom dobrym odpowiadają trzy formy złe, a mianowicie królestwo może się wyrodzić w tyranie, tj. egoistyczne lub okrutne jedyno-

władztwo, arystokracja w oligarchię, czyli rządy koterii (kliki) dla jej egoistycznych interesów, zaś demokracja może się zmienić w ochlokrację, tj. w rządy ciemnego motłochu, tępiącego warstwę kulturalne czy gospodarczo rozwinięte.

W miejsce tego podziału Arystotelesa wprowadził Mikołaj Macchiavelli, w znanym dziele pt. *Książę (il Principe)*, podział na dwie formy rządu: 1) na monarchię i 2) na rządy republiki (republikę). Ten ostatni podział utrzymał się dotąd.

Monarchia jest to ta forma ustroju państwowego, według której pełnia władzy państwowej jest poruczona jednej osobie. Ta osoba jest najwyższym organem i podmiotem władzy państwowej. Ona sama tylko jest suwerenem i sama jest czynnikiem rządzącym, gdy wszyscy przynależni do państwa są przedmiotem władzy, są rządzani, czyli poddani władzy państwowej. Monarcha może mieć rozmaite nazwy (cesarz, król, książę, sułtan, mikado), istota jednak jego władzy jest zasadniczo ta sama. Natomiast może być różny sposób powoływania monarchy i zakres jego uprawnień. Według sposobu powoływania dzieli się monarchia na dziedziczną, wybieralną (np. władza papieża w państwie watykańskim) i z doboru (kooptacji), jaka była przez pewien czas w starożytnym Rzymie (od Nerwy do Marka Aurelego, za Dioklecjana itd., gdzie każdy władca dobierał sobie, względnie wyznaczał dowolnie następcę). Według zaś zakresu uprawnień władzy monarszej może być albo monarchia nieograniczona (autokracja), to jest nie skrępowana wolą ludności, albo monarchia ograniczona, gdzie monarcha wykonywa władzę wspólnie z jakąś reprezentacją ludności, lub w ogóle jest skrępowany wolą ludności. Ale i w monarchii ograniczonej pełnia władzy państwowej, suwerenność, przysługuje tylko monarsze. Monarchia nieograniczona może występować w formie ostrej, samowolnej, nie skrępowanej żadnym prawem, jako tzw. monarchia despocyjna (jaka była na starożytnym Wschodzie czy w Turcji za panowania sułtanów), tudzież w formie łagodniejszej, opartej na prawach; jest to tzw. monarchia absolutna, jaka była w Polsce za pierwszych Piastów, w Rosji za czasów caratu, oraz w innych państwach europejskich do czasów nadania konstytucyj. (Dziś monarchią absolutną jest np. Albania, Grecja).

Monarchia ograniczona ma także parę odmian odnośnie do przejawów ograniczenia władzy panującego. I tak była: 1) monarchia

teokratyczna (starożytny Egipt i państwo żydowskie), czyli współudział we władzy kapłanów, jako objawicieli woli Boskiej; 2) monarchia ludowa (u pierwotnych Słowian i Germanów), czyli skrępowanie władcy w ważniejszych sprawach wolą zgromadzeń ludu; 3) monarchia stanowa, to jest współudział przedstawicieli pewnych uprzywilejowanych stanów we władzy państwowej, w zamian za dawane przez te stany zasiłki pieniężne i świadczenia wojskowe na potrzeby państwowe (we wielu państwach z końca średniowiecza i w pierwszym okresie czasów nowożytnych, w Polsce zaś poniekąd do Konstytucji 3-go Maja). Dalszym rodzajem monarchii ograniczonej jest 4) monarchia konstytucyjna, w której monarcha wykonywa władzę wspólnie z wybranym przedstawicielstwem ludności, zebranych w jakimś ciele reprezentacyjnym (parlamencie), gdzie przedstawiciele ci reprezentują całą ludność, nie zaś poszczególne stany, jak w monarchii stanowej. Reprezentanci ludności w monarchii konstytucyjnej nie mogą być przez wyborców ani odwołani, ani skrępowani instrukcjami. Zadaniem tej reprezentacji ludności jest współudział w prawodawstwie, oraz kontrola nad rządami państwa. Jeśli w takiej monarchii konstytucyjnej wpływ tej reprezentacji jest tak silny, że jej uchwała jest rozstrzygająca dla monarchy, oraz że rząd (tj. ministrowie) musi być powoływany przez monarchę z większości parlamentu, lub złożony z ludzi, mających poparcie tej większości, a w wykonywaniu swych czynności ten rząd stosuje się ściśle do woli większości parlamentu, gdzie jest zatem przewaga parlamentu nad rządem, to w takim wypadku istnieje monarchia parlamentarna (monarchia parlamentarna jest w Anglii, Belgii, Norwegii). Gdy natomiast istnieje w państwie równowaga wpływów władzy ustawodawczej i rządzącej, lub przewaga rządu, wtedy mamy do czynienia z monarchią tyłko konstytucyjną (np. Szwecja, Dania, Węgry<sup>1</sup>, oraz poniekąd Jugosławia i Bułgaria).

---

Drugą zasadniczą formą ustroju państwowego jest rzeczpospolita. Rzeczpospolitą (republiką) jest ta forma ustroju państwa, gdzie pełnia władzy państwo-

---

<sup>1</sup> Węgry są monarchią, mimo braku obecnie monarchy. Funkcje władzy królewskiej spełnia tam czasowo i zastępczo „Zawidowca Państwa“ (admirał Horthy).

w jej przysługuje większej liczbie osób. Ustrój republikański oddaje suwerenność państwową bądź całemu ogółowi ludności, bądź przynajmniej wpływowej jej warstwie. Suwerenem jest więc tu cały lud lub znaczna jego część, a więc pewna zbiorowość, wobec której poszczególne jednostki z tego ludu występują jako rządzi, poddani. Ci, którzy wykonywają władzę w republikach, nie wyłączając i naczelnika (prezydenta) państwa, są przedstawicielami ludu i działają w jego imieniu, jako wykonawcy jego woli.

Rzeczypospolite dzielą się na: a r y s t o k r a t y c z n e, tj. takie, gdzie władza suwerenna znajduje się w ręku tylko jakiejś uprzywilejowanej warstwy (np. szereg państw w starożytnej Grecji, Wenecja do r. 1797, San Marino i poniekąd republika sowiecka w Rosji), oraz na d e m o k r a t y c z n e, w których pełnia władzy przysługuje całemu narodowi. Rzeczypospolita demokratyczna może być albo b e z p o ś r e d n i a, albo p o ś r e d n i a, zależnie od tego, czy lud bezpośrednio wykonywa władzę prawodawczą i decyduje o sprawach państwa (jak było np. w starożytnych Atenach i innych państewkach greckich, przez pewien okres w Rzymie, a w czasach nowożytnych w niektórych najmniejszych kantonach Szwajcarii, jak Uri, Unterwalden, Glarus i Appenzell), czy też ludność objawia z reguły swą wolę przez wybranych przedstawicieli, którzy tworzą parlament państwa, oraz przez powołaną, w sposób ustrojem państwa przepisany, kierownicze organa państwowe. Wyjątkowo bywa, w niektórych rzeczachpospolicich pośrednich, zastrzeżona możność objawiania bezpośrednio woli ogółu ludności, czy to w formie wyjątkowego uchwalania pewnych ustaw, czy zatwierdzania uchwalonej przez parlament ustawy, czy też w formie wniosków do ustaw, które parlament musi uczynić przedmiotem obrad. Jest to tzw. r e f e r e n d u m, względnie p l e b i s y t (Szwajcaria, Czechosłowacja, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej). Działające rzeczypospolite są z reguły k o n s t y t u c y j n e. Rzeczypospolita konstytucyjna może być albo tylko k o n s t y t u c y j n a, albo też p a r l a m e n t a r n a. Gdzie władza wykonawcza, to jest rząd, ma wprawdzie wykonywać uchwały parlamentu, ale nie musi być brana z łona większości i nie jest od niej bezwzględnie zawisła, jeśli zakres władzy jest rozdzielony ściśle między parlament i rząd tak, że jeden od drugiego jest niezależny, tam jest rzeczypospolita tylko konstytucyjna, np. Finlandia, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (gdzie prezydent powołuje sekretarzy stanu, ponie-

kąd odpowiadających europejskim ministrom, spoza Kongresu, i gdzie oni są odpowiedzialni tylko przed prezydentem). Gdzie natomiast naczelnik państwa musi stosować się ściśle do woli większości parlamentu i bądź to powołuje ministrów z łona większości parlamentu, bądź też przynajmniej spośród osób mających poparcie tej większości, gdzie więc panuje przewaga władzy ustawodawczej, tam mamy do czynienia z republiką parlamentarną. Taką rzecząpospolitą parlamentarną jest m. i. Francja i Czechosłowacja, taką też formę ustroju miała — według Małej konstytucji i konstytucji z r. 1921 — także i Polska.

Nowa Ustawa konstytucyjna, w tytule pierwszego rozdziału, używa, na oznaczenie formy ustrojowej Państwa Polskiego, nazwy: „Rzeczpospolita“. Zarazem skupia konstytucja, w art. 2 (ustęp 4), jednolitą i niepodzielną władzę państwową w osobie Prezydenta Rzeczypospolitej, a zarazem zapewnia szeregiem postanowień bezwzględną przewagę władzy kierowniczej nad władzą ustawodawczą. Wobec tego należy uznać obecną formę ustrojową Państwa Polskiego jako *rzeczpospolitą tylko konstytucyjną*.

Niezależnie od tych ustalonych w nauce podziałów form państwowych, można by, odpowiednio do obecnych przemian państwowych, podzielić dzisiejsze państwa pod względem ustrojowym, a zwłaszcza pod względem stosunku państwa do obywatela, na państwa *t o t a l n e* (czy dyktatorskie, jak np. Włochy, Niemcy, Łotwa, Litwa, Grecja, Turcja, Rosja), oraz na państwa opierające swój stosunek do społeczeństwa na ścisłych podstawach konstytucyjnych i utrzymujące (choćby z pewnym ograniczeniem) wpływ reprezentacji społeczeństwa na bieg spraw państwowych, czyli na państwa *k o n s t y t u c y j n e* (jak np. Anglia, Francja, Stany Zjednoczone A. P., państwa skandynawskie itd. Do nich należy zaliczyć i Polskę).

## ROZDZIAŁ VI

### PRAWO — KONSTYTUCJA

W każdym społeczeństwie, o ile w nim ma panować ład i porządek i o ile ono ma być zdolnym do wytwarzania wartości kulturalnych i gospodarczych, muszą istnieć przepisy czy normy, określające, co każdemu z członków społeczeństwa, ze względu na ogół i na innych członków, czynić wolno, a czego nie można, oraz co czynić należy. Bez tych przepisów nie byłoby możliwe pokojowe

współzycie ludzi. Dla skuteczności takich norm jest niezbędne, by pochodziły one od czynnika, cieszącego się powszechnym uznaniem, mającego u społeczeństwa autorytet, oraz by oparte były na możliwości przymusowego wprowadzenia ich w życie, by posiadały sankcję prawną, tj. zagrożenie ujemnymi skutkami, na wypadek ich przekroczenia.

Przepisy te wypływają bądź z wierzeń religijnych: to n o r m y r e l i g i j n e; bądź są wynikiem przyjętych w społeczeństwie zapatrywań na to, co jest złe, a co jest dobre w postępowaniu ludzkim: to n o r m y e t y c z n e; bądź wreszcie wydawane są przez państwo w celu uregulowania współzycia ludzi: to n o r m y p r a w n e.

Wszystkie te normy z jednej strony ograniczają swobodę działania ludzkiego, zabraniając pewnych czynów, z drugiej zaś chronią wolność człowieka, określając sferę swobodnego jego działania i browiąc jej przed samowolą innych ludzi.

Treścią władzy państwowej jest możliwość wydawania norm prawnych, w formie nakazów i zakazów, regulujących współzycie mieszkańców państwa, oraz wymuszania dla nich posłuszeństwa. Ogół tych nakazów i zakazów, wydawanych przez państwo z mocą obowiązującą dla wszystkich poddanych władzy państwowej, względnie dla spraw i wypadków danego rodzaju, stanowi prawo tego państwa.

W pierwszych czasach rozwoju społeczeństwa wytwarzało się prawo w ten sposób, że zarządzenia były kierowane do pewnej jednostki lub sprawy, więc indywidualnie, a gdy następnie stosowało się te same zasady w innych podobnych wypadkach, nabierały one z czasem znaczenia ogólnego, charakteru stałej woli państwa. Ponieważ to prawo z reguły w początkach nie było spisywane, lecz utrzymywało się tylko w tradycji społeczeństwa, nazywamy je prawem niepisanym lub pierwotnym prawem z w y c z a j o w y m. Natomiast z rozwojem państw staje się regułą p r a w o p i s a n e, czyli s t a n o w i o n e, zwane także u s t a w o w y m, choć nie zawsze pojawia się w formie ustawy. Prawo to wydaje się w brzmieniu abstrakcyjnym, jako pewne ogólne zasady, które wchodzą w życie, gdy zajdzie przewidziany nimi konkretny wypadek. Przychodzi ono do skutku w formie przepisanej przez ustrój państwa, za pośrednictwem powołanych do tego czynników władzy i jest podawane do publicznej wiadomości (ogłaszane, p u b l i k o w a n e) w sposób ściśle przez prawa państwa określony. Obok prawa pisanego



utrzymało się w pewnej mierze i dziś prawo zwyczajowe, wytwarzane przez stałe postępowanie społeczeństwa według jakiejś jednej ogólnej zasady, lecz w miarę rozwijania się państw traci ono coraz bardziej na znaczeniu <sup>1</sup>. Prawo pisane nie odnosi się z reguły (z wyjątkiem państw totalnych) do wypadków, które zaszły przed wydaniem prawa, czyli nie działa wstecz. Z chwilą jednak należytego ogłoszenia prawa, obowiązuje ono wszystkich, bez względu na to, czy o wydaniu prawa wiedzieli, czy nie. Wobec tego więc: nieznaną jakością prawa nikt nie może się zasłaniać.

Prawo pisane ukazuje się w dzisiejszych państwach w trojkiej formie, a to: 1) ustaw, 2) rozporządzeń z mocą ustawy, czyli dekretów i 3) rozporządzeń wykonawczych. Ustawy zawierają zwyczajnie normy ogólne (zasady prawne) i wydawane są w formie prawem przepisanej przez czynniki w państwie, którym zlecona jest tzw. władza ustawodawcza, więc w nowoczesnych państwach przy rozstrzygającym współdziałaniu reprezentacji społeczeństwa (parlamentu). Rozporządzenia z mocą ustawy, czyli dekrety, zawierają, podobnie jak ustawy, ogólne zasady prawne, a wydawane są przez czynnik kierowniczy państwa (monarchę czy prezydenta rzeczypospolitej), bądź z mocy danej mu przez ustrój państwa, bądź z mocy szczególnego upoważnienia, danego przez władzę ustawodawczą. Wreszcie rozporządzenia wykonawcze wydawane są, zasadniczo w granicach i z upoważnienia ustaw czy dekretów, przez władzę rządzącą, w celu wyjaśnienia tych norm, określenia sposobu wprowadzenia ich w życie, oraz zastosowania ich do poszczególnych wypadków.

Prawo w treści swej określa bądź wzajemny stosunek między państwem a jego obywatelami, względnie reguluje stosunki ze względu na interes ogółu, wtedy mówimy o prawie publicznym, bądź też normuje wzajemne stosunki majątkowe i rodzinne między poszczególnymi obywatelami, a wtedy jest mowa o prawie prywatnym. Prawo publiczne dzieli się na: prawo międzynarodowe czy prawo narodów (regulujące stosunki państw do siebie i obywateli jednego państwa do państwa obcego), państwowe (dotyczące ustroju państwa i unormowania w interesie ogółu stosunków kulturalnych, gospodarczych i spo-

<sup>1</sup> Obecnie prawo zwyczajowe odgrywa jeszcze pewną większą rolę w dziedzinie prawa handlowego.

lecznych w państwie), karne (określające przestępstwa przeciw porządkowi prawnemu i kary za ich popełnienie), procesowe (określające postępowanie przed sądami), oraz kościelne (regulujące organizację Kościoła katolickiego i innych wyznań, oraz ich stosunek do państwa). Prawo państwowe dzielimy znów na: 1) prawo polityczne, czyli konstytucyjne, które określa ustrój państwa, organizację jego władz i ich stosunek do ludności, oraz 2) na prawo administracyjne, regulujące stosunki ludnościowe, kulturalne, gospodarcze i społeczne w państwie, odnośnie do wymogów interesu publicznego; częścią tego ostatniego prawa jest m. i. prawo skarbowe (dotyczące dochodów i wydatków państwowych), prawo wojskowe, szkolne, agrarne, przemysłowe itd.

Prawo prywatne może odnosić się bądź do ogółu obywateli i do wszystkich spraw, a wtedy nazywa się prawem cywilnym, bądź też odnosi się do pewnych zawodów lub spraw wynikających z pewnych tylko stosunków. Wtedy mówimy o prawach specjalnych, jak prawo handlowe, wekslowe, górnictwo,  Kolejowe, morskie, upadłościowe, autorskie itd. Prawo cywilne znów dzielimy na prawa osobiste, familijne, rzeczowe, umowne (zobowiązania) i spadkowe.

Prawa osobiste określają, kto może być podmiotem stosunków prawnych i w jakich rozmiarach; prawa familijne normują małżeństwo, stosunek rodziców do dzieci, oraz instytucję opieki i kurateli; prawa rzeczowe określają władzę osoby nad rzeczą, np. prawo własności, służebności, prawo zastawu; prawa umowne polegają na zobowiązaniu jednych osób dokonania jakiegoś świadczenia o wartości majątkowej na rzecz drugich, a więc do zrobienia czegoś, zapłacenia jakiejś sumy itd.; a wreszcie prawo spadkowe traktuje o tym, co ma się stać z majątkiem jakiejś osoby po jej śmierci. W prawie prywatnym mieszczą się także przepisy, według jakich norm mają być osądzone akty prawnoprywatne, dokonane przez cudzoziemców we własnym państwie, oraz także akty własnych obywateli, dokonane za granicą. Takie normy prawne nazywamy prawem międzynarodowym prywatnym.

W Polsce istnieje nadto, aż do wydania jednolitego prawa prywatnego dla całego państwa, prawo międzydzielnicowe prywatne, określające przepisy, które regulują działania obywatela jednej dzielnicy, dokonane w innej dzielnicy o innym prawie, oraz normują umowy, zawarte między obywatelami z różnych dzielnic państwa, więc podlegających różnym przepisom prawnym.

Prawo, które normuje ustrój państwa, nazywa się jego konstytucją. Konstytucja może się opierać tak na prawie zwyczajowym, jak i ustawowym. W w. XVIII, w związku z walką przeciw absolutyzmowi państwowemu, oraz z żądaniem ubezpieczenia praw wolnościowych człowieka i obywatela, zjawilo się pojęcie konstytucji w ściślejszym, nowożytnym słowa znaczeniu. Ta nowoczesna konstytucja powinna posiadać następujące cechy: 1) musi zawierać nie tylko postanowienia co do ustroju państwa, organizacji i zakresu działania, oraz sposobu powoływania władz państwowych, ale zarazem ma określać nienaruszalne przez państwo prawa wolnościowe obywateli i zakres ich wpływu na bieg spraw państwowych; 2) konstytucja winna być objęta jedną ustawą, jednym aktem prawnym; 3) ma ona być wydana w formie uroczystej i zasadniczej, tzn., że wszelkie ustawy w państwie muszą być uzgodnione z konstytucją; 4) zmiana konstytucji powinna być bardziej utrudniona, niż zmiana innych ustaw; 5) nadto domagano się, by te konstytucje były uchwalane przez specjalnie w tym celu powoływane reprezentacje społeczeństwa, zwane konstytuanta mi. (Taką konstytuanta był Sejm Czteroletni, który uchwalił Konstytucję 3 Maja). Państwa, posiadające konstytucję tego specjalnego rodzaju, określano odtąd mianem państw konstytucyjnych, w przeciwstawieniu do monarchij absolutnych. Takimi państwami konstytucyjnymi mogły być monarchia ograniczona i rzeczpospolita.

Pierwsze konstytucje tego rodzaju uchwały sobie poszczególne stany Ameryki Północnej w latach od 1776 do 1783, po oderwaniu się od Anglii, po czym, po złączeniu się tych stanów, czyli państw (wówczas w liczbie 13), w jedno państwo Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, uchwalono w r. 1787 jedną wspólną konstytucję dla tej zjednoczonej całości<sup>1</sup>. Dalszymi takimi konstytucjami były konstytucje francuskie z epoki rewolucji, oraz nasza Konstytucja 3 Maja, czyli Ustawa rządowa, uchwalona przez Sejm Czteroletni.

Z chwilą, gdy w Europie ustalił się powszechnie w ciągu XIX w. system konstytucyjny (z wyjątkiem państw pół-azjatyckich, tj. Rosji i Turcji), zaczęto mniej zwracać uwagi na ściśle przestrzeganie owych pięciu cech nowoczesnej konstytucji, mających chronić obywateli przed wypaczeniami absolutyzmu. Toteż obok konstytucyj dostosowanych w pełni do tych warunków, zjawiają się w szeregu państw i konstytucje, nie czyniące zadość przepisany

<sup>1</sup> Konstytucja z r. 1787 obowiązuje dotąd w Stanach Zjednoczonych A. P. niemal bez zmian.

wymogom. I tak w znacznej ilości państw zostały konstytucje nadane przez monarchę (a nie uchwalone przez konstytuante), niekiedy znów składały się one z kilku ustaw (np. przedwojenna austriacka), a więc nie stosowały się do wymogu objęcia całości przepisów konstytucyjnych jednym aktem ustawodawczym. Wreszcie trzeba stwierdzić, że właśnie w kraju, który stanowił wzór ustroju konstytucyjnego dla innych państw nowożytnych, tj. w Anglii, konstytucja nie czyni zadość żadnej z pięciu ustalonych cech, przy czym opiera się ona tak na szeregu zwykłych ustaw, jak nawet i na prawie zwyczajowym. Konstytucja bowiem angielska powstawała ewolucyjnie, w ciągu długich wieków (więc przed ustaleniem owych pięciu wymogów konstytucji), dostosowując się do istotnych potrzeb życia społeczeństwa. Mimo jednak braku specjalnych utrudnień, zmiana konstytucji w Anglii jest może nawet trudniejsza do przeprowadzenia niż w innych państwach, a to z powodu szczególnej czci, jaką naród otacza tam swój ustrój państwowy.

Obecna konstytucja polska, nosząca nazwę „Ustawa konstytucyjna“ z 23 kwietnia 1935 r., w pewnej tylko mierze odstępuje od wyżej określonych wymogów, a mianowicie o tyle, że utrzymała ona w mocy niektóre przepisy dawnej konstytucji z 17 marca 1921, odnoszące się do określenia praw obywateli państwa. W myśl bowiem art. 81 nowej konstytucji obowiązują i nadal art. 99, 109—118, oraz 120 starej konstytucji.

Całość konstytucji z 23 kwietnia 1935 składa się z 81 artykułów (poza utrzymanymi w mocy artykułami dawnej konstytucji), ujętych w czternaście rozdziałów. Rozdział pierwszy, noszący nazwę „Rzeczpospolita Polska“ określa naczelne, wytyczne zasady ustroju państwa i jego stosunku do obywateli, opierając ten stosunek na podstawie solidaryzmu państwa i obywatela, na dążeniu do zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego. Rozdział drugi omawia władzę Prezydenta Rzeczypospolitej, rozdział trzeci traktuje o Rządzie, rozdział czwarty o Sejmie, rozdział piąty o Senacie. Rozdział szósty dotyczy ustawodawstwa, rozdział siódmy budżetu, a ósmy Sił Zbrojnych. Rozdział dziewiąty omawia sprawę wymiaru sprawiedliwości, rozdział dziesiąty sprawę administracji państwowej, rozdział jedenasty kontrolę państwową, a dwunasty stan zagrożenia państwa. Przepisy określające sposób zmiany konstytucji mieszczą się w rozdziale trzynastym, zaś ostatni, czternasty rozdział, zawiera pt. „Przepisy końcowe“ postanowienia co do wprowadzenia w życie konstytucji.

Nowa konstytucja określa więc ustrój państwa, organizację, zakres działania, oraz sposób powoływania władz państwowych, uwzględniając wszelkie kierunki władzy państwowej. Zarazem określa ona prawa i obowiązki obywateli, ustalając szczegółowo wzajemny stosunek państwa i obywatela. To określenie mieści się zwłaszcza w rozdziale pierwszym, zawierającym ogólne zasady i w rozdziale dziewątym pt. „Wymiar sprawiedliwości“, a nadto w utrzymanych przez nową konstytucję w mocy artykułach dawnej konstytucji. Podpisanie i ogłoszenie konstytucji nastąpiło w sposób szczególnie uroczysty, a tak samo stylizacja wszystkich czterech ustępów artykułu pierwszego, uroczysta w treści i w brzmieniu swym, nadaje tej ustawie szczególniejszy, odmienny od innych ustaw, charakter naczelnej ustawy w Państwie Polskim. Zarazem podkreśla Ustawa konstytucyjna w artykule 49 (ustęp 2) wyraźnie z a s a d n i c z ą cechę tej ustawy, stanowiąc, że żaden akt ustawodawczy nie może stać w sprzeczności z konstytucją.

Zmiana konstytucji jest zawarowana szeregiem postanowień rozdziału XIII (art. 80), odróżniających tryb zmiany konstytucji w sposób zasadniczy od trybu zmiany innych, zwykłych norm ustawodawczych. W szczególności istnieją dwa odmiennie sposoby (ułatwiony i utrudniony) zmiany konstytucji, zależne od tego, od kogo wychodzi inicjatywa (wniosek) do zmiany. Mianowicie należy wyróżnić: 1) zmianę konstytucji z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej i 2) zmianę konstytucji z inicjatywy Rządu lub Sejmu. W pierwszym wypadku, tj. w razie przedstawienia projektu zmiany konstytucji przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat mogą nad projektem głosować tylko w całości i bez zmian, to znaczy albo w całości projekt przyjąć, albo w całości odrzucić, a natomiast nie mogą wprowadzić do projektu we własnym zakresie jakichś poprawek. Wyjątkowo tylko mogłyby Izby Ustawodawcze dokonać zmian w projekcie, o ile Rząd, imieniem Prezydenta Rzeczypospolitej, wyraziłby zgodę na zamierzoną przez którąś z Izb Ustawodawczych zmianę. Ta zmiana konstytucji z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej dochodzi do skutku przez zgodną uchwałę obu Izb, tj. Sejmu i Senatu, z tym, że uchwały te zapadają w każdej z Izb z w y k ł ą w i ę k s z o ś c i ą głosów posłów, względnie senatorów (przy zwykłym komplecie, a więc w sposób ułatwiony).

Inaczej przedstawia się sprawa zmiany konstytucji, jeśli projekt tej zmiany wychodzi od Rządu, względnie od posłów sejmowych. Już samo postawienie wniosku na zmianę konstytucji ze strony po-

słów jest utrudnione, gdyż z inicjatywą zmiany może wystąpić co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowej liczby posłów, czyli, że wniosek musi być podpisany przynajmniej przez pięćdziesięciu dwu posłów. Do uchwalenia zaś projektu zmiany konstytucji, wychodzącego czy od Rządu, czy od przepisanej, kwalifikowanej ilości posłów, wymaga się zgodnej uchwały Sejmu i Senatu, ale powziętej w każdej z tych Izb nadzwyczajną większością, bo za zgodą ustawowej większości posłów czy senatorów (a więc obecnie w Sejmie za zgodą co najmniej 105 posłów, a w Senacie za zgodą przynajmniej 49 senatorów). Przez te postanowienia zapewniono konstytucji cechę trwałości, a to tym bardziej, że równocześnie zastrzeżono Prezydentowi Rzeczypospolitej szczególnie silne prawo sprzeciwu („veto“) przeciwko dokonany przez Izby Ustawodawcze zmianom tej podstawowej dla Państwa ustawy. Prezydent bowiem może w ciągu 30 dni od otrzymania uchwalonego przez Izby projektu zmiany konstytucji, zwrócić ten projekt Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, co pociąga za sobą ten skutek, że ponowne uchwalenie zaprotestowanego projektu nie może nastąpić przez ten Sejm i Senat, które projekt uchwały. Konstytucja zastrzega bowiem, że to ponowne rozpatrzenie może nastąpić nie wcześniej, niż na następnej kadencji Izb (a więc po nowych wyborach ciał ustawodawczych). Ale gdyby nowe Izby Ustawodawcze — wbrew „veto“ Prezydenta — uchwały ponownie projekt zmiany, to Prezydent, o ile uzna tę zmianę za niepożądaną ze stanowiska interesu państwowego, może udaremnić ją przez rozwiązanie Sejmu i Senatu. Wreszcie wyłącza nowa konstytucja kwestię zmiany konstytucji z zakresu spraw, które mogą podlegać dekretoowaniu.

Nie jest dotąd jednak w całej pełni wyjaśniona sprawa, czy te przepisy o zmianie konstytucji mają mieć zastosowanie i do utrzymany w mocy artykułów starej konstytucji.

---

Obowiązujące w Polsce urządzenia i przepisy prawne, oraz uprawnienia obywateli opierają się bądź na ustawach, dekreтах i rozporządzeniach, wydanych przez władze Państwa Polskiego, bądź też na międzynarodowych traktatach i umowach (traktat wersalski, traktat w Saint Germain, traktat w Rydze, konwencja gdańska itd.), bądź wreszcie (jeszcze przejściowo) na przepisach prawnych b. państw zaborczych, obowiązujących w poszczególnych dzielnicach Polski, o ile te przepisy nie zostały dotąd zniesione czy zastąpione

przez nowe prawa Państwa Polskiego. Dla opracowania całokształtu prawa prywatnego, karnego i procesowego (czyli tzw. prawa sądowego) w Polsce powołano w roku 1919 Komisję Kodyfikacyjną Rzeczypospolitej Polskiej, która opracowała już bardzo znaczną ilość nowych praw Państwa Polskiego.

Przepisy prawne wydawane przez władze polskie, są ogłaszane (publikowane) w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Sprawę tę reguluje dekret z 6 września 1935 o wydawaniu Dziennika Ustaw R. P. W szczególności ogłasza się w Dzienniku Ustaw: akty ustawodawcze (tj. ustawy i dekrety), umowy z innymi państwami i z Wolnym Miastem Gdańskiem, rozporządzenia Prezydenta Rzp., wprowadzające tymczasowo w życie postanowienia umów handlowych i celnych, zarządzenia o stanie wojennym i wyjątkowym, zarządzenia Prezydenta o poborze rekruta, rozporządzenia wykonawcze do aktów ustawodawczych, oraz oświadczenia rządowe. Akty te uważa się za prawnie ogłoszone w całym państwie w dniu wydania odnośnego numeru Dziennika Ustaw (w którym są one ogłoszone). Dzień ten jest podany na pierwszej stronie każdego numeru Dziennika.

Prawa ogłoszone w Dzienniku Ustaw R. P. wchodzą w życie ósmego dnia po dniu ich ogłoszenia (a więc po dniu podanym na odnośnym numerze Dziennika), jeżeli w samym tekście prawa nie podano innego terminu początku jego mocy obowiązującej. Wydawanie Dziennika Ustaw R. P. należy do zakresu działania ministra sprawiedliwości.

Ponadto wydaje Państwo Polskie urzędową gazetę „Monitor Polski“, przeznaczoną dla umieszczania w niej pewnych urzędowych ogłoszeń (np. mianowań funkcjonariuszy państwowych, zmian nazwisk, umieszczania pewnych rozporządzeń itd.). Wreszcie poszczególne ministerstwa i podległe im władze wydają swoje dzienniki rozporządzeń, w których zamieszcza się rozporządzenia czy zarządzenia tych organów państwowych.

## ROZDZIAŁ VII

### KIERUNKI WŁADZY PAŃSTWOWEJ

Władza państwowa obejmuje swym zakresem wszelkie kierunki zbiorowego życia ludzi. W każdym czasie może ona rozszerzyć się na nowy przejaw tego życia, ująć go przepisami prawnymi i wcią-

gnąć w sferę swej działalności. W pierwotnych czasach państwo wyznaczało sobie niewielki zakres działania, choć władca miał w zasadzie nieograniczoną możność objęcia swą władzą każdego przejawu życia; następnie jednak zakres tej działalności państwowej rozszerzał się ciągle tak, że w czasach obecnych niemal na każdym polu występuje wpływ władz państwowych. Wśród tej wszechstronności działania władzy państwowej widać jednak trzy zasadnicze kierunki, pod które dadzą się podporządkować wszelkie przejawy wystąpienia państwa. Władza państwowa może objawiać się: 1) albo w tworzeniu ogólnych norm prawnych, regulujących życie obywateli, stosunek ich do państwa i jego organów, oraz działalność tych organów; 2) albo też władza państwowa polega na wprowadzaniu tych norm w życie na polu utrzymywania ładu i porządku w państwie, zabezpieczania całości państwa, oraz urządzania stosunków kulturalnych, gospodarczych i społecznych; 3) albo też wreszcie zadaniem władzy państwowej jest rozstrzyganie sporów między obywatelami na podstawie norm prawnych, oraz karanie za przekraczanie czy naruszanie tych norm.

Pierwszy kierunek nazywa się funkcją prawodawczą lub ustawodawczą, drugi funkcją wykonawczą (rządzącą lub administracyjną), trzeci zaś sądową. Z istnienia tych trzech kierunków władzy każdego bez wyjątku państwa zdawano sobie sprawę od najdawniejszych czasów, jednak łączyły się one przeważnie w rękach tych samych organów państwa. Dopiero w czasach nowożytnych utarło się przekonanie o konieczności powierzenia każdej z tych trzech funkcji władzy państwowej odrębnym organom, tak ze względu na ochronę obywateli od nadużyć władzy, jako też ze względu na sprawność działania władz. Skuteczna inicjatywa w tej sprawie wyszła od pisarza politycznego Montesquieu'go w dziele pt. „O Duchu Praw“, który postawił zasadę rozgraniczenia tych trzech kierunków władzy, oraz ich równowagi w państwie.

Zasada ta znalazła w ciągu XIX w. powszechnie wyraz w ustrojach państw nowoczesnych (z wyjątkiem Rosji i Turcji), które zapewniły zarazem niezależność władzy ustawodawczej od rządu, oraz niezawisłość władzy sądowej od rządu i od parlamentu.

Funkcję uchwalania ustaw i kontroli rządu sprawują reprezentacje ludności, czyli parlamenty<sup>1</sup>, a to w monarchiach wspólnie z mo-

<sup>1</sup> Pozorny wyjątek od tej zasady stanowi prawo dekretowania, służące w szeregu państw władzy kierowniczej (monarsze, czy prezydentowi Rzeczypospolitej).



narchą, który zatwierdza (sankcja) i ogłasza (publikacja) ustawy, w republikach zaś same tylko parlamenty z tym, że prezydentowi Rzeczypospolitej przysługuje zazwyczaj prawo weta, tj. odroczenia sprawy, względnie zażądania ponownej uchwały (w Norwegii jednak ma król tylko prawo weta, gdy prezydent Finlandii ma prawo sankcji). Natomiast wykonywanie rządów w państwie, spełnianie zadań kierowniczych i administracyjnych przysługuje monarsze, względnie prezydentowi Rzeczypospolitej i mianowanym przez nich ministrom, od których znów są zawisłe poszczególne urzędy administracyjne. Wymiar wreszcie sprawiedliwości jest poruczony niezawisłym od rządu sędziom, którzy mają stosować przepisy ustaw, ale władza ustawodawcza (ani rządowa) nie może wpływać na ich wyroki.

Ta zasada podziału władzy państwowej na podstawowe trzy kierunki, przy utrzymaniu zupełnej równowagi poszczególnych funkcji, znalazła najpełniejszy wyraz w ustroju Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, opartym na równorzędności władzy prezydenta, Kongresu (parlamentu) i sądu, oraz na rzeczowym rozdziale zadań państwowych między te trzy naczelne organa państwowe. W ustrojach państw europejskich wszystkie trzy kierunki schodzą się w rękę organu kierowniczego (monarchy czy prezydenta Rzeczypospolitej), który ma stanowisko nadrzędne tak w stosunku do władzy ustawodawczej, jak i rządzącej, a nawet w pewnej mierze i w stosunku do władzy sądowej. Jednak w związku ze wzmaganiem się znaczenia parlamentów w dobie państwa liberalnego, a jeszcze bardziej społecznego, zakres działania władzy kierowniczej zmniejszył się bardzo nawet w monarchiach (zasada wypowiedziana przez męża stanu i historyka Thiersa: „Król panuje, ale nie rządzi“). W miarę zaś rozszerzania przez parlamenty prawa kontroli w odniesieniu do rządu, została zwichnięta zasada równowagi funkcji władzy państwowej, a równocześnie brakło odpowiednio silnego czynnika kierowniczego, który by mógł harmonizować i skupiać rozbieżną działalność głównych organów władzy państwowej. Ujemne skutki tego stanu rzeczy dla siły państwowej przyczyniły się do kryzysu władzy ustawodawczej w szeregu państw i do wywołania obecnie w drodze reakcji pewnego przerostu władzy rządzącej nad władzą ustawodawczą i sądową, jaki istnieje w państwach totalnych.

Nowa konstytucja polska, w dążności do stworzenia silnego ustroju państwowego, skupia w rękę Prezydenta Rzeczypospolitej jednolitą i niepodzielną władzę państwową, a więc nie uznaje istnie-

jącej poprzednio zupełnej odrębności trzech kierunków władzy. Natomiast ustala konstytucja w art. 3 naczelną organa Państwa, pozostające pod zwierzchnictwem Prezydenta i jako takie uznaje: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy i Kontrolę Państwową. Jednak wnikięcie w istotę i zakres działania tych organów wykazuje, że wypełniają one swą treścią właśnie wyżej wymienione trzy podstawowe kierunki władzy państwowej. Tendencją konstytucji było jedynie, by te kierunki nie przeciwstawiały się sobie, lecz by działały harmonijnie dla dobra Państwa, pod zwierzchnim kierunkiem Prezydenta Rzeczypospolitej, jako czynnika nadrzędnego.

## ROZDZIAŁ VIII

### PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ

#### A) WŁADZA KIEROWNICZA PAŃSTW WSPÓŁCZESNYCH

Na czele każdego państwa musi stać pewien organ kierowniczy, w którego rękę skupiają się agendy rządowe. Organ ten powołany jest do czuwania, by państwo nie poniosło jakiegokolwiek szkody, a w tym celu ma wydawać potrzebne zarządzenia w granicach obowiązujących ustaw. Jednym z najważniejszych jego zadań jest ujednostajnianie i harmonizowanie działania poszczególnych organów władzy państwowej, oraz reprezentowanie państwa jako całości, tak na zewnątrz wobec państw innych, jako też na wewnątrz wobec ludności państwa. Jest więc ten organ kierowniczy poniekąd przedstawicielem zbiorowej woli danego społeczeństwa, wyobrazicielem siły i władzy państwowej. Z natury rzeczy organ taki musi być bardzo nieliczny; z reguły jest nim jednostka, wyjątkowo zaś parę osób (np. 9 archontów w Atenach, 2 konsulów w Rzymie, 5 członków dyrektoriatu i 3 konsulów we Francji w epoce rewolucji, 7 członków Szwajcarskiej Rady Związkowej). Ta funkcja kierownicza spoczywa w monarchiach w rękę monarchy, który z mocy swej władzy suwerennej jest reprezentantem państwa na wewnątrz i wobec zagranicy, rozporządza siłą zbrojną i jest jej najwyższym wodzem, zwołuje i rozwiązuje parlament, sankcjonuje ustawy, ma kierownictwo władzy wykonawczej, mianuje ministrów i najwyższych urzędników, w jego imieniu wymierza się sprawiedliwość. Jako suweren nie może monarcha być pociągnięty do odpowiedzialności, ani też prawnie pozbawiony władzy. W rzeczachpospolitych suwerenem jest zbiorowość, więc z reguły ogół ludności, ale ten ogół ani sam, ani przez reprezentu-

jący go parlament nie może spełniać owych funkcji kierowniczo-reprezentacyjnych, przenosi je więc bądź na wybraną w tym celu jednostkę, zwaną najczęściej prezydentem rzeczypospolitej, bądź na szczupłe jakieś kolegium. Ten kierowniczy organ w republikach jest jednak tylko zastępcą ogółu ludności i spełnia w imieniu tego ogółu poruczony mu urząd. Wskutek tego może być w zasadzie ta władza kierownicza pociągnięta do odpowiedzialności za swe czyny, oraz może być zorganizowana w rozmaitych państwach na odmiennych podstawach. Zarówno więc czas trwania władzy kierowniczego organu republikańskiego, jego sposób wyboru, jak i zakres działalności są w poszczególnych państwach różne.

Główne typy tej republikańskiej władzy kierowniczej są następujące:

1. Typ amerykański. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej wybiera prezydenta ogół ludności pośrednio, tj. przez wybranych wyłącznie w tym celu wyborców, czyli elektorów (a nie przez członków parlamentu). Ilość elektorów przypadających do wyboru na każdy stan (tj. kraj wchodzący w skład Stanów Zjednoczonych) jest równa ilości przedstawicieli, jaką wybiera ludność stanu do obu Izb parlamentu (Kongresu), tj. do Senatu i do Izby Reprezentantów. Ci elektorowie związani są obowiązkiem głosowania na kandydata tego stronnictwa, z którego listy zostali sami wybrani na elektorów.

Wyboru prezydenta dokonywa się na przeciąg lat czterech. Prezydent ma tylko pełnię władzy wykonawczej, która skupia się w zupełności i jedynie w jego rękę, a zarazem jest on najwyższym dowódcą sił zbrojnych. Władza jego w zakresie rządzącym jest znacznie silniejsza niż władza współczesnych monarchów, a sprawuje on ją osobiście. Do pomocy w rządzeniu ma prezydent mianowanych przez siebie sekretarzy stanu (odpowiadających pozornie europejskim ministrom). Są oni wykonawcami woli prezydenta i nie mają — w przeciwstawieniu do ministrów — w stosunku do aktów prezydenta prawa kontrasygnaty. Tych sekretarzy powołuje prezydent spoza Kongresu z tym, że są oni odpowiedzialni za swą działalność przed prezydentem, a nie przed Kongresem. W stosunku do ustawodawczej działalności Kongresu wykonywa prezydent prawo inicjatywy (stawiania wniosków) w formie pisemnych orędzi, a odnośnie do uchwał Kongresu ma szczególnie silne prawo weta, gdyż ponowne uchwalenie zaprotestowanej ustawy wymaga zgody  $\frac{2}{3}$  członków obu Izb Kongresu. Prezy-

dent ma prawo łaski i mianuje najwyższych sędziów, jednak za zgodą Senatu. Nie przysługuje mu zaś prawo wypowiedzania wojny czy zawierania pokoju, które należą do Kongresu. Prezydent nie jest też czynnikiem nadrzędnym w państwie (lecz równorzędnym z władzą ustawodawczą i sądową), ma władzę rządzącą, odpowiadającą poniekąd swą treścią władzy europejskiego gabinetu ministrów i ponosi odpowiedzialność za jej sprawowanie. Wraz z prezydentem wybiera się w ten sam sposób wiceprezydenta, który w czasie urzędowania prezydenta spełnia przewodnictwo Senatu, a w razie opróżnienia godności prezydenta, przed upływem czterolecia, obejmuje funkcje prezydenta na czas do końca tego okresu czteroletniego. Ten typ władzy, ześrodkowujący rządy w ręku prezydenta, nazywamy systemem prezydencyjnym. W poszczególnych stanach Ameryki Pół. (które są osobnymi państwami) spełniają władzę kierowniczo-rządzącą gubernatorzy, wybierani przez ludność bezpośrednio, najczęściej na przeciąg dwu lat. Charakter ich władzy (w zakresie należącym do poszczególnych stanów) i stosunek ich do stanowych władz ustawodawczych jest wzorowany na ustroju władzy prezydenta Stanów Zjednoczonych. Razem z gubernatorami wybiera się tak samo wicegubernatorów (odpowiadających wiceprezydentowi Stanów Zjednoczonych).

Ten typ amerykański ma zastosowanie w innych państwach Ameryki, z wyjątkiem Brazylii (lecz w Meksyku okres urzędowania prezydenta jest sześcioletni), oraz w Portugalii, a z pewnymi zmianami w Finlandii, gdzie jednak wybiera się prezydenta na 6 lat, ministrowie są odpowiedzialni przed parlamentem, akty władzy prezydenta muszą mieć podpis, czyli kontrasygnatę ministrów, i gdzie jest osobny prezes ministrów, który jest zastępcą prezydenta rzeczypospolitej, a natomiast brak wiceprezydenta.

2. Typ francuski. Wyszedł on z haseł prawa natury i wielkiej rewolucji francuskiej, z idei parlamentaryzmu. Jakkolwiek prezydent ma prawnie dość znaczny zakres działania, w praktyce ma jedynie charakter reprezentacyjny, bez istotnego wpływu na rządy państwa. Prezydenta wybierają obie izby parlamentu, tj. Izba Deputowanych i Senat, złączone w tzw. Zgromadzenie Narodowe, (które odbywa się w Wersalu, pod przewodnictwem prezydenta Senatu), a to na okres siedmioletni. Prezydent rzeczypospolitej powołuje gabinet ministrów, ale jedynie spośród większości parlamentu. Każdy akt, wydany przez prezydenta, wymaga podpisu (kontrasygnaty) ministrów, którzy przyjmują w ten sposób odpowiedzialność

przed parlamentem za te akty. Wobec ustaw, uchwalanych przez parlament ma prezydent w zasadzie prawo *veto* (lecz jedynie za kontrasygnatą ministrów, która w praktyce jest w tym wypadku trudna do osiągnięcia), oraz do niego należy ich publikacja (tj. podpisanie i ogłoszenie). Prezydent jest czynnikiem nadrzędnym, jest więc przede wszystkim reprezentantem całości państwa, przyjmuje i wysyła posłów, ma zwierzchnictwo nad siłą zbrojną. Osobnego zastępcy prezydenta nie ma. Typ francuski dawniej panujący, stracił dziś dużo na znaczeniu, wobec prądu państw totalnych. Jednak i dziś jeszcze jest z małymi zmianami stosowany w niektórych nowszych republikach europejskich. I tak ma on zastosowanie, z pewnym wzmocnieniem władzy, w Czechosłowacji, gdzie również wybiera prezydenta Zgromadzenie Narodowe (tj. złączone obie izby parlamentu) na lat siedem z tym, że ponowny wybór bezpośrednio po upływie siedmioletnia jest niedopuszczalny (nie odnosiło się to jednak do poprzedniego, tj. pierwszego prezydenta Masaryka). Rząd musi mieć poparcie parlamentu, ale nie musi być powoływany spośród jego członków. Zastępcę prezydenta wybiera Zgromadzenie Narodowe w razie dłuższej przerwy w urzędowaniu prezydenta. Również ma zastosowanie ten typ władzy kierowniczej poniekąd na Łotwie<sup>1</sup>, gdzie prezydenta wybiera jednoizbowy Sejm na lat trzy. Zastępcą prezydenta Łotwy jest przewodniczący Sejmu. Prezydentowi Łotwy, w stosunku do ustaw uchwalanych przez Sejm, służy prawo „*veto*“, a jeśli Sejm ponownie uchwali tę ustawę, to prezydent może poddać ją pod plebiscyt ludności (niejako podwójne *veto*).

3. Typy pośrednie. Pośrednie stanowisko między organizacyjną władzą kierowniczej amerykańskiej i francuskiej, zajmuje ustrój władzy prezydentów republiki w Brazylii, Estonii, na Litwie, w Irlandii, oraz w zasadzie i w Hiszpanii. W Brazylii kolegium wyborcze, złożone z delegatów Izby Posłów, Rady Federalnej (Izby wyższej), samorządów (municypalności) i rady gospodarczej (organu doradczego, wybieranego po połowie przez syndykaty robotnicze, oraz związki pracodawców), wybiera jednego kandydata na prezydenta. Drugiego kandydata może wskazać ustępujący prezydent. O ile z tego prawa skorzysta, to wyboru prezydenta dokonuje spośród tych dwu kandydatów ogół ludności bezpośrednio;

<sup>1</sup> Obecnie ten ustrój władzy kierowniczej na Łotwie jest częściowo nieczynny, wobec zawieszenia konstytucji.

w przeciwnym zaś razie, tj. gdy prezydent nie wyznaczy swego kandydata, kandydat wybrany przez kolegium wyborcze staje się prezydentem (bez głosowania ludności). Sposób zatem wyboru prezydenta Brazylii jest podobny do sposobu powoływania Prezydenta w Polsce. Zakres władzy prezydenta Brazylii opiera się natomiast na organizacji władzy kierowniczej w Stanach Zjednoczonych A. P., z tym jednak rozszerzeniem, że prezydent Brazylii ma prawo mianowania części członków Rady Federalnej (jak w Polsce Prezydent powołuje część senatorów).

Prezydenta Estonii wybiera w zasadzie ogół ludności bezpośrednio, na przeciąg lat sześciu, spośród trzech kandydatów, wybranych po jednym przez Sejm, Radę Stanu (Izbę wyższą) i delegatów samorządów. O ile te trzy instytucje wyznaczą tego samego kandydata, to staje się on prezydentem przez głosowanie połączonych w jedno ciało owych 3 instytucji wyborczych, a natomiast odpada wybór przez ogół ludności. Prezydent Estonii powołuje gabinet ministrów, ma prawo weta w odniesieniu do uchwalanych przez parlament projektów ustaw, oraz prawo rozwiązywania parlamentu, w czasie zaś feryj parlamentu może wydawać dekrety, które jednak muszą być przedstawione następnie parlamentowi do zatwierdzenia. I tu zatem zaznacza się duży wpływ organizacji władzy kierowniczej w Polsce, podobnie jak i w Irlandii, gdzie prezydenta wybiera na przeciąg lat siedmiu ogół ludności spośród dwu kandydatów, wyznaczonych przez parlament; jeśli jednak parlament zgodzi się na jednego kandydata, to odpada wybór przez plebiscyt. Zakres działania prezydenta Irlandii wzoruje się na typie francuskim.

Natomiast prezydenta Litwy wybierają członkowie jednoizbowego Sejmu, oraz wybrani jedynie do tego celu przez ludność elektorowie, złączeni w jedno kolegium wyborcze. Wybór następuje na przeciąg lat siedmiu. Władza prezydenta Litwy (od czasu dokonanego tam 17 grudnia 1926 r. przewrotu) ma charakter poniekąd dyktatorski, a ma być jeszcze wzmocnioną przez projektowaną nową konstytucję. Również według konstytucji republiki hiszpańskiej wybierają prezydenta Hiszpanii członkowie jednoizbowego parlamentu, tzw. Korteżów, oraz wybrani przez ludność elektorowie (w ilości równej liczbie członków parlamentu). Wybór następuje na lat sześć, a zakres władzy prezydenta zbliża się do wzoru francuskiego. Ten ustrój władzy kierowniczej hiszpańskiej ulegnie jednak niewątpliwie zmianie, zależnie od wyniku toczącej się tam wojny domowej.

4. **Typ turecki.** Mimo zewnętrznych cech demokratycznych jest władza prezydenta Turcji co do treści odbiciem despotycznej władzy sułtanów tureckich. Prezydenta wybiera na przeciąg lat czterech jednoizbowy parlament turecki z tym, że przewodniczący parlamentu jest zastępcą prezydenta rzeczypospolitej. Lecz w ręku prezydenta skupia się dyktatorska władza we wszelkich kierunkach. Ma on nie tylko władzę kierowniczą, ale równocześnie jest on i naczelnikiem rządu, a wielki wezyr (prezes ministrów) spełnia te funkcje tylko o tyle, o ile ich nie spełnia prezydent rzeczypospolitej. Prezydent ma też prawo przewodniczenia parlamentowi (przewodniczący parlamentu przewodniczy tylko o tyle, o ile nie czyni tego prezydent), a wreszcie jest on i naczelnym wodzem i najwyższym sędzią.

5. **Władza kolegialna.** Zupełnie odmienny typ władzy kierowniczej przedstawia Szwajcaria. Tu funkcje kierownicze spełnia Rada Związkowa, złożona z 7 członków, wybierana na przeciąg lat 3 przez szwajcarskie Zgromadzenie Związkowe (tj. połączone w jedno ciało obie Izby parlamentu), spoza parlamentu. Ta Rada Związkowa jako całość (tj. wszyscy jej członkowie łącznie) spełnia funkcje kierownicze, a więc funkcje prezydenta, każdy zaś z jej członków z osobna prowadzi jakiś dział administracji państwowej, czyli jest ministrem. Poszczególne działy rozdzielają członkowie Rady Związkowej między siebie corocznie. Zgromadzenie Związkowe wybiera co roku spośród członków Rady Związkowej przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego Rady Związkowej, którzy noszą tytuły prezydenta i wiceprezydenta Związku. Do nich należy jedynie przewodnictwo na posiedzeniach Rady. Natomiast władzę kierowniczą spełnia cała Rada kolegialnie. Ta organizacja władzy kierowniczej oparta jest poniekąd na wzorze władzy ateńskich archontów. Natomiast na władzy konsulów rzymskich opiera się organizacja władzy kierowniczej w rzeczypospolitej San Marino, gdzie na czele państewka stoją dwaj kapitanowie-regenci, wybierani na pół roku przez tzw. „Wielką Radę“, złożoną z przedstawicieli szlachty, mieszczaństwa i właścicieli gospodarstw włościańskich (po 20 z każdego stanu).

6. **Państwa bez osobnej władzy kierowniczej.** W czasach powojennych pojawił się szereg ustrojów państwowych, pozbawionych istotnej władzy kierowniczej (jednostkowej czy kolegialnej), gdzie więc funkcje kierownicze zlecone są jakiemuś innemu organowi, obok właściwych jego zadań. Do państw tego typu

należą obecnie Niemcy. Tam, po śmierci prezydenta Hindenburga, zniesiono osobny urząd prezydenta Rzeczypospolitej, a funkcje prezydenta poruczono kanclerzowi państwa (prezesowi ministrów), tj. Hitlerowi. W ten sposób zakres działania prezydenta Niemiec, oznaczony w niezmienionej dotąd prawie konstytucji niemieckiej niezbyt obszernie, złączył się z dużym zakresem działania naczelnika rządu w jedną całość, a nadto został jeszcze, w drodze specjalnych pełnomocnictw ustawodawczych i w drodze faktycznej, rozszerzony do nieznanych dotąd granic. Kanclerz i Wódz (jak brzmi obecna nazwa Hitlera) Wielkiej Rzeszy niemieckiej (po wcieleniu Austrii) jest źródłem wszelkiego prawa, skupia w sobie wszelką władzę rządzącą, spełnia najwyższe zwierzchnictwo sił zbrojnych i jest panem życia i śmierci poddanych, przy braku oznaczenia jakiegokolwiek czasokresu trwania władzy, oraz sposobu powoływania następców.

Także w Wolnym Mieście Gdańsku władza kierownicza złączona jest z władzą rządzącą tego państewka. Jednoizbowy Sejm gdański wybiera tam rząd, noszący nazwę Senatu<sup>1</sup>, a przewodniczący Senatowi (tj. p r e z y d e n t S e n a t u) jest także i reprezentantem Wolnego Miasta. Wreszcie nie ma odrębnej instytucji kierowniczej w Rosji i Chinach. W Rosji wykonywanie funkcji władzy kierowniczej zlecone jest prezydentowi Rady Najwyższej „Unii Socjalistycznych Republik Rad“ (taką nazwę nosi Rosja, jako państwo związkowe). Ta Rada Najwyższa składa się z 2 Izb, a to z Rady Unii (Rady Związkowej) i Rady Narodowości, z których każda ma swoje odrębne przewodnictwo. Ponadto Rada Najwyższa jako całość (obie izby razem) ma swoje prezydium, złożone z wybranego przez tę Radę prezydenta i 11 wiceprezydentów (tj. tylu wiceprezydentów, ile jest republik związkowych). Rada Najwyższa powołuje Radę Komisarzy Ludowych, tj. rząd państwa. Prezydent Rady Najwyższej ma — prócz swoich zadań w charakterze przewodniczącego tego organu ustawodawczego — ponadto funkcję reprezentowania państwa jako całości. Zakres działania jednak tego czynnika jest bardzo mały, wobec panującej tam dyktatury (Stalina). W pewnej mierze na wzorze rosyjskim oparta jest konstrukcja władzy w Rzeczypospolitej chińskiej.

<sup>1</sup> Senat w Gdańsku nie jest izbą wyższą ustawodawczą, lecz odpowiednikiem rządu (gabinetu ministrów).



## B) PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

### a) *Rozwój i istota władzy*

Władza kierownicza w odrodzonym Państwie Polskim spoczywała najpierw w ręku Naczelnika Państwa, a następnie w ręku Prezydenta Rzeczypospolitej. Władza ta ulegała od r. 1919, tj. od zebrania się pierwszego Sejmu (Sejmu Ustawodawczego), znacznym zmianom. I tak w pierwszym okresie, uregulowanym Małą konstytucją, władza ta była bardzo ograniczona na korzyść Sejmu. Konstytucja z 17 marca 1921 r. wzmocniła w pewnej mierze władzę Prezydenta Rzeczypospolitej, w stosunku do władzy Naczelnika Państwa, gdyż przyznała zasadniczo Prezydentowi prawo podpisywania i ogłaszania ustaw, tudzież prawo samoistnego powoływania Rady Ministrów, uwolniła go od odpowiedzialności za akty urzędowe podpisane przez ministrów, oraz dała mu, bardzo zresztą ograniczoną, możność rozwiązywania ciał ustawodawczych. Wymogi położenia gospodarczego w latach 1923 — 1925 wywołały czasowe upoważnianie Prezydenta (w drodze specjalnych pełnomocnictw dawanych przez parlament) do regulowania pewnych przejawów życia w drodze dekretów, w następstwie władzy ustawodawczej. Zmiana konstytucji, dokonana 2 sierpnia 1926 r., wzmocniła istotnie władzę Prezydenta w dwu kierunkach, a to w dziedzinie rozwiązywania ciał ustawodawczych, oraz wydawania dekretów bez upoważnienia parlamentu w czasie, gdy Sejm i Senat były rozwiązane. Wreszcie obecna Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 zmieniła zasadniczo ustrój władzy kierowniczej w Polsce, wzmacniając ją we wszystkich kierunkach władzy państwowej tak, że obecnie władza ta stanowi jeden z najsilniejszych typów władzy, przewyższających zakresem wpływu na bieg spraw państwowych władzę współczesnych monarchów czy prezydentów republik, poza państwami totalnymi. W przeciwstawieniu bowiem do innych typów współczesnej władzy kierowniczej europejskich państw konstytucyjnych, posiada Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej znaczny zakres bardzo ważnych spraw państwowych, pozostawionych Jego wyłącznej decyzji, a nie wymagających kontrasygnaty ministrów, za które zatem nie ponoszą oni odpowiedzialności przed parlamentem. Sprawy te objęte są nazwą prerogatyw Prezydenta. Skupiając w ręku Prezydenta całość władzy państwowej we wszystkich kierunkach i poddając jego zwierzchnictwu, jako czynnika nadrzędnego, wszelkie naczelne or-

gana państwowe, nakłada konstytucja na Prezydenta obowiązek troski o ogólne dobro Państwa, o gotowość obronną i o należyte stanowisko Polski wśród narodów świata. Za spełnienie tych obowiązków i w ogóle za kierownictwo Państwem czy za jego losy jest Prezydent Polski odpowiedzialny jedynie przed Bogiem i historią.

### b) Wybór Prezydenta

Sprawę wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej normuje konstytucja, oraz szczegółowa ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 8 lipca 1935. Przepisy wyborcze zmierzają do tego, by — ile możliwości — nie było przerw, między ustąpieniem jednego i wyborem nowego Prezydenta, czyli do zapewnienia ciągłości władzy kierowniczej, a to przez określenie ścisłych terminów dla poszczególnych czynności, związanych z wyborem, oraz przez możliwość przedłużenia okresu urzędowania ustępującego Prezydenta do ukończenia aktu wyborczego następcy. Akt wyboru Prezydenta składa się zasadniczo z dwu składowych części: 1) z oznaczenia kandydata, względnie kandydatów, na Prezydenta; jednego kandydata wybiera osobno do tego jedynie celu powołane ciało, noszące nazwę „Zgromadzenie Elektorów“, drugiego może (ale nie musi) wskazać ustępujący Prezydent; 2) z głosowania powszechnego. Głosowanie powszechne (plebiscyt) ludności odbywa się jedynie wtedy, gdy Prezydent Rzeczypospolitej skorzysta z przysługującego mu prawa i w przepisany czas wskaże kandydata odmiennego od kandydata wybranego przez Zgromadzenie Elektorów, a zarazem zarządzi głosowanie ludności. W tym więc wypadku ogół uprawnionej do głosowania ludności dokonuje wyboru Prezydenta spośród tych dwu kandydatów. Jeżeli natomiast ustępujący Prezydent oświadczy pisemnie, że nie wyznaczy swego kandydata, albo też w oznaczonym przez konstytucję czasie nie wskaże innego kandydata i nie zarządzi głosowania powszechnego, w takim razie uznaje się kandydata Zgromadzenia Elektorów — bez głosowania ludności — za wybranego na Prezydenta. Kandydaci na Prezydenta podlegają przez cały czas wyboru, (aż do objęcia urzędu przez nowowybranego Prezydenta) ochronie prawnej, przysługującej Prezydentowi.

### c) Zgromadzenie Elektorów

Organ przewidziany konstytucją do oznaczenia jednego kandydata na Prezydenta (a względnie do wyboru Prezydenta w razie,

gdy ustępujący Prezydent nie wskaże drugiego kandydata), tj. Zgromadzenie Elektorów, składa się z osiemdziesięciu członków. Pięciu członków stanowią tzw. wiryliści, tj. członkowie biorący udział w Zgromadzeniu z tytułu piastowanego przez siebie urzędu. Są to marszałek Senatu (który z mocy swego urzędu jest przewodniczącym Zgromadzenia), marszałek Sejmu (spełniający zastępstwo przewodniczącego, jeżeli marszałek Senatu nie może przewodniczyć lub gdy spełnia funkcje zastępcy Prezydenta Rzeczypospolitej), a nadto: prezes Rady Ministrów, pierwszy prezes Sądu Najwyższego i Generalny Inspektor Sił Zbrojnych. Poza tym w skład Zgromadzenia Elektorów wchodzi 75 elektorów, wybranych w  $\frac{2}{3}$  (tj. w ilości pięćdziesięciu członków) przez Sejm, a w  $\frac{1}{3}$  (tj. w ilości dwudziestu pięciu elektorów) przez Senat. Konstytucja umożliwia obu Izbowi Ustawodawczym dokonanie wyboru osób elektorów równie dobrze spośród posłów, względnie senatorów, jako też i spoza nich, a żąda tylko, by wyboru dokonano spośród obywateli n a j g o d n i e j s z y c h. Mandaty tych elektorów gasną z objęciem urzędu przez nowego Prezydenta. Zgromadzenie Elektorów zwołuje ustępujący Prezydent Rzeczypospolitej, ogłaszając to zarządzenie w Dzienniku Ustaw i podając je do wiadomości marszałków Sejmu i Senatu, przy czym oznacza termin Zgromadzenia. Termin ten nie może przypaść później, niż na piętnasty dzień przed końcem kadencji Prezydenta (a nie wcześniej, niż na siódmy dzień od zarządzenia). Na trzy dni przed oznaczonym terminem Zgromadzenia Elektorów, zbiorą się Sejm i Senat oddzielnie, na wezwanie swoich marszałków, dla wyboru elektorów. Q ile by Izby były rozwiązane, to wyboru elektorów dokonają posłowie i senatorowie poprzedniego (tj. rozwiązanego) parlamentu. Każda z Izb dokonuje wyboru przypadającej na nią ilości elektorów w głosowaniu na zgłaszane przez posłów, względnie senatorów, listy (spisy) kandydatów, bez możliwości omawiania zaproponowanych kandydatur. Listy kandydatów muszą być podpisane przynajmniej przez ośmiu członków danej Izby, a na liście można umieścić najwyżej tyle nazwisk, ilu elektorów ma wybrać ta Izba. Jeżeli w Sejmie czy w Senacie zgłoszono tylko jedną listę, albo też kilka list, ale obejmujących łącznie nie więcej kandydatów, niż wynosi liczba elektorów, którą ma ta Izba wybrać, wtedy, bez głosowania, uznaje się zgłoszonych kandydatów za wybranych na elektorów. W przeciwnym razie, tj. gdy zgłoszono więcej list, z liczbą kandydatów wyższą od ilości wybrać się mających elektorów, przychodzi do głosowania nad zgłoszonymi listami, które marszałek podaje do wiadomości

członków Izby. Członkowie Sejmu czy Senatu, w miarę wywoływania ich nazwisk, oddają karty głosowania z oznaczeniem listy, na którą oddają głos. Po ukończonym głosowaniu następuje ustalenie wyniku wyborów w ten sposób, że sumę głosów oddanych na każdą z list dzieli się przez cyfrę 4, a iloraz wskazuje, ile mandatów dostaje jakaś lista, przy czym nie uwzględnia się ułamków. Gdyby zostały jeszcze nierozdzielone mandaty, to przypadną one tej liście, która uzyskała więcej, niż połowę ogółu głosów (bezwzględna większość), w braku zaś takiej listy, nadliczbowe mandaty przydziela się po jednym kolejnym listom o największej ilości głosów. Gdyby na odwrót, w wyniku takiego podziału, ilość mandatów przypadających poszczególnym listom w Sejmie (bo ten ma 208 posłów) wyniosła więcej niż 50, to los ma rozstrzygnąć, którym listom ma się odjąć mandaty nadliczbowe. Mandaty przypadające poszczególnym listom otrzymują kandydaci w kolejności umieszczenia ich na liście, a gdyby ten sam kandydat został wybrany na elektora z kilku list, to los oznaczy, z której listy ma otrzymać mandat. Wybranych elektorów ma marszałek izby zaraz zawiadomić o wyborze. Ponieważ elektorami mogą zostać osoby nie piastujące mandatu posła czy senatora, to przyznaje się wybranym elektorom, dla ułatwienia im udziału w Zgromadzeniu, bezpłatny przejazd na Zgromadzenie Elektorów i z powrotem, a nadto przywilej nietykalności (tj. niemożność pozbawienia wolności na czas od wyboru do zgaśnięcia mandatu elektora).

Zgromadzenie Elektorów zbiera się w oznaczonym terminie, pod przewodnictwem marszałka Senatu, względnie zastępującego go marszałka Sejmu. Na Zgromadzeniu tym niedopuszczalna jest jakakolwiek dyskusja nad osobami kandydatów (podobnie, jak przy wyborze elektorów). Nad porządkiem posiedzenia czuwa przewodniczący, któremu służy nawet prawo wykluczenia elektora, zachowującego się niewłaściwie. Do prawomocności uchwał niezbędna jest obecność przewodniczącego i połowy ogólnej ilości elektorów. Przewodniczący, po powołaniu trzech sekretarzy z łona elektorów, odbiera od członków Zgromadzenia ślubowanie, że przy wyborze będą się kierować tylko troską o dobro Państwa. Odmowa ślubowania powoduje utratę mandatu elektora. Po odebraniu ślubowania, wzywa przewodniczący do zgłaszania na piśmie kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej. Zgłoszenia muszą być podpisane przynajmniej przez 8 członków Zgromadzenia, z tym, że członkowi wolno podpisać tylko jedno zgłoszenie. Po zgłoszeniu kandydatów, przewodniczący

podaje ich nazwiska do wiadomości Zgromadzenia, po czym zarządza (bez dyskusji) głosowanie. Odbywa się ono tak, że, w miarę wywołania nazwiska przez sekretarza, oddają członkowie karty głosowania, z wypisanym nazwiskiem jednego z kandydatów. Głos oddany na kandydata niezgłoszonego jest nieważny. Po ukończeniu głosowania przeprowadza się obliczenie głosów, oddanych na poszczególnych kandydatów. Do wyboru wymagana jest bezwzględna (absolutna) większość głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskał tej absolutnej większości, następuje wybór ponowny, przy którym odpada ten kandydat, który przy pierwszym wyborze dostał najmniejszą ilość głosów. Gdyby i przy tym wyborze nikt nie uzyskał bezwzględnej większości, następują trzecie i dalsze głosowania, z tym, że przy każdym z nich odpada kolejno kandydat o najmniejszej ilości głosów z poprzedniego głosowania. Gdyby, przy wyborze między dwoma już tylko kandydatami, obaj dostali równą ilość głosów, to powtarza się głosowanie na jednego z tych dwu kandydatów, a w razie ponownej równości, rozstrzyga między nimi los. Po ukończeniu wyboru, przewodniczący Zgromadzenia podaje jego wynik do wiadomości ustępującego Prezydenta Rzeczypospolitej, zaś prezes Rady Ministrów zawiadomi o wyborze kandydata. Gdyby wyznaczony przez Zgromadzenie Elektorów kandydat nie przyjął do trzech dni kandydatury, zwołuje się ponownie Zgromadzenie Elektorów, w celu wyboru innego kandydata.

Po otrzymaniu wiadomości o wyborze kandydata, ma ustępujący Prezydent Rzeczypospolitej możliwość wyznaczenia ze swej strony drugiego kandydata na Prezydenta. Jeśli Prezydent pisemnie zawiadomi prezesa Rady Ministrów, że z prawa tego nie będzie korzystał, lub też, jeśli w nieprzekraczalnym terminie 7 dni nie wyznaczy kandydata i nie zarządzi głosowania powszechnego, to prezes Rady Ministrów ogłosi w Dzienniku Ustaw, że kandydat Zgromadzenia Elektorów został wybrany Prezydentem Rzeczypospolitej.

#### *d) Głosowanie powszechne*

Ustępujący Prezydent Rzeczypospolitej, wskazując kandydata na Prezydenta, zarządza równocześnie głosowanie powszechne, najpóźniej do siedmiu dni od daty wyboru kandydata przez Zgromadzenie Elektorów. Zarządzenie to ogłasza się w Dzienniku Ustaw, przy czym podaje się nazwiska obu kandydatów, oraz termin głosowania powszechnego. Termin ma być oznaczony na niedzielę i to nie póź-

niej niż trzydziestego dnia po zarządzeniu plebiscytu. Prawo udziału w wyborze Prezydenta, w drodze głosowania powszechnego, przysługuje wszystkim obywatelom, bez różnicy płci, o ile nie są pozbawieni czynnego prawa wyborczego do Sejmu, a pod warunkiem ukończenia dwudziestu czterech lat życia przed dniem zarządzenia plebiscytu. Obywatele ci otrzymują legitymacje wyborcze od przełożonego gminy swego miejsca zamieszkania. Jeżeliby ktoś nie otrzymał legitymacji najpóźniej dziewiątego dnia przed dniem głosowania, to winien zaraz wnieść reklamację do przełożonego gminy, a gdyby mimo to nie doręczono mu legitymacji, to może wnieść zażalenie do państwowej władzy administracyjnej, sprawującej nadzór nad gminą. Naczelnym nadzorem nad przeprowadzeniem głosowania powszechnego sprawuje generalny komisarz wyborczy (mianowany dla wyborów sejmowych i senackich), przeprowadzają zaś to głosowanie trzy rodzaje komisji wyborczych, a to: państwowa (jedna na Państwo), wojewódzkie (po jednej w województwie), oraz obwodowe komisje wyborcze. Państwowej komisji przewodniczy generalny komisarz wyborczy, a składa się ona z 6 członków i tyluż zastępców, powołanych po połowie przez ustępującego Prezydenta Rzeczypospolitej i przez przewodniczącego Zgromadzenia Elektorów. Komisje wojewódzkie i obwodowe powołuje się według przepisów sejmowej ordynacji wyborczej (dla okręgowych i obwodowych komisji wyborczych do Sejmu). Przy każdej komisji wojewódzkiej funkcjonuje 2 komisarzy wyborczych, powołanych po jednym przez Prezydenta, oraz przez prezesa Zgromadzenia Elektorów. W dniu głosowania (które ma być dokonane w całym Państwie jednego dnia), obywatele oddają głosy w komisjach obwodowych. Akt głosowania odbywa się tak, że wyborca wręcza przewodniczącemu komisji legitymację wyborczą, przewodniczący zaś odrywa od legitymacji odcinek kontrolny, po czym zwraca wyborcy legitymację, oraz wręcza mu kopertę i kartę do głosowania. Karta do głosowania, sporządzona z białego papieru, ma być zaopatrzona pieczęcią wojewódzkiej komisji i ma zawierać nazwę województwa, objaśnienia dla wyborcy i nazwiska obu kandydatów na Prezydenta. Wyborca robi kreskę przy nazwisku kandydata, na którego daje głos, po czym wkłada kartę głosowania do koperty i wręcza ją przewodniczącemu, a ten wrzuca kopertę do urny. Po ukończeniu głosowania komisje obwodowe zestawiają natychmiast wynik głosowania, unieważniając głosy oddane wbrew przepisom, po czym przesyłają wyniki, wraz z protokołem swych obrad, komisji wojewódzkiej. Ko-

misje wojewódzkie, zbadawszy przebieg aktu wyborczego w obwodach, zestawiają trzeciego dnia po głosowaniu wyniki głosowania z całego województwa i wraz z protokołem swych czynności przesyłają je państwowej komisji wyborczej. Ta komisja przeprowadza kontrolę rozstrzygnięć komisji wojewódzkich, po czym przystępuje w piątym dniu po głosowaniu do ustalenia wyników głosowania. Prezydentem zostaje wybrany ten z dwu kandydatów, który otrzymał większość ważnych głosów w Państwie. Gdyby obaj kandydaci otrzymali równą ilość głosów, to o wyborze decyduje los, wyciągnięty przez generalnego komisarza wyborczego. Przeciw wynikowi wyborów (i ich przebiegowi) mogą wnosić protesty tylko i jedynie członkowie państwowej komisji wyborczej. Protesty rozpatruje Sąd Najwyższy w ciągu pięciu dni, a w razie unieważnienia wyboru przez ten Sąd (co może nastąpić tylko w razie przestępstw, lub niezgodności z ustawą, wpływających na wynik głosowania), ma się odbyć ponowne głosowanie w najbliższą niedzielę.

Ostateczny wynik głosowania ogłosi generalny komisarz wyborczy w Dzienniku Ustaw, a protokół posiedzenia państwowej komisji wyborczej, ustalającej ten wynik, ma być doręczony w 2 egzemplarzach prezesowi Rady Ministrów, który wręczy je ustępującemu i nowowybranemu Prezydentowi Rzeczypospolitej.

#### *e) Objęcie urzędu i kadencja Prezydenta*

Nowoobрани Prezydent Rzeczypospolitej obejmuje z reguły urząd w ostatnim dniu kadencji ustępującego Prezydenta. W razie wcześniejszego opróżnienia się urzędu Prezydenta przez śmierć, rezygnację czy uznanie godności Prezydenta za opróżnioną (wakansu), ma nowowybrany Prezydent objąć urząd natychmiast po wyborze. Tak samo ma objąć urząd natychmiast „następca Prezydenta“, w razie opróżnienia się urzędu Prezydenta podczas wojny. Akt objęcia funkcji przez Prezydenta ma być ogłoszony w Dzienniku Ustaw. Przed objęciem urzędowania, składa Prezydent przepisaną konstytucją przysięgę, co stwierdza się osobnym aktem, podpisanym przez nowego Prezydenta i osoby urzędowe, obecne przy zaprzysiężeniu.

Okres urzędowania, czyli kadencja Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi lat *s i e d e m*, licząc od dnia objęcia urzędu. To siedmioletnie przedłuża się wszakże, gdy zostało zarządzone głosowanie powszechne, a to na czas do ostatecznego ustalenia wyniku wyborów przez plebiscyt. W razie wojny i kończącej się w tym czasie kaden-

cji, przedłuża się okres urzędowania Prezydenta do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju. Gdyby w ciągu wojny objął funkcje Prezydenta następca, to i jego okres urzędowania trwa do upływu owych trzech miesięcy po zawarciu pokoju. Może się jednak zdarzyć, że Prezydent Rzeczypospolitej, przed upływem wyznaczonego mu przez konstytucję czasokresu, stanie się trwale niezdolnym do sprawowania urzędu. W tym wypadku ma marszałek Senatu zwołać „Połączone Izby Ustawodawcze” (tj. Sejm i Senat złączone w jedno ciało), celem rozstrzygnięcia przez nie, czy nie należy uznać wakansu godności Prezydenta, tj. uznania urzędu Prezydenta za opróżniony. Konstytucja nie podaje bliższego określenia, jakie przejawy (np. pewien okres niewykonywania funkcji, choroba itp.) mają być uznane za dowód, że Prezydent nie może trwale sprawować urzędu, pozostawia więc tę sprawę do swobodnej oceny najpierw marszałka Senatu, a następnie Izb Ustawodawczych. Uchwała Połączonych Izb, uznająca urząd Prezydenta za opróżniony, zapada za zgodą  $\frac{3}{5}$  ustawowej ilości członków tego ciała. Przez takie uchwalenie wakansu godności Prezydenta, kadencja jego — mimo braku upływu siedmiolecia — kończy się, wywołując konieczność nowych wyborów. Te same następstwa pociąga za sobą śmierć Prezydenta, lub zrzeczenie się przez niego (rezygnacja) urzędu, przed upływem siedmiolecia.

#### *f) Zastępstwo i następstwo Prezydenta*

W Polsce nie ma osobnej instytucji wiceprezydenta Rzeczypospolitej, jaka istnieje w typie amerykańskim. Jeśli więc godność Prezydenta Rzeczypospolitej opróżni się (przed wyborem nowego Prezydenta) przez śmierć, rezygnację, czy uznanie urzędu Prezydenta za opróżniony, to funkcje Prezydenta przechodzą wtedy zastępczo na marszałka Senatu, a gdyby w tym czasie Senat był rozwiązany, to to zastępstwo obejmuje marszałek ostatniego (więc rozwiązanego) Senatu. W tym wypadku korzysta marszałek Senatu ze wszystkich uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej, a więc wchodzi w pełnię praw władzy kierowniczej. Między innymi zadaniami, przypada wtedy marszałkowi Senatu i obowiązek poczynienia kroków, w celu przeprowadzenia wyborów nowego Prezydenta. W szczególności ma marszałek Senatu zwołać niezwłocznie Zgromadzenie Elektorów, celem wyboru kandydata, a o ile ze swej strony wskaże innego kandydata, ma zarządzić głosowanie powszechne między obu kandydatami.



Konstytucja polska, wzmacniając bardzo silnie władzę Prezydenta, przyznała mu zarazem specjalne prawo (nieznane ustrojom innych państw współczesnych, a zaczerpnięte poniekąd z pewnego okresu historii ustroju cesarstwa rzymskiego) wyznaczenia swojego następcy (bez wyborów) w pewnym wyjątkowym wypadku. Oto mianowicie w razie wybuchu wojny, ma Prezydent Rzeczypospolitej wyznaczyć, z mocy własnego prawa, swego następcę na wypadek opróżnienia się urzędu Prezydenta przed zawarciem pokoju. Tego wyznaczenia następcy ma dokonać Prezydent osobnym aktem, ogłoszonym w gazecie rządowej. Gdyby następnie godność Prezydenta istotnie opróżniła się w czasie wojny (wzgl. przed zawarciem pokoju), to wyznaczony następcą wchodzi w pełnię praw Prezydenta i piastuje tę godność do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju. Mimo braku wyraźnego w tym względzie przepisu, nie ulega jednak wątpliwości, że do tego następcy będzie wtedy należało i zwołanie Zgromadzenia Elektorów i wyznaczenie drugiego kandydata, wraz z zarządzeniem głosowania powszechnego.

#### *g) Zakres działania Prezydenta*

Konstytucja określa w artykule dwunastym zakres działania Prezydenta Rzeczypospolitej, przyznając mu prawo mianowania Rządu, oznaczania czasu obrad Sejmu i Senatu, sprawowania zwierzchnictwa Sił Zbrojnych, reprezentowania Państwa na zewnątrz, łącznie z prawem stanowienia o wojnie i pokoju, oraz o umowach z innymi państwami, a wreszcie obsadzania zastrzeżonych mu urzędów. Działy te nie wyczerpują jednak całokształtu władzy Prezydenta. Konstytucja bowiem skupiła w osobie Prezydenta, jako zwierzchnika Państwa, pełnię jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej, wobec czego w każdej dziedzinie życia państwowego zaznacza się wpływ tego czynnika nadrzędnego bezpośrednio lub pośrednio.

W dziedzinie władzy ustawodawczej daje konstytucja Prezydentowi daleko idące prawa, streszczające się w możliwości oznaczania czasu obrad i skracania (względnie i przedłużania) kadencji Izb Ustawodawczych, oddziaływania na uchwalanie ustaw, a wreszcie tworzenia we własnym zakresie obowiązujących norm, w drodze dekretów.

I tak ma Prezydent Rzeczypospolitej prawo zwoływania, oraz rozwiązywania Sejmu i Senatu po upływie, jak też i przed upływem czasu, na który te ciała zostały wybrane, tudzież prawo zarządzania

otwarcia, odroczenia i zamknięcia sesji obu Izb<sup>1</sup>. W przeciwstawieniu do okresu przed wydaniem nowej konstytucji, ma Prezydent obecnie niczym nieskrępowaną możliwość rozwiązywania w każdym czasie Sejmu i Senatu, bez wniosku i kontrasygnaty ministrów, gdyż sprawa rozwiązywania Izb przed upływem wyznaczonej im w konstytucji kadencji należy do prerogatyw Prezydenta. Rozwiązując Izby Ustawodawcze przed końcem kadencji ma Prezydent jedynie wskazać powód tego zarządzenia. Szczególnie silnie wystąpi to prawo Prezydenta do swobodnego regulowania okresów działalności władzy ustawodawczej w czasie stanu wojennego. Wtedy bowiem może Prezydent przedłużyć kadencję Izb Ustawodawczych aż do czasu zawarcia pokoju, może otwierać, odraczać i zamykać sesje Sejmu i Senatu w terminach dostosowanych do potrzeb obrony Państwa, a co więcej może powoływać Sejm i Senat do rozstrzygania spraw do nich należących w składzie zmniejszonym, wyłonionym na żądanie Prezydenta przez te Izby.

To prawo Prezydenta rozstrzygania swobodnie o czasie funkcjonowania Izb Ustawodawczych, każdoczesna możliwość ich rozwiązania przed upływem kadencji, zapewniają Prezydentowi bezwzględną przewagę nad władzą ustawodawczą. W tym samym kierunku zmierzają konstytucja w przepisach o prawie dekretowania. To prawo dekretowania (wydawania rozporządzeń z mocą ustawy), istniejące już w dawnej konstytucji, po jej zmianie z 2 sierpnia 1926, zostało w nowej konstytucji silnie rozbudowane i wydatnie wzmocnione. Zastrzeżono tu bowiem równorzędność pod względem mocy prawnej (zwłaszcza o ile chodzi o uchylenie dekretu) ustaw i dekretów, tak, że jedne i drugie są w równej mierze aktami ustawodawczymi. Rozróżniamy kilka odrębnych przejawów prawa dekretowania. Pierwszy przejaw stanowi prawo Prezydenta do wydawania dekretów, gdy Izby Ustawodawcze są rozwiązane, gdy więc władza ustawodawcza nie funkcjonuje. Wtedy Prezydent, w razie konieczności państwowej, może z mocy własnej wydawać dekryty w całym zakresie ustawodaw-

<sup>1</sup> Odroczenie jest chwilową przerwą w pracach ciał ustawodawczych, bez wpływu poza tym na tok prac parlamentu. Zamknięcie kończy sesję parlamentu (tj. okres prac), a zarazem oddziaływa na pewne grupy spraw. I tak niezadowolone interpelacje uważa się za zgasłe, tak, że trzeba je wnieść na nowo w następnej sesji dla załatwienia przez Rząd. Rozwiązanie kończy kadencję Izb, powodując nowe wybory parlamentu, po których nowy Sejm i Senat muszą zaczynać swe prace od początku. Niezadowolone więc projekty ustaw z poprzedniej kadencji muszą być na nowo zgłoszone, jeśli mają być przedmiotem obrad Izb.

stwa państwowego, z wyjątkiem zmiany konstytucji, zmiany ordynacji wyborczej do Izb Ustawodawczych, budżetu, podatków, monopoli, zmian w systemie monetarnym (pieniądza państwowego), zaciągania pożyczek przez Państwo, oraz zbywania czy obciążania nieruchomości (gruntów i domów) państwowych o wartości ponad 100.000 zł. Drugi przejaw tego uprawnienia Prezydenta, to dekrety wydawane na podstawie udzielonego Prezydentowi pełnomocnictwa przez Sejm i Senat. Mianowicie Izby Ustawodawcze mogą, w drodze ustawy, upoważnić Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania dekretów w każdym czasie (a więc i w czasie gdy Sejm i Senat nie są rozwiązane) i we wszystkich dziedzinach, z jednym tylko wyjątkiem, tj. z wyjątkiem zmian konstytucji. Dekrety obu tych kategorii mogą być wydawane tylko na wniosek Rady Ministrów. Trzeci przejaw prawa dekretowania występuje w czasie trwania stanu wojennego. W szczególności, w myśl art. 79 konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo wydawania w tym czasie — bez upoważnienia Izb Ustawodawczych — dekrety we wszelkich działach ustawodawstwa, z wyjątkiem zmiany konstytucji (jak w kategorii drugiej). Wreszcie osobną (ostatnią) kategorię stanowią dekrety w sprawach, które mogą być unormowane wyłącznie w formie dekretów, które zatem wyjęte są w ogóle spod ustawodawstwa Sejmu i Senatu. Należą tu sprawy organizacji Rządu, zwierzchnictwa Sił Zbrojnych, oraz organizacji administracji rządowej. Dekrety tej kategorii mogą być wydawane przez Prezydenta w każdym czasie i mogą być uchylane lub zmieniane tylko w drodze nowych dekretów. Wszystkie rodzaje dekretów mają być ogłaszane w Dzienniku Ustaw, z powołaniem się na odnośne postanowienia konstytucji.

Konstytucja wzmacnia niezwykle silnie — w stosunku do czasów poprzednich — stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej w odniesieniu do ustawodawstwa Sejmu i Senatu. W myśl bowiem art. 54 konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej stwierdza podpisem moc ustawy konstytucyjnie uchwalonej przez Izby Ustawodawcze i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. To postanowienie konstytucji powoduje, że projekt ustawy, uchwalony przez parlament, nabiera mocy ustawowej dopiero przez podpis Prezydenta, co zbliża poniekąd to prawo podpisu Prezydenta do sankcjonowania ustaw. Ale ponadto wprowadziła konstytucja, nieistniejące poprzednio w Polsce, prawo „veto” dla Prezydenta. W szczególności Prezydent może, w ciągu dni trzydziestu od otrzymania uchwalonego przez Sejm i Senat projektu ustawy,

zwrócić go Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Gdy poprzednio Prezydent musiał podpisać każdą przez parlament uchwaloną ustawę, choćby widział jej ujemne cechy, a nawet sprzeczność z konstytucją, to obecnie może odmówić swego podpisu i zażądać, by Izby raz jeszcze rozważyły uchwalony przez siebie projekt. To rozpatrzenie projektu, przeciw któremu Prezydent założył swe veto, nie może nastąpić wcześniej niż na następnej sesji zwykłej (a więc po upływie dość znacznego okresu czasu). Co prawda, Izby mają prawo utrzymać swe stanowisko w sprawie zaprotestowanego przez Prezydenta projektu ustawy, ale muszą to uczynić znaczną (kwalifikowaną) ilością głosów. Ponowne bowiem uchwalenie takiego projektu bez zmian może dojść do skutku za zgodą ustawową (a nie zwykłą) większości posłów w Sejmie i takiej samej większości senatorów w Senacie. Jeśli zapadnie taka kwalifikowana, ponowna uchwała Izb, to Prezydent ma podpisem stwierdzić moc ustawy i zarządzić jej ogłoszenie. Silniejsze jeszcze prawo weta przynajmniej konstytucja Prezydentowi w jednej dziedzinie ustawodawstwa, tj. w sprawie zmian konstytucji. Ponowne bowiem uchwalenie zaprotestowanego projektu konstytucji (jak zaznaczono w rozdziale VI) może nastąpić dopiero aż w następnej kadencji (a nie w następnej sesji, jak przy zwykłych ustawach). Przy tym, w razie ponownego uchwalenia zaprotestowanego projektu zmiany konstytucji przez nowy Sejm i Senat, Prezydent może albo podpisać i ogłosić tę zmianę konstytucji, albo też odroczyć dalej sprawę, przez rozwiązanie Izb Ustawodawczych. Natomiast i obecnie nie przyznano Prezydentowi — z jedynym wyjątkiem sprawy zmiany konstytucji — prawa przedstawiania Izbom Ustawodawczym wniosków do ustaw. Prezydent więc może mieć jedynie pewien pośredni wpływ na inicjowanie ustaw, a to przez odpowiedni dobór ministrów, do których należy — obok posłów — prawo przedstawiania projektów ustawowych. Wreszcie Prezydent Rzeczypospolitej ma duży wpływ na dobór osób do Senatu, mianuje on bowiem  $\frac{1}{3}$  senatorów (tj. 32 senatorów).

W zakresie funkcji rządzącej Prezydent sprawuje swą władzę za pośrednictwem mianowanego przez siebie Rządu. Prezydent mianuje w szczególności prezesa Rady Ministrów (co należy do jego prerogatyw), a na jego wniosek i za jego kontrasygnatą powołuje wszystkich innych ministrów. W stosunku do ministrów ma Prezydent daleko idące prawa zwierzchnie, może bowiem w każdym czasie, według swego uznania, pociągnąć ich do dwojakiego rodzaju

odpowiedzialności, a to do odpowiedzialności politycznej i do odpowiedzialności konstytucyjnej. Odpowiedzialność polityczna ministrów streszcza się w prawie Prezydenta do kaźdoczesnego odwołania (udzielenia dymisji) czy całej Rady Ministrów, czy poszczególnego ministra, za kierunek rządu, choćby zgodny z ustawami, ale nie odpowiadający woli Prezydenta. Ponadto Prezydent może (obok Izby Ustawodawczej) pociągnąć Rząd, czy poszczególnych ministrów, do odpowiedzialności konstytucyjnej, tj. postawić ich w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, za umyślne naruszenie obowiązujących praw w ich działalności urzędowej. Jeżeli natomiast Sejm pociągnie Rząd czy ministra do odpowiedzialności parlamentarnej, czyli uchwali im votum nieufności, to Prezydent może w ciągu trzech dni albo odwołać ministrów, albo też rozwiązać Izby Ustawodawcze. Jeśli zaś z tych uprawnień nie skorzysta, to sprawa przechodzi do Senatu, a o ile ten przyjmie wniosek Sejmu, to Prezydent jest obowiązany odwołać ministrów (czy ministra), chyba że rozwiąże Izby. W dziedzinie administracji przysługuje Prezydentowi prawo mianowania — na wniosek odnośnych ministrów — wszystkich wyższych funkcjonariuszy państwowych. Ma też Prezydent prawo wydawać w granicach aktów ustawodawczych osobiście, a raczej przez swój Rząd, wszelkie rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, nakazy i zakazy, potrzebne dla wprowadzenia w życie konstytucji i innych praw, oraz dla zabezpieczenia Państwa, tudzież stosować środki przymusowe w stosunku do opornych. Prezydent w drodze dekretów ustala organizację Rządu i administracji. Konstytucja zastrzega też Prezydentowi prawo udzielania zezwolenia na wprowadzenie stanu wyjątkowego, a daje mu wyłączne prawo zarządzania stanu wojennego.

Pod zwierzchnictwem Prezydenta pozostaje także Najwyższa Izba Kontroli. Prezydent mianuje i odwołuje, w wykonaniu swej prerogatywy, prezesa tej Izby, a na jego wniosek i z jego kontrasygnatą, mianuje i usuwa innych członków Izby. Tego prezesa Najwyższej Izby Kontroli może Prezydent Rzeczypospolitej pociągnąć do odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej, według przepisów odnoszących się do ministrów.

Jedno z najważniejszych jednak zadań Prezydenta stanowi prawo reprezentowania Państwa Polskiego jako zbiorowej całości, tak na wewnątrz jak zwłaszcza na zewnątrz. Z tego tytułu wysyła Prezydent Rzeczypospolitej ambasadorów i posłów Państwa Polskiego do innych państw, oraz przyjmuje — wśród przepisanej cere-

moniału — reprezentantów państw obcych. Również rozstrzyga Prezydent o stosunku Polski do zagranicy, a w szczególności on wypowiada wojnę, oraz zawiera pokój, przymierza i w ogóle wszelkie umowy z innymi państwami. Zarazem daje konstytucja Prezydentowi wyłączne prawo ratyfikacji (tj. ostatecznego zatwierdzenia) zawartych traktatów, które dawniej przysługiwało parlamentowi. Niektóre wszakże umowy z innymi państwami wymagają przed ratyfikacją zgody Izb Ustawodawczych, wyrażonej w formie ustawy. Jednak o ile chodzi o umowy handlowe i celne, należące do tej kategorii, Prezydent ma prawo w przypadkach nie cierpiących zwłoki wprowadzić na wniosek Rady Ministrów — jeszcze przed ratyfikacją, a więc i przed wyrażeniem zgody Izb Ustawodawczych — tymczasowo w życie wszystkie lub niektóre postanowienia, zawarte w tych umowach. Również przysługuje Prezydentowi prawo udzielania niemal wszystkich ustanowionych w Państwie odznaczeń (orderów), oraz pozwoleń na przyjmowanie przez obywateli polskich obcych odznaczeń. Ustawa z 9 kwietnia 1936, o odznaczeniach cudzoziemskich, postanawia wyraźnie, że obywatelowi Państwa Polskiego nie wolno przyjmować żadnych odznaczeń cudzoziemskich bez zezwolenia Prezydenta, oraz reguluje sprawę obcych odznaczeń, uzyskanych przez obywateli polskich przed wydaniem tej ustawy.

Na polu władzy sądowej zastrzega konstytucja Prezydentowi Rzeczypospolitej daleko idący wpływ w dwóch dziedzinach, a to na polu obsady stanowisk sędziów, oraz na polu uchylania skutków skazania. W szczególności Prezydent jest tym czynnikiem, który powołany jest do mianowania sędziów, o ile ustawy co do pewnych kategorii sędziów nie czynią wyjątków (jak np. co do ławników sądów pracy, sędziów z kół kupieckich w sądach handlowych). Nowością, wprowadzoną przez obecną konstytucję, jest przyznanie Prezydentowi także prawa powoływania sędziów Trybunału Stanu, wszakże spośród kandydatów przedstawionych przez Izby Ustawodawcze. W zakresie karania przestępstw służy Prezydentowi tzw. prawo łaski, to jest prawo darowania lub złagodzenia kary, wymierzonej jednostkom prawomocnym orzeczeniem sądu, tudzież prawo uchylania prawnych skutków skazania (np. pozbawienia praw obywatelskich). Natomiast nie posiada Prezydent prawa do udzielania tzw. amnestii (tj. ułaskawiania nie indywidualnie oznaczonej osoby, lecz całych pewnych kategorii skazanych). Służy ono jedynie władzy ustawodawczej.

### *h) Zwierzchnictwo Sił Zbrojnych*

Odrębną sferę działania Prezydenta Rzeczypospolitej stanowi zwierzchnictwo Sił Zbrojnych. Jako zwierzchnik Państwa jest Prezydent zarazem zwierzchnikiem organu stanowiącego podstawę bezpieczeństwa zbiorowości i mocy państwowej, tj. Sił Zbrojnych. Konstytucja zastrzega Prezydentowi wyłączne prawo normowania w formie dekretów spraw wchodzących w zakres tego zwierzchnictwa, a w szczególności także i sprawy organizacji naczelnych władz wojskowych. Zarazem wyróżniła konstytucja dekrety z tej dziedziny od wszelkich innych rodzajów dekretów, przyznając Prezydentowi w art. 63 prawo oznaczenia sposobu kontrasygnowania aktów wydawanych przez niego, jako zwierzchnika Sił Zbrojnych, przez co umożliwiła kontrasygnowanie tych aktów przez organ swobodnie wybrany przez Prezydenta, odmienny od organów powołanych konstytucją do kontrasygnaty innych aktów ustawodawczych. Bliższe określenie tych spraw nastąpiło w dekreście Prezydenta Rzeczypospolitej z 9 maja 1936 o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju. Dekret ten postanawia, że Prezydent sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo Sił Zbrojnych za pośrednictwem dwu organów, a to za pośrednictwem Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych i za pośrednictwem ministra spraw wojskowych. Kontrasygnowanie dekretów i zarządzeń, wynikających ze zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi należy do ministra spraw wojskowych, a tylko sprawy wiążące się z obroną Państwa i wykraczające poza zakres tego ministra (a więc dotyczące i innych ministerstw) mają być kontrasygnowane przez prezesa Rady Ministrów i ministra spraw wojskowych. Prezydent normuje w drodze dekretów sposób odbywania służby wojskowej, oraz prawa i obowiązki żołnierzy, przepisy dyscyplinarne i dotyczące odpowiedzialności honorowej, sprawy odnoszące się do ustalania portów i przystani wojennych, tudzież obszarów warownych i rejonów umocnionych. Natomiast w drodze zarządzeń nadaje Prezydent ordery i odznaczenia wojskowe, oraz stopnie oficerskie (pierwszy i następne), a wreszcie mianuje na wniosek ministra spraw wojskowych, uzgodniony z Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych, podsekretarzy stanu w Ministerstwie Spraw Wojskowych, inspektorów armii, generałów do prac, szefa Sztabu Głównego, generałów inspekcjonujących, oraz dowódców dywizyj i równorzędnych z nimi.

Ten dekret z 9 maja 1936 zwraca szczególniejszą uwagę na określenie stanowiska Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Jest on

generałem przewidzianym na Naczelnego Wodza na wypadek wojny, a głównym jego zadaniem jest nadawanie właściwego kierunku pracom nad obroną Państwa i nad przygotowaniem Sił Zbrojnych na wypadek zbrojnego konfliktu. I tak do Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych należy przygotowanie planów operacyjnych i mobilizacyjnych, udzielanie dyrektyw ministrowi spraw wojskowych w sprawie przygotowania Sił Zbrojnych do zadań wojennych, kontrolowanie ich wyszkolenia, sprawności bojowej i przygotowania wojennego, stawianie Rządowi postulatów w dziedzinie obrony Państwa, oraz przedkładanie ministrowi spraw wojskowych wiążących wniosków co do obsady wszystkich wyższych stanowisk wojskowych, od dowódcy pułku wzwyż. Z tego tytułu podlegają bezpośrednio Generalnemu Inspektorowi tego rodzaju instytucje, jak Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych („Gisz”), z inspektorami armii, generałami do prac, z biurem inspekcji i z generałami inspekcjonującymi, oraz Sztab Główny z szefem Sztabu Głównego na czele. Dekretem z 4 lipca 1936 ustanowiono przy Generalnym Inspektorze Sił Zbrojnych urząd inspektora obrony powietrznej Państwa, którego zadanie polega na wykonywaniu kierownictwa i zwierzchniego nadzoru — z ramienia Generalnego Inspektora — nad organizacją i przygotowaniem obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej<sup>1</sup>. Generalny Inspektor Sił Zbrojnych udziela również dyrektywy co do planu użycia „Funduszu Obrony Narodowej”. Z mocy swego stanowiska jest Generalny Inspektor Sił Zbrojnych zastępcą Prezydenta Rzeczypospolitej w przewodnictwie Komitetu Obrony Rzeczypospolitej i za pośrednictwem Sekretariatu tegoż Komitetu może śledzić wykonywanie uchwał Komitetu przez władze administracyjne. (W myśl zarządzenia prezesa Rady Ministrów Generalny Inspektor S. Z. ma być uważany za pierwszą osobę w Państwie po Prezydencie Rzeczypospolitej). Natomiast minister spraw wojskowych sprawuje bezpośrednio dowództwo Sił Zbrojnych w czasie pokoju, kieruje administracją spraw wojskowych, przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej wnioski co do obsady wyższych stanowisk wojskowych w Generalnym Inspektoracie,

<sup>1</sup> Sprawę obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej reguluje ustawa z 15 marca 1934 o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej, uzupełniona rozporządzeniem Rady Ministrów z 29 stycznia 1937 o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej Państwa, tudzież rozporządzeniem Rady Ministrów z 29 kwietnia 1938 o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinach regulacji i zabudowania osiedli, oraz budownictwa publicznego i prywatnego.



w Sztabie Głównym, w Ministerstwie, oraz stanowisk dowódców dywizyj, a obsadza sam stanowiska dowódców pułków i piechoty dywizyjnej, wszystko to na podstawie postulatów Generalnego Inspektora S. Z. Obsadzanie niższych stanowisk wojskowych należy wyłącznie do ministra spraw wojskowych. Wreszcie minister ten reprezentuje w Rządzie sprawy obrony Państwa, oraz referuje na posiedzeniach Rządu wnioski Generalnego Inspektora.

Konstytucja oddaje poza tym Prezydentowi Rzeczypospolitej, jako zwierzchnikowi Sił Zbrojnych, prawo rozstrzygania o użyciu Sił Zbrojnych do obrony Państwa. Z chwilą mianowania przez Prezydenta Naczelnego Wodza, przechodzi na tego Wodza prawo rozporządzania Siłami Zbrojnymi z tym, że za wszelkie akty związane z dowództwem, odpowiada Naczelnny Wódz przed Prezydentem. Jako zwierzchnik Sił Zbrojnych zarządza również Prezydent Rzeczypospolitej corocznie pobór rekruta w granicach ustalonego kontyngentu. Odpada zatem dawniejsze prawo Izb Ustawodawczych przyzwalać co roku na pobór rekruta, a tylko zmiana kontyngentu wymaga aktu ustawodawczego.

#### *i) Nieodpowiedzialność Prezydenta*

Podobnie do innych państw nowoczesnych o ustroju konstytucyjnym (z wyjątkiem typu amerykańskiego), postanawia konstytucja polska, że akty urzędowe Prezydenta wymagają do swej ważności tzw. kontrasygnaty, tj. podpisu jakiegoś organu państwowego, który w tej formie przyjmuje odpowiedzialność za te akty. Jednak nasza konstytucja wyjmuje pewne rozstrzygnięcia Prezydenta spod kontrasygnaty, zastrzegając, że niektóre dziedziny stanowią wyłączne uprawnienia osobiste Prezydenta, czyli tzw. prerogatywy, za które ani Prezydent, ani żaden inny organ nie ponosi odpowiedzialności. Do tych prerogatyw zalicza art. 13 konstytucji następujące sprawy: 1) wskazywanie jednego kandydata na Prezydenta i zarządzanie głosowania powszechnego, 2) wyznaczanie następcy Prezydenta (w czasie wojny), 3) mianowanie prezesa Rady Ministrów, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego i prezesa Najwyższej Izby Kontroli, 4) mianowanie Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, 5) powoływanie sędziów Trybunału Stanu, 6) powoływanie  $\frac{1}{3}$  senatorów, 7) mianowanie szefa i urzędników kancelarii cywilnej, 8) rozwiązywanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji, 9) pociąganie członków Rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu i 10) stosowanie prawa

łaski. Kontrasygnowanie aktów władzy Prezydenta — poza prerogatywami — należy z reguły do prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra (czy ministrów), tj. tego ministra, do którego należy dany dział administracji państwowej. Wyjątek od tej zasady zachodzi o tyle, że prezes Najwyższej Izby Kontroli kontrasygnuje akty Prezydenta odnoszące się do mianowania i odwoływania członków kolegium tej Izby, oraz że akty Prezydenta, wynikające ze zwierzchnictwa Sił Zbrojnych, podlegają odrębnym postanowieniom co do kontrasygnaty, które omówiono poprzednio.

Wprowadzając prerogatywy Prezydenta, oraz obowiązek kontrasygnaty innych jego aktów, stanowi zarazem konstytucja wyraźnie w art. 15, że Prezydent Rzeczypospolitej nie jest odpowiedzialny za czyny czy akty, wynikające z jego urzędowania. Rozumie się, że ta nieodpowiedzialność nie może rozciągać się na jakieś czyny Prezydenta, wychodzące poza jego działalność urzędową. Otóż za tę działalność prywatną, o ile by ona zawierała znamiona naruszenia porządku prawnego, może Prezydent — jak każdy obywatel Państwa — być pociągnięty do odpowiedzialności prawnej, jednak nie w czasie trwania kadencji, lecz dopiero po złożeniu swego urzędu.

#### *j) Uwagi końcowe*

Widzieliśmy, jak wielki zakres spraw skupia się w rękę naszej władzy kierowniczej. W każdej dziedzinie życia państwowego przejawia się rozstrzygający wpływ Prezydenta; który nadto może oddziaływać i na dobór osoby swego następcy. Bardziej zatem, niż w innych współczesnych państwach, staje się Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyobrazicielem zbiorowości państwowej i wyrazicielem woli tej zbiorowości. Toteż prawa Państwa Polskiego zapewniają daleko idącą ochronę prawną osoby Prezydenta przeciw jakimś zamachom na jego życie, zdrowie, na jego władzę, na jego cześć i powagę (i to już od momentu postawienia kandydatury). Zarazem osobna ustawa z 7 kwietnia 1938 zapewniła szczególną ochronę Imienia Józefa Piłsudskiego, Pierwszego Marszałka Polski.

Jako naczelny reprezentant Państwa ma Prezydent Rzeczypospolitej przydzielonych sobie adiutantów i straż przyboczną (oddział zamkowy), a do pomocy w spełnianiu swych funkcji ma przydaną sobie kancelarię cywilną. Szefa i urzędników tej kancelarii mianuje Prezydent z tytułu swoich prerogatyw. Jako zwierzchnik Sił Zbrojnych ma Prezydent osobny gabinet wojskowy (kancelarię wojskową).

Ustępujący Prezydent otrzymuje, w myśl ustaw z 6 lipca 1923 i 10 marca 1934, dożywotnio honorowe uposażenie, a tak samo wdowa po Prezydencie Rzeczypospolitej ma prawo do specjalnego zaopatrzenia.

## ROZDZIAŁ IX

# WŁADZA USTAWODAWCZA

### A) UWAGI OGÓLNE

Dzieje niemal wszystkich cywilizowanych ludów wykazują pewien dłuższy lub krótszy okres walki między absolutnym monarchą, czy w ogóle przedstawicielem nieograniczonej władzy państwowej, a ludnością, o dopuszczenie wpływu społeczeństwa na kształtowanie się budowy państwa, na bieg spraw państwowych. Walka ta doprowadziła powszechnie do zapewnienia ludności, w drodze konstytucyj państwowych, możliwości wyboru przedstawicielstwa (z wyjątkiem republik bezpośrednich), powołanego do decydowania o najważniejszych sprawach państwowych. Treścią tej zdobyczy ludności było przede wszystkim uprawnienie do decydowania o tym, jakie ciężary i świadczenia mają być nakładane na ludność celem pokrycia wydatków państwowych, a dalej możliwość kontroli rządu co do gospodarowania tymi funduszami publicznymi. Równocześnie z tym uprawnieniem w dziedzinie finansowej, czyli w zakresie uchwalania budżetu państwowego (oznaczania dochodów i wydatków państwowych) i kontroli zamknięć rachunkowych państwa (czyli wyników gospodarki finansowej), uzyskuje ludność, względnie jej reprezentacja, prawo decyzji w zakresie ustalania kontyngentu rekruta, tj. świadczenia krwi, które ma nieść ludność dla celów bezpieczeństwa i siły państwowej. Te dwa uprawnienia: uchwalania budżetu (i zamknięć), oraz kontyngentu rekruta, jak były w swoim czasie osią, około której toczyła się walka o władzę, tak z chwilą wprowadzenia w życie idei rządów konstytucyjnych, stały się fundamentalnymi prawami reprezentacji społeczeństwa.

Zdobycze w uprawnieniach obu tych rodzajów wywalczyły już sobie w pewnej mierze dawne sejmy stanowe, lecz istotnego znaczenia nabrały one dopiero w państwach konstytucyjnych, gdy utrwaliła się powszechnie instytucja stałej reprezentacji społeczeń-

stwa, czyli parlamentaryzmu. Instytucja ta powstała w Anglii w drodze ewolucji (w ciągu długich wieków), jako ochrona obywateli przed nadmiernymi ciężarami na rzecz państwa. Natomiast w Europie powstaje ona poniekąd rewolucyjnie, nagle, rodzi się z doktryny, z haseł tzw. filozofii prawa natury, głoszącej prawa wolnościowe człowieka, a zwłaszcza z haseł filozofów XVIII wieku, (jak Montesquieu'go: o konieczności poruczenia prawodawstwa przedstawicielstwu ludności, oraz z teorii Rousseau'a: o zwierzchnictwie ludu). Ta instytucja (bez względu na sposób powstania) stała się zwłaszcza w XIX i początkach XX w. poważnym czynnikiem, rozstrzygającym o sprawach państwowych. Przybyło tu bowiem reprezentacjom społeczeństwa prawo stanowienia o tym, jakie normy prawne mają obowiązywać w państwie. Ta działalność na polu tworzenia ustaw w państwach konstytucyjnych bądź dzieli się między parlament i czynnik kierowniczy państwa (w monarchiach), bądź jest wyłączną atrybucją parlamentu, a czynnik kierowniczy (prezydent republiki) tylko ogłasza ustawy, względnie w niektórych państwach wpływa na ich odroczenie w drodze *veto*. W państwach, gdzie parlament składa się z 2 izb, współdziałają obie w stanowieniu praw, przy czym w jednych państwach wymaga się bezwzględnie zgodnej uchwały obu izb, a w razie niezgodności nie dochodzi ustawa do skutku, w innych zaś, w razie niemożności doprowadzenia do zgody między obu ciałami, wymaga się wzmocnienia uchwały izby niższej, bądź przez jej ponowną uchwałę (powziętą ewentualnie pewną wyższą, kwalifikowaną ilością głosów), bądź też w jakiś inny sposób, np. przez plebiscyt.

Troska o dobre wypracowywanie ustaw doprowadzała niekiedy do tworzenia zawodowych organów prawnych, wygotowujących projekty ustaw, w myśl wskazań parlamentu. Wzorem takiego organu jest francuska *Rada Stanu*. Niemniej też zjawiała się dążność do zapewniania zgodności uchwalanych przez parlamenty ustaw z konstytucją państwa. Nad tą zgodnością czuwają w Stanach Zjednoczonych A. P. zwykłe sądy; sędzia amerykański ma bowiem prawo nie zastosowania w konkretnym, rozstrzyganym przez siebie, wypadku ustawy, zdaniem jego, sprzecznej z konstytucją (ustawa jednak pozostaje w mocy i inny sędzia może ją stosować). Poza tym w niektórych państwach europejskich (zwłaszcza w b. Austrii) tworzono specjalne sądy, powołane do zasadniczego rozstrzygania o zgodności ustaw z konstytucją, z tym, że w razie ujemnego rozstrzygnięcia ganie w ogóle moc obowiązująca danej ustawy. Sądy takie oznaczano

mianem Trybunału Konstytucyjnego<sup>1</sup>. Rolę takiego trybunału spełnia w Stanach Zjednoczonych A. P. „Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych“.

Inicjatywa ustawodawcza (tj. prawo stawiania wniosków ustawodawczych) przysługuje rządowi i parlamentowi, przy czym w parlamentach dwuizbowych może ona przysługiwać porówni obu izbom (np. w Czechosłowacji), bądź też tylko izbie niższej. W niektórych państwach (jak Szwajcaria i — w teorii przynajmniej — Niemcy) może inicjatywa ustawodawcza wyjść wprost od ludności (i n i e j a t y w a l u d o w a), albo też od jakiejś instytucji zastępującej interesy gospodarcze (jak w Niemczech od Państwowej Rady Gospodarczej).

To stanowienie norm prawnych złączyło się w całość z prawem corocznej decyzji o budżecie państwowym i o liczebnej sile armii, tworząc pierwszy dział atrybucji parlamentów, tj. prawo uchwalania ustaw (gdyż budżet i kontyngent rekruta uchwała się w formie ustaw). Drugi dział zadań parlamentu streszcza się w prawie spełniania kontroli nad rządem. Obejmuje ona — prócz wspomnianej już kontroli gospodarki finansowej rządu w formie badania i zatwierdzania zamknięć rachunkowych — prawo pociągania do odpowiedzialności ministrów, tak za zarządzenia naczelnika państwa przez nich kontrasygnowane, jak za ich własne rozporządzenia i zarządzenia, oraz za działalność wszelkich podległych im urzędów. W celu spełniania tej kontroli może parlament żądać obecności ministrów, czy to na posiedzeniach poszczególnych izb parlamentu, czy też na wyłonionych z każdej izby komisjach, wnosić interpelacje (tj. domagać się wyjaśnień), a wreszcie uchwalać rezolucje, zawierające krytykę lub żądania co do kierunku działalności rządu.

W celu swobodnego wykonywania tej kontroli, bez obawy jakiegoś prześladowania, zapewniają konstytucje członkom ciał prawodawczych tzw. n i e t y k a l n o ś ć, tj. przywilej, że nie mogą być aresztowani bez zezwolenia parlamentu, chyba w razie schwywania na gorącym uczynku, oraz, że nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za mowy wygłaszane w parlamencie. Rozciągłość tych uprawnień różni się bardzo w rozmaitych państwach. Niektóre państwa — chcąc zapewnić zupełną niezależność reprezentantów społeczeństwa od rządu — zabraniają zarazem tym reprezentantom, pod

<sup>1</sup> Jest obecnie projekt ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego w Czechosłowacji dla ochrony praw mniejszości narodowych.

grozą utraty mandatu, przyjmowania jakichś korzyści materialnych, czy odznaczeń od władz rządzących. Wreszcie konstytucje państw nowoczesnych wprowadzają także (w przeciwieństwie do epoki sejmów stanowych) niezależność członków ciał ustawodawczych od ich wyborców przez uchylenie możliwości krępowania wybranych przedstawicieli społeczeństwa instrukcjami, czy odwoływania ich przez wyborców przed upływem kadencji parlamentu.

Działalność ustawodawcza i kontrolna dają parlamentom potężny wpływ na bieg spraw państwowych tym bardziej, że ministrowie są w szeregu nowoczesnych państw mężami zaufania większości parlamentu i wykonawcami jej woli, a parlament przez udzielanie *v o t u m n i e u f n o ś c i* (wyrażenie braku zaufania), lub stawianie ministrów w stan oskarżenia, lub wreszcie przez odmowę budżetu czy rekruta, może usunąć rząd, nie odpowiadający intencjom reprezentacji społeczeństwa.

Ten szeroki zakres działania parlamentów musi jednak w interesie państwa godzić się z możliwością rządu, energicznego, nie krępowanego przez parlament, kierowania sprawami państwa. Musi panować, głoszona przez Montesquieu'go, zasada równowagi władzy ustawodawczej i rządzącej w państwie. Zwichnięcie tej równowagi, nienaturalna przewaga parlamentów, wynikająca z teorii Rousseau'a o wszechwładzy ludu, która zaznaczyła się w państwach europejskich, zwłaszcza po wielkiej wojnie, ze szkodą dla sprawnego rządzenia państwem, wywołały silny prąd do przeciwdziałania temu zjawisku. Prąd ten znany jest pod nazwą *k r y z y s u p a r l a m e n t a r y z m u*. Znajduje on gdzieś wyraz w możliwości społeczeństwa odwoływania parlamentu, w drodze plebiscytu, przed czasem, na który został wybrany. Częściej jednak przejawia się ten kryzys w dążeniu do wydatnego wzmocnienia władzy kierowniczej i rządzącej, kosztem władzy ustawodawczej, a dojdzie do szczytu w państwach systemu totalnego, w których parlament staje się co najwyżej jakimś organem doradczym (i to ograniczonym jedynie do członków panującego stronnictwa), zbierającym się wyjątkowo i na krótko, a przy tym pozbawionym wszelkiego istotnego wpływu na sprawy państwowe<sup>1</sup>. Ale i w innych państwach przejawia się dążność do

<sup>1</sup> W państwach totalnych zwołuje się z reguły parlamenty w celu uchwalenia pełnomocnictw dla rządu, nawet na polu ustawodawstwa, względnie dla wysłuchania sprawozdania rządu o dokonanych już posunięciach. Istnieje też tam często zatwierdzanie kandydatów do parlamentu przez czynniki rządzące (Rosja, Rumunia).

ukrócenia nadmiernej władzy parlamentów, a zwłaszcza do usunięcia ich wpływu na administrację państwową, oraz do zapewnienia załatwiania na czas konieczności państwowych, tj. budżetu i kontyngentu rekruta. Wreszcie spotykamy się dziś w niektórych państwach z instytucjami o charakterze nadzorczym nad organami państwowymi w ogóle, a parlamentem w szczególności. Występuje to zwłaszcza w Japonii, oraz we Włoszech (Wielka Rada Faszystowska).

## B) ORGANIZACJA WŁADZY USTAWODAWCZEJ

Ustrój ciał ustawodawczych jest w poszczególnych państwach rozmaity. Wpływały na to odmienne warunki historycznego rozwoju, różnice we wzajemnym ustosunkowaniu się sił kulturalnych i gospodarczych, rozmaita struktura społeczna u poszczególnych narodów. Jednakowoż, mimo tych różnic, da się podzielić ustrój parlamentów w przeważnej ilości państw na 2 główne typy: j e d n o i z b o w y c h i d w u i z b o w y c h. Ten typ drugi, pochodzący z Anglii, jest starszy i dotąd jest niemal panujący. Celem dwuizbowości jest zapewnienie dokładnej rozważki przy tworzeniu ustaw, usunięcie pewnej przypadkowości w ich powstawaniu, uchylenie możliwości, by chwilowy nastrój mógł mieć wpływ decydujący na uchwalanie norm prawnych. Warunkiem bowiem prawidłowej budowy stosunków w państwie i zaufania ludności do autorytetu (powagi) urzędów i władz państwowych jest trwałość ustaw państwowych, oraz zmienianie ich po dokładnej rozważce, w miarę istotnie zmienionych stosunków życia. W parlamentach jednoizbowych powzięta uchwała staje się zaraz ustawą, w parlamentach dwuizbowych uchwała jednej izby jest jeszcze przedmiotem rozważań izby drugiej, a w razie niezgodności obu, bądź nie dochodzi ustawa do skutku, bądź wraca raz jeszcze do izby pierwszej, bądź idzie pod plebiscyt, jest więc możliwość i dokładnej rozważki i usunięcia wszelkich wątpliwości czy braków. Z drugiej strony nie ulega wątpliwości, że tok pracy ustawodawczej przy dwuizbowości jest nieco powolniejszy, oraz że istnieje możliwość konfliktów między dwoma ciałami ustawodawczymi, które z reguły są zbudowane na odmiennych podstawach. Mimo to, system dwuizbowy jest praktyczniejszy i dlatego częstszy. Istnieje on, prócz Anglii, w przeważnej ilości państw tak monarchicznych, jak i republikańskich, między innymi we Francji, Stanach Zjednoczonych Ameryki P. i innych państwach amerykańskich, we Włoszech, Japonii, Szwecji, Norwegii, Rumunii, Czechosłowacji, Szwajcarii, Bel-

gii, Danii, Holandii, Jugosławii, Estonii, Finlandii itd. Natomiast system jednoizbowy istnieje w Niemczech, Hiszpanii, Bułgarii, Turcji, na Łotwie i na Litwie.

Izba wyższa, rozmaicie nazywana (w Anglii: Izba Lordów, w Szwajcarii: Rada Kantonalna czy Rada Stanów, na Węgrzech: Izba Magnatów, w Brazylii: Rada Federalna, najczęściej jednak, jak w Stanach Zjednoczonych, Francji, Włoszech, Rumunii, Czechosłowacji: Senat) wykazuje w poszczególnych państwach bardzo daleko idące odmiany co do swego składu, gdyż jest ona z reguły wytworem szczególniejszej historii rozwojowej danego społeczeństwa i państwa. W państwach związkowych, jak w Stanach Zjednoczonych A. P., Rosji, Brazylii i w Szwajcarii, izba wyższa reprezentuje poszczególne państwa (stany, republiki, kantony), wchodzące w skład państwa związkowego. W szczególności w Stanach Zjednoczonych A. P. ludność każdego stanu (bez względu na ilość mieszkańców) wybiera po dwu senatorów na okres sześcioletni, a podobnie zbudowana jest Rada Federalna Brazylii, z tą wszakże zmianą, że w skład tej rady wchodzi ponadto dziesięciu radców, powołanych przez prezydenta. W Szwajcarii każdy kanton wysyła również po dwu członków, a tzw. półkantony po jednym członku do Rady Stanów, z tym, że w niektórych kantonach (czy półkantonach) wybiera ich ludność bezpośrednio, w innych zaś wybierają ich rady gminne, a w czterech kantonach wysyłają tych członków ciała ustawodawcze kantonalne<sup>1</sup>. Wreszcie w Rosji, jako państwie związkowym (tj. w Unii Socjalistycznych Republik Rad), w skład Rady Narodowej (stanowiącej poniekąd Izbę wyższą związkowego parlamentu, tj. Rady Najwyższej) wchodzi po dwudziestu pięciu delegatów każdej z jedenastu republik związkowych, po jedenastu delegatów każdej republiki autonomicznej, oraz po jednym delegacie każdego obwodu autonomicznego.

Natomiast izby wyższe innych państw (tj. niezwiązkowych) reprezentują w zasadzie ludność (a nie kraje), ale mają to czynić z reguły na innej podstawie aniżeli izby niższe.

I tak, niekiedy przepisy ustrojowe zapewniają miejsca w izbach wyższych pewnym rodzinom arystokratycznym, które niegdyś miały głos decydujący w dawnych sejmach stanowych. Spotykamy to zwłaszcza w angielskiej Izbie Lordów, w której dziedzicznie zasiadają przedstawiciele rodzin lordowskich (gdzie jednak są i wi-

<sup>1</sup> Kadencja członków szwajcarskiej Izby wyższej jest różna dla poszczególnych kantonów (czy półkantonów) i wynosi od 1 roku do 4 lat.



ryliści duchowni, wybierani delegaci szkockich rodzin lordowskich i 4 lordowie prawnicy), oraz w pewnej mierze w węgierskiej Izbie Magnatów (która składa się z 57 wirylistów, 150 członków wybieranych przez 4 grupy wyborców, a to przez rodziny magnackie, przez samorządy, przez wyższe uczelnie i przez organizacje gospodarcze, a wreszcie z 43 członków mianowanych przez naczelnika państwa czyli regenta). Spotykamy też izby wyższe, mianowane dożywotnio przez monarchę, jak Senat we Włoszech (gdzie nadto zasiadają pełnoletni członkowie rodziny królewskiej), lub uzupełniające się spośród członków izby niższej (jak w Norwegii, a częściowo w Islandii). Niekiedy znów izby wyższe mają członków mianowanych na pewną kadencję przez czynnik kierowniczy, oraz wybieranych na tę samą kadencję przez ograniczone koło wyborców, jak w Jugosławii, gdzie połowę senatorów tj. 46 mianuje król (względnie obecnie, wobec małoletności króla, regencja), drugą zaś połowę wybierają posłowie do izby niższej, członkowie samorządów prowincjonalnych, tzw. banowin, oraz naczelnicy gmin. Podobnie zbudowany jest Senat w Rumunii; składa się on z 3 kategorii senatorów, a to a) senatorów z mocy prawa b) mianowanych przez króla i c) senatorów wybranych przez członków ustanowionych korporacyj. Z mocy prawa zasiadają w Senacie pełnoletni członkowie rodziny królewskiej i wiryliści duchowni (jak długo piastują swą godność), a nadto pewne wybitne osobistości, powołane do Senatu według poprzedniej konstytucji. Do senatorów z mocy prawa nie odnoszą się przepisy o kadencji Senatu. Drugą grupę senatorów powołuje król na kadencję dziewięcioletnią, z tym, że liczba ich równa się połowie ilości senatorów z wyboru. Tę trzecią kategorię senatorów wybierają członkowie poszczególnych, oznaczonych w ordynacji wyborczej, korporacyj również na kadencję dziewięcioletnią, lecz co 3 lata odnawia się  $\frac{1}{3}$  część tych senatorów (z tym że po pierwszych trzech i sześciu latach ustępującą  $\frac{1}{3}$  wyznaczy los). Dla członków korporacyj istnieje przymus głosowania.

Również i w Estonii występuje w konstrukcji Izby wyższej połączenie czynnika wyborów i nominacji. Mianowicie, spośród 40 członków Rady Stanu, powołuje prezydent dziesięciu członków, pozostałych zaś trzydziestu pochodzi z wyboru przez związki zawodowe, samorządy i instytucje (tj. kościoły i wyższe uczelnie).

Czasami wybierają członków izb wyższych wyborcy starsi wiekiem, niż przy wyborach izby niższej, a najczęściej prawo wyboru do izb wyższych przysługuje członkom samorządów terytorialnych,

np. w Holandii, częściowo w Belgii (gdzie na 153 członków Senatu 40 wybierają rady prowincjonalne, 93 wybiera ludność bezpośrednio, a 20 pochodzi z kooptacji), w Estonii, Rumunii i Węgrzech, oraz poniekąd we Francji, gdzie senatorów wybierają kolegia, złożone z przedstawicieli ciał samorządowych na przeciąg lat dziewięciu (z tym, że co trzy lata przychodzi do wyboru  $\frac{1}{3}$  senatorów).

W ostatnich wreszcie czasach przejawia się silnie prąd oparcia izb wyższych na reprezentacji interesów zawodowych, a zwłaszcza gospodarczych (zastosowanie idei korporacyjnej czy syndykalistycznej). Zaznaczyło się to czasowo w Grecji (przed zawieszeniem parlamentaryzmu), a obecnie występuje częściowo na Węgrzech, w Estonii i Rumunii.

Te izby wyższe w niektórych państwach spełniają również rolę trybunałów stanu, osądzających tak ministrów pociągniętych do odpowiedzialności konstytucyjnej przez izby niższe, jak i innych dignitarzy państwowych, naruszających konstytucję czy inne ustawy. Widzimy to np. we Francji, Stanach Zjednoczonych A. P., w Czechosłowacji, a nadto w Anglii, gdzie Izba Lordów nie tylko spełnia rolę trybunału stanu, ale nadto jest wyłącznym sądem dla swoich członków (lordów).

W przeciwstawieniu do izby wyższej, izba niższa (we Francji: Izba Deputowanych, w Anglii: Izba Gmin, w Ameryce Północnej: Izba Reprezentantów, itd.) pochodzi z reguły z wyborów, opartych na możliwie demokratycznej podstawie i reprezentuje przez swych członków, zwanych przeważnie posłami, opinię i wolę najszerszych sfer ludności.

Wyjątek od tej zasady zachodzi w konstrukcji Izb niższych we Włoszech i Rumunii, które opierają się na podstawach korporacyjnych (tj. reprezentacji zawodów).

W szczególności Izba Posłów w Rumunii składa się z posłów wybranych przez wyborców o ukończonych 30 latach życia, a wykonujących istotnie jeden z następujących zawodów: 1) rolnictwa i pracy ręcznej; 2) handlu i przemysłu i 3) zawodów intelektualnych (np. lekarze, adwokaci, inżynierowie). Każda z tych trzech kategorii wybiera osobno swych reprezentantów, w okręgach jednomandatowych, z tym że wybrani na posłów mogą być kandydaci również co najmniej trzydziestoletni i reprezentujący dany zawód (tj. z tej samej kategorii np. wybrany przez rolników musi być rolnikiem). Dla wyborców istnieje przymus wyborczy. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje tylko królowi. (Każda z Izb parlamentu rumuńskiego może

być rozwiązana przez króla oddzielnie, niezależnie od rozwiązania drugiej Izby).

Konstrukcja Izby niższej we Włoszech określona jest w ustępie o systemach wyborczych.

Natomiast w Rosji (jako państwie związkowym) tzw. Rada Związkowa (wzgl. Rada Unii), stanowiąca tam poniekąd Izbę niższą, pochodzi pozornie z bardzo demokratycznych wyborów (powszechnych, równych, tajnych i bezpośrednich), lecz ten charakter demokratyczny osłabia zastrzeżenie prawa ustalania kandydatów na wszystkie (jednomandatowe) okręgi panującej partii komunistycznej.

Tym izbom niższym (z wyjątkiem Włoch i Rumunii) odpowiadają najczęściej, co do sposobu ich wyboru i co do charakteru reprezentacji szerokich mas społeczeństwa, parlamenty jednoizbowe, z wyjątkiem Turcji i Litwy. W Turcji bowiem wybory do jednoizbowego parlamentu odbywają się w sposób pośredni, na Litwie zaś Sejm składa się z przedstawicieli wybranych przez Izbę rolniczą, Izbę handlowo-przemysłową, Izbę pracy, oraz przez samorządy terytorialne.

Parlamenty mają konstytucją oznaczone stałe okresy trwania, czyli tzw. kadencje, w rozmaitych państwach różne, po upływie których następują nowe wybory posłów, względnie i członków izby wyższej (o ile ona pochodzi z wyborów). Okresy te mogą być dla obu izb te same, lub też inne, a w tym wypadku z reguły dłuższe dla izby wyższej (np. we Francji Izba Deputowanych wybierana jest na 4 lata, Senat na lat 9, w Czechosłowacji Izba Posłów na lat 6, Senat na 8, w Portugalii Izba Posłów na 3 lata, Senat na lat 6, w Rumunii Izba Posłów na lat 6, Senat na 9 itd.).

Poszczególne izby parlamentu, względnie parlamenty jednoizbowe, mają na czele swoich przewodniczących (prezydentów czy marszałków izby) i ich zastępców, z reguły wybieranych przez izbę z grona jej członków. Wyjątkowo w izbach wyższych mogą być przewodniczący z urzędu (np. wiceprezydent Stanów Zjednoczonych jako przewodniczący Senatu, czy lord-kanclerz jako przewodniczący angielskiej Izby Lordów).

Sposób pracy wszystkich ciał ustawodawczych określają osobne regulaminy.

### C) SYSTEMY WYBORCZE

Ze sprawą istnienia wybranych reprezentacji społeczeństwa w państwie, czyli parlamentów, łączy się ściśle sprawa o r d y n a c y j w y b o r c z y c h, tj. zasad prawa wyborczego. Ta kwestia prawa

wyborczego była od najdawniejszych czasów przedmiotem zaciekłych walk w łonie niemal wszystkich społeczeństw, bez względu na to, czy treścią tego uprawnienia miał być wybór wysokich funkcjonariuszy państwa (np. archontów w starożytnych Atenach, konsulów i innych magistratur w starożytnym Rzymie), czy też wybór reprezentantów społeczeństwa do parlamentu, lub do jakichś ciał samorządowych. Walka ta toczyła się stale między sferami posiadającymi, reprezentującymi pewną sumę interesów gospodarczych czy kulturalnych, które prawo wyborcze już zdobyły, a między całą resztą społeczeństwa, która była jeszcze pozbawiona tego prawa. Rezultatem tej walki było stopniowe rozszerzanie prawa wyborczego na coraz szersze masy wyborców, aż w dzisiejszych czasach doszło się przeważnie do powszechności prawa wyborczego, to jest, że przysługuje ono każdemu pełnoletniemu obywatelowi państwa, nie pozbawionemu pełni praw obywatelskich. To obwarowywanie swych praw przez sfery mające uprawnienia wyborcze z jednej strony, a wywalczanie ustępstw przez koła tych uprawnień nie posiadające z drugiej strony, odbywało się bądź przez równoczesne stosowanie w państwie kilku systemów wyborczych, bądź przez rozszerzanie uprawnień wyborczych w granicach tego samego systemu, bądź też przez wprowadzanie całkiem nowych systemów. W ten sposób mogły w tym samym państwie istnieć kolejno rozmaite odmiany zasad wyborczych. Gdy nadto każde państwo musiało dostosowywać prawo wyborcze do swoich potrzeb i do istniejącego w nim układu sił politycznych i społecznych, co wywoływało daleko idące różnice w prawach wyborczych poszczególnych państw, oraz gdy sprawą zasad wyborczych zajmowali się od najdawniejszych czasów (np. w starożytnej Grecji) liczni uczeni i pisarze polityczni, to musiała się wytworzyć niezmierna różnorodność systemów wyborczych.

Te liczne odmiany prawa wyborczego dadzą się ująć w następujące podstawowe typy:

- 1) System reprezentacji historycznych grup interesów, dający prawo wyborcze tym warstwom ludności, których sfery interesów odpowiadały dawnym stanom, przy czym interesy szlachty zidentyfikowano z interesem wielkiej własności, interes mieszczaństwa z interesem handlu i przemysłu lub miast, a interes chłopów z interesem małej własności. Ponadto w formie głosów wirylnych uwzględniano czasem interesy duchowieństwa. Ten system miał zastosowanie niegdyś np. w galicyjskim Sejmie Krajowym i w radach powiatowych Małopolski.

2) System cenzusowy polega na tym, że prawo głosowania przywiązane jest do warunków, istniejących tylko u pewnych obywateli, a więc do posiadania majątku pewnej wysokości lub pewnego rodzaju (np. posiadłości gruntowej), do opłacania podatków bezpośrednich w ogóle lub w pewnej wysokości, do wykazania się pewnym wykształceniem (zaczynając od umiejętności czytania i pisanania aż do stopni doktorskich), do posiadania rodziny (np. dla ojców rodzin), lub pewnego wyższego wieku.

Warunki te, zależnie od ich treści, nazywamy cenzusem majątkowym, podatkowym, inteligencji, rodziny czy wieku. Niekiedy używano kombinacji dwu lub więcej cenzusów, jako podstawy praw wyborczych. System cenzusowy (istniejący już w starożytnym Rzymie), bardzo rozpowszechniony jeszcze z końcem XIX w., dziś stracił nieco na znaczeniu. Natomiast i dziś jeszcze bywa system cenzusowy używany do pewnego zmodyfikowania powszechnego prawa wyborczego, a to bądź przez przyznawanie wyborcom o jakimś cenzusie więcej niż jednego głosu (system pluralny), bądź też przez dzielenie wyborców cenzusowych i niecenzusowych na osobne koła wyborcze (system kuralny), przy czym przyznaje się pierwszemu silniejsze prawo wyborcze (tj. że 1 reprezentant przypada na mniejszą ilość wyborców cenzusowych, niż u wyborców niecenzusowych).

3) System powszechnego prawa wyborczego, w którym każdy nieposzlakowany, pełnoletni obywatel państwa posiada prawo wyborcze.

Prócz tych trzech systemów istnieje nadto 4) system, ułożony przez uczonych, który jednak nie miał w pełni praktycznego zastosowania, tj. system idealnego zastępstwa interesów, polegający na tym, że każdy zawód miałby wysyłać, odpowiednią do swej siły w państwie, ilość reprezentantów (więc np. wybieraliby osobno inżynierowie, osobno adwokaci itd.). Był on próbą przystosowania systemu reprezentacji historycznych grup interesów do dzisiejszego zróżnicowania społeczeństwa.

Z tego systemu, po praktycznym przystosowaniu go do dzisiejszych warunków gospodarczych, powstał 5) system wyborczy korporacyjny czy syndykalistyczny, istniejący we Włoszech (w odniesieniu do Izby niższej). Tam całe społeczeństwo ujęte jest w pewną ilość organizacyj zawodowych, tzw. korporacji i syndykatów, które przedstawiają kandydatów na posłów. Z tych zgłoszonych kandydatów ustala Wielka Rada Faszyzowska listę

400 kandydatów na posłów, która idzie pod głosowanie ludności. Ludność może tę listę kandydatów albo w całości przyjąć, albo w całości odrzucić (głosuje się przez tak lub nie) <sup>1</sup>.

Dziś przeważnie panującym systemem jest prawo wyborcze powszechne, równe, tajne i bezpośrednie.

Powszechność prawa wyborczego polega na przyznaniu go każdemu pełnoletniemu, a niepozbawionemu pełni praw obywatelskich (np. z powodu wad umysłowych czy skazania za zbrodnię) obywatelowi, równość zaś zasadza się na tym, że każdy obywatel ma tylko jeden głos i to o takiej samej sile wpływu na wynik wyborów, jak siła głosu innego obywatela. Ta równość może być w zględną, jeżeli wszyscy obywatele w jakimkolwiek okręgu wyborczym mają wprawdzie równą siłę wpływu na wybory, ale same okręgi wyborcze nie są równe pod tym względem, tak że wpływ na wybory obywatela głosującego w jednym okręgu może być mniejszy lub większy, niż obywatela w innym okręgu (np. okręg X ma 20.000 wyborców i wybiera 5 posłów, czyli 1 posła na 4.000 wyborców, a okręg XX ma 50.000 wyborców i wybiera także 5 posłów, czyli 1 posła na 10.000 wyborców; ale każdy wyborca okręgu X ma taki sam głos jak wszyscy inni wyborcy tegoż okręgu; to samo jest w okręgu XX). Może też równość być bezwzględna, jeżeli każdy obywatel w państwie (a nie tylko w okręgu wyborczym) ma zupełnie równą siłę głosu, bez względu na stopień wykształcenia, opłacanych podatków, na miejsce zamieszkania (w mieście, czy na wsi) itd. Tajne jest prawo wyborcze, jeśli wyborcy głosują zamkniętymi kartkami lub oddają te kartki w kopertach; wreszcie jest to prawo bezpośrednie, jeśli obywatele głosują wprost na posła, a nie na wyborców, którzy by dopiero mieli wybierać posłów. (System ten, przy zastosowaniu równości bezwzględnej, obowiązuje m. i. obecnie w Rosji, oraz poniekąd w Niemczech, wszakże przy pozbawieniu tam ustawą wyborczą z 7 marca 1936 praw wyborczych osób pochodzenia żydowskiego; przepisy te rozciągnięto obecnie i na teren byłej Austrii).

<sup>1</sup> Ta konstrukcja Izby niższej we Włoszech ma jednak ulec zmianie. W jej miejsce ma bowiem wejść tzw. „Izba Związków Faszystowskich i Korporacyj“, składająca się z delegatów Wielkiej Rady Faszystowskiej i Narodowej Rady Korporacyj, a natomiast odpadnie głosowanie ludności.

Przy tym systemie prawa wyborczego istnieje niebezpieczeństwo, że pewne zapatrywania, choćby najzbawienniejsze dla państwa, mogłyby nie dostać żadnej reprezentacji, o ile inne zapatrywania byłyby ilościowo silniejsze. To samo odnosi się do słabszej ilościowo narodowości czy wyznania w państwie. By więc zapewnić reprezentację także pewnym mniejszościom, istnieją na to pewne środki ochronne. Jednym z nich są kurie narodowościowe czy wyznaniowe, oparte z reguły o kataster (spis) wyborców należących do jakiejś narodowości czy wyznania. Każdej kurii przyznaje się wypadającą na nią ilość posłów, wybieranych tylko przez wpisanych do tego katastru wyborców. Drugim takim sposobem jest geometria wyborcza, tj. wykrawywanie odpowiednich okręgów wyborczych przez łączenie w jeden okręg nawet odległych od siebie miejscowości, zamieszkałych przez ludność pewnej kategorii (np. łączenie osobno miast w okręgi wyborcze miejskie, dla zapewnienia reprezentacji ludności miejskiej wobec przewagi rolników, albo też łączenie w okręgi wyborcze miejscowości, zamieszkałych przez ludność pewnej narodowości). Wreszcie takim środkiem jest system proporcjonalnych (stosunkowych) wyborów, przy którym, na podstawie specjalnych sposobów obliczenia, rozdziela się mandaty między poszczególne stronnictwa w ścisłym stosunku do ilości głosów, zdobytych przy wyborach przez każde ze stronnictw z osobna. Ten system proporcjonalny może mieć znów bardzo wiele odmian, zmierzających do możliwie najsprawiedliwszego czy najbardziej celowego rozdziału mandatów<sup>1</sup>. Niektóre z tych odmian opierają się o głosowanie na listy, tj. spisy kandydatów, zgłaszane przez każde stronnictwo, biorące udział w wyborach.

---

Przysługujące obywatelom prawo wyborcze może być prawem wyborczym czynnym, tj. prawem wybierania, a więc gło-

<sup>1</sup> Do najbardziej znanych i używanych systemów proporcjonalnych należą m. i.: system ograniczonego prawa wyborczego, przy którym wyborca głosuje na ilość kandydatów mniejszą od ilości posłów, którzy mają być wybrani w okręgu (np. gdy ma być wybranych 4 posłów, wyborca głosuje na 3), a za wybranych uznaje się kandydatów o największej ilości uzyskanych głosów; system kumulacyjny, czyli Marshalla, w którym wyborca może skupić przysługującą mu ilość głosów, odpowiadających ilości mandatów w okręgu, na jednym lub paru ze zgłoszonych kandydatów; system Le Hontea; system najwyższego dzielnika, etc.

wania na posła (czyli być wyborcą), albo też biernym, tj. prawem ubiegania się o mandat poselski, czyli wybieralności. Warunki prawa biernego wyborczego idą zwykle dalej, niż prawa czynnego, np. wymagana jest wyższa granica wieku. Przy czynnym prawie wyborczym może być wymagany pewien okres osiadłości, tj. zamieszkania bez przerwy w pewnym okręgu przez czas w ustawie oznaczony. W znacznej ilości państw nie przysługuje czynne prawo wyborcze, a często i bierne, wojskowym. Natomiast w ostatnich czasach rozciągnięto prawo czynne i bierne wyborcze w szeregu państw i na kobiety<sup>1</sup> (np. w Anglii; natomiast we Francji i Włoszech nie mają kobiety prawa wyborczego).

Według jednych praw wyborczych głosuje się na pewną osobę imiennie (indywidualnie) oznaczoną, tj. na nazwisko kandydata, według innych (tj. niektórych proporcjonalnych) na numer listy. Tkwi w tym ta istotna różnica, że w pierwszym wypadku wyborcy wybierają między uchwytnymi zaletami osobistymi dwu lub więcej osób, w drugim wypadku natomiast między programami politycznymi współubiegających się o mandaty stronnictw. Wybory więc z listy wymagają zwykle większego wyrobienia politycznego szerokich sfer społeczeństwa. Głosowanie na numery list wykazało w praktyce szereg ujemnych przejawów, które znów wywołały szereg środków zaradczych. I tak łatwość zgłaszania list kandydatów przez małe grupy wyborców wywoływała nadmierną ilość i list i kandydatów, umieszczanych na różnych listach w tym samym okręgu, co utrudniało orientowanie się wyborców i w listach i w kandydatach. Jako środek na to wprowadzono gdzieniegdzie tzw. *k a u c j e w y b o r c z e*, polegające na tym, że zgłaszający listę musieli składać pewną sumę pieniężną, przypadającą na rzecz państwa, gdy lista nie dostała pewnej określonej ilości głosów. Nadmierna ilość list, zgłaszanych przez małe grupy wyborców, powodowała też marnowanie głosów wyborców, bez dania państwu jasnego obrazu nastrojów społeczeństwa, co wywołało wprowadzenie tzw. *z w i ą z k ó w l i s t*, tj. łączenia odrębnie zgłaszanych, pokrewnych list, w stosunku do list innych, w jeden związek, który jako całość (a więc na podstawie ogólnej sumy głosów, uzyskanych przez zblokowane listy) uczestniczył w rozdziale mandatów. Następnie poszczególne listy w związku dzieliły się uzyskanymi mandatami w stosunku do uzyskanych głosów przez każdą z list związ-

<sup>1</sup> Ostatnio w Bułgarii wniósł rząd projekt rozszerzenia prawa wyborczego na kobiety.



kowych. Głosowanie na listy, zwłaszcza przy głosowaniu na tzw. listy związane, gdzie wyborca musi oddać jedynie głos na numer listy, bez możliwości zmiany osób i ich kolejności na liście, powodowało też często obojętność wyborców dla sprawy wyborów. To znów wywołało bądź instytucję „list panaszowanych“, przy których wyborca mógł zmieniać nazwiska na liście, wprowadzając na nią kandydatów i innych list, bądź system kumulacyjny, gdzie wyborca mógł wszystkie swe głosy skupić tylko na jednym lub niektórych kandydatach na liście umieszczonych. Często też ten system wyborów powodował obniżenie poziomu parlamentu, przez konieczność umieszczania na liście kandydatów popularnych w okręgu, choć nie przygotowanych do zadań ustawodawczych. Temu znów miała zaradzić instytucja list państwowych, polegająca na tym, że pewną ilość mandatów rozdziela się bez osobnego głosowania, na podstawie wyników, osiągniętych przez każde stronnictwo przy wyborach w okręgach<sup>1</sup>. Na tych listach państwowych mogły więc stronnictwa umieszczać wybitnych fachowców, choćby nieznanymi szerokiemu ogółowi wyborców, bo listy te nie szły pod głosowanie wyborców (istniała ta instytucja poprzednio i w Polsce). Wreszcie nadmierna z reguły ilość współubiegających się o mandaty list, względnie stawiających je stronnictw, wywoływała rozbitcie parlamentu na zbyt wielką ilość klubów parlamentarnych, utrudniających wytworzenie większości w parlamencie. Temu znów miało zapobiec przyznawanie stronnictwu, które dostało przynajmniej  $\frac{1}{4}$  ogólnej ilości oddanych głosów w państwie, pewnej premii, tj. niestosunkowo większej ilości mandatów (z reguły  $\frac{2}{3}$  ogółu mandatów, a często jeszcze, w razie otrzymania więcej niż połowy ogółu głosów, także i możliwości uczestniczenia w rozdziale pozostałej  $\frac{1}{3}$  mandatów). Ten system wytworzony i dawniej obowiązujący we Włoszech, ma dziś jeszcze pewne zastosowanie w Jugosławii.

Wszystkie jednak środki zaradcze na braki głosowania z listy, nie były w pełni skuteczne. To spowodowało, że system głosowania na listy, mimo zalety skutecznego zabezpieczenia mniejszości, nie znalazł trwałego zastosowania. Szereg państw, jak Anglia, nie wprowadził u siebie w ogóle i proporcjonalności i głosowania

<sup>1</sup> Mandaty te uzyskują kandydaci poszczególnych stronnictw, umieszczeni na liście państwowej danego stronnictwa, odrębnej od list kandydatów, zgłaszanych w poszczególnych okręgach.

na listy, inne zaś, jak np. Polska, zniosły u siebie, po pewnym okresie próby, proporcjonalne wybory z listy. Dziś więc znów wraca do dawnego znaczenia głosowanie na nazwiska kandydatów. Przy takim głosowaniu wymagana jest zwyczajnie dla uzyskania mandatu bezwzględna (absolutna) większość głosów, to znaczy, że kandydat, który ma być wybrany, musi uzyskać więcej niż 50% oddanych w okręgu głosów. Jeśli żaden kandydat takiej ilości nie uzyskał, to następuje wybór ściślejszy (z reguły między 2 kandydatami, którzy uzyskali najwyższą ilość głosów). W Anglii natomiast wystarcza względna większość głosów, to znaczy, że spośród kilku kandydatów ten zostaje wybrany, który dostał w ogóle najwięcej głosów, chociażby ta ilość nie była wyższa od połowy oddanych głosów. Natomiast przy wyborach proporcjonalnych z listy nie może być mowy o względnej czy bezwzględnej większości głosów, wobec specjalnego sposobu przydzielania mandatów.

W razie opróżnienia mandatu przed upływem czasu (tzw. kadencji), na który posłowie są wybierani w danym państwie, tam, gdzie były wybory indywidualne, następuje z reguły wybór uzupełniający na resztę kadencji, o ile wyjątkowo ordynacja wyborcza nie wprowadza zastępców, wybieranych razem z posłami. Przy wyborach z list na opróżniony mandat wchodzi następny z kolei kandydat z tej samej listy, który dotąd jeszcze nie uzyskał mandatu. Nie ma tu więc z reguły wyborów uzupełniających.

Ilość posłów jest przeważnie oznaczana z góry w pewnej niezmiennej cyfrze. W niektórych jednak państwach (np. w Niemczech) panuje system niestałej ilości posłów, zależnej od ilości głosujących, z tym, że na pewną ilość wyborców, którzy oddali głosy, przypada jeden mandat.

Dla przeprowadzenia wyborów dzieli się obszar państwa na okręgi wyborcze, obejmujące jeden lub więcej mandatów. Okręg wyborczy może obejmować pewną zwartą przestrzeń, bądź też, jak przy geometrii wyborczej, może łączyć miejscowości nawet dość od siebie oddalone i przegrodzone innymi okręgami. Okręgi przy wyborach imiennych są zwykle mniejsze, bo najczęściej obejmują jeden mandat poselski, okręgi przy wyborach z list są znacznie większe, bo z reguły obejmują większą ilość mandatów. Wyjątkowo może całe państwo stanowić jeden okręg wyborczy (Włochy).

Akcją wyborczą kierują komisje wyborcze. Co do ich składu są najrozmaitsze przepisy w różnych państwach. Komisjom

przewodniczą bądź państwowi funkcjonariusze administracyjni, bądź delegowani sędziowie, bądź osoby wybrane spośród wyborców. Z reguły w skład komisji wchodzi także osoby powołane z grona wyborców, a nadto bez głosu stanowczego, mężowie zaufania poszczególnych grup politycznych, które zgłosiły kandydatów na posłów. Komisje wyborcze zestawiają wyniki wyborów i ogłaszają nazwiska wybranych. Przeciw legalności wyborów, w razie jakichś nieprawidłowości, wolno wnosić protesty wyborcze. Protesty te są rozpatrywane bądź przez władze administracyjne, bądź przez daną izbę parlamentu, bądź przez sądy zwykłe lub specjalne (np. w Niemczech przez Trybunał Weryfikacyjny, złożony w połowie z sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a w połowie z delegatów parlamentu). Wynikiem badania może być albo uznanie wyborów za ważne, albo też częściowe lub zupełne ich unieważnienie. W tym ostatnim wypadku następuje ponowne przeprowadzenie wyborów (w y b ó r p o n o w n y).

We wszystkich państwach wydawane są przepisy, zmierzające do zapewnienia czystości wyborów (przeciw nieprawidłowej agitacji), oraz co do sposobu wykazania się uprawnieniem do głosowania (np. legitymacje dla wyborców), co do spisu wyborców, wnoszenia reklamacji (zażaleń) czy z powodu pominięcia w spisie wyborców, czy z powodu pomieszczenia w nim nieuprawnionych itd. Niektóre prawa wyborcze wprowadzają przymus wyborczy, tj. obowiązek wyborców do głosowania, którego zaniedbanie pociąga za sobą ukaranie opieszałego obywatela (istnieje on w Polsce w województwie śląskim, przy wyborach do gmin).

## D) POLSKIE PRAWO WYBORCZE

### a) Ordynacja wyborcza do Sejmu

Ordynacja wyborcza do Sejmu została określona w ustawie z 8 lipca 1935 (uzupełnionej rozporządzeniami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), która uwzględniła ogólne zasady, zawarte w konstytucji. W przeciwstawieniu do poprzedniego stanu rzeczy w Polsce, a zgodnie z urzędzeniami znacznej ilości państw o parlamentach dwuizbowych, polskie prawo wyborcze przyjmuje odmienne podstawy wyborcze dla każdej z naszych Izb Ustawodawczych. W szczególności prawo głosowania do Sejmu opiera się na zasadzie powszechnego, tajnego, równego i bezpośredniego prawa wybierania. Ordynacja wyborcza do Sejmu (podob-

nie zresztą, jak i do Senatu) nie uznaje różnicy płci, przyznając kobietom w równej mierze z mężczyznami prawo czynne i bierne wyborcze. Czynne prawo wyborcze (prawo wybierania) służy wszystkim obywatelom Państwa, o ile ukończyli 24 lat życia przed dniem zarządzenia wyborów, a korzystają w pełni z praw cywilnych i obywatelskich <sup>1</sup>.

Z czynnego prawa wyborczego nie mogą korzystać wojskowi należący do zmobilizowanej części armii i marynarki. Obecne zatem prawo wyborcze nie wyłącza od prawa głosowania wojskowych, o ile nie są zmobilizowani. To prawo czynne wyborcze może obywatel wykonać w tym okręgu i w tym obwodzie, w którym mieszkał w przededniu zarządzenia wyborów. Ten przepis nie ma jednak zastosowania: 1) do obywateli polskich, zamieszkałych w Gdańsku, którzy głosują w Gdyni, oraz 2) do członków obwodowych komisji wyborczych i funkcjonariuszy pełniących straż przy tych komisjach, którzy głosują w obwodzie, w którym spełniają poruczone im zadania.

Bierne prawo wyborcze (prawo wybieralności) do Sejmu przysługuje obywatelom posiadającym czynne prawo wyborcze (bez względu na miejsce zamieszkania), o ile ukończyli 30 lat życia przed dniem zarządzenia wyborów. Pewne ograniczenia prawa wybieralności istnieją dla wojewodów, kuratorów okręgów szkolnych i dyrektorów izb skarbowych, oraz podległych im urzędników, dla prokuratorów sądu (z wyjątkiem Sądu Najwyższego), oraz dla oficerów i szeregowych Policji Państwowej (o ile nie pełnią służby przy władzach centralnych); ci wszyscy bowiem funkcjonariusze publiczni nie mają prawa wybieralności w okręgach, w których pełnią służbę. Funkcjonariusze państwowi, samorządowi, tudzież sędziowie, z wy-

<sup>1</sup> I tak wykluczone są od prawa wybierania, z powodu braku pełni praw cywilnych i obywatelskich: osoby skazane wyrokiem sądowym na więzienie za przestępstwo z chęci zysku czy na utratę praw publicznych lub wydalenie z wojska; osoby skazane przez Trybunał Stanu na utratę mandatu czy urzędu ministra, a to przez przeciąg lat 10 od orzeczenia Trybunału Stanu; osoby o ograniczonej zdolności do działań prawnych, np. uznane za marnotrawców czy upadłych dłużników lub pozbawione praw rodzicielskich i opiekuńczych; osoby wydalone dyscyplinarnie ze służby publicznej lub wykluczone dyscyplinarnie od pełnienia zawodu, np. adwokatury, przez 5 lat od wyroku, czy od pełnienia służby wojskowej czynnej, w rezerwie, lub w pospolitym ruszeniu; osoby utrzymujące się z nierządu; osoby umieszczone przez sąd w zakładzie: leczniczym, dla niepoprawnych lub w domu pracy przymusowej, a wreszcie osoby umieszczone w zakładach dla chorych umysłowo.

jątkiem ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni, otrzymują bezpłatne urlopy na czas trwania mandatu, wojskowi zaś zawodowi, wybrani na posłów, przechodzą w stan nieczynny. Wyż wymienieni cywilni funkcjonariusze publiczni i wojskowi, o ile korzystali w ten sposób z urlopu czy też stanu nieczynnego przez lat 10, a zostali wybrani na nową kadencję, mają być przeniesieni w stan spoczynku.

Ilość posłów sejmowych wynosi 208. Posłów wybiera się na przeciąg lat pięciu w 104 okręgach wyborczych, z tym, że na każdy okręg przypadają dwa mandaty poselskie. Ordynacja wyborcza wyszczególnia okręgi wyborcze, na które podzielono obszar państwa, przy czym okręgi te obejmują całe jednostki administracyjne, tj. powiaty, względnie w miastach o większej ilości okręgów, całe tereny komisariatów Policji Państwowej.

W celu ułatwienia akcji wyborczej, władze administracji państwowej dzielą okręgi wyborcze na obwody głosowania, obejmujące najwyżej 3.000 wyborców, z tym zastrzeżeniem, że obwód nie może obejmować części różnych gmin.

Wybory do Sejmu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej, w ciągu trzydziestu dni od rozwiązania poprzedniego Sejmu, ogłaszając akt zarządzenia wyborów w Dzienniku Ustaw. Akt ten ma oznaczyć dzień głosowania, który musi przypaść na niedzielę i to między 54 a 60 dniem od zarządzenia wyborów. Zarządzenie ma zawierać także tzw. kalendarz wyborczy, tj. oznaczenie terminów dla czynności i formalności, przepisanych w ordynacji.

Kierownictwo wyborów spoczywa w ręku generalnego komisarza wyborczego, którego (wraz z zastępcą) powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród sędziów lub osób mających kwalifikacje wymagane dla sędziów. Mandat generalnego komisarza trwa przez cały czas kadencji sejmowej, aż do dnia zarządzenia wyborów nowego Sejmu, a działanie jego rozciąga się tak na wybory do Sejmu i Senatu, jako też na wybory Prezydenta w drodze głosowania powszechnego. Ponadto powołuje się do przeprowadzenia wyborów komisje wyborcze okręgowe i obwodowe. Komisje okręgowe, w ilości 104 (tj. tyle, ile okręgów wyborczych), pod przewodnictwem sędziów, powołanych przez generalnego komisarza wyborczego (na wnioski prezesów sądów apelacyjnych), składają się z 4 członków, wyznaczonych przez wydziały wojewódzkie, zaś w m. Warszawie z 2 członków, oznaczonych przez komisarza Rządu, oraz z 2 powołanych przez prezydenta m. Warszawy. Przy

komisjach okręgowych czynni są nadto, mianowani przez ministra spraw wewnętrznych, okręgowi komisarze wyborczy (po 1 na okręg), dla czuwania nad legalnością akcji wyborczej. Komisarze ci mogą przedstawiać uchwały komisyj wyborczych generalnemu komisarzowi wyborczemu, dla wydania nadzorczych zarządzeń.

Obwodowe komisje wyborcze składają się z przewodniczącego powołanego przez przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej, oraz z 4 członków powołanych w połowie przez rządową władzę administracyjną a w połowie przez przełożonego gminy. Nadzór nad działalnością tych komisyj spełniają przewodniczący komisyj okręgowych.

Przewodniczący i członkowie okręgowych i obwodowych komisyj wyborczych mają zastępców powołanych w analogiczny sposób. W skład komisyj wyborczych, w charakterze przewodniczących czy członków, mogą wchodzić tylko osoby władające językiem polskim w słowie i piśmie i będące wyborcami do Sejmu, o ile nie są kandydatami na posłów. Mandaty komisyj wyborczych gasną z ukończeniem zleconych im czynności wyborczych.

Podstawę dla aktu głosowania stanowią spisy wyborców, sporządzane przez gminy, oddzielnie dla każdego obwodu. Spisy te mają być dostarczane w 3 egzemplarzach, z których jeden otrzymuje przewodniczący okręgowej komisji wyborczej, zaś 2 egzemplarze dostaje przewodniczący obwodowej komisji wyborczej.

Akcja wyborcza rozpoczyna się wyłożeniem spisów wyborców w obwodach do wglądu obywateli, by mogli wnosić reklamacje, czy z powodu pominięcia ich w tych spisach, czy z powodu umieszczenia w nich osób nie uprawnionych. Reklamacje te rozstrzygają komisje obwodowe, a odwołania od ich decyzji rozstrzyga przewodniczący okręgowej komisji wyborczej.

Obecne prawo wyborcze, dążąc do uchylenia dotychczasowego wpływu stronnictw politycznych na stawianie kandydatów na posłów, wprowadza specjalne organa, którym służy wyłączne prawo ustalania list kandydatów na posłów. Organem tym są powoływane dla każdego okręgu wyborczego tzw. „z g r o m a d z e n i a o k r ę g o w e”. Zgromadzeniom okręgowym przewodniczą okręgowi komisarze wyborczy, a w skład ich wchodzi: 1) delegaci samorządów terytorialnych, wybrani przez rady powiatowe, gminne i miejskie, w ilości zależnej od ilości mieszkańców powiatu czy gminy <sup>1</sup>; 2) de-

<sup>1</sup> Jeden delegat rady powiatowej przypada na każdych 20.000 mieszkańców powiatu. W gminach wiejskich wybierają rady gminne po 2 delegatów, gdy

legaci samorządów gospodarczych i organizacji zawodowych, a to izb rolniczych (1 delegat na 2 delegatów rady powiatowej), izb przemysłowo-handlowych (1 na 500 wyborców izby), izb rzemieślniczych (1 na 500 wyborców izby), organizacji zawodowych pracowników fizycznych (1 delegat na 2 delegatów rad miejskich czy rad gminnych, ale tylko gmin powstałych z osad przemysłowych), oraz organizacji zawodowych pracowników umysłowych (po 1 delegacie na 2 delegatów pracowników fizycznych). W okręgach wyborczych, liczących ponad 75.000 ludności miejskiej wchodzi nadto do tych zgromadzeń delegaci izb lekarskich (po 3), adwokackich (po 2), notarialnych (po 1), zrzeszeń technicznych (po 3) i organizacji kobiecych (po 5), a wreszcie w okręgach, gdzie znajdują się szkoły akademickie, delegaci tych szkół, po 3 od szkół wielowydziałowych i po 1 od szkół jednowydziałowych. Poza tym mogą wchodzić w skład tych zgromadzeń delegaci ludności w ogóle, zgłoszeni po jednym przez 500 wyborców okręgu, którzy dokonują tego zgłoszenia pisemnie, z tym, że wyborca może podpisać tylko jedno takie zgłoszenie, a podpis jego musi być notarialnie uwierzytelniony. Delegatami do zgromadzeń okręgowych mogą być tylko wyborcy, zamieszkaleni w tym okręgu od roku przed zarządzeniem wyborów.

Zgromadzenie okręgowe zbiera się w trzydziestym dniu od zarządzenia wyborów, w celu ustalenia listy kandydatów na posłów z okręgu. Lista taka ma obejmować co najmniej 4 kandydatów. Prawo stawiania kandydatów ma każdy członek zgromadzenia okręgowego. Natomiast niedopuszczalne są na tym zgromadzeniu jakiegokolwiek obrady i omawianie kandydatów. Jeśli zgłoszono tylko czterech kandydatów, to bez głosowania uznaje się ich za kandydatów na posłów, ustalonych przez zgromadzenie. Jeśli zaś zgłoszono więcej nazwisk, to przewodniczący zarządzi głosowanie kartkami, na których członkowie zgromadzenia wypisują imiona i nazwiska najwyżej czterech spośród zgłoszonych na zgromadzeniu kandydatów. Wpisany na listę kandydatów na posłów będą ci wszyscy ze zgłoszonych na zgromadzeniu, którzy uzyskali głosy przynajmniej  $\frac{1}{4}$  członków zgromadzenia (więc jeśli w zgromadzeniu brało udział 100 osób, to kandydat musi dostać przynajmniej 25 głosów). Jeśli tej ilości głosów nie otrzymało co

gmina ma więcej niż 6.000 mieszkańców, zaś po 1 delegacie w gminach mniejszych. W gminach miejskich wybierają rady miejskie po 1 delegacie na każdych 4.000 mieszkańców miast tzw. wydzielonych, a po 1 delegacie na każdych 6.000 mieszkańców miast „nie wydzielonych“.

najmniej 4 kandydatów, to głosowanie jest nieważne. Przewodniczący zarządzi wtedy na nowo zgłaszanie kandydatów i ponowne głosowanie. Gdyby i w drugim głosowaniu przynajmniej 4 kandydatów nie dostało głosów  $\frac{1}{4}$  zgromadzenia, zarządza się głosowanie ściślejsze<sup>1</sup>, jako ostateczne. Gdyby tak ustalona lista kandydatów nie obejmowała przynajmniej ośmiu nazwisk, to wtedy zgromadzenie dokonuje jeszcze ustalenia zastępców kandydatów, w sposób wskazany dla ustalenia kandydatów. Kandydatów umieszcza się na liście w kolejności, zależnej od ilości uzyskanych głosów na zgromadzeniu (zaczynając od najwyższej cyfry głosów).

Każdy kandydat może kandydować tylko w jednym okręgu, przy czym musi złożyć deklarację, że zgadza się na kandydowanie w danym okręgu wyborczym. Brak takiej deklaracji powoduje wykreślenie kandydata z listy.

Wynik ustalenia kandydatów prześle przewodniczący zgromadzenia okręgowego generalnemu komisarzowi wyborczemu, oraz przewodniczącemu okręgowej komisji wyborczej, po czym okręgowa komisja wyborcza przystąpi do zatwierdzenia i publicznego ogłoszenia listy kandydatów. W szczególności zbada ta komisja prawidłowość zgromadzenia okręgowego, posiadanie przez kandydatów biernego prawa wyborczego, oraz złożenie przez nich deklaracji co do zgody na kandydowanie w okręgu. W braku tych warunków u któregoś z kandydatów, wykreśli go komisja z listy. Gdyby w następstwie tych skreśleń pozostało na liście mniej niż 4 kandydatów, to nastąpi uzupełnienie listy (do 4) przez wpisanie na nią zastępców kandydatów, według ich kolejności z tytułu otrzymanej ilości głosów. (Jest to jedyne prawo zastępców kandydatów). Tak ustaloną i zatwierdzoną przez okręgową komisję wyborczą listę kandydatów na posłów podaje się plakatami do wiadomości wyborców (nie później niż 45 dnia od zarządzenia wyborów) i ona stanowi podstawę dla wyboru posłów przez ogół wyborców.

W dniu głosowania wyborcy oddają głosy w obwodowych komisjach wyborczych. Odbywa się to w ten sposób, że wyborca, po wylegitymowaniu się, otrzymuje od przewodniczącego komisji kopertę

<sup>1</sup> Do głosowania ściślejszego przechodzi najwyżej 12 osób, zgłoszonych na kandydatów, w kolejności ilości głosów, uzyskanych w drugim głosowaniu. Wybranymi na kandydatów zostaje 4 zgłoszonych, którzy dostali najwięcej głosów. Gdyby kolejno czwarty kandydat dostał tę samą ilość głosów, co piąty lub i szósty, to umieści się na liście 5, wzgl. 6 kandydatów.



urzędową (z papieru nieprzeźroczystego, opatrzoną pieczęcią komisji), oraz kartę do głosowania.

Na tej karcie, sporządzonej z białego papieru, jest wydrukowany: 1) numer i nazwa okręgu, 2) objaśnienie dla wyborcy, jak ma wypełnić kartę, oraz 3) spis ustalonych kandydatów na posłów, w kolejności umieszczenia ich na liście; przy każdym nazwisku jest wolna przestrzeń dla oznaczenia przez wyborcę kreską, któremu kandydatowi oddaje głos. Na kartach jest również wyciśnięta pieczęć komisji. Dla zapewnienia tajności głosowania urządzone będą w lokalu wyborczym odpowiednie osłony. Wyborca udaje się za osłonę i tam wypełnia kartę do głosowania, oznaczając kreskami 2 z umieszczonych na niej nazwisk kandydatów, wybranych przez siebie dowolnie z ogólnej liczby kandydatów. Włożywszy kartę do koperty, oddaje ją wyborca przewodniczącemu komisji, który wrzuca kopertę do urny. Jeżeli wyborca nie wypełnił karty (nie dał kreski), to głos jego będzie mimo to ważny, przy czym uzna się, że głosował na 2 pierwszych, umieszczonych na liście, kandydatów. Stanowi to duże uprzywilejowanie kandydatów umieszczonych na 2 pierwszych miejscach. Jeżeli zaś dał kreskę tylko przy jednym nazwisku, to przyjmuje się, że głosował tylko na tego jednego kandydata. Gdyby jednak umieścił kreski przy więcej niż dwu kandydatach, gdyby włożył do koperty kilka kart różnie wypełnionych, lub oddał kartę bez pieczęci, to głos jego będzie nieważny. Tak samo nieważny jest głos oddany na osoby nie umieszczone na liście.

Po ukończeniu głosowania komisja obwodowa zestawia wyniki wyborów w obwodzie i prześle je zaraz komisji okręgowej wyborczej.

Komisja okręgowa, otrzymawszy wyniki ze wszystkich obwodów, zbada akta wyborcze, po czym — dokonawszy możliwych sprostowań rozstrzygnąć i obliczeń komisji obwodowych — przystąpi do ustalenia wyniku wyborów w okręgu. W szczególności komisja przyzna mandaty dwom (z umieszczonych na liście) kandydatom, którzy dostali największą ilość głosów wyborców, wszakże nie mniej, niż po 10.000 głosów. Jeżeli żaden z kandydatów w okręgu nie uzyskał tej ilości głosów, to wybór jest nieważny, wobec czego minister spraw wewnętrznych zarządzi, w ciągu 3 miesięcy, p o n o w n e w y b o r y w tym okręgu, na podstawie tych samych spisów wyborców i przez te same komisje wyborcze. Jeżeli natomiast tylko jeden z kandydatów dostał przepisaną ilość głosów, to drugi mandat pozostaje nieobsadzony, aż do czasu, gdy wskutek wakansów mandatów, ogólna liczba posłów sejmowych zmniejszy się więcej, niż o  $\frac{1}{10}$  ustawowej

ich ilości. Wtedy zarządza się wybory uzupełniające w tych okręgach, gdzie brak jednego posła.

O wyniku wyborów w okręgach zawiadamiają bezzwłocznie przewodniczący komisji okręgowych generalnego komisarza wyborczego, który ogłosi w gazecie rządowej (jest nią obecnie Monitor Polski) ostateczne zestawienie dokonanych wyborów w Państwie, a zarazem prześle każdemu posłowi tzw. list wierzytelny, stwierdzający jego wybór.

Przeciw wyborom mogą wyborcy odnośnego okręgu wnosić, w terminie dni siedmiu od ogłoszenia wyniku wyborów, protesty do Sądu Najwyższego, na ręce przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej. Protesty podaje się do publicznej wiadomości, a inni obywatele mogą znów wnosić sprzeciwy przeciw protestom, w terminie siedmiodniowym. Następnie przesyła się protesty ze sprzeciwami Sądowi Najwyższemu, który ma rozstrzygnąć sprawę ważności mandatu, po wysłuchaniu prokuratora i osób, które wniosły protest czy sprzeciwy. Sąd może uznać bądź cały wybór w okręgu lub obwodzie za nieważny, unieważnić tylko jeden mandat, sprostować rozdział głosów między kandydatów, bądź odrzucić protest. Do chwili załatwienia protestu, poseł, którego mandat jest zaprotestowany, korzysta z pełni praw poselskich. Zależnie od rozstrzygnięcia Sądu, mogą się odbyć wybory ponowne lub uzupełniające.

W ciągu kadencji mogą następować zmiany w składzie posłów sejmowych przez wygaśnięcie, lub utratę mandatów. Wygaśnięcie mandatu następuje przez śmierć posła lub przez zrzeczenie się mandatu. Utrata zaś mandatu może nastąpić przez: 1) kandydowanie więcej niż w jednym okręgu, 2) opuszczenie bez usprawiedliwienia kolejno 15 posiedzeń Sejmu, 3) odmowę złożenia ślubowania poselskiego lub ślubowanie z zastrzeżeniami, 4) przyjęcie mandatu senatorskiego, 5) objęcie płatnej służby państwowej, z wyjątkiem stanowisk ministra, podsekretarza stanu i profesora wyższej uczelni, 6) objęcie funkcji publicznych, o ile nie nastąpiło to na podstawie wyboru lub wniosku samorządu terytorialnego względnie gospodarczego, oraz 7) przez utratę prawa wybieralności.

Jeżeli wskutek tych zdarzeń opróżnią się oba mandaty jakiegoś okręgu, ma się wtedy zarządzić w tym okręgu wybory ponowne, o ile zaś opróżni się tylko jeden, to wybór uzupełniający będzie zarządzony tylko wtedy, gdy skład Sejmu zmniejszy się więcej niż o  $\frac{1}{10}$ . Nie zarządza się jednak i w tych wypadkach wyborów ponownych i uzupełniających w ostatnich ośmiu miesiącach przed koń-

cem kadencji, chyba że przypadają na ten czas zwyczajna sesja sejmowa. W ostatnim kwartale kadencji sejmowej nie mogą być zarządzone w żadnym razie te wybory.

Wolność zgromadzeń przedwyborczych gwarantuje ustawa z 11 marca 1932 o zgromadzeniach (w art. 24), zaś przed nadużyciami przy wyborach chronią postanowienia kodeksu karnego, specjalne uprawnienia przewodniczących obwodowych komisji wyborczych, oraz udział w tych komisjach mężów zaufania, których mogą wysyłać wszyscy kandydaci umieszczeni na liście (nie mogą natomiast delegować mężów zaufania jakieś komitety czy stronnictwa).

### *b) Ordynacja wyborcza do Senatu*

Ordynacja wyborcza do Senatu została wydana ustawą z 8 lipca 1935 (uzupełnioną rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych). Ustawa ta różni się zasadniczo od ustawy o ordynacji wyborczej do Sejmu. Postanowienia o składzie Sejmu i wyborach sejmowych były w ogólnych zasadach określone już w konstytucji, tak że ordynacja sejmowa była w znacznej mierze przesądzona postanowieniami konstytucji. Natomiast sprawa podstaw wyborczych do Senatu została niemal pominięta w konstytucji i przekazana do uregulowania w najważniejszych nawet punktach (jak ilość senatorów, określenie wyborców i sposobu wybierania) ordynacji wyborczej. A nadto podstawą sejmowego prawa wyborczego jest dążność do demokratycznych podstaw wyborczych, zwłaszcza do powszechności i bezpośredniości, gdy przeciwnie w ordynacji wyborczej senackiej dominuje dążność do odpowiedniego doboru ludzi, tak w zakresie uprawnienia do głosowania, jak i w zakresie składu Senatu. W następstwie tych dążeń zastrzega się władzy kierowniczej prawo powoływania, z mocy własnej,  $\frac{1}{3}$  senatorów, a przy wyborze pozostałych  $\frac{2}{3}$  zastosowuje się zasadę elitaryzmu, pośredniości prawa wyborczego, oraz cenzusu wieku, tak dla czynnego, jak i biernego prawa wyborczego.

W myśl obecnie obowiązujących przepisów Senat ma się składać z 96 senatorów. Z tej liczby ma Prezydent Rzeczypospolitej (z mocy swych prerogatyw) powołać trzydziestu dwu senatorów na okres kadencji Senatu, resztę zaś, tj. sześćdziesięciu czterech senatorów mają wybrać na tę samą kadencję obywatele o specjalnych cechach i to nie wprost, lecz przez wybranych przez siebie delegatów. Ma tu więc zastosowanie instytucja tzw. praw wyborów

(wybór pośredni). Ogół uprawnionych do głosowania z tytułu zasługi, wykształcenia (cenzus inteligencji) lub zaufania społeczeństwa wybiera wyborców, a ci dopiero, zebrani w kolegia wyborcze z całego województwa, wybierają przypadającą na dane województwo ilość senatorów. Okręgiem wyborczym jest więc tu każde województwo z osobna, przy czym stołeczne miasto Warszawa stanowi osobny okręg (obecnie 17 okręgów).

Ilość senatorów, przypadających do wyboru na terenie województwa, zależy zasadniczo od ilości mieszkańców, wobec czego poszczególne województwa mają wybierać od 2 (jak województwa: poleckie, nowogródzkie, stanisławowskie i pomorskie) do 6 senatorów (jak miasto Warszawa, oraz województwa: kieleckie i lwowskie)<sup>1</sup>. Prawo wybierania, a raczej prawo być prawyborcą (czyli wybierania delegatów do wojewódzkich kolegiów wyborczych), oraz prawo być wyborcą, czyli delegatem do kolegium wyborczego, mają obywatele, bez różnicy płci, z trojakiemu tytułu: 1) z tytułu zasługi osobistej; z tego tytułu mają prawo wyborcze osoby odznaczone pewnymi orderami (jak białego orła, virtuti militari, niepodległości, odrodzenia Polski, krzyżem walecznych i krzyżem zasługi); 2) z tytułu wykształcenia (a więc z tytułu ukończenia szkoły wyższej, zawodowej typu licealnego, liceum pedagogicznego, szkoły podchorążych lub szkoły równorzędnej z tamtymi, względnie z tytułu posiadania stopnia oficerskiego lub dyplomu uprawniającego do nauczania w szkołach powszechnych, średnich i zakładach kształcenia nauczycieli, choćby nie ukończyli jednej z wyżej wymienionych szkół); 3) z tytułu zaufania obywateli (z tego tytułu mają prawo wyborcze obywatele, którzy piastują z wyboru stanowiska w samorządzie terytorialnym, w samorządzie gospodarczym, lub są przewodniczącymi zarządów kółek rolniczych i organizacyj pracowniczych, o ile te kółka czy organizacje mają więcej niż 1000 członków, a dalej obywatele, którzy są przewodniczącymi zarządów miejscowych stowarzyszeń wyższej użyteczności, względnie są członkami zarządów wyższych szczebli organizacyjnych tych stowarzyszeń).

Wszystkie te 3 kategorie osób mają jednak czynne prawo wyborcze tylko pod warunkiem ukończenia trzydziestu

<sup>1</sup> Poza tym wybierają: woj. warszawskie i łódzkie po 5, woj. lubelskie, wołyńskie, krakowskie i poznańskie po 4, a woj. wileńskie, białostockie, tarnopolskie i śląskie po 3 senatorów.

lat życia, oraz posiadania czynnego prawa wyborczego do Sejmu.

Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) na senatorów mają obywatele — również bez różnicy płci — którzy posiadają czynne prawo wyborcze do Sejmu, oraz ukończyli czterdzieści lat życia przed dniem zarządzenia wyborów, z tym samym zastrzeżeniem, jak przy wyborach sejmowych, że można kandydować tylko w jednym okręgu, tj. w tym wypadku w jednym województwie (w jednym wojewódzkim kolegium wyborczym).

Wybory do Senatu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej tym samym aktem, którym zarządza wybory sejmowe, przy czym akt ten ma zawierać również senacki kalendarz wyborczy. Wybór delegatów do wojewódzkich kolegiów wyborczych ma nastąpić w niedzielę, na dwa tygodnie przed dniem głosowania do Sejmu; z kolei ci delegaci mają dokonać wyboru senatorów w następną niedzielę po wyborach sejmowych, a wreszcie najpóźniej do 7 dni po ogłoszeniu wyniku wyborów do Senatu powoła Prezydent Rzeczypospolitej zastrzeżoną sobie ilość senatorów.

Funkcjonariusze państwowi, sędziowie i prokuratorzy, oraz pracownicy samorządowi, wybrani na senatorów, otrzymują urlop bezpłatny na czas trwania mandatu, a zawodowi wojskowi będą na ten czas przeniesieni w stan nieczynny. Podobnie, jak przy Sejmie, piastowanie mandatu przez lat dziesięć i następne przyjęcie mandatu na nową kadencję, powoduje przeniesienie w stan spoczynku. Te przepisy o urloпах, o stanie nieczynnym i przeniesieniu w stan spoczynku nie mają zastosowania do ministrów, podsekretarzy stanu, przedstawicieli dyplomatycznych i profesorów szkół akademickich. Poseł sejmowy, powołany na senatora, traci mandat, chyba że zrzeknie się w ciągu 7 dni mandatu senatorskiego.

Nadzór nad aktem wyborczym do Senatu spoczywa w ręku generalnego komisarza wyborczego (ustanowionego i dla wyborów sejmowych). Do przeprowadzenia zaś wyborów powołuje się przewodniczących wojewódzkich kolegiów wyborczych (z zastępcami), oraz przewodniczących (i zastępców) zebrań obwodowych, którzy kierują przypadającymi sobie czynnościami wyborczymi i czuwają nad porządkiem i powagą zebrań. Przewodniczących kolegiów wojewódzkich powołuje generalny komisarz wyborczy, zaś przewodniczących zebrań obwodowych powołują przewodniczący okręgowych komisyj wyborczych do Sejmu, na których obszarze leżą dane obwody. Prze-

wodniczący kolegiów i zebrań muszą posiadać czynne prawo wyborcze do Senatu. Władze administracji ogólnej dokonują podziału okręgu wyborczego na obwody wyborcze, których granice nie mogą przekraczać granic powiatów. Obwód wyborczy ma obejmować od 90—120 wyborców (właściwie prawyborców) do Senatu, którzy mają dokonać w obwodzie wyboru jednego delegata do wojewódzkiego kolegium wyborczego.

Podstawę dla aktu głosowania stanowią spisy wyborców (wzgl. prawyborców), sporządzane przez władze administracji ogólnej, z tym, że wyborcy z tytułu zasługi osobistej i z tytułu wykształcenia mają sami zgłaszać swe prawa wyborcze. Każdy obywatel będzie wciągnięty do spisu tego obwodu, w którym zamieszkuje, z wyjątkiem zamieszkałych na obszarze Wolnego Miasta Gdańska, których wpisze się w obwodach na terenie Gdyni. Spisy te mają być sporządzone dla każdego obwodu z osobna w 3 egzemplarzach, z których 2 doręcza się przewodniczącym zebrań obwodowych, zaś 1 przewodniczącemu okręgowej komisji wyborczej do Sejmu, sprawującemu nadzór bezpośredni nad działalnością przewodniczących senackich zebrań obwodowych. Spisy mają być wyłożone do wglądu obywateli, w celu wnoszenia reklamacyj z powodu pominięcia kogoś w spisie, lub wpisania nie uprawnionych. Reklamacje powinny być niezwłocznie załatwione przez przewodniczących zebrań obwodowych, a od ich rozstrzygnięć służy prawo odwołania do przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej do Sejmu.

W oznaczonym terminie mają uprawnieni obywatele dokonać na zebraniach obwodowych wyboru delegatów do wojewódzkiego kolegium wyborczego. Zebraniem tym kieruje przewodniczący zebrania obwodowego, a prawo udziału służy wszystkim umieszczonym w spisie wyborców obwodu. Zebranie jest ważne przy każdym komplecie. Po otwarciu zebrania przez przewodniczącego, każdy członek zebrania ma prawo zgłosić jednego kandydata na delegata spośród wyborców senackich tego obwodu, przy czym niedopuszczalne są jakiegokolwiek obrady nad kandydatami. Po zgłoszeniu kandydatów zarządzi przewodniczący głosowanie, które odbywa się kartkami; kartki mają zawierać imię i nazwisko jednego ze zgłoszonych kandydatów, a głos oddany innej osobie jest nieważny. Wybrany zostaje ten kandydat, który uzyskał bezwzględną większość oddanych ważnie głosów. Jeśli nikt tej większości nie uzyskał, zarządza się drugie głosowanie, poprzedzone ponownym zgłaszaniem kandydatur. Gdy i to nie da żadnemu z kandydatów bezwzględnej więk-

szości, następuje wybór ściślejszy, przy którym odpadają kandydaci o najmniejszej ilości głosów z drugiego głosowania, tak że ma przy tym wyborze pozostać najwyżej trzech kandydatów. Wybrany zostaje na delegata do wojewódzkiego kolegium ten, kto otrzymał najwięcej głosów, a w razie równości głosów u dwu kandydatów, rozstrzyga los. O wyniku zawiadamia się przewodniczącego wojewódzkiego kolegium wyborczego, oraz przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej do Sejmu. Z tytułu przysługującego sobie prawa nadzoru nad wyborem delegatów, może przewodniczący okręgowej komisji wyborczej do Sejmu, w razie jakichś nieprawidłowości, unieważnić wybór delegata i zarządzić ponowne wybory delegata przez zebranie obwodowe.

W tydzień po wyborach sejmowych zbierają się w mieście wojewódzkim wojewódzkie kolegia wyborcze, dla dokonania wyboru senatorów. Zebranie wojewódzkiego kolegium jest ważne bez względu na ilość delegatów, którym jednak ułatwia się wzięcie udziału, przez przyznanie bezpłatnych biletów jazdy z miejsca zamieszkania do miasta wojewódzkiego i z powrotem. Po otwarciu przez przewodniczącego zebrania wojewódzkiego kolegium wyborczego, wybiera ono, na wniosek przewodniczącego, tzw. komisję główną, powołaną do ułożenia listy kandydatów na senatorów. Komisję wybiera zebranie, zwykłą większością głosów, spośród obecnych na zebraniu delegatów. Komisja składa się z 15 członków, a przewodniczy jej z urzędu przewodniczący wojewódzkiego kolegium wyborczego; obrady komisji są niejawne, a uchwały zapadają zwykłą większością. Ustaloną w ten sposób przez komisję główną listę kandydatów na senatorów, przedstawi przewodniczący pełnemu kolegium. Liczba kandydatów na liście nie może przewyższać podwójnej ilości przypadających na województwo mandatów, a każdy kandydat musi wyrazić zgodę (choćby telegraficznie) na kandydowanie. Ponadto grupa delegatów, wynosząca przynajmniej 20, może przedłożyć pisemnie wniosek na uzupełnienie, ustalonej przez komisję główną listy, kandydatem tej grupy. Wniosek każdej takiej grupy może zawierać tylko jedno nazwisko, przy czym musi się dołączyć do wniosku zgodę tego kandydata. Każdy delegat może podpisać tylko jeden wniosek. W ten sposób uzupełnia się listę przedstawioną przez komisję główną zgłoszonymi dodatkowo kandydaturami. Omawianie kandydatur na zebraniu kolegium jest niedopuszczalne. O ile ogólna liczba zgłoszonych kandydatów odpowiada liczbie mandatów senatorskich

w okręgu, uznaje się wszystkich zgłoszonych za wybranych na senatorów bez głosowania, w przeciwnym razie następuje wybór kartkami. Delegaci, w miarę wywoływania ich, oddają karty z nazwiskami kandydatów, na których chcą oddać głos. Na karcie można umieścić najwyżej tylu kandydatów, ile jest mandatów, a karty zawierające więcej nazwisk lub nazwiska nie objęte listą kandydatów, są nieważne. Za wybranych na senatorów uznaje się tych kandydatów, którzy dostali bezwzględną większość ważnie oddanych głosów. Jeżeli w pierwszym głosowaniu nikt nie dostał tej większości lub też jeśli tylko część mandatów zostanie obsadzona, to zarządza się głosowanie ściślejsze, do którego dopuszcza się podwójną ilość kandydatów, w stosunku do ilości nie obsadzonych jeszcze mandatów, przy czym wykreśla się kandydatów o najmniejszej ilości głosów z pierwszego głosowania. Głosowanie ściślejsze kończy wybór, z tym, że w razie równości głosów kandydatów rozstrzyga los. Następnie kolegium wybiera w ten sam sposób zastępców senatorów. O wyniku wyborów zawiadamia się generalnego komisarza wyborczego, który prześle wybranym senatorom listy wierzytelne jako legitymację senatorską, oraz ogłosi wynik wyborów w gazecie rządowej, razem z wynikiem wyborów posłów. Przeciw wynikowi wyborów do Senatu w województwie może wnosić protesty wyborcze każdy z członków odnośnego wojewódzkiego kolegium wyborczego, w terminie siedmiodniowym od ogłoszenia wyniku. Inne osoby mogą tylko o tyle wnosić protesty, o ile pozbawiono je udziału w postępowaniu wyborczym. Protesty wnosi się na ręce przewodniczącego wojewódzkiego kolegium wyborczego, który przesyła je Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia. Przy rozstrzyganiu protestów mają zastosowanie te same przepisy, które obowiązują dla wyborów sejmowych.

Po dokonanych wyborze senatorów (i ich zastępców) powoła Prezydent pozostałą  $\frac{1}{3}$  część senatorów spośród osób, mających bierne prawo wyborcze do Senatu, o czym zawiadamia się generalnego komisarza wyborczego, celem przesłania powołanym senatorom listu wierzytelnego, oraz ogłoszenia ich nazwisk w gazecie rządowej.

Wygaśnięcie i utrata mandatu senatorskiego następuje z analogicznych przyczyn, jak przy mandatach poselskich. Jedyną tu odmianę stanowi tylko przepis, że senator nie traci mandatu, nie tylko w razie powołania go na ministra, podsekretarza stanu i profesora wyższej uczelni, lecz także może, bez utraty mandatu, objąć postereunek przedstawiciela dyplomatycznego.



Na opróżniony w ciągu kadencji (przez wygaśnięcie czy utratę) mandat senatorski powoła senatora, na pozostały czasokres, Prezydent Rzeczypospolitej, jeśli mandat był z jego powołania; jeżeli zaś mandat pochodził z wyboru wojewódzkiego kolegium, to na opróżnione miejsca wchodzi zastępcy senatorów z danego województwa, w kolejności zależnej od ilości głosów, uzyskanych przy wyborze. Jeśli lista zastępców w tym województwie wyczerpie się, mandat pozostanie nieobsadzony do końca kadencji.

### E) SEJM

Do sprawowania funkcyj ustawodawczych, ustalania budżetu i nakładania ciężarów na obywateli, oraz do kontroli nad działalnością Rządu powołała Ustawa konstytucyjna tzw. „I z b y U s t a w o d a w c z e”, tj. władzę ustawodawczą złożoną z dwu Izb, noszących nazwy Sejm i Senatu. Każda z tych Izb obraduje z reguły osobno, a tylko wyjątkowo wprowadza konstytucja instytucję tzw. „I z b P o ł ą c z o n y c h”, łączącą Sejm i Senat w jednolite ciało, obradujące wspólnie.

Pomimo znacznego ograniczenia w nowej Ustawie konstytucyjnej znaczenia i wpływu Sejmu, a zarazem wydatnego rozszerzenia uprawnień Senatu, ma jednak jeszcze i obecnie Sejm pewną przewagę nad Senatem, streszczającą się (w przeciwstawieniu do Senatu) w posiadaniu prawa inicjatywy ustawodawczej (zapoczątkowania uchwał), w szerszych uprawnieniach na polu prawa kontroli, w możliwości utrzymania brzmienia ustawy wbrew stanowisku Senatu, a przede wszystkim w tym, że projekt ustawy może tylko o tyle być przedmiotem obrad i uchwał Senatu, o ile został uchwalony przez Sejm. Ta przewaga wpływu Sejmu jest jednak utrzymana w granicach, które wykluczają przerost wpływów tej instytucji poza zwykłą działalność ustawodawczą i kontrolną, a zwłaszcza uniemożliwiają, znaną ustrojom parlamentarnym, przewagę Sejmu nad Rządem, oraz bezpośrednie oddziaływanie na rządzenie Państwem. Wyraźnie podkreśla to konstytucja, stwierdzając, że funkcje rządzenia Państwem nie należą do Sejmu.

Zakres działania Sejmu jest więc, i według obecnej konstytucji, obszerny, a da się on podzielić na kilka grup, między którymi pierwsze miejsce zajmuje działalność w całym szeregu dziedzin, które mają być regulowane w formie u s t a w, a więc przy zachowaniu procederu, ściśle przepisanego dla dojścia do skutku ustawy w Pań-

stwie. Ale i ta działalność ustawodawcza, zależnie od treści, rozpada się jeszcze na szereg odrębnych poddziałów<sup>1</sup>.

a) *Działalność ustawodawcza Sejmu*

Na pierwszy plan wysuwa się tu właściwa działalność prawodawcza, tj. 1) stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych, oraz oznaczanie sposobu ich wykonania (czyli które ministerstwo ma je wprowadzić w życie, jak i od którego czasu itd.). Ten dział zatem obejmuje właściwe normy prawne, tj. ustawy w znaczeniu materialnym (czyli zawierające treść prawną ogólnie obowiązującą) i formalnym (tj. że uchwalane są w formie ustawy) i to we wszelkich działach ustawodawstwa państwowego. Do tego działu należy zaliczyć także uchwalanie zmian konstytucji, oraz pełnomocnictw dla Prezydenta do wydawania dekretów. Z tego bardzo szerokiego zakresu tworzenia norm obowiązujących i regulujących życie społeczeństwa i Państwa, wyjęte są jedynie pewne grupy spraw, zastrzeżone wyłącznie prawu dekretowania Prezydenta Rzeczypospolitej (jak sprawy organizacji Rządu, zwierzchnictwa Sił Zbrojnych i organizacji administracji rządowej), oraz grupy spraw, przyznane wyłącznie Sejmowi Śląskiemu (ale tylko na terenie tego jednego województwa), jak długo obowiązuje w obecnej rozciągłości autonomia Śląska (która jednak może ulec zmianie w drodze ustawy państwowej). Inicjatywa w dziedzinie właściwego ustawodawstwa należy zarówno do Sejmu, jak i do Rządu (z wyjątkiem sprawy zmiany konstytucji, która może wyjść i z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej).

Również w formie ustawy przychodzi do skutku drugi zasadniczy zakres działania wszelkich ciał parlamentarnych tj. 2) uchwalanie budżetów państwowych<sup>2</sup>. W tej dziedzinie mamy do czynienia przede wszystkim z normalnym budżetem rocznym. Jest to prawna podstawa dla finansowej gospodarki Rządu funduszami publicznymi na każdy rok administracyjny. Ten rok administracyjny czy budżetowy nie pokrywa się w Polsce z rokiem kalendarzowym. Zaczyna się on, bowiem obecnie z dniem

<sup>1</sup> Konstytucja nie wylicza wprawdzie poszczególnych kategorii ustaw, lecz wyróżnienie to jest niezbędne, ze względu na różnorodną treść spraw załatwianych w formie ustaw, oraz ze względu na odmienne postanowienia co do inicjatywy ustawodawczej.

<sup>2</sup> Budżet jest ustawą tylko w formalnym znaczeniu.

1 kwietnia, a kończy się 31 marca następnego roku. Przez budżet rozumiemy ustalony przez władzę ustawodawczą wykaz spodziewanych dochodów, oraz przyzwolonych wydatków, ze szczegółowym ich rozkładem na poszczególne działy administracji państwowej. Do tego rozkładu funduszy na cele, wskazane w budżecie przez władzę ustawodawczą, musi się Rząd stosować ściśle, a tzw. „virement“, czyli luzy, tj. przenoszenie kredytów czy zaoszczędzeń w jednych działach administracji państwowej na powiększenie wydatków w innych działach nie jest dopuszczalne, o ile władza ustawodawcza w ustawie skarbowej (stojącej w ścisłym związku z budżetem) wyraźnie nie wypowie zgody na tego rodzaju przeniesienia.

Uchwalanie budżetu przez Sejm (a następnie przez Senat) odbywa się na podstawie przedkładanego mu przez Rząd co roku projektu budżetu, zwanego preliminarzem budżetu<sup>1</sup>. Gdyby uchwalenie budżetu na dany rok administracyjny nie mogło na czas, tj. do chwili rozpoczęcia tego roku, dojść do skutku, uchwała Sejm w formie ustawy (więc łącznie z Senatem) tzw. provisorium budżetowe, tj. ogólnikowe upoważnienie Rządu na krótki czas (np. 2—4 miesięcy) do czynienia niezbędnych wydatków i pobierania normalnych dochodów, aż do uchwalenia prawidłowego budżetu. Jest to konieczne dlatego, by nie nastąpił stan bezprawny (zwany „ex lege“), który doprowadzałby albo do gospodarki Rządu zupełnie samowolnej, albo też do zatamowania działania maszyny administracyjnej.

To uchwalanie prowizoriów budżetowych straciło w Polsce nieco na znaczeniu, wobec wyznaczenia Izbowi Ustawodawczym w art. 58 konstytucji nieprzekraczalnych terminów do uchwalenia budżetu.

W szczególności artykuł ten konstytucji postanawia, że Rząd musi przedłożyć Sejmowi projekt budżetu nie później, niż na 4 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego (a więc przed 1 grudnia). Od tej chwili sesja sejmowa nie może być zamknięta, pokąd nie nastąpi uchwalenie budżetu, lub pokąd nie upłyną terminy, wyznaczone Izbowi Ustawodawczym do jego uchwalenia. Mianowicie Sejm winien uchwalić projekt budżetu w nieprzekraczalnym terminie 90 dni od złożenia projektu przez Rząd, w przeciwnym bowiem razie uważa się, że zgodził się na przedłożony mu przez Rząd projekt, który przechodzi z kolei pod obrady Senatu. Senat

<sup>1</sup> Wraz z preliminarzem budżetu przedkłada Rząd Sejmowi projekt ustawy skarbowej.

ma znów wyznaczony okres dni 20 do załatwienia projektu budżetu, a przekroczenie tego terminu pociąga za sobą ten skutek, że uznaje się projekt za uchwalony przez Senat bez zmiany, wobec czego staje się on ustawą i będzie przez Prezydenta Rzeczypospolitej podpisany i ogłoszony. O ile zaś Senat w wyznaczonym mu czasie załatwi projekt budżetu i poczyni w nim poprawki, w takim razie wraca preliminarz budżetu do Sejmu, który ma 10 dni na powzięcie uchwały co do zmian zaproponowanych przez Senat, a przekroczenie tego terminu spowoduje uznanie poprawek Senatu za przyjęte przez Sejm.

Widzimy z tego, że Prezydent Rzeczypospolitej ogłasza budżet: a) w brzmieniu, nadanym mu przez Izby Ustawodawcze, jeżeli Sejm i Senat w przepisanych terminach budżet rozpatrzyły; b) w brzmieniu, nadanym mu przez Sejm, jeżeli Senat w przepisany terminie budżetu nie rozpatrzył; c) w brzmieniu, nadanym mu przez Senat, jeżeli Sejm w przepisany terminie budżetu lub zmian Senatu nie rozpatrzył; d) w brzmieniu projektu rządowego, jeżeli ani Sejm, ani Senat w przepisanych terminach budżetu nie rozpatrzyły, a Sejm nie skorzystał z przysługującego mu prawa odrzucenia w całości przedłożonego przez Rząd preliminarza. Jeżeli Sejm poweźmie uchwałę odrzucającą projekt budżetu, ma Rząd, w ciągu dni siedmiu od odrzucenia, przedłożyć Sejmowi nowy projekt budżetu (preliminarz), lub przynajmniej projekt prowizorium budżetowego, a do czasu załatwienia ich przez Izby Ustawodawcze ma Rząd prawo (w razie nadejścia nowego roku budżetowego) pobierać dochody i czynić wydatki według budżetu z roku poprzedniego. Zastrzega jednak konstytucja, że wydatki uskuteczniane wtedy według zeszłorocznego budżetu, nie mogą być wyższe w poszczególnych pozycjach od zaprojektowanych w odrzuconym przez Sejm projekcie budżetu.

Konstytucja wyraża zasadę, że Państwo nie może pozostawać bez budżetu (względnie bez prowizorium budżetowego), czyli że wyklucza panowanie w Polsce stanu ex lex. Możliwość tego stanu zjawiałaby się, gdyby w okresie przeznaczonym na uchwalanie budżetu Izby Ustawodawcze były rozwiązane, tak iż postanowienia o terminach uchwalania budżetu nie miałyby zastosowania i nie można by uznać budżetu za załatwiony przez upływ czasu. Gdy zaś i Prezydent Rzeczypospolitej nie może bez osobnych ustawowych pełnomocnictw ustanowić budżetu dekretem, groziłoby wtedy niebezpieczeństwo zaistnienia stanu bezbudżetowego. By temu zapobiec, postanawia kon-

stytucja, że w razie rozwiązania Izb Ustawodawczych i braku budżetu czy prowizorium budżetowego, Rząd może, z mocy upoważnienia konstytucji, pobierać dochody i czynić wydatki w granicach zeszłorocznego budżetu, a to aż do chwili uchwalenia przez nowowybrane Izby prowizorium budżetowego. Projekt tego prowizorium musi jednak Rząd przedłożyć nowemu Sejmowi na pierwszym jego posiedzeniu.

W dziedzinie budżetowej wprowadza konstytucja pewne ograniczenia ustawodawczych uprawnień Sejmu. I tak przede wszystkim nie ma Sejm prawa inicjatywy ustawodawczej na polu budżetu, lecz służy ona wyłącznie Rządowi. Sejm nie może również, bez zgody Rządu, uchwalać wydatków nie zaprojektowanych w budżecie, a zaprojektowanych nie może podwyższać. Wreszcie nie może Sejm w ogóle, bez zgody Rządu, uchwalić projektu ustawy, która pociągałaby za sobą jakieś wydatki ze Skarbu Państwa, nie znajdujące pokrycia w budżecie.

Prawomocnie ustalony budżet (a tak samo i prowizorium budżetowe) wiąże Rząd w gospodarowaniu funduszami publicznymi. W szczególności nie może Rząd, bez ustawowego upoważnienia, czynić żadnych wydatków, z jednym tylko wyjątkiem: zaistnienia nie dającej się przewidzieć konieczności państwowej, wymagającej natychmiastowego wydatkowania funduszy publicznych (np. klęska elementarna itd.). W tym wypadku może Rząd — na podstawie uchwały Rady Ministrów — dokonać niezbędnego wydatku, ale zarazem ma w terminie siedmiodniowym od powzięcia uchwały przedłożyć Sejmowi projekt ustawy, w sprawie przyznania kredytów dodatkowych. Ponadto obowiązany jest Rząd ogłosić odnośną uchwałę Rady Ministrów w gazecie rządowej, oraz podać ją do wiadomości Najwyższej Izby Kontroli.

Budżet w Polsce składa się z 4 odrębnych części, a mianowicie: 1) z budżetu administracyjnego, 2) z budżetu monopolów i 3) z budżetu przedsiębiorstw i zakładów państwowych, oraz 4) z budżetu fundusów<sup>1</sup>.

Budżet państwowy zawiera zarówno dochody i wydatki normalne, powtarzające się co roku, czyli z y c z a j n e, jak i takie,

<sup>1</sup> Budżet funduszy obejmuje obecnie tylko 2 fundusze, a to fundusz kwaterunku wojskowego i fundusz pracy. Inne natomiast fundusze, jak drogowy, opłat studenckich itd., mieszczą się w budżecie administracyjnym.

które wyjątkowo tylko okazują się konieczne, a które noszą nazwę nadzwyczajnych. (Często układa się nawet odrębnie budżet nadzwyczajny i budżet nadzwyczajny). Niekiedy te wydatki nadzwyczajne mają objąć jakieś wielkie roboty, budowle, czy wkłady, które pociągają za sobą konieczność ułożenia osobnego programu przeprowadzenia tych robót i pokrycia stąd płynących wydatków poza zwykłym rocznym budżetem. Dzieje się to zwłaszcza wtedy, gdy te specjalne wydatki są tak wielkie, że nie dałyby się w zwykłym budżecie zmieścić bez nadwyrężenia jego równowagi, a są one przeznaczone na cele, które w przyszłości pomnożą znacznie mienie Państwa lub uwolnią je od trwałych jakichś wydatków (np. wybudowanie szeregu gmachów państwowych na pomieszczenie urzędów, rozbudowa sieci kolejowej czy kanałów wodnych itd.). Wtedy układa się z reguły i uchwała osobny budżet inwestycyjny, obejmujący całość danych robót i ich sfinansowania choćby w okresie szeregu lat, zaś na pokrycie tych wydatków zaciąga się jakąś wielką pożyczkę, a do budżetów normalnych rocznych wstawia się tylko raty roczne, potrzebne do umorzenia takiej pożyczki (raty amortyzacyjne), względnie także po pewnym czasie i dochody, jakie co roku zaczną przynosić skutecznie inwestycje.

Uchwalanie budżetów, a zwłaszcza budżetów rocznych, jest jednym z najważniejszych zadań parlamentu w ogóle, a Sejmu w szczególności; staje się on bowiem przez to regulatorem życia państwowego, określającym i ciężary, jakie ma świadczyć społeczeństwo na rzecz Państwa, i sposób użycia tych świadczeń na rzecz dobra publicznego. Możliwość oznaczania co roku szczegółowo dochodów Państwa oraz wydatków na każdy dział administracji, daje Sejmowi rozstrzygający wpływ na gospodarkę finansową Państwa.

Zarazem uchwalanie budżetu daje Sejmowi możliwość wglądu w całość życia gospodarczego Państwa. Toteż poprzedzająca z reguły uchwalenie budżetu rozprawa nad nim, czyli tzw. dyskusja budżetowa (zwłaszcza jej część ogólna), staje się zawsze polem do wypowiedzania zasadniczych poglądów na całość spraw państwowych tak ze strony członków ciał prawodawczych jak i Rządu.

Z prawem uchwalania budżetu łączy się prawo Sejmu (a następnie Senatu) do: 3) uchwalania w drodze ustawy wszelkich pożyczek zaciąganych przez Państwo, pozbywania lub obciążania nieruchomości majątku Państwa (tj. gruntów, domów), oszacowanego na kwotę ponad 100.000 zł, do nakładania podatków i opłat na ludność, do

ustanawiania ceł (opłaty za przywożenie towarów z zagranicy lub wywożenie towarów własnych do innych państw) i monopoli (zastrzeżenie Państwu wyłącznego prawa wyrabiania, wydobywania lub sprzedaży pewnych przedmiotów, np. monopol solny, tytoniowy itd.), zmian w systemie monetarnym (pieniądz państwowy), oraz przyjmowania przez Państwo gwarancyj finansowych (np. za przemysłowców kupujących towary za granicą na kredyt, lub za zaciągane pożyczki bankowe przez miasta, instytucje itd.). Bliższe postanowienia w sprawie gwarancyj zawiera ustawa z 10 marca 1932 o udzielaniu poręki państwowej. Inicjatywa ustawodawcza w tej grupie spraw należy tak do Sejmu, jak i do Rządu.

Do grupy spraw, wymagających formy ustawy, zaliczyła konstytucja: 4) wyrażanie zgody Sejmu (i następnie Senatu), w drodze ustawodawczej, na niektóre umowy z innymi państwami, przed ich ratyfikacją przez Prezydenta. To postanowienie obejmuje umowy handlowe, celne, umowy obciążające stale Skarb Państwa, zawierające zobowiązanie nałożenia nowych ciężarów na obywateli, a wreszcie umowy, powodujące zmianę granic Państwa. Inicjatywa ustawodawcza w sprawach związanych z ratyfikacją wymienionych umów międzynarodowych należy jednak wyłącznie do Rządu.

Dalszy dział ustawodawczych uprawnień Sejmu (i Senatu) stanowi prawo rozstrzygania o zmianach w stanie Sił Zbrojnych Państwa, a w szczególności 5) prawo przyzwalania na zmianę ustalonego kontyngentu rekruta. Również i w tej dziedzinie nie posiada Sejm prawa inicjatywy, która służy i tu wyłącznie Rządowi. Zarządzanie corocznie poboru rekruta, w granicach ustalonego w drodze ustawodawczej kontyngentu, należy do Prezydenta Rzeczypospolitej.

Wreszcie do tej grupy ustawodawczych działań Sejmu (oraz Senatu) należy 6) uchwalanie amnestyj. Inicjatywa w tej mierze może wyjść zarówno od posłów jak od Rządu.

Drugą główną grupę działalności Sejmu stanowi:

#### *b) Działalność kontrolna Sejmu*

Sejm, jako reprezentacja szerokich sfer społeczeństwa, jest tym organem władzy państwowej, który w pierwszej linii jest powołany do czuwania nad praworządnością w Państwie, nad stosowaniem przez władze rządzące w praktyce życia postanowień konstytucji

i innych ustaw czy dekretów, a zwłaszcza do czuwania, by nie uszczuplano praw przysługujących obywatelom Państwa, oraz by przestrzegano ściśle budżetu w gospodarce Państwa. Konstytucja jednak usunęła w tej dziedzinie wyłączność uprawnień Sejmu, przyznając Senatowi prawo wypowiedania się i na tym polu, wszakże również dopiero po zajęciu stanowiska przez Sejm. To wypowiedanie się w zakresie działalności kontrolnej następuje najczęściej w formie uchwał (a nie ustaw).

Do tej grupy należy zaliczyć przede wszystkim prawo kontroli finansowej gospodarki Rządu. Prawo uchwalania dochodów i rozchodów państwowych przez Sejm i Senat nie byłoby istotne, gdyby nie było im przyznane prawo kontroli, czy Rząd zastosował się do uchwał, czy nie przekroczył udzielonych mu upoważnień. To też konstytucja przyznaje władzy ustawodawczej: 1) prawo badania i zatwierdzania co roku zamknięć rachunkowych (tj. wyników gospodarki państwowej co do dochodów i rozchodów), oraz uchwalania na ich podstawie Rządowi absolutorium (tj. uznania, że Rząd nie przekroczył swych uprawnień).

Badanie zamknięć i uchwalanie absolutorium odbywa się na podstawie wniosków przedkładanych Sejmowi co roku przez organ fachowy, a niezależny od Rządu, tj. przez Najwyższą Izbę Kontroli. Organ ten oparty jest na zasadzie kolegialności i niezawisłości członków kolegium Izby. Prezes Izby Kontroli ma stanowisko równorzędne ministrom. Jest on mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej (z mocy jego prerogatyw), a za swe urządowanie odpowiada według zasad ustalonych dla odpowiedzialności ministrów. Mianowanie i usuwanie członków kolegium Najwyższej Izby Kontroli następuje przez Prezydenta — bez wpływu Rządu — bo na wniosek i za kontrasygnatą prezesa tej Izby. Rozstrzygnięcia Izby zapadają zbiorowo (kolegialnie).

Zarazem postanawia konstytucja, że 2) Sejm, w wykonaniu swego prawa kontroli nad działalnością Rządu, może zażądać ustąpienia Rządu, lub poszczególnych ministrów. Z tego tytułu Sejm pociąga ministrów zwykłą większością głosów do odpowiedzialności parlamentarnej, tj. do odpowiedzialności za kierunek ich polityki, choćby korzystnej dla Państwa, ale nie odpowiadającej woli każdej większości Sejmu, oraz może obalić gabinet czy poszczególnych ministrów przez uchwalenie im *votum nieufności*. Konstytucja, chcąc ograniczyć w pewnej mierze wypaczenia systemu par-



lamentarnego, wprowadza ograniczenia odpowiedzialności parlamentarnej ministrów. I tak zastrzega konstytucja, że wniosek na wyrażenie votum nieufności może być zgłoszony w Sejmie tylko podczas sesji zwyczajnej, a głosowanie nad nim nie może się odbyć na tym posiedzeniu, podczas którego został zgłoszony. Przepis ten zapobiega usuwaniu ministrów przez przypadkową większość, jaka chwilowo mogłaby zaistnieć na sali sejmowej. O ile wniosek żądający ustąpienia ministrów zostanie przez Sejm zwykłą większością głosów przyjęty (ale na innym posiedzeniu), to Prezydent może, w ciągu trzech dni od uchwały, albo odwołać Rząd czy ministra, albo też rozwiązać Izby Ustawodawcze. O ile Prezydent nie skorzysta z tych uprawnień, to i wtedy sprawa nie jest jeszcze ostatecznie rozstrzygnięta, bo konstytucja wprowadza dalsze ograniczenie tej odpowiedzialności parlamentarnej, postanawiając, że sprawa przechodzi wówczas pod obrady Senatu, który ma określić swe stanowisko w tej sprawie na najbliższym posiedzeniu. Jeżeli Senat nie podzieli stanowiska Sejmu, ministrowie nie mają obowiązku ustąpienia, jeżeli natomiast wypowie się on za wnioskiem sejmowym, to i wtedy ostateczna decyzja przechodzi na Prezydenta. Prezydent bowiem ma możność w tym wypadku albo odwołania ministrów, albo rozwiązania Sejmu i Senatu. Takie unormowanie sprawy odpowiedzialności parlamentarnej wzmacnia niezwykle stanowisko Rządu w stosunku do władzy ustawodawczej.

Bardzo ważnym również prawem kontrolnej natury jest prawo Sejmu 3) do rozstrzygania, czy wprowadzony przez Rząd (za zezwoleniem Prezydenta) stan wyjątkowy ma być utrzymany w mocy, czy zniesiony. W szczególności postanawia konstytucja, że zarządzenie stanu wyjątkowego ma być przedstawione Sejmowi w nieprzekraczalnym terminie dni siedmiu od ogłoszenia, a o ile Sejm jest w tym czasie rozwiązany, ma ono być złożone nowowybranemu Sejmowi na pierwszym jego posiedzeniu. Sejm może zwykłą większością głosów zażądać uchylenia tego zarządzenia, lecz wniosek ten nie może być poddany pod głosowanie na tym posiedzeniu, na którym go zgłoszono. Uchwała Sejmu, żądająca zniesienia stanu wyjątkowego, ma być przedstawiona Senatowi; o ile wypowie się on za uchwałą Sejmu, Rząd musi bezzwłocznie znieść stan wyjątkowy.

Do tej działalności kontrolnej można by zaliczyć nadto orzekanie o wakansie godności Prezydenta Rzeczypospolitej i o pociąganiu ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej, lecz sprawy te na-

leżą do kompetencji (zakresu działania) specjalnego organu, tj. do „Izb Połączonych“. Również można tu zaliczyć sprawę kontroli nad długami Państwa (która jednak należy znów do osobnej komisji, wyłonionej przez Izby Ustawodawcze), oraz prawo interpelacji, będące uprawnieniem poszczególnych posłów.

### *c) Inne rodzaje działalności Sejmu*

Sejm ma możliwość orzekania w szeregu spraw, dotyczących własnego toku działania, oraz w sprawach dotyczących posłów. I tak: Sejm uchwała regulamin swoich obrad, wybiera swoje przewodnictwo, komisje itd., rozstrzyga w pewnych wypadkach o czasie swych obrad i o możliwości ich odroczenia, może pociągać posłów do odpowiedzialności porządkowej za niewłaściwe zachowanie się, może swą uchwałą oddać posła pod sąd Trybunału Stanu w razie wystąpienia sprzecznych z obowiązkiem wierności wobec Państwa lub zawierających znamiona przestępstwa, rozstrzyga o możliwości pociągnięcia posła do odpowiedzialności sądowej za naruszenie w czasie obrad praw jakiejś osoby prywatnej, może wreszcie zażądać zawieszenia wszczętego przeciw posłowi karnego postępowania sądowego lub administracyjnego, oraz postępowania dyscyplinarnego, aż do wygaśnięcia mandatu.

Sejm (podobnie jak Senat) ma prawo wybierania, lub proponowania, swych przedstawicieli do trzech bardzo ważnych instytucyj.

I tak posiada on prawo wyboru 50 przedstawicieli (tak spośród, jak i spoza swych członków, byle najgodniejszych) do Zgromadzenia Elektorów dla wyboru kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej.

Ma również Sejm prawo wysyłania swych przedstawicieli do Komisji Kontroli Długów, wybieranej z początkiem każdej kadencji Izb Ustawodawczych. Bliższe określenie organizacji tej komisji zawiera ustawa z 2 stycznia 1936 o wykonywaniu kontroli parlamentarnej nad długami Państwa.

Komisja Kontroli Długów Państwa składa się z przewodniczącego i ośmiu członków. W szczególności Sejm i Senat wybierają do tej komisji po 4 członków i po 4 zastępców. Wybór ma nastąpić, w ciągu miesiąca od dnia zwołania nowowybranego Sejmu i Senatu, z grona członków danej Izby (więc Sejm wybierze 4 członków i 4 zastępców z grona posłów, a Senat tę samą ilość z grona senatorów). Członkowie komisji (w liczbie 8) wybierają następnie przewodniczącego spośród ogółu posłów i senatorów,

ale spoza swego grona, a następnie komisja wybierze już ze swego grona zastępcę przewodniczącego, sekretarza i jego zastępcę. Wybór przewodniczącego i członków (zastępców) komisji następuje na czas trwania ich mandatu senatorskiego czy poselskiego. W razie więc zgaśnięcia mandatu, rezygnacji, czy niemożności pełnienia funkcji członka komisji, powołuje się następcę spośród zastępców wybranych przez odnośną Izbę, od której poprzednik otrzymał mandat, a natomiast wybiera ta Izba nowego zastępcę członka. Do ważności uchwał komisji wymaga się obecności przewodniczącego (lub jego zastępcy) i przynajmniej 4 członków. Protokoły obrad i uchwał komisji przesyła się marszałkom Senatu i Sejmu, prezesowi Najwyższej Izby Kontroli oraz ministrowi skarbu. Minister skarbu i podwładne mu władze obowiązane są dostarczać komisji wszelkich wyjaśnień, ksiąg i dokumentów. Kontrola komisji rozciąga się na długi emisyjne (wypuszczanie pożyczek, jak np. inwestycyjna, narodowa etc.), na długi gotówkowe zagraniczne czy wewnętrzne, na gwarancje finansowe, przyjęte przez Skarb Państwa i na emisję znaków pieniężnych. W szczególności komisja ma zbadać czy dług, gwarancja lub emisja znaków pieniężnych oparte są na upoważnieniu ustawowym, oraz czy długi i gwarancje wpisano do właściwych ksiąg. Komisja sporządza co pół roku wykaz długów i gwarancyj i ogłasza go w Monitorze Polskim, oraz składa przynajmniej raz na rok szczegółowe sprawozdanie z czynności obu Izdom Ustawodawczym.

Sejm, podobnie jak i Senat, ma także prawo proponowania pewnej ilości członków do Trybunału Stanu. Organizacja i zakres działania tego Trybunału zostały unormowane w konstytucji, oraz w ustawie z 14 lipca 1936 „o Trybunale Stanu“. Ten Trybunał powołany jest do orzekania w sprawach prezesa Rady Ministrów, ministrów, prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz senatorów i posłów, pociągniętych do odpowiedzialności konstytucyjnej. Składa się on z pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, który z urzędu przewodniczy temu Trybunałowi, oraz z 6 sędziów i ich zastępców, powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej na okres trzech lat, spośród sędziów sądów powszechnych, ale na podstawie propozycji Izb Ustawodawczych. W szczególności Sejm i Senat przedstawiają po sześciu kandydatów na członków Trybunału i tyluż na zastępców, spośród których dokonuje Prezydent powołania składu członków (i zastępców) Trybunału, uwzględniając równomiernie kandydatów każdej Izby (a więc 3 sędziów i 3 zastępców spośród

kandydatów Sejmu, a 3 sędziów i 3 zastępców spośród kandydatów Senatu). Trybunał Stanu orzeka w składzie obejmującym przewodniczącego i 6 sędziów (ewentualnie zastępców), a postanowienia przygotowawcze zapadają na posiedzeniach niejawnych, przy obecności przewodniczącego i 4 sędziów.

Osoba oskarżyciela publicznego przed Trybunałem Stanu zależy od tego, jaki czynnik wszczął postępowanie konstytucyjne. I tak jeśli sprawa odpowiedzialności konstytucyjnej powstała na podstawie uchwały Izb Połączonych (a więc w razie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej członka Rządu lub prezesa Najwyższej Izby Kontroli przez Izby Połączone), to te Izby Połączone wybierają osobę oskarżyciela. Jeżeli sprawa zostanie wszczęta na podstawie uchwały Sejmu lub Senatu (a więc w sprawach przeciw posłom lub senatorom z powodu ich wystąpienia w Sejmie, względnie w Senacie, sprzecznych z obowiązkiem wierności wobec Państwa, lub mających znamię przestępstwa), oskarżycielem będzie osoba wybrana przez Sejm, względnie Senat. Gdy jednak postępowanie przeciw posłowi czy senatorowi wdroży się na żądanie marszałka danej Izby, to on wskaże osobę oskarżyciela. Wreszcie, jeśli wdrożenie odpowiedzialności konstytucyjnej nastąpiło postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej (przeciw ministrom czy prezesowi Najwyższej Izby Kontroli), albo też na żądanie ministra sprawiedliwości lub prezesa Najwyższej Izby Kontroli (przeciw posłowi lub senatorowi), to oskarżenie wnosi pierwszy prokurator Sądu Najwyższego lub delegowany przez niego prokurator tego Sądu. W każdym razie oskarżyciel musi posiadać kwalifikacje wymagane dla stanowisk sędziowskich. Trybunał Stanu, na podstawie wyników przeprowadzonej rozprawy, wydaje wyrok skazujący czy uwalniający. W wypadku skazania wykonanie wyroku należy do właściwych w danej sprawie władz (więc sądowych, administracyjnych itd.).

Wreszcie wchodzi Sejm jako całość w skład Izb Połączonych i bierze udział w załatwianiu spraw przekazanych konstytucją tej instytucji.

#### *d) Marszałek Sejmu*

Na czele Sejmu jako jego przewodniczący stoi marszałek Sejmu, wybierany przez Sejm (razem z zastępcami, czyli tzw. wicemarszałkami, sekretarzami itd.) z grona posłów na okres kadencji. Funkcje marszałka jako przewodniczącego Sejmu kończą się zatem z chwilą rozwiązania Sejmu. Zamknięcie sesji sejmowej, w przeciwstawie-

niu do ustroju parlamentów niektórych innych państw, nie oddziaływa na czasokres urzędowania marszałka. Jednakże i po rozwiązaniu Sejmu zatrzymuje marszałek Sejmu uprawnienia służące mu w odniesieniu do Zgromadzenia Elektorów, a to aż do czasu ukonstytuowania się następnego Sejmu. Marszałek reprezentuje Sejm jako całość, układa porządek dzienny obrad sejmowych, kieruje nimi, czuwa nad tym, by Sejm spełniał swe zadania w odpowiednim czasie, nadzoruje funkcjonowanie komisji sejmowych, czuwa nad ładem i porządkiem tak na posiedzeniach, jak i w ogóle na terenie miejsca obrad (budynek, ogród itd. należące do kompleksu sejmowego). W razie potrzeby stosuje marszałek w stosunku do posłów środki dyscyplinarne (przywołanie do porządku, odebranie głosu, wykluczenie z posiedzenia itd), może także zwołać tzw. Sąd Marszałkowski dla osądzenia postępowania posła, a zarazem ma prawo usunąć ze Sejmu osoby, zakłócające porządek. Marszałek nadzoruje postępowanie i zachowanie się posłów, a w szczególności może oddać posła pod sąd Trybunału Stanu z następujących powodów: 1) z powodu naruszenia obowiązku wierności wobec Państwa i wystąpienia o cechach zwykłego przestępstwa; 2) z powodu uzyskania niedozwolonych korzyści od Rządu. Do marszałka należy też czuwanie nad przysługującą posłom nietykalnością, w następstwie czego może on zażądać niezwłocznego uwolnienia posła zaaresztowanego w czasie sesji sejmowej nie z nakazu sądu (np. przez władze administracyjne, policyjne). Wreszcie może marszałek przedstawiać Prezydentowi Rzeczypospolitej wnioski co do rozszerzenia przedmiotu obrad nadzwyczajnej sesji sejmowej. Pod kontrolą marszałka wydaje się protokoły i stenogramy posiedzeń sejmowych, stanowiące autentyczne stwierdzenie przebiegu obrad. Do pomocy w spełnianiu zadań ma marszałek kancelarię sejmową, z dyrektorem na czele. Organizację tej kancelarii określa statut biura Sejmu. (Składa się ona z wydziału pracy parlamentarnej, z wydziału administracyjnego, oraz z biblioteki i archiwum). Dla utrzymania porządku, rozporządza marszałek osobną strażą marszałkowską.

#### *e) Kadencja Sejmu i okresy jego obrad*

Sejm wybierany jest na okres (kadencję) pięciu lat, licząc od dnia zwołania go na pierwsze posiedzenie. Po upływie tego czasu następują nowe wybory posłów. Może jednak nastąpić i wcześniejsze rozwiązanie Sejmu, na zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej (przy podaniu powodu tego wcześniejszego rozwiązania).

Prezydent jest tym organem, który decyduje w ogóle o czasie posiedzeń Sejmu i Senatu, do jego bowiem zakresu działania należy zwoływanie, rozwiązywanie, oraz zarządzanie otwarciem, odroczenia i zamknięcia Izb Ustawodawczych. (Okresu przerwy, spowodowanej odroczeniem, nie wlicza się do wyznaczonego czasu dla ułatwienia przepisanych konstytucją czynności sejmowych, jak np. budżetu).

Konstytucja, dając tę władzę Prezydentowi Rzeczypospolitej, zabezpiecza jednakowoż pewnymi postanowieniami potrzebny czas dla Sejmu, by mógł spełnić ciężące na nim zadania, a zarazem zawiera postanowienia, które chronią Państwo przed zbyt długim okresem rządów bez kontroli Sejmu.

I tak postanawia konstytucja, że pierwsze posiedzenie Sejmu po wyborach musi być zwołane nie później, niż trzydziestego dnia po urzędowym ogłoszeniu wyniku wyborów do Izb Ustawodawczych, a z w y c z a j n a s e s j a Sejmu będzie otwarta corocznie najpóźniej w listopadzie, by zapewnić możliwość uchwalenia budżetu i innych potrzeb Państwa i społeczeństwa. Przed uchwaleniem co roku budżetu Państwa, względnie przed upływem terminów wyznaczonych dla uchwalenia budżetu, nie może nastąpić zamknięcie Sejmu. Tymi dwoma przepisami jest należycie zapewnione Sejmowi jego prawo ułożenia podstaw gospodarki państwowej, uchwalenia Rządowi środków na utrzymanie Państwa.

Dalej zagwarantowano Sejmowi możliwość niezgodzenia się na odroczenie Sejmu, jeśli odroczenie powtarza się w tej samej sesji zwyczajnej lub też jeśli przerwa ma trwać dłużej niż 30 dni, oraz możliwość zażądania n a d z w y c z a j n e j sesji sejmowej. W szczególności na żądanie co najmniej połowy ustawowej liczby posłów ma Prezydent w ciągu dni 30 zwołać nadzwyczajną sesję Sejmu. Rozumie się, że Prezydent może, według swego uznania, w każdym czasie zarządzić (bez takiego żądania) otwarcie sesji nadzwyczajnej. Przedmiotem obrad takiej nadzwyczajnej sesji mogą być wyłącznie sprawy, wymienione w odnośnym zarządzeniu Prezydenta czy we wniosku posłów domagających się sesji nadzwyczajnej, a wyjątkowo poza tym sprawy, uznane przez Prezydenta za nagłe na wniosek prezesa Rady Ministrów lub marszałka Sejmu. W razie rozwiązania Izb Ustawodawczych, nowe wybory muszą być zarządzane w ciągu dni trzydziestu, a głosowanie na posłów nie może odbyć się później niż sześćdziesiątego dnia po zarządzeniu wyborów. Mimo rozwiązania Izb, muszą one być zwołane dla dokonania wyboru elektorów, o ile

godność Prezydenta opróżni się przed wyborem nowych Izb, względnie o ile w tym czasie przypada ustawowy termin wyboru Prezydenta.

Przez wprowadzenie tych postanowień uniemożliwia konstytucja czy to usuwanie Sejmu od decydowania w należnych mu sprawach, czy też rządzenie władzy wykonawczej bez kontroli sejmowej.

#### f) *Prawomocność uchwał Sejmu*

Sposób obrad i uchwał sejmowych określa osobny regulamin<sup>1</sup>. Do uchwał Sejmu niezbędny jest komplet (tj. obecność, czyli quorum) przynajmniej  $\frac{1}{3}$  ustawowej liczby posłów, z wyjątkiem spraw, przy których wymagany jest wyrażnie wyższy, tj. kwalifikowany komplet (np. zmiana konstytucji itp.). Uchwały, o ile konstytucja w niektórych sprawach inaczej nie postanawia, zapadają zwykłą większością głosów. Posiedzenia Sejmu są z reguły jawne, a tylko wyjątkowo może Sejm uchwalić tajność obrad. Każdemu wolno ogłaszać, zgodne z prawdą, sprawozdania z jawnych obrad sejmowych.

#### g) *Posłowie, ich prawa i obowiązki*

Poseł nie może być krępowany żadnymi instrukcjami swoich wyborców, ani też być przez nich odwołany, gdyż nie reprezentuje on (jak było w sejmach stanowych) jakiejś grupy interesów, czy klasy ludności, czy pewnej okolicy, lecz jest reprezentantem całego narodu.

Dążność do zapewnienia posłom niezbędnej swobody w wykonywaniu mandatu i umożliwienia im rzeczowej krytyki poczynąń Rządu, znajduje wyraz w konstytucji w szeregu postanowień o nietykalności poselskiej (czy senatorskiej). Jednak nowa konstytucja nie idzie w tym względzie za śladami niektórych państw o ustroju parlamentarnym, które rozbudowały zbyt przepisy o nietykalności. Przeciwnie, wprowadza ona pewne ograniczenie przywileju nietykalności, stawiając naczelną zasadę, że członkowie Izb Ustawodawczych korzystają tylko z takich rękojmi nietykalności, jakich wymaga ich uczestnictwo w pracach Sejmu czy Senatu. W praktycznym przeprowadzeniu tej zasady stanowi konstytucja, że za czyny niezwiązane z działalnością sejmową, a więc za zwykle czyny sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym, odpowiadają posłowie na równi z innymi obywatelami. Jedynie umożliwia konstytucja odroczenie postępowania w tego rodzaju sprawach na czas trwania mandatu, postanawiając, że postępowanie sądowe

<sup>1</sup> Obecnie obowiązujący regulamin sejmowy uchwalono 5 października 1935.

w sprawach karnych, postępowanie karno-administracyjne czy dyscyplinarne, wszczęte przeciw posłowi (obojętne czy wdrożenie nastąpiło przed uzyskaniem mandatu, czy po uzyskaniu), ma być zawieszona (wstrzymane), na żądanie Sejmu, aż do chwili wygaśnięcia mandatu. To wstrzymanie postępowania nie powoduje jednak bezkarności czynu, a więc możliwości umorzenia karalności wskutek upływu czasu, bo konstytucja wprowadza przepis, iż okresu zawieszenia postępowania nie wlicza się do przepisanej terminu dla przedawnienia. Również dla umożliwienia posłom uczestnictwa w pracach Sejmu, wprowadzono przepis, mocą którego na żądanie marszałka Sejmu ma nastąpić bezzwłoczne wypuszczenie na wolność aresztowanego posła, o ile to aresztowanie nie nastąpiło z n a k a z u s ą d u.

Natomiast gwarantuje konstytucja nietykalność posła w dziedzinie wykonywania obowiązków poselskich, postanawiając zarazem, że posłowie odpowiadają jedynie przed Sejmem (a więc zwłaszcza przed marszałkiem) za treść wygłoszonych w Sejmie przemówień lub zgłoszonych wniosków i interpelacyj (jeżeliby naruszały spokój lub powagę obrad), oraz za niewłaściwe zachowanie się. Pewnym wyjątkiem od tej zasady jest postanowienie, że o ile wystąpienie posła w Sejmie stałoby w sprzeczności z obowiązkiem wierności wobec Państwa lub miałyby znamiona pospolitego przestępstwa, to wtedy można posła pociągnąć do odpowiedzialności w drodze uchwały Sejmu, względnie na żądanie marszałka Sejmu lub ministra sprawiedliwości. Osądzenie takiego wystąpienia nie należy jednak do sądów powszechnych, lecz do Trybunału Stanu. Trybunał ten, po otrzymaniu żądania w sprawie pociągnięcia posła do odpowiedzialności, może tymczasowo zawiesić go w sprawowaniu mandatu, a następnie, w wyniku przeprowadzonej rozprawy, orzec pozbawienie posła mandatu i utratę przez niego praw obywatelskich na czas od 2 do 10 lat, lub na zawsze (w myśl ustawy z 14 lipca 1936 o Trybunale Stanu). Poza tym, w myśl ordynacji wyborczej, skazanie takie pozbawia posła prawa ubiegania się o mandat przez przeciąg 10 lat od wydania orzeczenia (ale nie powoduje np. kary więzienia). Jeżeli wreszcie poseł w przemowie, w czasie obrad sejmowych, naruszył prawa osób trzecich, to interesowane osoby mogą wprawdzie dochodzić swych praw przeciw posłowi przed sądem, ale tylko o tyle, o ile Sejm zgodzi się na pociągnięcie posła do odpowiedzialności.

Gwarantując w powyżej określonych granicach nietykalność poselską, dąży zarazem konstytucja do zapewnienia niezawisłości po-



słów od Rządu, przez uniemożliwienie wpływania na nich za pomocą przyznawania im jakichś korzyści, przy czym zmierza się także do ochrony powagi posłów przez zakaz czynności, nie dających się pogodzić ze stanowiskiem poselskim. Do tych celów służy znów grupa przepisów o niepołączalności pewnych zajęć i korzyści z mandatem członka Izb Ustawodawczych. I tak postanawia konstytucja, że przyjęcie pewnych urzędów i stanowisk, które oznaczają ustawy, pociąga za sobą utratę mandatu. Ustawy określają też bliżej zakaz wykonywania czynności, niewłaściwych dla posłów, oraz skutki prawne przekroczenia tego zakazu. Wyraźnie natomiast zabrania konstytucja nabywania lub dzierżawienia przez posłów dóbr państwowych, bez względu na to, czy dzieje się to w imieniu własnym, czy obcym (jak np. na rachunek jakichś przedsięwzięć, spółek lub towarzystw, obliczonych na zysk). Również nie wolno posłom uzyskiwać dostaw i robót rządowych, ani otrzymywać od Rządu koncesyj i innych korzyści osobistych. W razie naruszenia tych szczegółowych postanowień, stwierdzonych na żądanie marszałka Sejmu lub na żądanie prezesa Najwyższej Izby Kontroli przez Trybunał Stanu<sup>1</sup>, poseł traci mandat poselski i otrzymane od Rządu osobiste korzyści. Wyjątkowo tylko może poseł otrzymać od marszałka Sejmu — na podstawie uchwały komisji regulaminowej Sejmu (powziętej  $\frac{3}{5}$  głosów) — pozwolenie na wejście z Rządem w szczegółowo określony stosunek prawny, jeżeli ten stosunek nie sprzeciwia się dobrym obyczajom. By zapewnić niezawisłość od Rządu posłów, będących funkcjonariuszami publicznymi, wprowadzono przepis o urlopach, przejściu w stan nieczynny, oraz w stan spoczynku, jak to na innym miejscu zaznaczono. Wreszcie wprowadza konstytucja niepołączalność mandatów do Sejmu i do Senatu, wobec niemożności równoczesnego spełniania tych funkcyj.

Posłom przysługują pewne uprawnienia, jak prawo do diet (tj. do pokrycia kosztów utrzymania) w oznaczonej przez Sejm wysokości i prawo do bezpłatnej jazdy państwowymi kolejami czy statkami.

Działalność posłów polega na stawianiu wniosków i udziale w opracowywaniu uchwał Sejmu, oraz na przemawianiu w wynikających stąd dyskusjach. Nadto mają posłowie prawo do wnoszenia interpelacyj (tj. żądania wyjaśnień, względnie usprawiedli-

<sup>1</sup> Postępowanie w tych sprawach unormowano w ustawie o Trybunale Stanu analogicznie, jak w sprawach o naruszenie obowiązku wierności, czy o przemówienia poselskie, mające znamiona przestępstwa.

wień) do Rządu. Na interpelacje takie muszą ministrowie udzielić odpowiedzi ustnie lub pisemnie w ciągu 45 dni, a przynajmniej usprawiedliwić należyte w tym czasie niemożność dania na razie wyczerpującej odpowiedzi. W razie jednak zamknięcia sesji sejmowej uważa się niezadowolone interpelacje za nie wniesione.

Prócz wniosków właściwych (tj. zawierających pewne rzeczowe projekty do uchwał) mogą posłowie stawiać tzw. wnioski formalne, dotyczące pewnych szczegółów posiedzeń sejmowych (np. zamknięcia dyskusji czy zmiany porządku obrad), lub jakiegoś specjalnego sposobu traktowania sprawy (np. odesłania sprawy ponownie do komisji).

Nowowybrani posłowie składają ślubowanie poselskie, według przepisanej roty. Odmowa ślubowania czy ślubowanie z zastrzeżeniami należą do przyczyn powodujących utratę mandatu.

Posłowie mogą tworzyć na terenie Sejmu mniej lub więcej ściśle zgrupowania, zwane klubami poselskimi, o własnej organizacji i przewodnictwie, w celu łącznego dawania wyrazu swoim programowym dążeniom w pracy ustawodawczej. Przez ujęcie posłów (z wyjątkiem tzw. „dzikich“) w niewielką ilość organizacyj klubowych, ułatwia się znacznie tok prac Sejmu. Obecny jednak regulamin sejmowy — może nawet z pewną umiarkowaniem dla sprawności działań Sejmu — daje szerokie pole do swobodnej działalności poszczególnych posłów, bez potrzeby wchodzenia w organizacje klubowe.

## F) SENAT

Władza ustawodawcza w Polsce zbudowana jest na zasadzie dwuizbowości. Według dawnej konstytucji ta zasada dwuizbowości była przeprowadzona w ten sposób, że wyznaczono Senatowi podrzędną rolę w ustroju Państwa, przy niezwykle szerokim ujęciu uprawnień sejmowych. Nowa konstytucja, utrzymując w pewnej mierze wagę wpływu Sejmu na twórczość ustawodawczą (np. przez przyznanie mu prawa inicjatywy), wzmacnia jednak bardzo znacznie wpływ Senatu na bieg spraw państwowych i rozszerza poważnie jego zakres działania.

W dziedzinie tworzenia ustaw i ustalania budżetu jest rzeczą Senatu zapobiegać — jak i poprzednio — możliwym błędom, niedokładnościom czy jednostronnościom w normowaniu stosunków społeczeństwa i Państwa. Toteż główne zadanie Senatu polega na ponownym badaniu projektów ustaw, które były rozpatrywane w Sejmie i zostały przezeń uchwalone. Każdy projekt ustawy (z grupy

ustawodawczej wymienionej przy Sejmie w ust. a) od 1—6), uchwalony przez Sejm, bez względu na to, czy powstał on z inicjatywy poselskiej czy Rządu, przechodzi z kolei do Senatu, gdzie jest rozpatrywany tak przez odpowiednią komisję Senatu, jak i na pełnym jego posiedzeniu. Projekt sejmowy staje się ustawą, jeśli uchwała Senatu będzie jednoznaczna z uchwałą Sejmu, w przeciwnym razie, tj. w razie braku tej jednoznaczności, sprawa wraca ponownie do Sejmu. Nie przysługuje zatem i nadal Senatowi prawo zmieniania jednostronnie, tj. bez zgody Sejmu, jego uchwały. Nie może on nawet wprowadzić do niej samoistnie żadnych poprawek. Może więc tylko albo zatwierdzić projekt Sejmu w pełnym brzmieniu, albo też odrzucić jego uchwałę, lub wreszcie zaproponować pewne zmiany w projekcie ustawy. W obu tych ostatnich wypadkach obowiązany jest Sejm ponownie rozpatrywać sprawę, biorąc pod rozwagę uwagi Senatu, przy czym może zgodzić się na stanowisko Senatu, bądź utrzymać swą pierwotną uchwałę. Przez to określenie roli Senatu zapewnia konstytucja gruntowność na polu tworzenia ustawodawstwa. Jednak i na tym polu nastąpiło wzmocnienie stanowiska Senatu, ponieważ obecnie odrzucenie przez Sejm uchwały Senatu, w dziedzinie projektów ustaw, wymaga zgody bardzo znacznej ilości, bo  $\frac{3}{5}$  posłów (dawniej  $\frac{11}{20}$ ). W braku tej kwalifikowanej większości, uważa się uchwałę Senatu za przyjętą przez Sejm.

Wprowadzenie w nowej konstytucji prawa weta Prezydenta Rzeczypospolitej w stosunku do ustaw, które ograniczyło prawa ustawodawcze Sejmu, spowodowało poniekąd rozszerzenie kompetencji Senatu, gdyż w razie zwrócenia ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, Senat — na równi ze Sejmem — uczestniczy w tym rozpatrywaniu. Senat może, większością ustawowej ilości senatorów, poprzeć stanowisko Sejmu w sprawie utrzymania zaprotestowanego projektu ustawy bez zmian, albo też — przez brak tej kwalifikowanej większości, względnie przez odmowę poparcia ponownej uchwały Sejmu w ogóle — może udaremnić ponowne uchwalenie ustawy, w brzmieniu zaprotestowanym przez Prezydenta. To samo odnosi się do projektu zmiany konstytucji, przeciw któremu Prezydent założył swe veto.

Znakomite rozszerzenie kompetencji Senatu nastąpiło w nowej konstytucji przez przyznanie mu współdziałania w prawie kontroli w stosunku do Rządu, wykonywanej poprzednio wyłącznie przez Sejm. W szczególności — prócz prawa uczestnictwa w zatwierdza-

niu zamknąć rachunkowych — Senat uzyskał nadto prawo wypowiedzenia się o wniosku Sejmu, żądającym ustąpienia całego Rządu lub poszczególnych ministrów, czyli w dziedzinie pociągania ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej. Ma on też prawo poparcia lub odrzucenia uchwały sejmowej, domagającej się uchylenia wprowadzonego przez Rząd stanu wyjątkowego. Przez uzyskanie prawa współdecyzji w tych podstawowych prawach Sejmu, stał się Senat czynnikiem o pierwszorzędnym wpływie na sprawy państwowe. Gdy zaś Senat, w konstrukcji swojej, jest w znacznej mierze (bo w  $\frac{1}{3}$ ) wyrazem woli Prezydenta Rzeczypospolitej, to wzmocnienie jego uprawnień przyczynia się jeszcze bardziej do powiększenia sumy wpływu naszej władzy kierowniczej na sprawy państwowe.

Poza tymi głównymi działaniami uprawnień senackich służy ponadto Senatowi — podobnie jak Sejmowi — prawo rozstrzygania szeregu spraw dotyczących własnego ustroju, toku swojego działania, oraz spraw odnoszących się do senatorów. Senat ma zatem prawo uchwalania regulaminu swych obrad<sup>1</sup>, wyboru swego przewodnictwa i komisyj, pociągania senatorów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu (za naruszenie obowiązku wierności wobec Państwa, czy za wystąpienia o cechach przestępstwa), chronienia nietykalności senatorskiej (w granicach przyznanych Sejmowi przy naruszeniu praw osób trzecich i w dziedzinie zawieszania postępowania karnego, karno-administracyjnego i dyscyplinarnego), wnoszenia interpelacyj, uchwalania rezolucyj (oświadczeń itd.).

Podobnie jak Sejm, ma także Senat prawo wybierania części elektorów dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (w ilości 25), wyznaczania ze swego łona części członków Komisji Kontroli Długów (4 członków i 4 zastępców, a nadto może być przewodniczący komisji wybrany i z grona senatorów), tudzież ma prawo proponowania kandydatów spośród sędziów zawodowych, jako podstawy do mianowania przez Prezydenta połowy członków Trybunału Stanu i ich zastępców.

Wreszcie wchodzi Senat, razem ze Sejmem, w skład Izb Połączo-

<sup>1</sup> Regulamin Senatu, pochodzący z r. 1935, został częściowo zmieniony w r. 1937. W myśl tej zmiany projekty ustaw oraz sprawy odpowiedzialności parlamentarnej ministrów, nie załatwione przez Senat podczas sesji, nie wygasają przez jej zamknięcie. Natomiast inne wnioski nie załatwione w czasie sesji będą rozpatrywane na następnej sesji zwyczajnej tylko wtedy, jeśli Senat wyraźnie to uchwali.

nych i bierze udział w załatwianiu spraw przyznanych temu organowi, na które poprzednio Senat nie miał wpływu.

Kadencja Senatu jest równa z kadencją Sejmu. Oznaczona jest ona konstytucją na lat 5, po upływie których następuje nowy wybór. Jeśli jednak Sejm zostanie rozwiązany przed upływem ustawowego czasokresu, to następuje równocześnie i rozwiązanie Senatu.

Do prawomocności uchwał Senatu wymagana jest normalnie (tj. o ile dla pewnych spraw nie zastrzeżono kwalifikowanej większości i kwalifikowanego kompletu) zwykła większość głosów, przy obecności  $\frac{1}{3}$  ogólnej liczby senatorów.

Wydatne wzmocnienie znaczenia Senatu znalazło zwłaszcza wyraz w nowym uregulowaniu stanowiska marszałka Senatu, wybieranego (wraz z wicemarszałkami, sekretarzami itd.) z grona senatorów na przeciąg kadencji Izb Ustawodawczych. Zadania marszałka Senatu w reprezentowaniu tego ciała i kierowaniu nim, oraz w nadzorowaniu działań senatorów, względnie czuwaniu, by nie mieli niedozwolonych korzyści od Rządu, są analogiczne do uprawnień marszałka Sejmu. Ale ponadto jest marszałek Senatu z urzędu przewodniczącym Zgromadzenia Elektorów, a w tym zakresie zachowuje swe uprawnienia i po rozwiązaniu Senatu, aż do ukonstytuowania się następnego Senatu. Najważniejszymi jednak uprawnieniami marszałka są: 1) czuwanie nad tym, czy Prezydent spełnia swe funkcje, a w razie trwałej niezdolności Prezydenta Rzeczypospolitej do sprawowania urzędu, zwołanie Połączonych Izb Ustawodawczych dla orzeczenia o wakansie godności, oraz 2) sprawowanie zastępczo funkcji Prezydenta Rzeczypospolitej, w razie opróżnienia urzędu Prezydenta (o ile to nastąpi przed wyborem następnego Prezydenta i o ile ich nie obejmuje w czasie wojennym wyznaczony przez Prezydenta następcę). To drugie prawo służy marszałkowi nawet w razie rozwiązania Izb Ustawodawczych (o ile nowy Senat nie jest jeszcze wybrany). W tym wypadku ma marszałek Senatu pełnię uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej, wraz z prawem wyznaczania kandydata na Prezydenta i zarządzania plebiscytu. Te 2 uprawnienia powodują, że marszałek Senatu ma według nowej konstytucji (w przeciwstawieniu do dawnej) pierwszeństwo przed marszałkiem Sejmu i jest jednym z najwyższych dygnitarzy Państwa.

Podobnie jak marszałek Sejmu, ma marszałek Senatu daną sobie do pomocy kancelarię senacką (zorganizowaną podobnie jak kancelaria sejmowa), może też rozporządzać strażą marszałkowską.

Prawa i obowiązki senatorów są takie same, jak posłów. Nie mogą więc oni być krępowani instrukcjami wyborców, są tak samo nie-tykalni, nie mogą, pod grozą utraty mandatu, uzyskiwać od Rządu korzyści, urzędów itd. (zob. przy Sejmie ustęp g)), odpowiadają konstytucyjnie przed Trybunałem Stanu, mają prawo do diet i bezpłatnego korzystania ze środków komunikacyjnych.

Nasz Senat nie ma sobie przyznanych uprawnień, jakie przysługują niektórym izbom wyższym w innych państwach. I tak nie jest on sam Trybunałem Stanu, jak Senat we Francji i w Czechosłowacji czy Izba Lordów w Anglii, nie ma też praw przyznanych Senatowi w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w zakresie współudziału w mianowaniu najwyższych sędziów i urzędników przez wyrażanie zgody. Jest on jednak, według postanowień obecnej konstytucji, czynnikiem o bardzo wybitnym znaczeniu w ustroju Państwa.

#### G) POŁĄCZONE IZBY USTAWODAWCZE

Władza ustawodawcza w Polsce spełnia przyznane sobie zadania z reguły w ten sposób, że każda z jej części składowych (tj. Sejm i Senat) obraduje oddzielnie, pod własnym przewodnictwem. Wyjątkowo dla załatwiania pewnych spraw wprowadza konstytucja osobną instytucję Połączonych Izb Ustawodawczych, łączącą pod wspólnym przewodnictwem posłów i senatorów w jeden wspólnie obradujący organ. Te Izby Połączone zbierają się tylko dla załatwiania dwu rodzajów spraw, które wypełniają treść działalności tego ciała.

Jednym z tych zadań Połączonych Izb Ustawodawczych jest orzekanie o wakansie godności Prezydenta Rzeczypospolitej, drugim zaś pociąganie ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej, czyli stawianie ministrów w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

W szczególności, jeśli Prezydent Rzeczypospolitej nie może trwale sprawować urzędu, ma marszałek Senatu zwołać Połączone Izby, celem rozstrzygnięcia, czy należy uznać urząd Prezydenta za opróżniony (wakans urzędu). Uchwała Połączonych Izb, o ile ma spowodować opróżnienie godności Prezydenta, wymaga dla swej ważności zgody bardzo znacznej ilości członków tego ciała, bo może zapaść jedynie większością  $\frac{3}{5}$  ustawowej liczby członków Izb Ustawodawczych (a więc co najmniej za zgodą 183 posłów i senatorów, na ogólną ich liczbę 304). Bliższe unormowanie trybu postępowania

w tej sprawie będzie musiało nastąpić w drodze osobnego aktu ustawodawczego, który by zarazem określił przewodnictwo na posiedzeniu Połączonych Izb. Obecnie można tylko przypuszczać, że marszałek Senatu, który zwołuje to ciało i przedstawia mu swe spostrzeżenia w sprawie trwałej niemożności urzędowania Prezydenta, jest też z urzędu przewodniczącym tego organu.

Natomiast szczegółowo unormowano tryb postępowania Izb Ustawodawczych w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rządu i prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Ogólnikowe postanowienia art. 30 konstytucji w tej sprawie zostały rozwinięte w ustawie z 14 lipca 1936 o Trybunale Stanu. Na podstawie tych przepisów prawo pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej prezesa Rady Ministrów, ministrów i prezesa Najwyższej Izby Kontroli służy Prezydentowi Rzeczypospolitej, oraz Sejmowi i Senatowi w Izbach Połączonych. To pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej może nastąpić jedynie z powodu umyślnego naruszenia konstytucji czy innego aktu ustawodawczego w związku z urzędowaniem, z tym, że postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej czy uchwała Izb Ustawodawczych, w sprawie pociągnięcia kogoś do tej odpowiedzialności, mają być skierowane do przewodniczącego Trybunału Stanu, który wdraża z kolei przepisane postępowanie sądowe. Punktem wyjścia dla uchwały Połączonych Izb Ustawodawczych w tej dziedzinie jest pojawienie się wniosku o oddanie członka Rządu czy prezesa Najwyższej Izby Kontroli pod sąd Trybunału. Wniosek ten ma być podpisany co najmniej przez  $\frac{1}{4}$  ustawowej liczby członków Izb Połączonych (tj.  $\frac{1}{4}$  ogółu posłów i senatorów, a więc przynajmniej przez 76 członków Izb Ustawodawczych) i złożony do rąk marszałka Senatu, przy czym ma zawierać dokładne określenie zarzucanego czynu, wskazanie naruszonego przepisu i uzasadnienie oskarżenia. Otrzymawszy taki wniosek marszałek Senatu zwołuje wstępne posiedzenie Izb Połączonych, w celu wyboru komisji. Posiedzeniom Izb Połączonych, w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej w ogóle, przewodniczy marszałek Senatu, a zastępcą przewodniczącego jest marszałek Sejmu. Izby Połączone wybierają bez dyskusji na wstępnym posiedzeniu komisję, do której wchodzi przewodniczący i 10 członków z grona członków Izb Połączonych. Wybrana komisja ma zbadać, czy wniosek o oddanie jakiejś osoby pod sąd Trybunału Stanu jest należyście uzasadniony i w tym celu ma wysłuchać wyjaśnień osoby, przeciw której wniosek jest skierowany. Wynik badań przedstawi komisja na pełnym

posiedzeniu Izb Połączonych, wraz ze swym sprawozdaniem oraz przedkładając projekt uchwały. Następnie przewodniczący zwołuje ponowne posiedzenie Izb Połączonych, na którym nad sprawozdaniem i wnioskami komisji przeprowadzą te Izby obrady i w ich rezultacie powezmą uchwałę bądź odrzucającą wniosek, bądź też postanawiającą oddanie sprawy pod sąd Trybunału Stanu. Uchwała oddania pod sąd może jednak zapaść tylko za zgodą  $\frac{3}{5}$  obecnych na posiedzeniu, z tym, że do ważności posiedzenia niezbędna jest obecność („quorum“) przynajmniej połowy ustawowej liczby członków Izb Połączonych (a więc przy obecności przynajmniej 152 członków, z czego za uchwałą musi się oświadczyć co najmniej 93). W razie powzięcia uchwały o oddaniu oskarżonego pod sąd Trybunału Stanu dokonają Izby Połączone wyboru oskarżyciela. Powyższe uchwały Izb Połączonych przekaże marszałek Senatu do dalszego urzędowania przewodniczącemu Trybunału Stanu.

Widzimy zatem, że instytucja Połączonych Izb Ustawodawczych ma zadania z dziedziny kontrolnej, a nie z właściwego ustawodawstwa, oraz że wymaga ona jeszcze unormowania szczegółów trybu postępowania w sprawach, dotyczących uznawania wakansu godności Prezydenta Rzeczypospolitej.

#### H) TOK USTAWODAWSTWA

Konstytucja rozróżnia 2 rodzaje aktów ustawodawczych, a to: 1) ustawy i 2) dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej. Oba rodzaje stoją na równi pod względem mocy prawnej, tak że wszędzie tam, gdzie wymaga się ustawy dla unormowania jakiejś dziedziny, dziedzina ta może być unormowaną również dekretem, pod warunkami określonymi w konstytucji. Co więcej pewne dziedziny — jak widzieliśmy — zastrzeżone są wyłącznie drodze dekretowania. Sposób wydawania dekretów omówiono przy władzy Prezydenta, wydawanie zaś ustaw ma również ściśle określone wymogi. W szczególności każdy projekt ustawy (a nie zwykłej uchwały) przechodzi następujące stadia: naprzód pojawia się w Sejmie inicjatywa do ustawy, bądź w formie wniosku poselskiego, bądź w formie przedłożenia Rządu (tj. projektu ustawy, wypracowanego przez fachowe ministerstwo). Jest to tzw. wniesienie projektu do łaski marszałkowskiej. Inicjatywa ustawodawcza w sprawach budżetu, kontyngentu rekruta i ratyfikacji umów międzynarodowych należy wyłącznie do Rządu. W sprawie zmiany konstytucji inicjatywa może wyjść nadto i od Prezydenta



Rzeczypospolitej. O ile wniosek poselski nie jest zgłoszony jako nagły, zostaje umieszczony na porządku dziennym obrad sejmowych w tej kolei, jaka nań przypada, tj. po wnioskach, przedłożeniach i referatach komisyj, poprzednio już wciągniętych do porządku obrad. Przedłożenia rządowe natomiast muszą być, na żądanie Rządu, zaraz umieszczane na porządku obrad. Wnioski nagłe posłów, o ile ich nagłość zostanie przez Sejm uchwalona, muszą być traktowane zaraz i uchwały co do nich zapadają w przyspieszonym tempie.

Gdy z porządku obrad przyjdzie do traktowania przedłożenia rządowego lub wniosku poselskiego, następuje wtedy tzw. p i e r w s z e c z y t a n i e, czyli ogólnikowe ich omawianie i skierowanie do właściwej komisji sejmowej dla opracowania. Przedłożenia rządowe muszą być odesłane do komisji, natomiast wnioski poselskie mogą być odrzucone już w pierwszym czytaniu, bez odsyłania do komisji. Po odesłaniu wniosku względnie przedłożenia do komisji, następuje przydzielenie sprawy do referatu sprawozdawcy, tj. jednemu z posłów należących do komisji. Większe sprawy, np. budżet, mogą być bądź częściami przydzielane do zreferowania kilku sprawozdawcom, przy czym wybiera się wtedy generalnego referenta dla uzgodnienia całości, bądź też dla opracowania takich spraw wybiera się podkomisję, złożoną z kilku członków komisji. Sprawozdawcy<sup>1</sup> przychodzą z kolei z gotowym opracowaniem na komisję, a na podstawie ich referatu komisja omawia projekt, czyni w nim poprawki itd., po czym uchwały komisji przedstawia sprawozdawca (wzgl. generalny referent i sprawozdawcy) na pełnym posiedzeniu Sejmu. Pewne wyjątkowe postanowienia obowiązują przy uchwalaniu budżetu. W szczególności Sejm może oznaczyć komisji budżetowej termin dla opracowania budżetu, a gdyby on nie został dotrzymany, to marszałek może wnieść budżet na pełny Sejm, w brzmieniu przedłożenia rządowego, bez referatu komisji. Ten powrót sprawy na posiedzenie pełnego Sejmu nazywa się d r u g i m c z y t a n i e m. Treścią jego jest dokładne omówienie projektu przez Sejm, przy czym z reguły omawia się najpierw zasadniczo sprawę (d y s k u s j a o g ó l n a), a następnie obraduje się szczegółowo (d y s k u s j a s z c z e g ó ł o w a) nad każdym postanowieniem i przyjmuje się je kolejno w głosowaniu, przy czym uwzględnia się lub odrzuca zgłoszone w dyskusji poprawki i uzupełnienia. Jedynie tylko przy drugim czytaniu projektu budżetu nie można z reguły wносить poprawek, które nie były zgłoszone poprzednio na komisji budżetowej. Zapadłe uchwały w sprawie pro-

jektów ustaw przychodzą jeszcze raz przez obrady Sejmu w tzw. trzecim czytaniu, by usunąć w nich możliwe niedokładności czy sprzeczności, jakie mogłyby się zakraść przez przyjęte w drugim czytaniu poprawki<sup>1</sup>. Natomiast niedopuszczalna jest w trzecim czytaniu ogólna dyskusja. Uchwała w trzecim czytaniu kończy uchwalanie ustawy przez Sejm, o ile nie wróci ona ponownie do Sejmu wskutek sprzeciwu Senatu, względnie w następstwie weta Prezydenta. Sprawa przechodzi z kolei do Senatu i to od razu do odpowiedniej jego komisji, skąd dopiero dostaje się z wnioskami komisji na pełny Senat. Zależnie od uchwały Senatu albo projekt ustawy wraca do Sejmu (z poprawkami Senatu), albo też, w razie zgodności uchwał Izb, przechodzi do Prezydenta Rzplitej dla stwierdzenia podpisem mocy ustawy i ogłoszenia. Brak więc w Senacie stadiów odpowiadających pierwszemu i trzeciemu czytaniu. O ile Senat zakwestionuje przyjęty przez Sejm projekt ustawy, wraca on do Sejmu i to do właściwej komisji, która przedkłada pełnemu Sejmowi wniośki w sprawie ustosunkowania się do odmiennych uchwał Senatu. Sejm może utrzymać, wbrew stanowisku Senatu, swą poprzednią uchwałę, o ile odrzuci poprawki Senatu większością  $\frac{3}{5}$  głosów. Jeśli jednak brak tej większości za odrzuceniem stanowiska Senatu, to uznaje się, że proponowane przez Senat zmiany w projekcie ustawy zostały przez Sejm przyjęte. Po tym ponownym załatwieniu sprawy przez Sejm odchodzi ustawa do Prezydenta Rzeczypospolitej w celu podpisania i ogłoszenia.

Ten podpis Prezydenta stwierdza dopiero moc ustawy konstytucyjnie uchwalonej i dopiero też wtedy projekt ustawy przemienia się w ustawę (tak samo preliminarz budżetu staje się budżetem). Prawo Prezydenta zwrócenia projektu do ponownego rozpatrzenia i sposób ponownego uchwalania tych projektów omówiono poprzednio. Odrębny tryb uchwalania istnieje tylko przy zmianach konstytucji z inicjatywy Prezydenta.

Osobnego uregulowania wymagać będzie natomiast sprawa uchwalania ustaw przez Sejm i Senat, w zmniejszonym składzie, w czasie stanu wojennego.

W czasie obrad nad projektami ustaw czy w ogóle w czasie rozpatrywania spraw przez Sejm i Senat, tak na plenum jak i w komisjach, ministrowie i delegowani przez nich urzędnicy mogą zabierać głos poza kolejną mównicę.

<sup>1</sup> Takie 3 czytania odbywają się ponadto z reguły i w komisji przy ustalaniu tekstu ustawy, niezależnie od owych 3 czytań na pełnym Sejmie.

## ROZDZIAŁ X

# AUTONOMIA

### A) ISTOTA AUTONOMII

Władza ustawodawcza w państwie koncentruje się z reguły w jego parlamencie. Często jednak, zwłaszcza w państwach większych, mających prowincje różniące się silnie co do stosunków etnograficznych (składu narodowościowego), kulturalnych, gospodarczych czy społecznych, względnie prowincje, które same kiedyś stanowiły osobne państwa lub w ogóle miały inny rozwój historyczny od reszty państwa, następuje przekazanie pewnej części władzy ustawodawczej innym organizacjom, poza parlamentem państwa. Najczęściej dotyczy to ustawodawstwa w tych wszystkich dziedzinach życia, które wymagają różnorodnego unormowania dla każdej części terytorium państwowego, zależnie od odmiennych warunków lokalnych (tj. potrzeb czysto miejscowych, nie mających większego znaczenia dla całego państwa, a doniosłych tylko dla ludności danej części kraju). Zatrzymywanie ustawodawstwa w tego rodzaju sprawach przez centralną państwową władzę ustawodawczą, tj. parlament, miałyby ten skutek, że albo odnośne ustawy, chcąc pogodzić sprzeczne potrzeby i odmiennie warunki poszczególnych części państwa, miałyby brzmienie zbyt ogólnikowe, tak by w nich można było pomieścić wszelkie odmiany stosunków, albo też, że utworzone przez parlament przepisy odpowiadałyby jedynie pewnej części dzielnic państwowych, ze szkodą dla dzielnic innych. W dodatku przekazywanie parlamentom ustawodawstwa w sprawach, mających znaczenie tylko dla ludności pewnych miejscowości, stanowiłoby przeciążenie parlamentu wielką ilością spraw, które nie mogą budzić zainteresowania u większości posłów, wybranych z okolic o odmiennych stosunkach. Natomiast byłyby te sprawy lepiej i z należytyim zrozumieniem załatwiane przez jakąś reprezentację ludności interesowanej części państwa. Podobnie jak sprawy o znaczeniu miejscowym, mogą być też sprawy, dotyczące czy to tylko pewnej narodowości w państwie, czy też tylko pewnego wyznania, wyłączane z zakresu parlamentu w pewnych granicach i przekazywane do normowania reprezentacjom odnośnych narodowości czy wyznań.

To prawo pewnych reprezentacji ludności miejscowej jakiejś części terytorium państwa, czy też reprezentacji pewnej narodowości lub wyznania w państwie (bez względu na miejsce zamieszka-

nia), do tworzenia norm o charakterze ustawowym, nazywamy a u t o n o m i ą <sup>1</sup>, ustawy zaś uchwalane przez takie ciała zwą się u s t a w a m i lub p r a w a m i a u t o n o m i c z n y m i.

Prawo autonomiczne różni się zasadniczo od norm ogólnych w państwie obowiązujących. Przede wszystkim istnieje ono nie z mocy własnej, lecz z mocy danej przez ustrój państwowy, tj. przez konstytucję państwa, a zatem z mocy upoważnienia, opierającego się na ustawach całego państwa, uchwalanych przez parlament. Mimo nawet odmiennych postanowień konstytucyjnych, istnieje zawsze zasadnicza możność zmienienia czy zniesienia tej autonomii przez ustawę, uchwaloną przez centralną władzę ustawodawczą państwa. Z tego zarazem wynika, że ustawodawstwo autonomiczne nie może być zasadniczo sprzeczne z duchem i podstawami prawodawstwa państwowego, że musi obracać się w ramach ustaw państwowych. Nadto z natury już tego ustawodawstwa wypływa, że nie może ono mieć mocy powszechnie obowiązującej w państwie, lecz że ma zastosowanie bądź tylko do pewnych jednostek terytorialnych, bądź też do członków tylko pewnej narodowości czy wyznania, nie dotyczy zaś obywateli w innych dzielnicach państwa, czy też należących do innych narodowości lub wyznań.

Rozgraniczenie między ustawodawstwem państwowym a autonomicznym bywa rozmaite, zależnie od roli, jaką dane państwo przyznaje autonomii. I tak np. w średniowiecznym państwie niemieckim dopuszczenie autonomii szło tak daleko, że prawa autonomiczne miały nawet pierwszeństwo przed prawem państwowym. Ale i to tak wybitne znaczenie zawdzięczała autonomia podstawom prawnym, obowiązującym w państwie. W czasach nowszych stosunek ten

---

<sup>1</sup> Od autonomii, przyznanej poszczególnym terytoriom w państwie, należy odróżnić uprawnienia ustawodawcze ciał parlamentarnych w państwach wchodzących w skład państwa związkowego (jak Stany w Ameryce Pół., Kantony szwajcarskie). Mimo pozornego podobieństwa istnienia w obu wypadkach 2 kategorii ciał ustawodawczych (tj. w jednym wypadku parlamentu i ciał autonomicznych, w drugim zaś parlamentu państwa związkowego i parlamentów poszczególnych państw, stanów, czy kantonów, wchodzących w skład państwa związkowego), a w związku z tym i 2 rodzajów ustaw, to jednak zachodzi zasadnicza różnica między autonomią, a ustawodawstwem państw przynależnych do państwa związkowego. Autonomia pochodzi z nadania państwa i czerpie swe uprawnienia z mocy udzielonej przez państwo; ustawodawstwo państw, złączonych w państwo związkowe, pochodzi z mocy suwerennej władzy tych państw, czyli z mocy własnej, niezależnej od państwa związkowego, tak że ustawy tych państw są równorzędne z ustawami państwa związkowego.

ułożony jest w sposób bardziej szczegółowy, a mianowicie, że ustawy określają wyczerpująco bądź zakres ustawodawstwa państwowego, bądź zakres ustawodawstwa autonomicznego; to zaś, co nie zostało zamieszczone w odnośnym wyliczeniu, przysługuje temu ustawodawstwu, którego moc uchwalania nie została takim wyliczeniem ograniczona. Bardzo też często ustrojowe ustawy państwowe wprost zawierają postanowienia, że wszystko, co z zakresu ustawodawstwa nie zostało przyznane wyraźnie związkom autonomicznym, należy z natury swej do ustawodawstwa państwowego.

Niekiedy ustawodawstwo państwowe określa ogólne zasady także w tych przedmiotach, które należą do autonomii, w granicach zaś tych zasad uchwalają sobie związki autonomiczne normy szczegółowe, dostosowane do ich potrzeb. Te ustawy państwowe, określające ogólne zasady dla całego państwa, które wszakże wchodzą w życie czy w pewnych terytoriach czy u pewnych związków narodowych lub wyznaniowych, o ile zostaną wypełnione szczegółami przez dane ustawodawstwo autonomiczne, nazywają się *ustawami ramowymi*. Najczęściej jednak jest obecnie ustawodawstwo autonomiczne urządzone tak, że zakres jego jest samodzielny, odgraniczony na podstawie rzeczowego podziału od zadań parlamentu, z tym tylko zastrzeżeniem, że jest on określony przez ustawy państwowe i że nie może to ustawodawstwo w niczym być sprzeczne z duchem ustawodawstwa państwowego.

To ustawodawstwo autonomiczne jest przyznane: 1) bądź pewnym reprezentacjom ludności na pewnym ściśle określonym terytorium, czyli w pewnej prowincji, kraju itp., 2) bądź też, bez względu na terytorium, pewnej reprezentacji czy jakiejś narodowości czy wyznania. Pierwszą autonomię nazywamy *autonomią terytorialną*, która, zależnie od nazwy tego terytorium w stosunku do państwa, występuje pod rozmaitymi nazwami, jak autonomia prowincjonalna (np. w Poznańskim w czasie zaboru pruskiego), krajowa (b. Galicja), kolonialna czy dominiów (Kanada, Australia), wojewódzka etc. Druga autonomia jest bądź *autonomią narodową*, bądź *wyznaniową* (lub kościelną).

Z autonomią, czyli prawem do samodzielnego uchwalania własnych ustaw w granicach norm państwowych, łączy się w tych samych związkach terytorialnych, narodowych czy wyznaniowych, niejednokrotnie także i prawo do samorządu, to jest do pełnienia przez te związki pewnej części zadań administracji publicznej. Choć jednak te 2 zakresy działania schodzą się często, a nawet czasami

występują w pewnym połączeniu, to jednak różnią się zasadniczo co do istoty. Autonomia jest odstępianiem przez państwo na rzecz pewnych organizacyj społeczzeństwa części swej władzy ustawodawczej, samorząd zaś jest wyręczaniem się przez państwo tymi organizacjami społeczzeństwa w spełnianiu zadań administracyjnych.

Autonomia terytorialna miała w przeszłości (zwłaszcza w średniowieczu) i ma obecnie zastosowanie w rozmaitych państwach. I tak posiadały autonomię tzw. kraje koronne b. Austrii, a jako ich autonomiczne władze ustawodawcze występowały sejmy krajowe, z których specjalnie Sejm krajowy w b. Galicji miał bardzo znaczny zakres prawodawstwa, niezawisły od parlamentu austriackiego. Jeszcze szerszy może zakres miała autonomia Kroacji i Sławonii w stosunku do Węgier. Najszerszy zakres autonomii jednak osiągnęły dominia czy kolonie angielskie, jak Australia, Południowa Afryka, Kanada czy N. Zelandia, które otrzymały nie tylko własne parlamenty, ale ministerstwa i sądownictwo. W r. 1935 nadała Anglia bardzo szeroką autonomię, i to dwustopniową, Indiom Wschodnim<sup>1</sup>. Dość szeroką autonomię uzyskała również Kłajpeda (z okręgiem), po wcieleniu jej do Litwy, a organem tej autonomii jest sejmik kłajpedzki. Pewien (szczupły zresztą) zakres autonomii nadała także u siebie Czechosłowacja, tworząc w zasadzie 4 sejmy dla tzw. z i e m (a to dla właściwych Czech, Moraw ze Śląskiem, Słowaczyny i dla Rusi Przykarpackiej. Autonomia ta nie jest dotąd wprowadzona

---

<sup>1</sup> Ustawa ustrojowa dla Indyj Przedgangesowych z r. 1935 wprowadza 2 stopnie autonomii. I tak w poszczególnych prowincjach wprowadzono prowincjonalne ciała autonomiczne, a to w 5 prowincjach dwuizbowe, a w 6 jednoizbowe, oparte na wyborach bezpośrednich, dla ustawodawstwa w sprawach lokalnych. Te normy autonomiczne mają wprowadzać w życie angielscy gubernatorzy prowincyj, przy współudziale tzw. ministrów, wybieranych przez te ciała autonomiczne. Rola tych ministrów ma przeważnie charakter doradczy. Ta autonomia prowincjonalna nie odnosi się do samodzielnych państw hinduskich, rządzonych absolutnie przez radźów i maharadźów. Natomiast ponad tą autonomią prowincjonalną i państwami samodzielnymi stoi autonomia dla całych Indyj, tzw. parlament federalny, dwuizbowy. Izba niższa tego parlamentu, o kadencji pięcioletniej, składa się z 375 posłów, z których 175 delegują samodzielne państwa hinduskie, zaś resztę wybierają ciała autonomiczne prowincjonalne (wybór pośredni). Izba wyższa o kadencji dziewięcioletniej, jest częściowo wybierana przez prowincje, częściowo obsyłana przez państwa samodzielne, a część członków mianuje wicekról Indyj.

w pełni w życie. Bliższe jej określenie ma nastąpić w związku z opracowywanym statutem dla mniejszości narodowych, który ma urzeczywistnić owe sejmy ziemskie wraz z kuriami narodowościowymi. W drobnych rozmiarach wprowadziła również Jugosławia autonomię terytorialną, w związku z nowym podziałem państwa na 10 prowincyj (banowin), w których powołała reprezentacje ludności, wyposażone w pewien zasób autonomii i samorządu.

Stosunkowo szeroką autonomię posiadała do wojny wewnętrznej w Hiszpanii Katalonia. Wreszcie obecnie zjawiła się autonomia w poszczególnych krajach Niemiec, w związku ze zniesieniem samodzielności państweczek niemieckich, jak Prus, Bawarii, Saksonii, Wirtembergii i innych, oraz z przemianą państwa związkowego Rzeszy Niemieckiej na jednolite państwo niemieckie. W następstwie tej reformy, te dawniej niepodległe kraje stały się prowincjami, a ich sejmy krajowe straciły charakter parlamentów, przeistaczając się w ciała autonomiczne, tak jak gabinety ministrów tych krajów stały się poniekąd organami samorządowymi wyższego stopnia, działającymi pod kontrolą mianowanych przez kanclerza namiestników.

Autonomia ta jednak nie ma praktycznego znaczenia przy obecnym ustroju Niemiec. Będzie ona prawdopodobnie udziałem i byłej Austrii (czyli obecnie Marchii Wschodniej). W podobnym kierunku, miarowego przeistaczania samodzielnych pierwotnie republik na autonomiczne prowincje, idzie proces rozwojowy Rosji (tj. Unii Socjalistycznych Republik Rad).

## B) USTRÓJ WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Szeroką autonomię terytorialną przyznało Państwo Polskie województwu śląskiemu. Województwo to składa się z części Śląska Cieszyńskiego, przyznanej Polsce rozstrzygnięciem Rady Najwyższej<sup>1</sup> w Spaa, oraz z części Śląska Górnego (Opolskiego) przysądzonej nam decyzją Ligi Narodów, tzw. d e c y z j ą g e n e w s k ą z 20 października 1921 r. Ta ostatnia decyzja nastąpiła zarówno na podstawie wyników plebiscytu ludności Śląska Górnego, odbytego dnia 20 marca 1921 r. (który wypadł na korzyść Polski), jako też w uwzględnieniu interesów gospodarczych (co wytłumaczono na korzyść Niemiec). Jeszcze przed tą decyzją, bo już dnia 15 lipca

<sup>1</sup> Rada Najwyższa, złożona z prezydentów ministrów lub ministrów spraw zagranicznych Anglii, Francji, Włoch i Japonii (oraz pierwotnie i prezydenta Stanów Zjednoczonych), miała uregulować stosunki po wielkiej wojnie.

1920 r., uchwaloną przez Sejm Ustawodawczy ustawą konstytucyjną, nadała Polska Statut organiczny dla przyszłego województwa śląskiego. Ten statut, uzupełniony 4 nowelami (dodatkowymi ustawami), stworzył autonomiczną władzę ustawodawczą pod nazwą: Sejm Śląski i określił podstawowe zasady tej autonomii w bardzo szerokim rozmiarze.

Po przyłączeniu obu części Śląska do Polski i stworzeniu z nich osobnego województwa, na odrębnych prawach od innych województw, przeprowadzono wybory do pierwszego Sejmu Śląskiego w r. 1922, opierając je na powszechnym, równym, tajnym, bezpośrednim i proporcjonalnym prawie wyborczym. Ten pierwszy Sejm Śląski miał wypełnić szczegółowymi przepisami ogólne, ramowe postanowienia statutu organicznego, a to przez uchwalenie autonomicznej ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego. Gdy jednak ani ten pierwszy Sejm, ani szereg Sejmów następnych nie dokonało ścisłego określenia w szczegółach tej autonomii śląskiej, musiała przejawiać się tendencja Państwa Polskiego, zmierzająca do usprawnienia działalności Sejmu Śląskiego. Tendencja ta idzie w dwu kierunkach: w jednym, zmierzającym do przyspieszenia wykończenia ostatecznego unormowania stosunków ustrojowych na Śląsku, przez przyspieszenie uchwalenia wyżej wspomnianej ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego, oraz w drugim kierunku (w związku z nowymi prądami, przeważającymi w obecnych dążeniach rozwojowych państw), zdążającym do możliwej unifikacji stosunków na Śląsku ze stosunkami w całym Państwie Polskim, a więc do pewnego zmniejszenia odrębności województwa śląskiego. Tendencja ta znalazła przede wszystkim wyraz w nowej konstytucji polskiej, która w art. 81 ustęp 3, uchyliła konstytucyjny charakter ustawy z 15 lipca 1920 (wprowadzającej statut organiczny), postanawiając, że zmiana tej ustawy może nastąpić z wyjątkiem ustawy państwowej, uchwaloną przez Sejm i Senat. Ponadto przejawiała się ta sama dążność w ustawie o ordynacji wyborczej do Sejmu Państwa Polskiego z 8 lipca 1935, która nie ograniczyła się do określenia sposobu wyboru posłów z terenu województwa śląskiego do Sejmu polskiego, ale zarazem w art. 95 określiła ordynację wyborczą do nowego (czwartego z kolei) Sejmu Śląskiego, różną od dotychczasowej ordynacji. Ta nowa ordynacja oparła się na tych samych zasadach, na jakich opiera się obecne prawo wyborcze do Sejmu Państwa Polskiego, z tym, że Sejm Śląski ma się składać z 24 posłów, wybranych w dwunastu dwumandatowych



okręgach. Wybory do Sejmu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej, w ciągu 30 dni od rozwiązania Sejmu Śląskiego, aktem ogłoszonym w Dzienniku Ustaw Śląskich. Dla tych wyborów powołuje generalny komisarz wyborczy przewodniczących okręgowych komisji wyborczych spośród sędziów, funkcjonujących na terenie województwa śląskiego, a okręgowych komisarzy wyborczych powołuje wojewoda śląski. W skład zgromadzeń okręgowych, ustalających kandydatów do Sejmu Śląskiego, wchodzić mają delegaci, wybrani przez nowo wprowadzone tymczasowe organa samorządu powiatowego (a w powiatach bielskim i cieszyńskim, gdzie brak było organów samorządu powiatowego, przez powiatowe zgromadzenia przełożonych gmin) po 1 delegacie na 8000 mieszkańców powiatu, a dalej delegaci rad miejskich po 1 delegacie na 3000 mieszkańców, delegaci rad gminnych (w tym samym stosunku), a wreszcie delegaci izby przemysłowo-handlowej i izby rzemieślniczej (po 1 delegacie na 250 wyborców każdej izby). Mandaty w okręgach będą przyznane 2 kandydatom o największej ilości głosów, pod warunkiem otrzymania przez nich przynajmniej 5000 głosów. Protesty wyborcze ma rozpatrywać sąd apelacyjny w Katowicach. Inne kwestie mają być rozstrzygane według ogólnych zasad ordynacji wyborczej do Sejmu polskiego<sup>1</sup>.

Głównym zadaniem tego nowego, tak wybranego Sejmu Śląskiego jest właśnie uchwalenie owej ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego.

Ustawa ta ma określić skład Sejmu Śląskiego na przyszłość, jego przysługę ordynację wyborczą, sposób uchwalania i ogłaszania ustaw śląskich, ewentualnie wprowadzenie referendum ludowego (nie istniejącego w całej reszcie Polski), sposób wykonywania kontroli nad funkcjonowaniem władz administracyjnych (czy rządowych, jak wojewody i podległych mu urzędników, czy samorządowej, tj. Rady Wojewódzkiej), wnoszenia interpelacji itd. Sejm ten ma także uchwalić organizację osobnej Śląskiej Izby Kontroli, tudzież określić czas kadencji Sejmu Śląskiego, z tym ograniczeniem, że nie może on być dłuższy niż lat pięć, wreszcie ma oznaczyć czas trwania mandatu wybieralnych członków Rady Wojewódzkiej.

Ta ustawa o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego, po uchwaleniu jej przez Sejm Śląski, a po podpisaniu jej przez Pre-

<sup>1</sup> Ustawa o Trybunale Stanu z 14 lipca 1936 postanawia, że jej przepisy o odpowiedzialności senatorów i posłów przed Trybunałem Stanu stosują się odpowiednio do posłów Sejmu Śląskiego.

zydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ma być ogłoszona tak w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w Dzienniku Ustaw Śląskich. Prezydent będzie mógł odmówić jej podpisania, o ile by ona była w sprzeczności ze statutem organicznym.

Statut bowiem określił z góry, w sposób bezwzględnie obowiązujący, szereg szczegółów ustroju autonomii śląskiej. I tak postanowił on, że członkowie Sejmu Śląskiego mają prawa analogiczne do praw posłów Sejmu Państwa Polskiego, a więc i nietykalność i prawo do diet czy jazdy bezpłatnej kolejami (ale tylko na Śląsku).

Prezydent Rzeczypospolitej, w myśl statutu, zwołuje, odracza, zamyka i rozwiązuje Sejm Śląski. Pierwsze posiedzenie Sejmu ma się odbywać w trzeci wtorek po wyborach. Sejm Śląski ma być co roku zwołany na sesję zwyczajną we wrześniu i nie może być zamknięty przed uchwaleniem budżetu. W razie rozwiązania Sejmu nowe wybory muszą się odbyć w ciągu 75 dni.

Obradom Sejmu Śląskiego, w myśl statutu organicznego, przewodniczy wybrany z jego łona marszałek lub jego zastępcy. Prawo inicjatywy (stawiania wniosków) służy wojewodzie, członkom Rady Wojewódzkiej i posłom sejmowym.

W zakres ustawodawstwa autonomicznego śląskiego wchodzi — według postanowień statutu — sprawy dotyczące określania języka władz na Śląsku (polskiego i niemieckiego)<sup>1</sup>, ustroju władz administracyjnych, organizacji samorządu powiatowego i gminnego<sup>2</sup>, sprawy zdrowotne, budowlane, policja ogniowa, organizacja policji i żandarmerii śląskiej, sprawy ubezpieczeń społecznych i sprawy ubogich. Dalszy zakres ustawodawczy Sejmu obejmuje sprawy dróg i kolei lokalnych, sprawy gospodarstwa rolnego (z tym, że w r. 1937 rozciągnięto na Śląsk przepisy ustawy polskiej o wykonaniu reformy rolnej) i leśnego, melioracji rolnych, niektóre sprawy wodne, sprawy urządzeń elektrycznych, zwalczania lichwy i spekulacji, sprawy kooperatyw i spółek. Poważny zakres działania Sejmu Śląskiego stanowi ustawodawstwo szkolne tak w zakresie szkół ogólno-kształcących, jak

<sup>1</sup> Ustawa polska z 7 sierpnia 1937 rozciągnęła jednak na obszar sądu okręgowego w Katowicach przepisy ustawy z 31 marca 1925 o języku urzędowym sądów, urzędów prokuratorskich i notariuszy, obowiązujące w okręgach sądów apelacyjnych w Poznaniu i Toruniu.

<sup>2</sup> W sprawie organizacji samorządu powiatowego i gminnego na Śląsku zaznaczyła się ostatnio również tendencja unifikacyjna (z ustrojem samorządu w Państwie Polskim).

i zawodowych, wszelkich stopni, oraz ustawodawstwo w sprawach wyznaniowych. W sprawach górniczych i przemysłowych ma Sejm Śląski zapewnione współdziałanie z parlamentem polskim. Najważniejszy może jednak zakres działania Sejmu Śląskiego polega na regulowaniu własnego gospodarstwa skarbowego. W ten sposób zyskała bowiem autonomia śląska niezawisłą, materialną podstawę swej działalności. Sejm Śląski ma uchwalać co roku swój budżet, zatwierdzać zamknięcia rachunkowe, zaciągać pożyczki, oraz nakładać własne podatki i opłaty. Sprawa systemu podatkowego śląskiego i administracji skarbowej na Śląsku muszą być ułożone na podstawie porozumienia Rady Ministrów Polski z Radą Wojewódzką Śląska, a następnie ustalone równobrzmiącymi ustawami, tj. państwową i śląską. Cały dochód z podatków i opłat, uiszczanych na Śląsku, wpływa do skarbu śląskiego, który z tej sumy oddaje pewną część, oznaczaną co roku, według specjalnego klucza, ułożonego przez Radę Ministrów w porozumieniu z Radą Wojewódzką Śląską, na ogólne potrzeby Państwa (wojsko, polityka zagraniczna itd.). Własność funduszków czy to samorządu prowincjonalnego pruskiego na Śląsku Górnym, czy krajowego na Śląsku Cieszyńskim, przeszła na rzecz skarbu śląskiego.

"Widzimy więc, że zakres autonomii śląskiej obejmuje bardzo wielką ilość spraw, które dla reszty Państwa należą przeważnie do zakresu prawodawczego Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Jedynie sprawy polityki zagranicznej, wojskowe, ustawodawstwa cywilnego i karnego, dróg wodnych, oraz pocztowo-telegraficzne i kolei państwowych (a nie lokalnych) wyjęte są spod wpływu prawodawczego Sejmu Śląskiego. Wszelkie inne działy życia społeczeństwa, bądź w całości, bądź w znacznej mierze, są normowane na Śląsku przez własny sejm autonomiczny<sup>1</sup>. Ze względu jednak na

<sup>1</sup> Sprawy należące do zakresu autonomii śląskiej mogą być jednak w zasadzie uregulowane i w drodze państwowych ustaw polskich (choćby w drodze zmiany statutu organicznego śląskiego). Przejawy te (a przynajmniej tendencja unifikacyjna) widoczne są w uregulowaniu całego szeregu spraw w r. 1937 przez ustawodawstwo polskie, w związku z wygaśnięciem polsko-niemieckiej konwencji górnośląskiej. Wyszły wtedy przepisy tego rodzaju, jak o języku urzędowym sądów, urzędów prokuratorskich i notariuszy w odniesieniu do obszaru sądu okręgowego w Katowicach, o rozciągnięciu na Śląsk przepisów o reformie rolnej, przepisy o zniesieniu fideikomisu pszczyńskiego, o przejmowaniu gruntów za niektóre należności państwowe, o organizacji ewangelickiego Kościoła unijnego na Górnym Śląsku.

te pewne wspólne sprawy, wysyła Śląsk swoich reprezentantów do obu Izb polskiej władzy ustawodawczej.

W parze z tą tak rozległą autonomią idzie przyznany Śląskowi samorząd, oraz wpływ na administrację województwa w ogóle. Na czele tej administracji stoi mianowany i usuwalny przez Prezydenta Rzeczypospolitej wojewoda (i jego zastępca). Władzę swą jednak sprawuje wojewoda wspólnie z Radą Wojewódzką. W skład tej Rady Wojewódzkiej, prócz wojewody jako przewodniczącego i jego zastępcy, wchodzi 5 członków, wybranych przez Sejm Śląski głosowaniem proporcjonalnym. Rada Wojewódzka rozstrzyga wszelkie sprawy większością głosów, przy obecności przynajmniej 3 członków, wybranych przez Sejm. Jeśliby uchwały Rady przekraczały obowiązujące ustawy, względnie zakres autonomiczny, wojewoda ma zawiesić uchwałę Rady i oddać sprawę do rozstrzygnięcia Najwyższemu Sądowi w Warszawie. Rada reprezentuje Sejm Śląski i z jego ramienia czuwa nad wykonaniem uchwał tego Sejmu, decyduje o wszelkich sprawach, należących do zakresu autonomicznego, oraz przygotowuje materiały i wnioski dla prac ustawodawczych Sejmu Śląskiego.

Urzednicy śląscy mają być brani przede wszystkim z miejscowej ludności, a przeniesienie ich poza Śląsk jest bardzo ograniczone. Sądownictwo na Śląsku jest unormowane, jak w reszcie Państwa. Jedynie Statut gwarantuje utworzenie osobnego sądu apelacyjnego na Śląsku. Natomiast może być w drodze autonomicznej regulowane sądownictwo administracyjne na czas, aż do ostatecznego uregulowania tej sprawy jednolicie dla całej Polski.

Prócz tych urządzeń, wprowadzonych ustawami polskimi, istniały jeszcze na Śląsku Górnym (tj. na części woj. śląskiego) pewne postanowienia wprowadzone polsko-niemiecką konwencją górnośląską<sup>1</sup>, podpisaną w Genewie 15 maja 1922. Te postanowienia, przeważnie gospodarczej natury, miały ochronić kraj od przesilen, jakie mogły nastąpić przez podział Śląska Górnego między Polskę a Niemcy. W tym celu wprowadzały one piętnastoletni okres przejściowy, w czasie którego miały oba interesowane państwa, tj. Polska

---

<sup>1</sup> Postanowienia polsko-niemieckiej konwencji górnośląskiej obowiązywały na obu częściach Śląska Górnego, tj. tak w strefie polskiej jak i w strefie niemieckiej.

i Niemcy, poczynić na przydzielonych im częściach Śląska Górnego odpowiednie przygotowania do ostatecznego rozdziału tego terytorium między dwa odrębne organizmy państwowe. W następstwie tego podjęła Polska (w celu uniezależnienia się od urzędów gospodarczych niemieckich) budowę własnych urzędów wodociągowych, oraz stacji pomp i filtrów w Maczkach, stworzyła własną elektrownię okręgową i rozbudowała sieć kolejową, łączącą Śląsk z Gdynią, z ominięciem terytorium niemieckiego.

Te postanowienia genewskie wygasły z dniem 15 lipca 1937. Z tą chwilą zapanowały na terenie całego województwa śląskiego już niepodzielnie suwerenne uprawnienia Państwa Polskiego, a w następstwie tego i polskie przepisy prawne na wszelkich polach. Pewne kwestie, jak kwestia ruchu granicznego, zostały uregulowane w drodze porozumienia między interesowanymi państwami (tj. Polską i Niemcami). Z wygaśnięciem przepisów genewskich zwinęta też została ustanowiona przez nie międzynarodowa instytucja dla obu części Śląska Górnego, a to tzw. „Komisja Mieszana“, urzędująca przez ów 15-letni okres przejściowy w Katowicach. Druga taka instytucja, spełniająca funkcje sądowe, z siedzibą w Bytomiu, pod nazwą „Górnośląski Trybunał Rozjemczy“, zmierza również do ostatecznej likwidacji, a w tym celu zmieniła swój regulamin, by przyspieszyć wykończenie swych czynności. Ten zmieniony regulamin został ogłoszony obwieszczeniem rządowym z 15 lipca 1937.

### C) AUTONOMIA WYZNANIOWA — KONKORDAT

O ile chodzi o autonomię wyznaniową, to od szeregu wieków Kościół katolicki posiadał szeroką autonomię w znacznej ilości państw. Zwłaszcza w wiekach średnich ustawodawstwo autonomiczne Kościoła górowało nawet nad prawodawstwem państwowym i było bardzo obfite i wszechstronne. Dość wspomnieć polskie prawodawstwo synodalne, by zrozumieć żywotność autonomii kościelnej w czasach dawniejszych. Rozumie się, że z chwilą wzmocnienia się idei państwowej w czasach nowszych, z chwilą rozszerzenia się prawodawstwa państwowego i ogarnięcia przez nie wszelkich dziedzin życia ludzkiego, to autonomiczne ustawodawstwo kościelne straciło częściowo na znaczeniu. Mimo to w znacznej ilości państw autonomia wyznaniowa utrzymała się częściowo, naturalnie z tym zastrzeżeniem, że czerpie ona swe uprawnienia z mocy upoważnienia ustawodawstwa państwowego.

Konstytucja polska, gwarantując obywatelom polskim pełną wolność sumienia, zgodnie z polską tradycją państwową, utrzymuje też w mocy i autonomię kościelną. W szczególności zaś postanawiają utrzymane w mocy postanowienia dawnej konstytucji wyraźnie, że Kościół rzymskokatolicki w Polsce ma się rządzić swoimi własnymi prawami.

Stosunek Państwa do Kościoła katolickiego został określony prawnie w drodze specjalnego układu, zawartego ze Stolicą Apostolską, zwanego *k o n k o r d a t e m*. Konkordat ten został zawarty i ratyfikowany przez Państwo Polskie w r. 1925, a na mocy konkordatu i konstytucji ma Kościół katolicki w Polsce możliwość regulowania swoich spraw i stosunku do swoich wyznawców, w drodze przepisów autonomicznych <sup>1</sup>.

Nie tylko jednak Kościołowi rzymskokatolickiemu, zajmującemu w Państwie naczelne stanowisko, pragnie Państwo Polskie zapewnić należne prawa w zakresie autonomii (czy samorządu). Chcąc w całej pełni wprowadzić w życie zasadę wolności i równouprawnienia wyznań, postanawiają utrzymane w mocy artykuły poprzedniej konstytucji, że kościoły mniejszości religijnych rządzą się same własnymi prawami, a zatem mają posiadać pewien zakres autonomii (względnie i samorządu), a stosunek Państwa do nich ustala się w drodze ustaw państwowych, wydawanych na podstawie porozumienia się z reprezentacjami tych wyznań.

Gwarantując ustawowo autonomię wyznaniową w Polsce, przyznaje ponadto Państwo poszczególnym wyznaniam prawo swobodnego powoływania swoich reprezentacji czy organów wykonawczych.

Wreszcie zapewniają wyż wspomniane artykuły dawnej konstytucji, że związki religijne wyznań nowych lub dotąd nieuznanych, mogą uzyskać zatwierdzenie, a w następstwie tego i autonomię, o ile ich zasady nie sprzeciwiają się porządkowi publicznemu i moralności.

Jeżeli autonomia terytorialna i wyznaniowa mają i dziś szerokie zastosowanie, to natomiast autonomia narodowa, której pomysły przejawiały się w przedwojennej Austrii, a następnie w niektórych

---

<sup>1</sup> Odbyty w r. 1936 na Jasnej Górze, pierwszy w odrodzonej Polsce, plenarny Synod Biskupów uchwalił, z mocy autonomii kościelnej, nowe statuty synodalne, dotyczące karności kościelnej, władz kościelnych, akcji katolickiej, prasy katolickiej, spraw majątkowych i sądownictwa kościelnego, oraz kwestyj natury społecznej i kulturalnej.

hasłach z doby wielkiej wojny (hasło samostanowienia narodów), nie znalazła jednak dotąd nigdzie istotnego zastosowania praktycznego<sup>1</sup>.

## ROZDZIAŁ XI

### RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA

#### A) UWAGI OGÓLNE

Władza ustawodawcza stwarza normy, określające i regulujące życie społeczeństwa, daje podstawy prawne, na których ma się opierać działalność władz wykonawczych. Te władze wykonawcze (tj. władze rządzące i administracyjne) powołane są do stosowania przepisów prawnych w odniesieniu do przejawów życia społeczeństwa, do administrowania sprawami państwowymi, oraz do stosowania przymusu dla zapewnienia wykonania ustaw. W szczególności zaś mają władze wykonawcze wydawać, w granicach obowiązujących ustaw, rozporządzenia wykonawcze, a nadto czynić zarządzenia na wszelkich polach, w odniesieniu do poszczególnych przejawów życia społeczeństwa.

Zadania władzy administracyjnej są bardzo liczne, tak jak liczne są przejawy zbiorowego życia ludzkiego, jak mnoga jest ilość dziedzin, na które rozciąga się działalność nowożytnego państwa. Zadania te pierwotnie były niewielkie, bo cele dawnych państw były ograniczone. Z biegiem wieków jednak rosły one nieustannie, aż doszły w obecnej chwili do wszechstronnego ogarnięcia życia w państwie. W stosunku zaś do rozciągłości zadań administracji, zmieniała się i budowa organizacji władzy administracyjnej, która miała tym zadaniom sprostać. Więc w nieskomplikowanym życiu pierwotnych społeczeństw aparat państwowy był bardzo mały. Władza niemal cała łączyła się w rękę naczelnika państwa, który przy pomocy bardzo niewielkiej liczby ludzi czuwał nad spokojem w państwie i organizował siły zbrojne dla odporu czy podboju. W łączności z tym stały i niezmiernie nikłe koszty administracji, pokrywane z niewielkich danin ludności, z łupu wojennego czy z pracy niewolników.

<sup>1</sup> Projekty w sprawie autonomii narodowej wysuwane są przez mniejszości narodowe (zwłaszcza przez Niemców sudeckich) w Czechosłowacji. Opracowywany przez rząd czechosłowacki statut narodowościowy ma uwzględnić te dążenia w formie kuryj narodowych w sejmach ziemskich.

Tak więc w znacznej części starożytności jak i średniowiecza (z wyjątkiem starożytnego Egiptu, pewnego okresu Aten, cesarstwa rzymskiego, oraz Bizancjum) nie potrzeba było ani większej ilości pomocników kierownika państwa, ani jakiegoś ich fachowego wykszolenia. Siła zbrojna z jednej strony, a praca niewolników i daniny z drugiej strony, oto podstawy władzy państwowej, wystarczające do spełnienia zadań państwowych i dostateczne do pokrycia ich kosztów. Jeśli weźmiemy nawet takie państwo rzymskie przy końcu republiki, ogarniające większość ówczesnego znanego świata, to widzimy, jak proste i nieliczne były jego organa. Lecz z czasem zmieniło się życie gospodarcze, rosły zadania państwa na polu politycznym i kulturalnym, administracyjne czynności mnożyły się nieustannie, rosła potrzeba coraz to nowych funkcjonariuszów, by sprostać coraz bardziej skomplikowanym wymogom życia.

Pierwsze państwka włoskie, od XIII w. począwszy, zaczynają tworzyć (w oparciu się o przekształcone odpowiednio wzory Bizancjum) nowoczesny organizm państwowy, ogarniać liczne dziedziny życia, troszczyć się o zdobycie środków finansowych stale wpływających do skarbcza państwowego, by móc rywalizować z innymi państwami, a nawet utrzymać w ogóle swój byt państwowy. Administracja ich czy na polu spełniania zadań politycznych, czy regulowania stosunków finansowych, staje się rzeczą trudną, wymagającą i zróżnicowanego i licznego aparatu państwowego, a odnośni funkcjonariusze muszą posiadać duże zawodowe wiadomości.

Za wzorem włoskim śpieszą i inne państwa, które wychodzą już ze słabych, luźnych organizacji średniowiecznych o systemie feudalnym, a przemieniają się na nowoczesne twory państwowe z silną, wielostronną władzą. A choć niemal w każdym państwie, zależnie od jego właściwości, kształtują się odmiennie urzędy administracyjne, to jednak w każdym z nich powstaje już liczna, wyszkolona, hierarchicznie zorganizowana sieć urzędów, która pokrywa całe państwo, by móc sprawnie podołać ciężącym na państwie obowiązkom, zapewnić mu bezpieczeństwo i porządek, zaspokoić rozliczne potrzeby społeczeństwa na każdym polu, zabezpieczyć dochody państwowe dla pokrycia rozlicznych wydatków.

Zdobycie przez państwo coraz to bardziej rosnących sum na cele publiczne wzbudza we władzach państwowych poczucie konieczności wszechstronnego popierania dobrobytu ludności, zapewniania warunków rozwoju tego dobrobytu, tworzenia urzędów i instytucyj, ułatwiających poddanym rozwój wszelkich działów życia gospodar-



czego. W miarę zaś rozwoju życia gospodarczego rosną i różnice między poszczególnymi klasami społeczeństwa, a państwo musi, w interesie swej siły i rozwoju, troszczyć się o łagodzenie tych różnic. opiekować się klasami gospodarczo słabszymi. Rosną też potrzeby kulturalne społeczeństwa, którym państwo musi zarządzać i zaspokajać je w możliwie najwyższej mierze, zdając sobie sprawę, że wysoka kultura społeczeństwa zapewni państwu większą możliwość rozwoju. Przychodzą rozliczne potrzeby natury komunikacyjnej (drogi, koleje, poczty, kanały spławne), oraz niezbędne roboty publiczne, które podnoszą dobrobyt społeczeństwa i ułatwiają państwu spełnianie jego zadań. To zaś wszystko pociąga za sobą konieczność stwarzania i coraz nowych źródeł dochodu i coraz lepszej maszyny urzędowej, zdolnej podolać wymogom życia. Powstaje więc i nowoczesna gospodarka skarbowa państwa i budowa urzędów celowo zorganizowanych, opartych na gruntownej wiedzy i znajomości potrzeb danego działu życia.

Proces tworzenia władz administracyjnych idzie w jednych państwach w tym kierunku, by wszystkie nici agend państwowych zbiegały się w rękach nieznacznej ilości najwyższych funkcjonariuszy, którzy by mieli rozstrzygać ze stolicy o każdej niemal sprawie w całym państwie, gdy podległe im organa, rozrzucone po terenie państwa, powołane są jedynie do spełniania szczegółowych poleceń z góry. Ten system wymaga ujednostajnienia urzędów państwowych (*unifikacji*), gdyż wtedy tylko możliwe jest wydawanie jednolitych zarządzeń, wykonywanych przez organa administracyjne w poszczególnych częściach kraju. Taka organizacja zapewnia sprężystość rządzenia, ale uniemożliwia uwzględnianie odrębnych właściwości i potrzeb miejscowych. System ten nazywamy *systemem centralistycznym*. W innych natomiast państwach główne organa rządzące mają zastrzeżone sobie tylko sprawy najważniejsze, dotyczące istotnie całości państwa, rozstrzygnięcia zaś w sprawach czy to mniejszej wagi, czy mających znaczenie tylko dla pewnych prowincji czy regionów, pozostawione są do swobodnego uznania władz niższych, pełniących czynności administracyjne w odnośnych okręgach czy prowincjach państwowych. Wtedy mówimy o *systemie dekoncentracji*. Jeżeli przy dekoncentracji państwo zatrzymuje dla rządowego aparatu administracyjnego tylko działy najkonieczniejsze dla całości państwa, pozostawiając zarządzanie innymi sprawami, zwłaszcza o znaczeniu lokalnym, organom wyłonionym przez samo społeczeństwo i jeżeli przy tym umożliwia

uwzględnianie odrębnych stosunków w poszczególnych częściach państwa przez stosowanie odmiennych przepisów, przystosowanych do właściwości miejscowych, wtedy istnieje system decentralizacji. System centralistyczny istnieje we Francji, a obecnie przejawia się silnie w państwach totalnych (Niemcy, Włochy), system zaś decentralizacji panuje zwłaszcza w Anglii.

Przejmowanie przez państwo coraz nowych agend pociąga za sobą konieczność tworzenia bardzo licznych urzędów, zatrudniania sprawami państwa licznej rzeszy ludzi. Niektóre z tych zadań państwowych wymagają istotnie gruntownej wiedzy zawodowej, oraz trwającego długi czas wyszkolenia i praktycznego wprawiania się (rutyny) w swe czynności. Inne natomiast zadania mogą być spełniane przez ludzi niezbyt fachowych, ale za to posiadających dokładną znajomość stosunków miejscowych. Toteż do administracji publicznej mogą być użyte albo siły ściśle fachowe, które zrobiły sobie zawód swego życia z pełnienia czynności państwowych, a których zatem i utrzymanie musi być stale pokrywane z funduszków państwowych, albo też używa się do pełnienia tej administracji sił obywatelskich, które w codziennym życiu zajmują się swoją pracą prywatną (np. rolniczą, przemysłową, lekarską). Obywatele ci poświęcają część wolnego czasu, bez wynagrodzenia lub za pewnym zwrotem kosztów, potrzebom państwa, wnosząc do administracji państwowej znajomość miejscowych potrzeb i stosunków, a w miejsce rutyny urzędowej znajomość życia praktycznego. W pierwszym wypadku mówimy o zawodowych urzędnikach, czyli o biurokracji, w drugim zaś o organizacji samorządowej. (Wyrazu biurokracja używa się niekiedy także w niewłaściwym znaczeniu, na określenie wypaczenia systemu rządu przez zawodowych urzędników, mianowicie zbytniego pogrążenia się w formułkach rutyny, bez oglądania się na potrzeby życia).

Rzadko w którym państwie istnieje bądź wyłącznie system urzędów biurokratycznych, bądź wyłącznie system urzędów samorządowych. Zazwyczaj występują oba systemy łącznie, przy pewnej przewadze jednego lub drugiego.

W odniesieniu do rozlicznych przejawów życia społeczeństwa i wynikających stąd potrzeb ludności może administracja państwa zajmować dwojakie stanowisko, tak co do ich regulowania, jak i zaspokajania. Państwo może starać się o ujęcie tych przejawów w ściśle określone przepisy (nakazy i zakazy), wglądać w życie prywatne obywateli i normować drobiazgowo kwestie nawet codziennego ży-

cia, bądź też zostawiać daleko idącą samodzielność społeczeństwu w zawiadywaniu swymi sprawami, czuwając jedynie nad tym, by to nie działało się ze szkodą dla ogółu i dla państwa. Pierwszy tryb postępowania państwa oznaczono mianem systemu reglamentacji, a w razie jego jaskrawego wypaczenia nadaje się mu nazwę systemu policyjnego. Drugi tryb, opierający się na zostawieniu ludności znacznej swobody indywidualnej, nazywa się systemem wolnościowym (liberalnym).

W sprawie zaś zaspokajania potrzeb społeczeństwa państwo może dążyć do skupienia w swych rękach wszelkich urządzeń użyteczności publicznej, a więc np. komunikacyj, warsztatów wytwórczości artykułów koniecznej potrzeby (monopole produkcyjne), handlu wytworami niezbędnymi dla życia ludzkiego (monopole handlowe), ujmować w swe ręce produkcję czy handel na szeregu pól życia gospodarczego; albo też państwo zostawia szeroki zakres inicjatywie prywatnej, umożliwiając jej tylko przez rozmaite ułatwienia spełnienie zadania zaspokajania potrzeb ludzkich. Ponadto w tym ostatnim wypadku czuwa zwykle państwo, by ta inicjatywa prywatna nie wyzyskiwała ludności kraju czy co do cen, czy co do gatunku dostarczanych społeczeństwu usług, by nie naruszała interesów zbiorowości. System administracji, starającej się ująć i zaspokoić rozliczne potrzeby życia ludzkiego, nazywamy etatyzmem państwowym. Jeżeli zaś państwo przejmuje całe życie gospodarcze w swe ręce, wprowadzając w miejsce własności prywatnej własność zbiorową, wtedy mówi się o kolektywizmie. Na odwrót znów, jeśli państwo zostawia swobodne pole przedsiębiorczości prywatnej w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa, mówimy o systemie wolności gospodarczej. Bardzo często państwa roztańczają nadzór nad przedsiębiorstwami prywatnymi, mającymi na celu wytwarzanie przedmiotów koniecznych dla społeczeństwa, czy handel nimi. Nadzór ten przejawia się niejednokrotnie w ten sposób, że państwo bada, czy podejmujący się zaspokajania ważniejszych potrzeb ludności dają gwarancję spełniania tego dobrze, czy posiadają odpowiednie warunki moralne i materialne, oraz potrzebną fachowość na danym polu. Uzależnia więc państwo prowadzenie tego rodzaju przedsięwzięć od poprzedniego uzyskania zezwolenia ze strony organów państwowych. Zezwoleń tych udziela się na podstawie poprzedniego zbadania posiadanych warunków u danych przedsiębiorców. W razie ustania warunków, lub nadużyć, cofa państwo udzielone zezwolenie. Tego rodzaju zezwolenia zowią

się koncesjami, system zaś takiego nadzoru państwowego nazywamy systemem koncesyjnym.

Wobec takiej różnorodności systemów administracji państwowej, oraz daleko idących odmian warunków rozwoju poszczególnych społeczeństw, muszą być rozliczne odmiany w organizacji administracji rozmaitych państw, tak że każde z nich ma właściwie swój odrębny system organizacji władz administracyjnych.

Pomimo tych odrębności musi jednak istnieć we wszystkich państwach pewien organ kierowniczy, ujmujący rozliczne nici spraw państwowych w jednolity system przez udzielanie wytycznych wskazówek dla wszystkich organów państwowych, odnośnie do potrzeb bieżących i mogących zajść w przyszłości zmian czy niebezpieczeństw. Organ ten zatem jest powołany do prowadzenia polityki państwowej na wszystkich polach życia publicznego. Organem tym z natury rzeczy jest naczelnik państwa (monarcha czy prezydent republiki), dziś jednak nie może on z reguły sam prowadzić tej działalności, lecz porucza kierownictwo spraw państwowych osobnemu nielicznemu organowi, złożonemu z pewnej ilości kierowników poszczególnych działów, którzy razem ogarniają całokształt władzy państwowej, a działają pod odpowiedzialnością przed naczelnikiem państwa i z reguły także przed parlamentem (z wyjątkiem państw totalnych, oraz państw wzorujących się na Stanach Zjed. Am. Półn.). Dla tego zbiorowego organu utarła się nazwa ministrów (dla pojedynczych członków) względnie gabinetu ministrów (dla zbiorowej całości). Dawniej, w państwach absolutnych, powoływał monarcha każdego z ministrów z osobna. Nie tworzyli też oni wtedy jednolitej całości i nie mieli wspólnego programu działania. Z czasem jednak, a mianowicie w ciągu w. XVIII, i to najpierw w Anglii<sup>1</sup>, wytworzyła się zasada, że ministrowie stanowią pewną zorganizowaną całość, że ważniejsze sprawy ustalają za wspólnym porozumieniem, że mają pewien program rządzenia, który każdy z osobna i wszyscy razem starają się przeprowadzać. Od tej pory utrwała się solidarna odpowiedzialność całego gabinetu, niezależnie od odpowiedzialności indywidualnej każdego z ministrów za wydane w jego dziale zarządzenia. W przeważnej ilości państw są ministrowie powoływani do rządu jako zorganizowany zespół, ustępują też również zbiorowo (zbiorowa dymisja gabinetu). Od tego czasu utrwała się także rola przewodniczącego tego ciała rządzącego (zwanego kanclerzem,

<sup>1</sup> Od czasów gabinetu Walpole'a.

premierem, prezydentem ministrów itd.), który reprezentuje to solidarne ciało wobec naczelnika państwa, czy parlamentu, nadaje mu kierunek i czuwa nad jednolitością postępowania tak gabinetu ministrów, jak i każdego z nich z osobna. Wytwarza się zasada, że naczelnik państwa porozumiewa się z reguły nie z każdym z ministrów osobno, lecz tylko z ich przewodniczącym, jako wyobrazicielem zbiorowej woli gabinetu, oraz że wyznacza on tylko właściwie prezesa ministrów, a ten z kolei dobiera sobie innych ministrów (tworzy gabinet), których następnie naczelnik państwa mianuje na wniosek prezesa. (Tej solidarności ministrów i tej roli ich przewodniczącego nie ma w państwach o typie Stanów Zjednoczonych Ameryki Półn.).

W państwach o ustroju parlamentarnym (jak w Anglii, Francji) mogą w skład gabinetu wchodzić ludzie mający zaufanie większości parlamentu, choćby sami nie byli jego członkami. (Wyjątkowo w niektórych państwach powojennych parlament ma nawet prawo wyboru wszystkich ministrów, np. Rosja, Gdańsk). W państwach parlamentarnych (a bardzo często i w państwach tylko konstytucyjnych Europy) prezesem ministrów zostaje najczęściej polityk parlamentarny, który jest przywódcą stronnictwa mającego większość w parlamencie, względnie który reprezentuje szereg stronnictw, łączących się w danej chwili na tle wspólnego programu rządzenia państwem. W skład zaś gabinetu wchodzi szereg polityków, reprezentujących stronnictwo lub stronnictwa większości. W chwilach niebezpieczeństw czy przesilen państwowych powstają gabinety, obejmujące reprezentantów bądź wszystkich stronnictw, bądź znacznej ich większości. Takie gabinety nazywają się gabinetami koncentracyjnymi lub koalicyjnymi. Jednak i w państwach o ustroju parlamentarnym nie jest wykluczone powoływanie na ministrów ludzi spoza parlamentu, czy to wybitnych fachowców spośród sfer obywatelskich, czy też ze sfer wyższej biurokracji. Wyjątkowo w chwilach przejściowych, kiedy w parlamencie brak większości, lub stronnictwa parlamentarne nie mogą pogodzić się w sprawie programu rządu czy co do osób ministrów, tworzone bywają gabinety spośród wyższych urzędników (gabinet urzędniczy), o charakterze tymczasowym. W państwach tylko konstytucyjnych ma jednak rozstrzygające znaczenie dla powoływania i ustępowania gabinetów, oraz ich składu osobowego wola władzy kierowniczej, a na plan dalszy schodzi wola większości parlamentu, co zapewnia gabinetowi ministrów większą samodzielność w stosunku do klubów

parlamentarnych. W państwach systemu totalnego jedynym czynnikiem, rozstrzygającym o powoływaniu rządu i programie jego działania jest wyłącznie rozkaz jakiegoś dyktatora, bo parlamenty schodzą tam do stanowiska co najwyżej opiniodawczego.

Gabinet ministrów, jako całość, ustala program rządu, omawia projekty ustaw, decyduje we wszystkich sprawach najważniejszych każdego z działów, oraz czuwa nad należytym pełnieniem czynności przez poszczególnych ministrów, względnie rozstrzyga różnice zdań między nimi. Poza tym każdy minister ma swój własny zakres działania. Z reguły kieruje on jakimś działem gospodarki państwowej i stoi na czele odnośnej władzy centralnej, zwanej przeważnie ministerstwem. Za wszelkie sprawy tego działu jest on w pierwszej linii odpowiedzialny tak przed parlamentem jak i przed naczelnikiem państwa, oraz przed całością gabinetu.

W organizacji ministerstw odróżniamy system prowincjonalny i system centralny. Przy systemie prowincjonalnym minister prowadzi szereg działów administracji, ale tylko dla jakiejś części terytorium państwowego (np. takim ministrem był w Polsce minister dla spraw byłego zaboru pruskiego); system ten dawniej bardzo częsty, dziś zdarza się wyjątkowo. System zaś centralny polega na tym, że każdy z ministrów zawiaduje jakimś jednym działem, ale dla całego państwa. Ilość takich działów, a zatem i ilość ministerstw, jest w różnych państwach rozmaita. Niemal w każdym jednak państwie istnieją osobne ministerstwa dla tego rodzaju spraw, jak sprawy polityki zagranicznej, polityki wewnętrznej, wojny, oświaty, skarbu, sprawiedliwości. Zależnie od ilości ministerstw w gabinecie inne działy bądź mają na czele osobnych ministrów, bądź są łączone po kilka w jedno ministerstwo. W niektórych państwach powojennych (Niemcy, Włochy) stworzono osobne ministerstwo propagandy.

Prócz ministrów, prowadzących pewien dział gospodarki państwowej (zwanych ministrami resortowymi), są także i ministrowie „bez tek i“, którzy nie mają odrębnego działu. Powołuje się ich bądź dla reprezentowania interesów pewnej autonomii terytorialnej (np. b. minister Galicji w dawnej Austrii), bądź dla strzeżenia praw pewnej narodowości (tzw. minister - rodak), bądź godności te mają znaczenie historyczne (np. w Anglii lord-kanclerz Szkocji czy Lancaster), bądź wreszcie chodzi o pozyskanie dla gabinetu rady pewnych wybitnych jednostek (np. współdziałal kilku wybitnych polityków w gabinecie francuskim Ribota w czasie wojny) lub o poparcie

gabinetu przez pewne stronnictwa, których przewodcy w tej formie wchodzą do rządu (np. w kilku ostatnich gabinetach francuskich).

W każdym z ministerstw resortowych zbiegają się najważniejsi nicy spraw danego działu. Jednak w każdym niemal państwie muszą ministerstwa mieć organa podwładne, które są rozsiedlone w rozmaitych częściach państwa dla stykania się z ludnością i rozstrzygania spraw na miejscu. W państwach większych istnieją nawet różne stopnie tych władz, ujęte w pewien hierarchiczny porządek. I tak bezpośrednio od ministerstwa są zawisłe władze w pewnych większych jednostkach terytorialnych (prowincje, kraje), a te znowu mają do rozporządzenia władze w mniejszych jeszcze okręgach (np. powiatach), przy czym może być bądź jeden, bądź dwa stopnie niższych podziałów.

Okręgi przydzielone tym władzom, podległym ministerstwom, ujęte są w każdym państwie w pewien jednolity system dla różnych gałęzi służby państwowej. Mianowicie przeważna ilość władz dostosowuje swoje okręgi działania do terytoriów przydzielonych właściwym władzom administracyjnym, tj. władzom podległym ministerstwu spraw wewnętrznych. Według więc tych ostatnich terytoriów ocenia się terytorialny podział państwa na jednostki administracyjne (wyższego czy niższego rzędu). Ten terytorialny podział państwa opiera się w przeważnej ilości państw na podstawach historycznych (z reguły na częściach składowych, z których powstało państwo). Taki podział istnieje w Anglii, Włoszech, Belgii, Szwecji itd. Natomiast część państw wytworzyła sobie specjalny podział, dostosowany jedynie do potrzeb administracji, a nie uwzględniający zupełnie pewnych właściwości czy historycznych, czy etnograficznych itd. Tego rodzaju administracyjny podział państwa przyjęła szczególnie Francja w swych departamentach (choć przed wielką rewolucją miała również podział historyczny)<sup>1</sup>. Niektóre państwa stosują równocześnie oba podziały. Jeżeli przy podziale historycznym między poszczególnymi jednostkami administracyjnymi mogą zachodzić duże różnice tak co do wielkości terytorium, jak i ilości mieszkańców, to przy podziale ściśle administracyjnym jednostki te będą — ile możności — równe.

<sup>1</sup> Nowa organizacja administracji, wprowadzona w sierpniu 1938 w Rumunii, dzieli kraj na dziesięć dzielnic (w miejsce poprzedniego podziału na prowincje), również na podstawach ściśle administracyjnych, jak we Francji. Na czele każdej dzielnicy stoi mianowany przez króla rezydent.

Te organa podległe ministerstwom są zorganizowane przeważnie tak, że im niższy ich stopień, tym bardziej zlewają się z sobą czynności należące do poszczególnych ministerstw w rękach jednego organu. Jest to zasada zespolenia władz. Wyjątkowo tylko, i to dla działów najważniejszych, także i w najniższych jednostkach administracyjnych istnieją osobne władze dla poszczególnych działów spraw (np. osobne dla administracji w ścisłym tego słowa znaczeniu, czyli dla administracji ogólnej, osobne dla skarbowości, osobne dla szkolnictwa). Zasada zespolenia działów administracji w jednym urzędzie występuje najpełniej we władzy prefektów departamentów we Francji.

Natomiast zasada przeciwna, tj. podziału rzeczowego władz, poczynawszy od ministerstwa aż do najniższej jednostki administracyjnej, przedstawia wprawdzie tę zaletę, że każde ministerstwo rozporządza fachowymi organami aż do dołu, powoduje jednak utrzymywanie nadmiernej ilości urzędników, osłabia sprężystość władz niższej kategorii przez zacieranie się zakresu ich działania i powoduje dla ludności pewne trudności trafienia ze sprawą do właściwej władzy. Z tego powodu ten podział rzeczowy aż do dołu nie jest niemal nigdzie stosowany w praktyce.

O ile chodzi o wykonywanie funkcji administracyjnych, to do ich spełniania posługuje się państwo (prócz organizacji samorządowych) bądź stałymi urzędnikami płatnymi, którzy nie zmieniają się mimo zmian rządu (gabinetu) i kierunku polityki rządowej, bądź też urzędnikami płatnymi, jednak zmieniającymi się wraz ze zmianą rządu centralnego (np. poniekąd w Rumunii, Norwegii, w poszczególnych stanach Ameryki Północnej itd.). Ten drugi system, mimo pozornej zalety, że rząd centralny rozporządza aparatem, podzielającym jego dążenia i program, okazał się w praktyce mniej odpowiednim, gdyż powoduje brak ciągłości w administracji i inne niekorzystne skutki.

## B) RZĄD PAŃSTWA POLSKIEGO

Organem zwierzchnim władzy rządzącej i administracyjnej w Polsce jest Prezydent Rzeczypospolitej. Ale podobnie jak w innych państwach europejskich (w przeciwstawieniu do typu amerykańskiego), Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje swoją władzę przez odpowiedzialny przed nim (i przed władzą ustawodawczą) Rząd, który kieruje sprawami Państwa, niezastrzeżonymi innym organom



władzy państwowej. Ten Rząd składa się z prezesa Rady Ministrów i ministrów, którzy razem stanowią kolegium (grono) zorganizowane i solidarne, noszące nazwę Rady Ministrów. Powoływanie Rady Ministrów (gabinetu) następuje w ten sposób, że Prezydent Rzeczypospolitej mianuje prezesa Rady Ministrów bezpośrednio z mocy swych prerogatyw, wszystkich zaś innych ministrów powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek i za kontrasygnatą prezesa Rady Ministrów. To samo odnosi się do odwoływania ministrów. Prezes Rady Ministrów i ministrowie są bowiem odpowiedzialni politycznie przed Prezydentem (niezależnie od odpowiedzialności konstytucyjnej) i mogą być przez niego w każdym czasie odwołani. Zwolniona z urzędu Rada Ministrów czy poszczególni ministrowie pełnią zwykle swe funkcje do objęcia ich przez następców.

Ministrowie powinni posiadać poparcie większości Izb Ustawodawczych, gdyż Izby te mogą w zasadzie (z inicjatywy Sejmu) obalić Rząd, przez zażądanie ustąpienia czy całego Rządu, czy poszczególnych ministrów, a nadto mogą postawić rząd, czy poszczególnych ministrów w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Rząd, tj. prezes Rady Ministrów i ministrowie odpowiadają więc za swe czynności przed Prezydentem Rzeczypospolitej politycznie i konstytucyjnie, oraz przed Izbami Ustawodawczymi parlamentarnie i konstytucyjnie. Tę odpowiedzialność ponosi Rada Ministrów solidarnie, jeśli idzie o całość polityki Rządu, albo o akty władzy, które wynikły z uchwały całej Rady. Tak samo ponosi Rada solidarną odpowiedzialność za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej, bądź to podpisane przez całą Radę, bądź dotyczące ogólnego kierunku polityki (o ile nie należą one do prerogatyw Prezydenta). Natomiast, o ile chodzi o zarządzenia poszczególnego ministra czy o działalność organu podległego temu ministrowi, odpowiedzialność wszelkiego rodzaju za takie czynności czy akty urzędowe ponosi jedynie dany minister. W przeciwstawieniu zatem do odpowiedzialności solidarnej Rady Ministrów, mamy tu do czynienia z odpowiedzialnością indywidualną (jednostki) ministra.

To istnienie odpowiedzialności solidarnej i indywidualnej jest następstwem podziału pracy ministrów na działalność zbiorową, gdzie wymagane są zarządzenia czy postanowienia Rady Ministrów jako całości, oraz na działalność każdego z ministrów we własnym zakresie, czyli samodzielnie.

Szczegółowe określenie organizacji Rządu, a w szczególności zakresu działania prezesa Rady Ministrów, zakresu Rady Ministrów, oraz zakresu działania każdego z ministrów z osobna, nastąpi w osobnym dekreście Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji Rządu. Konstytucja określa tylko, że do prezesa Rady Ministrów należy prawo reprezentowania Rządu jako całości, kierowanie jego pracami, oraz ustalanie ogólnych zasad polityki państwowej. Dla rozstrzygnięcia spraw, wymagających uchwały wszystkich członków Rządu (a które określi wyżej wspomniany dekret Prezydenta Rzeczypospolitej), ministrowie tworzą właśnie ową instytucję Rady Ministrów, której przewodniczy i którą kieruje prezes Rady Ministrów.

Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów i poszczególni ministrowie mają prawo wydawać rozporządzenia — w granicach kompetencji przyznanej każdemu z tych czynników — celem wykonania ustaw i dekretów i z powołaniem się na zawarte w nich upoważnienia. Rozporządzenia te nie mogą stać w sprzeczności z ustawami czy dekretami, a mają być ogłaszane w Dzienniku Ustaw (tak jak akty ustawodawcze).

Zanim nastąpi szczegółowe określenie kompetencji Rady Ministrów jako całości, oraz poszczególnych ministrów, należą dziś do Rady Ministrów akty pierwszorzędne znaczenia dla Państwa, jak przedstawianie wniosków co do stosunków z zagranicą, jak zawieszanie czasowe praw obywatelskich, jak wszelkie ważniejsze projekty ustawodawcze, sprawy budżetu itp., oraz wszelkie sprawy, w których zachodzą różnice zdań między pojedynczymi ministerstwami. Za akty te ponosi odpowiedzialność pełny gabinet.

Poza tą kompetencją Rady Ministrów mogą być poszczególne sprawy wyjęte spod rozstrzygnięcia pojedynczego ministra i oddane tzw. komitetom ministerialnym, złożonym z paru fachowych ministrów, bądź do rozstrzygnięcia, bądź do przygotowania wniosków na pełną Radę Ministrów. Istnieją dwa takie stałe komitety, a to Komitet Polityczny (obecnie nieczynny) i zwłaszcza Komitet Ekonomiczny, odgrywający bardzo dużą rolę w organizowaniu życia gospodarczego w Państwie.

Najważniejsze jednak znaczenie ma Komitet Obrony Rzeczypospolitej, powołany do życia dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 9 maja 1936 o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelných władz wojskowych w czasie pokoju. Ma on rozpatrywać zagadnienia dotyczące obrony Państwa i ustalać w tej dziedzinie wytyczne dla Rządu, oraz uzgad-

niać prace przygotowujące obronę Państwa. Komitetowi przewodniczy Prezydent Rzeczypospolitej, a zastępcą przewodniczącego jest z urzędu Generalny Inspektor S. Z. Poza tym wchodzi do Komitetu jako stali członkowie: prezes Rady Ministrów, ministrowie spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, spraw wojskowych, skarbu oraz przemysłu i handlu, a nadto bez prawa głosowania szef Sztabu Głównego, szef Administracji Armii i zastępca szefa Sztabu Głównego. Poza tym może przewodniczący powołać do udziału w obradach tego Komitetu innych ministrów, z prawami stałych członków, jak niemniej inne osoby (poza ministrami), ale bez prawa głosowania. Posiedzenia zwołuje Prezydent Rzeczypospolitej, według swego uznania, bądź na wniosek Generalnego Inspektora S. Z. Organem przygotowującym, opracowującym i przeprowadzającym decyzje Komitetu Obrony Rzeczypospolitej jest jego sekretariat, funkcjonujący przy Generalnym Inspektorze S. Z. Kierownikiem sekretariatu jest zastępca szefa Sztabu Głównego. Na żądanie Generalnego Inspektora S. Z., skierowane do poszczególnych ministrów, mają współpracować z sekretariatem Komitetu Obrony Rzeczypospolitej odpowiedni dyrektorzy departamentów. Sekretariat ma prawo śledzić, z ramienia przewodniczącego Komitetu, wykonywanie uchwał Komitetu przez poszczególne działy administracji państwowej.

Poza sprawami, należącymi do Rady Ministrów czy jej komitetów, wszelkie inne sprawy z każdego działu należą do zakresu działania odnośnego ministra. Minister kieruje więc wyznaczonym sobie działem administracji państwowej, tworzącym dane ministerstwo. Jeżeli sprawy załatwiane przez jakieś ministerstwo dotyczą ubocznie także innych ministerstw, musi nastąpić wspólne omówienie ich przez tzw. komisję międzyministerialne (złożone z delegatów interesowanych ministerstw), względnie przez porozumienie się właściwych ministrów. Różnice zdań rozstrzyga Rada Ministrów.

Poza tym przewiduje konstytucja (w art. 25 ustęp 4) możliwość istnienia osobnych ministrów dla spełniania poruczonych im zadań szczegółowych.

---

Ministrowie dzielą między siebie poszczególne działy administracji państwowej.

Prezes Rady Ministrów bądź sprawuje jedynie kierownictwo spraw rządowych, przewodniczy Radzie Ministrów, reprezentuje ją i pełni czynności związane z ogólnymi sprawami politycznymi (jak

stosunek do klubów parlamentarnych i organizacji politycznych społeczeństwa w ogóle, jak nadzór nad działalnością ministerstw i pewnych centralnych urzędów, wspólnych dla wszystkich ministerstw itd.), bądź też prócz przewodnictwa prowadzi jeszcze i pewien dział administracji, to jest kieruje jakimś ministerstwem (np. spraw zagranicznych, wewnętrznych czy skarbu; mieliśmy i taki wypadek, gdzie w chwilach przełomowych, gdy czynności kierownicze wymagały niezwykłego wysiłku, gabinet ministrów miał prezesa i wiceprezesa ministrów, z których żaden nie miał osobnej teki).

Prezes Rady Ministrów ma do pomocy organ, zwany: Prezydium Rady Ministrów, który, prócz załatwiania spraw natury kierowniczo-politycznej, czuwa nad uzgodnieniem ustawodawczych projektów wygotowywanych przez poszczególne ministerstwa, wykonywa inspekcję nad fundacjami i utrzymuje ściśle stosunki z prasą, udzielając jej informacji w zakresie spraw politycznych czy administracyjnych.

W skład Prezydium Rady Ministrów wchodzi następujące biura: prezydialne (dla spraw politycznych), biuro zadań specjalnych, personalne, prasowe, ekonomiczne, usprawnienia administracji i prawne (dla uzgadniania projektów poszczególnych ministerstw). Prezesowi Rady Ministrów podlegają nadto bezpośrednio: Polska Agencja Telegraficzna, Przedsiębiorstwo Wydawnictw Państwowych (wydające pismo rządowe: Monitor Polski itd.), Dyrekcja Drukarń Państwowych (zakładów graficznych).

Prezesowi Rady Ministrów podlega dyrektor Funduszu Kultury Narodowej. W szczególności ustawa z 16 lipca 1937 ustaliła prawne i finansowe podstawy pod „Fundusz Kultury Narodowej Józefa Piłsudskiego“, który ma na celu popieranie narodowej twórczości naukowej i artystycznej, oraz wprowadzanie jej wyników do życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego w Państwie. Fundusz ten pozostaje pod protektoratem Prezydenta Rzeczypospolitej, który w charakterze protektora jest z urzędu przewodniczącym Kuratorium Funduszu. W charakterze członków wchodzi do Kuratorium prezes Rady Ministrów (zastępujący Prezydenta w przewodnictwie Kuratorium, w razie potrzeby), marszałkowie Senatu i Sejmu i minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Organami tego funduszu są: rada funduszu, oraz dyrektor mianowany przez Prezydenta na wniosek prezesa Rady Ministrów. Dyrektorowi podlegają mianowani, w miarę potrzeby, funkcjonariusze.

Obecnie istnieją w Polsce następujące ministerstwa:

1. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, którego zadaniem jest utrzymywanie stosunków z innymi państwami, zawieranie z nimi umów i traktatów natury politycznej, prawnej, gospodarczej itd., czuwanie nad losem i prawami obywateli polskich za granicą, względnie nad ich interesami zawieranymi z czynnikami zagranicznymi, a przede wszystkim troska o bezpieczeństwo Państwa Polskiego i jego interesów w odniesieniu do zagranicy; utrzymuje ono również stosunki z organizacjami międzynarodowymi, jak zwłaszcza z Ligą Narodów.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych układa stosunek Polski do Gdańska, a wreszcie w r. 1932 przejęło także do swego zakresu działania sprawy emigracyjne (po zwinięciu osobnego urzędu emigracyjnego). To Ministerstwo składa się z gabinetu ministra (obejmującego sekretariat ministra, wydział osobowy i prawny), z protokołu dyplomatycznego (tj. biura czuwającego nad przestrzeganiem przepisanych form etykiety i ceremoniału w stosunkach międzypaństwowych), oraz z 3 departamentów, a to: polityczno-ekonomicznego, konsularnego i administracyjnego.

2. Ministerstwo Spraw Wojskowych, którego celem (poza zadaniami, wynikającymi z udziału tego ministra w wykonywaniu z ramienia Prezydenta Rzeczypospolitej funkcji wiążących się ze zwierzchnictwem Sił Zbrojnych) jest zapewnienie bezpieczeństwa Państwa na wypadek wojny, organizacja naszej armii i marynarki, zapewnienie dla nich środków wojennych, technicznych, pomocniczych i przygotowanie obrony kraju (jak budowa twierdz, obrona przeciwlotnicza i przeciwgazowa itd.). Ministrowi podlegają dwaj wiceministrowie, z których jeden ma zlecone sobie sprawy związane z organizacją i wyszkoleniem Sił Zbrojnych, drugi zaś sprawy administracji (szefostwo administracji). Ministerstwo Spraw Wojskowych składa się z gabinetu ministra, biura personalnego, organizacyjnego, ogólnoadministracyjnego, korpusu kontrolerów, kierownictwa marynarki wojennej, 9 departamentów i 3 szefostw.

Obrona Państwa, której przygotowanie należy do tego Ministerstwa, wymaga jednak, w wypadku wybuchu wojny czy też jej groźby, możliwości rozporządzania wszelkimi siłami społeczeństwa, tak pod względem materiału ludzkiego, jako też i pod względem zasobów materialnych (gospodarczych, technicznych).

Sprawę pociągnięcia ludności do obrony Państwa reguluje ustawa z 9 kwietnia 1938 o powszechnym obowiązku wojskowym. Podkreśla ona, że Siły Zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchniczych Polski, są ostoją niepodległości i wolności, oraz szkołą wychowania żołnierskiego i obywatelskiego. W skład tych sił wchodzi wojsko i marynarka wojenna, których kontyngent określa akt ustawodawczy. Mobilizację Sił Zbrojnych zarządza Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów.

Powszechny obowiązek wojskowy obejmuje: a) obowiązek zgłaszania się do rejestru poborowych, b) obowiązek stawiennictwa do poboru, c) obowiązek odbycia służby wojskowej i d) obowiązek meldunkowy. Powszechnemu obowiązkowi wojskowemu podlegają wszyscy obywatele Państwa płci męskiej, kobiety natomiast mogą przyjąć na siebie ten obowiązek (w pewnych granicach) ochotniczo, a tylko wyjątkowo może Rada Ministrów nałożyć i na kobiety, w wieku do ukończonych 45 lat życia, obowiązek przeszkolenia wojskowego do pomocniczej służby wojskowej, o ile ukończyły gimnazjum lub liceum. Służba wojskowa jest wykonywana jako: 1) zasadnicza służba wojskowa, 2) służba w rezerwie, 3) służba w pospolitym ruszeniu, 4) pomocnicza służba wojskowa, oraz 5) uzupełniająca służba wojskowa.

Rejestr poborowych prowadzą zarządy gmin, a powstaje on na podstawie dat dostarczanych przez urzędy stanu cywilnego czy metrykalne, oraz osobistych zgłoszeń wszystkich mężczyzn (obywateli), którzy w danym roku kończą siedemnaście lat życia (z tym, że mają się oni raz jeszcze zgłosić do ponownej rejestracji w roku, w którym kończą 20 lat). Na podstawie tego rejestru zestawiają władze listy poborowych. Wpisani do listy poborowych obowiązani są w oznaczonych terminach stawić się do przeglądu przed komisją poborową, a ewentualnie i przed komisją drugiej instancji, tzw. komisją rozpoznawczą. Dla obywateli bawiących za granicą istnieją takie komisje poborowe i rozpoznawcze przy konsulatach. Wiek poborowy zaczyna się normalnie z tym rokiem, w którym obywatel kończy 21 lat życia, a kończy się z ukończeniem lat dwudziestu trzech. Ustawa wprowadza jednak wyjątek od tej zasady w odniesieniu do osób, które ukończyły studia typu licealnego, dla których obowiązek poborowy zaczyna się z dniem ukończenia szkoły. Natomiast w razie mobilizacji następuje dla wszystkich obywateli przyspieszenie wieku poborowego, gdyż zaczyna się on wtedy z ukończeniem

18 lat życia. Ustawa dopuszcza ponadto wcześniejsze, o c h o t n i c z e zgłaszanie się do poboru tych, którzy ukończyli 17 lat życia i chcą zaraz odbyć zasadniczą służbę wojskową.

Komisje poborowe (i rozpoznawcze) badają warunki fizyczne poborowych, w wyniku zaś tego badania zaliczają ich do jednej z pięciu kategorii, a to do: kategorii A, tj. zdolnych do zasadniczej służby wojskowej, kategorii B, tj. czasowo niezdolnych do tej służby zasadniczej (co powoduje obowiązek dalszego stawiania się do poboru), kategorii C, tj. zdolnych do służby w pospolitym ruszeniu, kategorii D, tj. zdolnych do pomocniczej służby wojskowej, a wreszcie kategorii E, tj. zupełnie niezdolnych do służby wojskowej. Duchownych prawnie uznanych wyznań (oraz uczniów seminariów duchownych, czy nowicjuszy zakonów) zalicza się bez przeglądu do pomocniczej służby wojskowej (kat. D).

Czas z a s a d n i c z e j s ł u ż b y w o j s k o w e j (obejmującej mężczyzn zaliczonych do kategorii A, razem z ochotnikami o ukończonych 17 latach, o ile uznano ich za zdatnych) wynosi normalnie dla wszystkich rodzajów wojska 24 miesiące, z wyjątkiem kawalerii i artylerii konnej, dla których wynosi 25 miesięcy, oraz z wyjątkiem marynarki wojennej, gdzie czas tej służby wynosi 27 miesięcy. Osoby, które ukończyły studia typu licealnego (tzw. poborowi z cenzusem), mają prawo do skróconej 15-miesięcznej zasadniczej służby wojskowej, lecz muszą poprzednio odbyć służbę pracy (w junackich hufcach pracy). To prawo tak skróconej służby zasadniczej może minister spraw wojskowych przyznać i tym, którzy ukończyli gimnazjum (lub szkoły równorzędne), o ile odbyli przysposobienie wojskowe i służbę pracy. Jedyni żywicieli rodzin i właściciele odziedziczonych gospodarstw rolnych mogą uzyskać ulgę skróconej na 5 miesięcy zasadniczej służby wojskowej. Również prawo do ulg mają ci, którzy wykażą się czynnym udziałem w pracy przysposobienia wojskowego.

Poborowy uznany za zdatnego do zasadniczej służby wojskowej ma z reguły obowiązek odbyć ją zaraz. Z ważnych jednak powodów można uzyskać odroczenie odbycia tej służby. Odroczenie to przyznaje się jedynym żywicielom rodzin, właścicielom odziedziczonych gospodarstw rolnych i odbywającym studia na wyższych uczelniach. (O ile zaliczeni do kat. A nie zostaną powołani do pełnienia służby zasadniczej wskutek wyczerpania ustalonego na dany rok kontyngentu rekruta, to stają się ponadkontyngentowymi i mogą być po-

wołani do tej służby zasadniczej później, do chwili ukończenia 24 lat życia.

Obowiązek służby w r e z e r w i e obejmuje tych, którzy odbyli zasadniczą służbę wojskową, oraz tych, którzy zostali zaliczeni do rezerwy z mocy szczególnego przepisu, choćby nie odbyli służby zasadniczej. Służba w rezerwie trwa dla podoficerów i szeregowców do ukończenia 40 lat, a dla oficerów do ukończenia 50 lat życia (tj. do końca roku kalendarzowego, w którym jedni i drudzy uzyskują ten wiek). Zasadza się ta służba na obowiązku odbycia przeszkolenia wojskowego, oraz odbywania ćwiczeń (a w razie wojny, czy mobilizacji, nadto i odbywania czynnej służby). Do odbycia przeszkolenia obowiązani są tylko ci rezerwiści, którzy nie odbywali zasadniczej służby wojskowej i nie ukończyli 38 lat życia, z tym, że to przeszkolenie nie może trwać dłużej niż 5 miesięcy. Natomiast do odbywania ćwiczeń obowiązani są wszyscy zaliczeni do rezerwy, a łączny czas ćwiczeń wynosi dla szeregowych 24 tygodni, dla podoficerów 30, zaś dla oficerów rezerwy 48 tygodni.

Służba w p o s p o l i t y m r u s z e n i u obowiązuje wszystkich mężczyzn, którzy przy poborze zostali zaliczeni do pospolitego ruszenia (kat. C), nadto rezerwistów po osiągnięciu przepisanej granicy wieku (40 wzgl. 50 lat), oraz tych, którzy mają ją spełniać z mocy osobnych przepisów. Służba ta polega na obowiązku przejścia przeszkolenia dla tych, którzy nie odbyli zasadniczej służby wojskowej (w tej samej rozpiętości, jak przy rezerwie), tudzież na obowiązku odbycia ćwiczeń wojskowych (nie dłużej niż łącznie przez 20 tygodni), które również nie obowiązują tych, którzy odbyli czynną (zasadniczą) służbę wojskową. Służba w pospolitym ruszeniu trwa dla podoficerów i szeregowców do końca roku, w którym osiągną 50 lat, a dla oficerów do końca roku, w którym kończą 60 lat życia. Obowiązani do pospolitego ruszenia mogą być, w razie mobilizacji, powołani do czynnej służby wojskowej.

Poza służbą wojskową: zasadniczą, w rezerwie i w pospolitym ruszeniu, wprowadza ustawa „o powszechnym obowiązku wojskowym“ dalszy obowiązek na rzecz bezpieczeństwa Państwa, w formie p o m o c n i c z e j s ł u ż b y w o j s k o w e j, na wypadek wojny, mobilizacji, lub stwierdzonego przez Radę Ministrów interesu obrony Państwa. Obowiązkowi pomocniczej służby wojskowej podlegają mężczyźni (obywatele Państwa), zaliczeni do tej kategorii służby (kat. D), od początku roku, w którym kończą 18 lat, do końca roku, w którym osiągną 60 lat życia, oraz podoficerowie i sze-



regowcy pospolitego ruszenia od 50 do 60 lat życia. Ponadto jednak rozciąga się obowiązek tej służby i na kobiety, w wieku od 19 do 45 lat życia, w zasadzie w razie ochotniczego zgłoszenia się, o ile jednak odbyły przeszkolenie wojskowe, to podlegają one temu obowiązkowi służby pomocniczej, na równi z mężczyznami (a więc przymusowo). Jak już wyżej zaznaczono, Rada Ministrów może nałożyć na kobiety do ukończonych 45 lat, które ukończyły studia typu gimnazjalnego czy licealnego, obowiązek przejścia w czasie pokoju przeszkolenia wojskowego (a w następstwie tego i przymus pomocniczej służby wojskowej), natomiast inne kobiety (od 19—45) mogą przejść to przeszkolenie tylko w razie ochotniczego zgłoszenia się (i wtedy tylko ciąży na nich obowiązek pomocniczej służby). Natomiast wszyscy mężczyźni, obowiązani do pomocniczej służby wojskowej, mogą być w czasie pokoju powołani przymusowo do odbycia przeszkolenia wojskowego. Ta pomocnicza służba wojskowa polega na pełnieniu służby obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej, służby wartowniczej, łączności, technicznej, przeciwpożarowej, wojskowej służby zdrowia, służby transportowej, biurowej, a ewentualnie innej potrzebnej dla celów obrony Państwa. Duchowni prawnie uznanych wyznań pełnią pomocniczą służbę w formie służby duszpasterskiej, a uczniowie seminariów duchownych, nowicjusze zakonów i inni nie mający jeszcze święceń, w formie służby zdrowia. Obowiązani do pomocniczej służby wojskowej mogą być, w razie wojny czy mobilizacji, wezwani przed komisję poborową, dla zbadania, czy nie można by ich użyć do czynnej służby wojskowej.

Wreszcie wprowadza ustawa o powszechnym obowiązku wojskowym jeszcze jeden rodzaj służby wojskowej, a to tzw. u z u p e ł n i a j ą c ą s ł u ż b ę w o j s k o w ą. W szczególności osoby, na których ciąży powszechny obowiązek wojskowy, obowiązane są, z tytułu tej służby uzupełniającej, do odbywania ćwiczeń przygotowawczych, oraz ćwiczeń doskonalających. Do ćwiczeń przygotowawczych obowiązani są ci, którzy nie odbyli jeszcze zasadniczej służby wojskowej, względnie przeszkolenia wojskowego, a to w celu przysposobienia się do służby wojskowej. Ćwiczenia zaś doskonalające ciążą na tych, którzy już odbyli służbę zasadniczą, a mają one na celu utrzymanie u tych osób sprawności fizycznej, wyszkolenia czy sprawności w dowodzeniu. Czas trwania uzupełniającej służby wojskowej określa minister spraw wojskowych, jednak tak, by odbywający tę służbę nie byli narażeni przez nią na trudności w zawodzie czy w studiach. Od obowiązku tej służby możliwe są zwolnienia. Wyko-

nywanie przepisów o uzupełniającej służbie wojskowej określiło bliżej rozporządzenie ministra spraw wojskowych z 25 maja 1938. Powszechnemu obowiązkowi wojskowemu — tak w czasie pokoju, jak i w czasie wojny — nie podlegają prezes Rady Ministrów, ministrowie, pierwszy prezes Sądu Najwyższego, prezesi Najwyższej Izby Kontroli i Najwyższego Trybunału Administracyjnego, szefowie władz naczelných i centralnych, oraz wojewodowie (wszyscy na czas pełnienia urzędu), tudzież posłowie i senatorowie (na czas trwania mandatu). Nadto, ze względów publicznych, mogą być zwolnieni od powszechnego obowiązku wojskowego w razie wojny, mobilizacji, czy stwierdzonego przez Radę Ministrów interesu obrony Państwa ci, którzy są niezbędni na zajmowanym przez siebie stanowisku.

Łączący się z powszechnym obowiązkiem wojskowym obowiązek meldunkowy obejmuje przymus zgłaszania zmian mieszkania, zgłaszania się na wezwanie władz w sprawach wojskowych, oraz stawiania się na zebraniach kontrolnych (obowiązek meldunkowy rozciąga się i na kobiety, które przeszły przeszkolenie wojskowe). Obowiązek służby wojskowej i obowiązek meldunkowy gaśnie z ukończeniem 60 lat życia (z tym, że w razie mobilizacji można powołać do służby oficerów, którzy ukończyli 60 lat życia, lecz jedynie za ich zgodą). Osoby podlegające powszechnemu obowiązkowi wojskowemu muszą na wyjazd za granicę uzyskać zezwolenie władzy wojskowej.

Poza powszechnym obowiązkiem wojskowym wprowadza omawiana ustawa z 9 kwietnia 1938 ponadto zastępczy obowiązek wojskowy. Polega on na obowiązku bezpłatnego wykonywania pracy dla celów obrony Państwa, względnie dla potrzeb gminy czy gromady, mających związek z tą obroną. Zastępczy obowiązek wojskowy trwa przez pięć lat (kolejnych), a ciąży na tych, którzy zostali uznani za zdolnych do służby w pospolitym ruszeniu czy w pomocniczej służbie wojskowej, lub przeniesieni z ponadkontygentu do rezerwy po ukończeniu 24 lat życia, lub wreszcie są jedy-nymi żywicielami rodzin czy właścicielami odziedziczonych gospodarstw rolnych (po zaliczeniu ich do rezerwy). Osoby należące do tych kategorii wolne są jednak od tego zastępczego obowiązku, o ile przeszły czynnie w wojsku ponad 5 miesięcy, a nadto nie podlegają temu obowiązkowi duchowni. Zarazem ustawa dopuszcza zwolnienia od obowiązku pracy z powodu choroby, pobytu za granicą, czy wykonywania funkcji publicznych. Pracę wykonywa się przez 6 dni w każdym roku, przy czym ma ona być dostosowaną do fizycz-

nych zdolności, czy szczególnych kwalifikacyj obowiązanych do niej osób. Osoby te mają się posługiwać w pracy własnymi narzędziami (o ile je posiadają). Gdyby praca miała się odbywać w miejscu oddalonym więcej niż o 5 klm od miejsca zamieszkania, to powołani do spełniania zastępczego obowiązku wojskowego mają otrzymać zakwaterowanie i wyżywienie.

Z mocy przepisów o uzupełniającej służbie wojskowej dla mężczyzn zorganizowało Ministerstwo Spraw Wojskowych tzw. legię akademicką, złożoną ze studentów wyższych uczelni dla ich wojskowego przeszkolenia. Legia ta ma na czele delegowanych do tego oficerów zawodowych, a podzielona jest w zasadzie na 2 grupy, z których jedna obejmuje tych studentów, którzy jeszcze nie odbyli zasadniczej służby wojskowej, druga zaś tych, którzy ją już odbyli. Z mocy natomiast przepisów o pomocniczej służbie wojskowej dla kobiet organizuje się legię akademicką kobiet. Służba w tych legiach polega na obowiązku odbycia w ciągu roku akademickiego pewnych zajęć wojskowych, w dniach oznaczonych przez komendę legii (z reguły w porozumieniu z władzami wyższych uczelni). Nadto członkowie legij mają, w ciągu swych studiów, wziąć jednorazowo udział w okresie wakacyjnym, w obozie letnim przez 21 dni. Celem tych legij jest wyrobienie wojskowe młodzieży akademickiej, wzmocnienie w niej poczucia odpowiedzialności za sprawę obrony Państwa, wytworzenie współpracy z wojskiem i przygotowanie do zadań wojennych.

Młodzież płci męskiej, która ukończyła zwłaszcza studia typu licealnego (a także i typu gimnazjalnego), ma obowiązek odbycia bezpośrednio po studiach (w czasie wakacyjnym), a przed wstąpieniem do zasadniczej służby wojskowej, pewnego okresu (4—6 tygodni) pracy w hufcach pracy.

Również w oparciu się o przepisy o powszechnym obowiązku wojskowym organizuje Ministerstwo Spraw Wojskowych oddziały obrony narodowej. (W myśl zarządzenia ministra spraw wojskowych, legie akademickie zalicza się do jednostek organizacyjnych obrony narodowej). Oddziały obrony narodowej są również organizacją ściśle wojskową, lecz opartą na zasadach terytorialności i nie skoszarowaną. Żołnierze zaliczeni do obrony narodowej pozostają w swoich mieszkaniach i przy swoich warsztatach pracy, a zbierają się jedynie w oddziałach tej formacji w czasie zarządzonych ćwiczeń (jedno- lub kilkudniowych), których łączny czas w ciągu roku nie przekracza 30 dni. Do służby w tych oddziałach powoły-

wani są ochotnicy przedpoborowi, przeszkoleni w przysposobieniu wojskowym, a nadto oficerowie, podoficerowie i szeregowcy rezerwy, oraz kombatanci ze związków przysposobienia wojskowego (jak np. Strzelec). Żołnierze obrony narodowej otrzymują umundurowanie i oporządzenie wojskowe, które przechowują u siebie w domu i winni się w nim stawiać na każde wezwanie przełożonych; nadto w czasie ćwiczeń otrzymują wyżywienie i wynagrodzenie pieniężne, jak w wojsku. Do obrony narodowej należą m. i. takie formacje, jak Krakusi, Kosynierzy itd.

Niezależnie od ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym ustanawia osobny dekret z 24 października 1934, o osobistych świadczeniach wojennych (uzupełniony rozporządzeniem ministrów spraw wojskowych, spraw wewnętrznych, opieki społecznej oraz rolnictwa i reform rolnych z 27 stycznia 1936 r.), powszechny obowiązek osobistych świadczeń wojennych osób cywilnych od 17—60 roku życia, bez różnicy płci, a to na wypadek wojny, mobilizacji, lub stwierdzonego przez Radę Ministrów interesu obrony Państwa. Obowiązek ten dotyczy zarówno pracy fizycznej, jak i umysłowej (z wyłączeniem pełniących służbę wojskową, jak niemniej posłów i senatorów, chorych, kalek, duchownych, urzędników etc.). Powołani do świadczeń mają się stawić z własnymi narzędziami pracy (a ewentualnie z własnym inwentarzem pociągowym) i odtąd podlegają dyscyplinie wojskowej, mogą być jednak użyci tylko do robót, odpowiadających ich uzdolnieniu i zwykłemu zatrudnieniu. Za świadczenia te należy się stosowne wynagrodzenie, oraz utrzymanie dla zwierząt, o ile powołani zgłosili się z własnym inwentarzem (jako podwody).

Powyższy obowiązek pracy może być nałożony nie tylko bezpośrednio na rzecz władz wojskowych, ale także na rzecz władz cywilnych, przedsiębiorstw publicznych (np. kolei państwowych), a nawet prywatnych, oraz na rzecz gospodarstw wiejskich, o ile te władze, przedsiębiorstwa czy gospodarstwa pracują w interesie obrony Państwa (więc np. naprawa dróg, zatrudnienie we fabryce pracującej dla wojska, praca na roli w gospodarstwie rolnym, produkującym dla wyżywienia armii etc.). Wyjątkowo może być nałożony obowiązek tych świadczeń i w czasie pokoju, w razie ćwiczeń wojskowych czy próbnej mobilizacji, mających stwierdzić stan przygotowania wojennego Państwa. W tym wypadku obowiązek ten może trwać tylko przez 36 godzin.

Dekret z 22 września 1936, o służbie pracy młodzieży (uzupełniony rozporządzeniem ministerialnym z 10 lutego 1937), postanawia utworzenie *junackich hufców pracy* dla młodzieży obu płci, przeznaczonych przede wszystkim dla bezrobotnych. Hufce te podlegają ministrowi spraw wojskowych, a na ich czele stoi komendant mianowany spośród oficerów czynnej służby przez ministra spraw wojskowych, w porozumieniu z ministrem opieki społecznej. Służba w *junackich hufcach pracy*, oparta na zasadzie ochotniczego zaciągu, polega na wykonywaniu pracy fizycznej dla potrzeb obrony Państwa lub jego interesów gospodarczych, przy czym hufce te mają zapewnić młodzieży także i przysposobienie do służby wojskowej, względnie wojskowej służby pomocniczej, oraz nabycie kwalifikacji zawodowych, wychowania obywatelskiego i oświaty ogólnej. Służba trwa zasadniczo 2 lata (od 18—20 roku życia), a odbywający ją noszą nazwę *junaków* względnie *junaczek*. Jako organ doradczy dla spraw tej służby tworzy się przy ministrze spraw wojskowych Radę Służby Pracy.

W tych *junackich hufcach pracy* mają odbywać obowiązkową służbę pracy również poborowi z cenzusem (z ukończonymi studiami licealnymi czy ewentualnie i gimnazjalnymi), w okresie wakacyjnym, przed wstąpieniem do skróconej zasadniczej służby wojskowej, a to celem zapoznania się z psychiką oraz warunkami pracy i bytowania szerokiej rzeszy młodzieży pracującej fizycznie.

Wojna jednak wymaga nie tylko skupienia wszystkich sił ludzkich do obrony Państwa, ale także użycia wszelkich zasobów materialnych kraju dla celów wojennych. Toteż dekret z 24 października 1934 r., o *rzeczowych świadczeniach wojennych*, wprowadza na wypadek wojny, mobilizacji czy stwierdzonego przez Radę Ministrów interesu obrony Państwa, obowiązek oddania całej własności prywatnej, ruchomej, nieruchomej, oraz posiadanych praw, do dyspozycji władz, od których uznania zależy wywłaszczenie lub dowolne ograniczenie tej własności.

Te świadczenia rzeczowe odnoszą się do wszelkich przedsiębiorstw, przeznaczonych do porozumiewania się i przesyłania czy przyjmowania wiadomości na odległość (telekomunikacyjnych), do przedsiębiorstw handlowych, do górnictwa i hutnictwa. Bardzo daleko idzie obowiązek tych świadczeń w odniesieniu do przemysłu, gdyż Państwo może tu zarządzać już w czasie pokoju przystosowanie budowy zakładów i ich urządzeń (np. maszynowych) do potrzeb wojennych, nakazywać próbną produkcję w pewnym kierunku,

oraz przygotowywać potrzebne zapasy surowca, fabrykatów i półfabrykatów. Z chwilą wojny czy mobilizacji może władza określać szczegółowo kierunek produkcji, jakość produktów i używanych surowców i półfabrykatów, może też otoczyć przemysły ścisłą kontrolą, przejąć zakłady przemysłowe we własny zarząd lub wypuścić je trzeciej osobie w dzierżawę, a wreszcie łączyć przedsiębiorstwa przemysłowe w przymusowe związki (rodzaj kartelów przymusowych) i kierować tak zorganizowanym przemysłem. Ponadto Państwo może w prywatnych zakładach przemysłowych wytwarzać pewne działy produkcji we własnym zarządzie, używając budynków, maszyn, surowców, fabrykatów i półfabrykatów tych zakładów. Podobne przepisy odnoszą się do przedsiębiorstw składowych, transportowych, komunikacyjnych (kolejek prywatnych), zakładów wodociągowych, gazowych, kanalizacyjnych i zakładów wytwarzających energię elektryczną. Z tytułu tych rzeczowych świadczeń wojennych może Państwo objąć także prywatne statki żeglugowe (morskie i rzeczne), a już w czasie pokoju może nakazać zgłaszanie ich do przeglądu, oraz zabronić sprzedaży ich cudzoziemcom. To samo odnosi się do prywatnych statków lotniczych. Ograniczenia te odnoszą się i do rolnictwa, z tym jednak, że przejęcie gospodarstw rolnych może nastąpić, o ile gospodarze je opuścili, o ile leżą one odłogiem lub tam, gdzie nie zastosowano się do poleceń władz. Mogą też władze wprowadzić kontrolę toku gospodarstwa przez delegatów, np. co do sposobu uprawy i rodzajów wytwarzanych gatunków roślin, co do hodowli zwierząt, sposobu obróbki drzewa, co do wprowadzanych inwestycji. Już w czasie pokoju mogą władze nakazać gospodarstwom rolnym przygotować się do gospodarki wojennej przez posiadanie pewnych maszyn, narzędzi, magazynów itd. Rozumie się, że także przedsiębiorstwa państwowe, jak zwłaszcza koleje, oraz poczty, telegrafy, telefony i urządzenia telekomunikacyjne mają być, w razie wojny, mobilizacji, lub interesu państwowego, stwierdzonego uchwałą Rady Ministrów, podporządkowane interesom obrony Państwa i oddane do dyspozycji władz wojskowych<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sprawy te w odniesieniu do poczt, telegrafów i telefonów, reguluje ustawa z 18 grudnia 1920 o pocztach, telegrafach i telefonach w czasie wojny lub grożącego Państwu niebezpieczeństwa, z późniejszymi uzupełnieniami, której jednolity tekst zawarty jest w obwieszczeniu ministra spraw wojskowych z 12 czerwca 1936 roku. Ustawa zaś z 27 marca 1920, w brzmieniu zmienionym ustawą z 7 listopada 1931 (a uzupełniona rozporządzeniem ministra spraw wojsk. z 8 lipca 1937) normuje sprawę kolei w czasie wojny czy grożącego Państwu niebezpieczeństwa.

Wreszcie co do całości życia gospodarczego mogą organa państwowe z tytułu tych świadczeń zakazać wywozu towarów, określać szczegółowo wytwórstwo towarów i ich spożycie oraz ceny, regulować obrót towarowy i pieniężny. Przekroczenie nakazów władz jest zagrożone surowymi karami. Za świadczenia rzeczowe należy się wynagrodzenie, oznaczane przez specjalne komisje cennikowe, a to główną komisję cennikową i wojewódzkie komisje cennikowe.

Dekretem z 8 listopada 1927, zmienionym częściowo przez ustawę z 9 kwietnia 1938, rozciągnięto świadczenia rzeczowe na obowiązek odstępowania Państwu, dla celów jego obrony, zwierząt pociągowych, wozów, pojazdów mechanicznych i rowerów, za stosownym wynagrodzeniem. W tym celu wprowadzono obowiązek rejestracji już w czasie pokoju tych środków komunikacji i zwierząt pociągowych, zwłaszcza koni (dla których wprowadzono dowody tożsamości). Ustawa z r. 1938 wprowadziła 3 rodzaje komisyj poborowych, a to: 1) dla zwierząt pociągowych i wozów, 2) dla pojazdów mechanicznych i 3) dla rowerów, pod przewodnictwem oficerów, delegowanych przez ministra spraw wojskowych. Komisje te ustalają zarazem wynagrodzenie za zwierzęta i przedmioty, zajęte na rzecz obrony Państwa, z tym, że wynagrodzenie (według cennika ustalonego przez Ministerstwo Spraw Wojskowych) będzie płatne bądź w gotówce bądź w asygnatach. Osobny dekret z 12 listopada 1927 reguluje obowiązek dostarczania środków przewozowych na rzecz wojska, w czasie pokoju.

Ministerstwo Spraw Wojskowych czuwa również, za pośrednictwem Państwowego Urzędu Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego nad podniesieniem kultury fizycznej u młodzieży i przygotowaniem jej do przyszłej służby wojskowej.

Stworzony przez to Ministerstwo Centralny Instytut Wychowania Fizycznego został ustawą z r. 1938 przekształcony na szkołę akademicką (podlegającą więc Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, lecz przy znacznej ingerencji Ministerstwa Spraw Wojskowych), pod nazwą „Akademia Wychowania Fizycznego Józefa Piłsudskiego w Warszawie“. Zadaniem jej ma być kształcenie ducha rycerskiego, oraz prowadzenie badań naukowych i przygotowanie kadry naukowej profesorów, docentów i instruktorów z dziedziny wychowania fizycznego.

Nadto organizuje to Ministerstwo Korpus Ochrony Pogranicza (tzw. „Kop“, podlegający służbowo Ministerstwu Spraw

Wewnętrznych), strzegący bezpieczeństwa naszych granic północno-wschodnich i wschodnich.

Wreszcie Ministerstwo Spraw Wojskowych organizuje szkoły i kursy dla wykształcenia oficerów, tworzy specjalne sądy wojskowe, troszczy się o mieszkania dla osób wojskowych (kwaterunki), oraz szerzy oświatę wśród żołnierzy przez specjalne świetlice, kursy oświatowe itd.

Potrzeba znacznych funduszy na cele obronne Państwa, oraz zbyt szczupłe kwoty, jakie można było wstawić na te cele do budżetu państwowego, wywołały konieczność utworzenia specjalnych środków, przeznaczonych na obronę Polski. Nastąpiło to dekretem z 9 kwietnia 1936 o Funduszu Obrony Narodowej. Fundusz powołany tym dekretem do życia, ma objąć wpływy, uzyskane ze sprzedaży pewnych nieruchomości i ruchomości państwowych, pozostających pod zarządem wojska, sumy przekazywane osobnymi aktami ustawodawczymi<sup>1</sup> na rzecz tego funduszu, oraz dary i zapisy osób prywatnych na ten cel. Fundusz Obrony Narodowej stanowi wprawdzie część składową ogólnego majątku Skarbu Państwa, ale część pozostająca w zarządzie ministra spraw wojskowych, który ustala plan użycia funduszu, według dyrektyw Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych.

3. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych czuwa nad ładem i porządkiem w Państwie, oraz nad wprowadzeniem w życie ustaw administracyjnych, organizuje państwowe władze administracyjne i czuwa nad biegiem tej administracji, organizuje i nadzoruje władze samorządowe, wydaje rozporządzenia administracyjne.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dzieli się na departamenty: polityczny, samorządowy, administracyjny i techniczno-budowlany, a nadto obejmuje gabinet ministra, wydział narodowościowy, biuro personalne i wojskowe<sup>2</sup>. Podlega mu także Główna Komenda Policji Państwowej, Główny Urząd Statystyczny i Komenda Korpusu Ochrony Pogranicza, a nadto Centralne Biuro Filmowe.

Działalność podległych temu Ministerstwu władz administracyjnych reguluje dekret z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakre-

<sup>1</sup> Ustawa z 24 lutego 1937 określiła dotację ze Skarbu Państwa na Fundusz Obrony Narodowej po 1 milionie zł w latach 1937—1940.

<sup>2</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych posiadało jeszcze biuro aprowizacyjne, które zniesiono wobec przeniesienia spraw aprowizacyjnych do Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych.



się działania władz administracji ogólnej (z szeregiem późniejszych zmian z tym, że jednolity jego tekst zawarty jest w obwieszczeniu ministra spraw wewnętrznych z 25 sierpnia 1936), oraz trzy dekrety z 22 marca 1928 r., z których pierwszy dotyczy postępowania administracyjnego, drugi postępowania karno-administracyjnego (tj. nakładania kar za przestępstwa administracyjne), a trzeci postępowania przymusowego w administracji.

Dla wymuszania posłuszeństwa ustawom administracyjnym, oraz dla zabezpieczania ładu i porządku, rozporządza to Ministerstwo (i podległe mu władze) Policją Państwową, a nawet i Siłą Zbrojną. **Policja Państwowa** jest jednolitym, na wzór wojskowy zorganizowanym korpusem, przeznaczonym do utrzymywania spokoju publicznego, na wypadek zaś wojny czy mobilizacji staje się składową częścią armii. Organizację Policji Państwowej określono w dekretach z 6 marca 1928 (w brzmieniu ustalonym obwieszczeniem z 31 grudnia 1930) i z 17 kwietnia 1936, a jej umundurowanie i uzbrojenie w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych z 15 czerwca 1936.

Do zadań tego Ministerstwa należą sprawy stowarzyszeń i zgromadzeń, oraz sprawy kontroli ruchu ludności. Załatwia ono sprawy pobytu cudzoziemców w Państwie, sprawy paszportów i dowodów osobistych, sprawy meldunkowe.

Niemniej też reguluje to Ministerstwo sprawy zapobiegania pożarom, organizuje — w myśl ustawy o ochronie przed pożarami i innymi klęskami z r. 1934 — straże pożarne, mając dla tych celów komisję doradcą dla spraw ochrony przed pożarami i innymi klęskami. Ono też reguluje sprawę pozwoleń na posiadanie broni, oraz na używanie odznak i mundurów (np. przez stowarzyszenia, związki itp.).

Do władz tego Ministerstwa należy też stosowanie dekretu z 22 marca 1928 o ochronie zwierząt (zawierającego przepisy zapobiegające znęcaniu się nad zwierzętami)<sup>1</sup>. Zarazem reguluje to Ministerstwo i nadzoruje widowiska i wyświetlanie filmów. (Specjalna ustawa z 13 marca 1934 normuje sprawę filmów i ich wyświetlania). Wreszcie przejęło to Ministerstwo — po zniesieniu Ministerstwa Robót Publicznych — sprawy zabudowania osiedli, oraz zarząd gma-

<sup>1</sup> W wykonaniu tego dekretu wydało Ministerstwo w r. 1938 okólnik do wojewodów, polecający organom podległym zwracanie szczególniejszej uwagi na zwalczanie dręczenia koni.

chów i placów państwowych. Doniosłą sprawę zabudowania osiedli, uwzględniającego potrzeby higieny, ochrony zabytków kultury i sztuki, ochrony przyrody (krajobrazu) itd. reguluje w Polsce dekret z 16 lutego 1928 o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (ze zmianami wprowadzonymi w dekretach z 1930 i 1934, a zwłaszcza w ustawie z dn. 14 lipca 1936). Dekret ten wprowadza dla miast i uzdrowisk bezwzględny obowiązek, a dla innych osiedli względny obowiązek, posiadania planów zabudowania, stanowiących podstawę dla przeprowadzania regulacji i prawidłowego zabudowywania gmin. Plany te mają uwzględniać wymogi zdrowotne, bezpieczeństwa od ognia, rozwoju komunikacji i racjonalnego odwodnienia miejscowości. Przepisy tego dekretu mają charakter częściowo ramowy i powinny być wypełnione szczegółowymi przepisami miejscowymi (wydanymi przez samorządy).

Daleko idące uzupełnienie przepisów prawa budowlanego, ze względu na potrzeby obrony Państwa, wprowadziło rozprządzenie Rady Ministrów z 29 kwietnia 1938 o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinach regulacji i zabudowania osiedli, oraz budownictwa publicznego i prywatnego. Określa ono plany zabudowania nowych osiedli i nowych dzielnic, sprawy zadrzewienia, zakrzewienia i obsiania trawą pewnych przestrzeni, sprawę zabudowania działek, ogrodzeń, konstrukcyj budynków oraz schronów lotniczych w gminie i w poszczególnych budynkach, w myśl wymogów obrony przed atakiem lotniczym czy gazowym.

Do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych należały ponadto sprawy nadzoru czy regulowania cen artykułów pierwszej potrzeby i ich podaży, oraz w ogóle sprawy związane z aprowizacją. Sprawy te przeszły częściowo do Ministerstwa Opieki Społecznej w dziedzinie troski o higienę na polu środków spożywczych (łącznie z całym zakresem działania w sprawach zdrowotnych), a głównie do Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych, które ma skupić całość spraw aprowizacyjnych.

4. Ministerstwo Skarbu ma troszczyć się o zapewnienie Państwu potrzebnych źródeł dochodu na pokrycie potrzeb państwowych, przygotowuje projekty budżetu państwowego, nowych podatków i opłat, organizuje ściąganie podatków i opłat państwowych, czuwa nad stanem naszego pieniądza, nadzoruje wydatki władz państwowych i samorządowych, zestawia co roku zamknięcia rachunków państwowych i przedstawia je do zbadania Najwyższej Izbie Kon-

trolu. Zaciąga ono kredyty państwowe, administruje monopolami (tytoniowy, solny, loteryjny, spirytusowy, zapalczany), nadzoruje państwowe instytucje bankowe (Bank Gospodarstwa Krajowego, Bank Akceptacyjny, Państwowy Bank Rolny i Pocztowa Kasa Oszczędności) o charakterze ogólnofinansowym. Do niego należy zarząd mennicą państwową.

Ministerstwo Skarbu dzieli się na departamenty: ogólny, administracyjny, obrotu pieniężnego, budżetowo-kasowy, ceł, podatków i opłat, akcyz i monopolu, a poza tym obejmuje gabinet ministra, do którego wcielono w r. 1938 sprawy inwestycyjne, oraz biuro personalne. Ministerstwu temu podlegają Prokuratoria Generalna, dyrekcje polskiego monopolu loteryjnego, monopolu spirytusowego, monopolu tytoniowego, monopolu solnego, oraz państwowy zakład emerytalny, urząd długów państwowych i mennica państwowa. Ponadto, na czas trwania ograniczeń dewizowych, wprowadzonych dekretem z 26 kwietnia 1936, istnieje w Ministerstwie osobny organ p. n. Inspektorat Dewizowy Ministerstwa Skarbu; wreszcie podlega Ministerstwu Skarbu Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych (od ognia).

Ministerstwo to utrzymuje stosunki z instytucją emisyjną, pod nazwą **B a n k P o l s k i**<sup>1</sup>, która ma charakter towarzystwa akcyjnego, a zadaniem jej jest wydawanie biletów bankowych, zabezpieczonych przepisaniem pokryciem kruszcowym i obcych walut.

Ministerstwo Skarbu organizuje władze skarbowe i cłowe, nadzoruje działalność giełd pieniężnych (przez mianowanych komisarzy giełdowych), instytucyj bankowych i zakładów ubezpieczeniowych (asekuracyjnych). Tę ostatnią sprawę normuje dekret z 26 stycznia 1928 r. (uzupełniony postanowieniami dekretu z 27 października 1933), który zapewnia daleko idącą kontrolę Państwa nad prywatnymi zakładami ubezpieczeń. Założenie ich wymaga zezwolenia Ministerstwa, które może być udzielone tylko spółkom akcyjnym i towarzystwom wzajemnych ubezpieczeń. Kapitał akcyjny nie może być mniejszy od 2 milionów złotych. Nadto dekrety te zastrzegają, że zakłady ubezpieczeniowe akcyjne muszą posiadać po jednym milionie kapitału akcyjnego dla działów ubezpieczeń na życie i od ognia, po 500.000 zł dla działów ubezpieczeń od gradu i ubezpieczeń przewozowych, a po 250.000 zł dla każdego innego działu.

<sup>1</sup> Obecne brzmienie statutu Banku Polskiego zawarte jest w obwieszczeniu ministra skarbu z 30 lipca 1936.

Obce towarzystwa ubezpieczeniowe muszą, prócz uzyskania zezwolenia, składać nadto kaucje na zabezpieczenie swych obowiązków wobec ubezpieczonych. Nadzór nad tymi zakładami wykonuje Ministerstwo za pośrednictwem Państwowego Urzędu Kontroli Ubezpieczeń.

Ministerstwu Skarbu podlega Straż Graniczna, strzegąca naszych granic zachodnich i południowych i zwalczająca niedozwolony przemyt towarów.

5. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego zakłada szkoły wszelkich typów od najniższych (szkół powszechnych) do najwyższych uczelni (uniwersytety, akademie, politechniki), tak ogólnie kształcące, jak i fachowe, opracowuje programy szkolne, dba o rozszerzanie oświaty pozaszkolnej, tworzy instytucje naukowe (Biblioteka Narodowa z Instytutem Bibliograficznym, Ukraiński Instytut Naukowy etc.), popiera badania naukowe, organizuje i popiera wydawnictwa oświatowe wszelkiego typu, popiera działalność Pol. Akademii Umiejętności, Pol. Akademii Literatury (której prawne podstawy ustaliła ustawa z 2 lipca 1937 o Polskiej Akademii Literatury), towarzystw naukowych, sprawuje opiekę nad młodzieżą akademicką itd. Ministerstwo urządza i reguluje stosunki wyznaniowe w Państwie i popiera zaspokajanie potrzeb wszelkich uznanych wyznań. Nadto sprawuje ono opiekę nad rozwojem sztuki w Polsce, nad ochroną zabytków kultury, sztuki i przyrody, oraz troszczy się o rozwój kultury naszej na wszelkich polach. Dekret z 6 marca 1928, o opiece nad zabytkami, uregulował ochronę zabytków kultury, sztuki i przyrody, przy pomocy władz konserwatorskich. Ochronę przyrody reguluje nadto ustawa z 10 marca 1934<sup>1</sup>.

Ministerstwo to obejmuje — prócz biura personalnego — departamenty: ogólny, szkolnictwa ogólnokształcącego, szkolnictwa zawodowego, nauki i szkół wyższych, oraz wyznań religijnych. Ponadto w skład Ministerstwa wchodzi osobne wydziały sztuki i archiwów państwowych, oraz prezydialny, a podlega mu też dyrekcja państwowych zbiorów sztuki, tudzież wydawnictwo książek szkolnych. Przy Ministerstwie istnieje też komisja oceny filmów pod względem arty-

<sup>1</sup> Ustawa z 10 marca 1934, o ochronie przyrody, reguluje m. i. sprawę parków narodowych. Powołuje ona do życia Państwową Radę Ochrony Przyrody (której organizację uregulowało rozporządzenie ministra W. R. i O. P. z 14 listopada 1936), oraz tworzy fundusze ochrony przyrody.

stycznym i kształcącym, współpracująca z Centralnym Biurem Filmowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

6. Ministerstwo Sprawiedliwości organizuje sądy, wygotowuje projekty ustaw w zakresie prawa prywatnego, karnego i procesowego, czuwa nad należytym tokiem wymiaru sprawiedliwości i ścigania przestępstw, zarządza więzieniami, wydaje Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (zawiaduje redakcją i administracją tego dziennika). Przygotowuje ono projekty umów w sprawie wydawania zbrodniarzy zbiegłych za granicę, oraz co do wzajemnej pomocy państw na polu wymiaru sprawiedliwości.

Ministerstwo Sprawiedliwości składa się z 3 departamentów, a to z ustawodawczego, administracyjnego i karnego, a nadto podlega mu Naczelną Prokuratura (ze swoimi organami wykonawczymi). Poza tym zawiaduje ono sprawami komisji kodyfikacyjnej.

7. Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych objęło od r. 1932 agendy 2 dawnych ministerstw, tj. Ministerstwa Rolnictwa i odrębnego Ministerstwa Reform Rolnych, a nadto część zakresu działania zniesionego Ministerstwa Robót Publicznych (sprawy melioracyjne). Składało się ono z 3 departamentów: ekonomicznego, produkcji roślinnej i weterynarii, urzędów rolnych, oraz z gabinetu ministra, biura personalnego i biura wojskowego. Dekretem z 22 lutego 1938 skoncentrowano jednak w tym Ministerstwie sprawy aprowizacyjne, a w związku z tym utworzono tam urząd osobnego wiceministra dla spraw aprowizacji, przy którym stworzono osobny departament dla tej nowej sfery działania Ministerstwa. Powstał też tam urząd głównego inspektora do spraw aprowizacyjnych, któremu mają podlegać inspektoraty przy urzędach wojewódzkich, oraz referaty przy starostwach. Zadaniem głównego inspektora ma być spełnianie nadzoru nad właściwym działaniem służby aprowizacyjnej, w okresach zwykłego i zwiększonego (np. w razie mobilizacji) zapotrzebowania.

Przy Ministerstwie istnieje Naczelną Dyrekcja Lasów Państwowych (prowadząca administrację lasów państwowych, podległych Ministerstwu). Nadto podlegają mu Państwowy Instytut Naukowy Gospodarstwa Wiejskiego i Państwowy Instytut Kultury Wsi (powołany do życia dekretem z 30 września 1936, jako organ doradczy w sprawie podnoszenia kultury wsi).

Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych czuwa nad zdrowym ustrojem rolnym w Państwie, przeprowadza potrzebne reformy w tym ustroju, dba o podniesienie naszej kultury rolnej, popiera

rolnictwo, leśnictwo, hodowlę koni i bydła, troszczy się o zwalczanie zaraz bydłęcych, tudzież chorób roślin i o tępienie chwastów, stara się o meliorowanie (odwadnianie i nawadnianie) gruntów, o zalesienie lub uprawę nieużytków, dba też o pszczelnictwo, myślistwo, rybołówstwo, ogrodnictwo, sadownictwo, mleczarstwo itp., wygotowuje projekty ustaw w tych sprawach. Stara się ono również o zabezpieczenie nawozów sztucznych, maszyn rolniczych, a ewentualnie i o zboże na zasiew, popiera wiedzę w zakresie gospodarstwa, administruje przez podległe sobie organa majątkami rolnymi i lasami państwowymi. Ono urządza stacje doświadczalne i pokazy w zakresie rolnictwa i działów pokrewnych, oraz organizuje akcję udzielania kredytów rolniczych (kredyty na zasiewy, kredyty na zastaw zboża).

Ministerstwo to (i jego organa) nadzoruje gospodarkę w lasach prywatnych. Sprawę tę normuje dekret z 24 czerwca 1927 r. (zmieniony częściowo późniejszymi dekretami, a zwłaszcza dekretem z 21 października 1932) o ochronie lasów nie stanowiących własności Państwa<sup>1</sup>. Postanawia on, że zupełna zmiana uprawy leśnej na inny rodzaj użytku może nastąpić jedynie za zezwoleniem władzy. To zezwolenie może być udzielone: a) jeżeli przez tę zmianę nastąpi korzystniejsze wyzyskanie gruntu; b) przy regulowaniu ustroju rolnego (komasacji, parcelacji); c) w razie szczególnego interesu publicznego (np. budowa dróg, kolei), oraz d) jeżeli się zalesi taki sam obszar ziemi, co najmniej 3 lata wcześniej. Niektóre lasy, jak chroniące brzegi wód, przeciwdziałające tworzeniu się wydm piaszczystych i piasków lotnych lub wyjąłowieniu ziemi, oraz ważne dla obrony państwa, czy stanowiące tzw. rezerwaty, w związku z ochroną przyrody, mogą być uznane za lasy ochronne, których nie wolno w ogóle zamieniać na inny rodzaj uprawy. Grunty leśne, gdzie lasy wycięto, w związku z użytkowaniem lasu, powinny być zalesione. (Władze jednak mogą zwolnić właściciela od tego obowiązku, gdy grunt nie nadaje się do uprawy lasu). Obowiązek zalesienia gruntu przechodzi na nowonabywców lasu, w razie sprzedaży. Grunty zalesione sztucznie, a nie nadające się do innej uprawy, będą wolne przez 30 lat od podatków państwowych. Dalej idące przepisy w tej mierze wprowadziła ustawa

<sup>1</sup> Nazwa prawa lasowego została zmieniona dekretem z r. 1932. Poprzednia nazwa dekretu z r. 1927 brzmiała: dekret o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności Państwa.

z 14 lipca 1936 o zalesianiu niektórych nieużytków. Wprowadza ona przymus zalesienia nieużytków, niestanowiących własności Państwa, jeśli zalesienie to jest potrzebne do zabezpieczenia gruntów przed zmywaniem i wyjałowieniem, powstrzymania usuwisk, przeszkodzenia tworzeniu się dzikich potoków, obrywaniu się skał i spadkowi lawin, dla ochrony brzegów wód przed obrywaniem się, a źródeł przed zasypywaniem, dla przeszkodzenia tworzeniu się piasków lotnych, lub wreszcie dla interesu obrony Państwa. Roczny plan prac zalesieniowych tego rodzaju wypracowuje wydział powiatowy, po zasięgnięciu opinii izby rolniczej, a zatwierdza go wojewoda. Grunty w ten sposób zalesione nie podlegają podatkowi gruntowemu przez lat 50.

Ustawa o ochronie lasów postanawia, że gospodarowanie lasem ma się odbywać ściśle według planów (dla większych lasów *s z c z e g ó ł o w y p l a n u r z ą d z e n i a g o s p o d a r s t w a*, dla mniejszych ogólnikowy *p r o g r a m g o s p o d a r c z y*), zatwierdzanych przez władze. Plany te mają zapewnić trwałość użytkowania lasu (a więc wyrąb tylko przepisanych ilości, oraz ponowne zalesienie).

Tylko lasy małe zostały zwolnione od obowiązku przedkładania planów gospodarczych, ze względu na koszty sporządzania planów, niewspółmierne do dochodu z lasu. Wyjątkowo mogą władze zezwolić na użytkowanie lasów, nie mających zatwierdzonych planów, w granicach niezbędnych potrzeb opałowych i gospodarczych właściciela (np. na narzędzia i sprzęty gospodarcze). Właściciel może też — bez zezwolenia władzy — przeprowadzać wyręby, uzasadnione wymogami hodowli lasu, w drzewostanach nieprzekraczających 20 lat wieku. Przekroczenia przepisów lasowych zagrożone są surowymi karami. Podobne przepisy, mające zapewnić trwałość gospodarki lasowej i ochronę lasów, wprowadzono dla lasów należących do Państwa dekretem z 30 września 1936 o państwowym gospodarstwie leśnym, (zmienionym ustawą z 16 marca 1937). I w lasach państwowych są liczne rezerwaty, których nie wolno wycinać ze względu na ochronę pewnych gatunków drzew, zwierząt, roślinności, resztki lasów pierwotnych, oraz ze względu na krajobraz i pamiątki historyczne. Niektóre z lasów państwowych tworzą tzw. *p a r k i n a r o d o w e* (np. w Białowieży, Pieninach, Tatrach).

Podobnie jak przepisy lasowe mają chronić Państwo przed zmniejszeniem bogactwa lasowego i zapewnić trwałość gospodarstwa, oraz ochronę przyrody na tym polu, tak samo przepisy prawa ło-

wieckiego zmierzają do tych samych celów w odniesieniu do dzikich zwierząt łownych. Prawo łowieckie zostało unormowane dekretem z 3 grudnia 1927 (w brzmieniu ustalonym dekretem z 11 lipca 1932) jednolicie dla całego Państwa (z wyjątkiem Śląska). Prawo polowania według tego dekretu służy w zasadzie właścicielowi gruntu, lecz może on wykonywać je samodzielnie, jeżeli posiada co najmniej 100 ha gruntu. Wtedy powstaje własny obwód łowiecki. Przy obszarach mniejszych właściciele muszą się łączyć, w celu wytworzenia wspólnego obwodu łowieckiego. Oba te rodzaje obwodów łowieckich wymagają zarejestrowania w starostwie. Właściciele wspólnego obwodu stanowią spółkę łowiecką, która musi posiadać statut według wzoru, ustalonego rozporządzeniem z 19 stycznia 1928. Właściciel własnego obwodu łowieckiego może wykonywać swe prawo osobiście lub je wydzierżawić, natomiast spółka łowiecka musi wypuścić prawo polowania w dzierżawę i to co najmniej na lat sześć. Postanowienia prawa łowieckiego wprowadzają przepisy co do utrzymywania straży łowieckiej i uprawnień tej straży, co do przymusu posiadania kart łowieckich (wydawanych przez starostwo), uprawniających do polowania, co do ochrony prawa polowania i zakazu pewnych sposobów łowienia (trutek, pułapek, sidła), oraz zapewniają czas ochronny dla zwierząt. Rozróżnia się 3 kategorie zwierząt łownych: 1) na które wolno polować cały rok, 2) na które cały rok nie wolno polować, jak żubry, kozice, świstaki, bobry, losie, czarne bociany etc. i 3) na które nie wolno polować w pewnych okresach roku. Przepisy te przewidują też możliwość zarządzania przez wojewodów obławy na wilki i dziki, w razie szkód wyrządzanych przez nie w większym rozmiarze mieszkańcom okolicy. Wreszcie dekret ustala kwestię wynagradzania szkód łowieckich w drodze orzeczeń sądu rozjemczego (sąd składa się z członków wybranych przez strony i z przewodniczącego mianowanego przez starostę), od których można się odwołać do sądu okręgowego.

Podobne zadania mają przepisy o rybołówstwie, ustalone ustawą z 7 marca 1932, które przewidują podział wód nadających się do uprawiania rybołówstwa na obwody rybackie (podobnie do obwodów łowieckich). Przepisy te zmierzają do usunięcia dzikiego rybołówstwa i zapewnienia prawidłowej gospodarki rybnej.

W celu poparcia rozwoju rolnictwa i hodowli, oraz zapobiegania chorobom roślin i zwierząt wydało Państwo Polskie cały szereg przepisów, jak przepisy o zwalczaniu chorób roślin i tępieniu chwa-



stów i szkodników roślin, o państwowych zakładach chowu koni i dostarczaniu ogierów do hodowli (w myśl dekretu z 17 maja 1927, w brzmieniu ustalonym obwieszczeniem z 12 marca 1938), o nadzorze państwowym nad ogierami i rejestracji klaczy zarodowych, o kwalifikacjach osób trudniących się kuciem koni, o nadzorze państwowym nad buhajami, o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych<sup>1</sup>, o nadzorze nad hodowlą koni, o nadzorze nad hodowlą bydła, trzody chlewnej i owiec itp. Ustawa z 5 marca 1934 o nadzorze nad hodowlą bydła, trzody chlewnej i owiec wprowadza księgi dla ewidencji pochodzenia zarodowego bydła, nierogacizny i owiec.

Natomiast dekret z 27 października 1933 (znowelizowany ustawą z 5 sierpnia 1938) w sprawie uregulowania obrotu zwierzętami gospodarskimi i drobiem, oraz obrotu hurtownego mięsem, zawiera przepisy o notowaniu cen i rejestracji umów sprzedaży zwierząt gospodarskich, drobiu i mięsa (przy sprzedaży hurtownej). Sprzedaż tę, w myśl ustawy z 5 sierpnia 1938, będą mogli wykonywać tylko koncesjonowani komisanci (pośrednicy), którym zabroniono zawierania umów kupna czy sprzedaży na własny rachunek. Nadto otworzyła ta ustawa szerokie pole do dokonywania odnośnych sprzedaży przez upoważnione do tego spółdzielnie i organizacje rolnicze.

Minister rolnictwa i reform rolnych uzyskał, z mocy ustawy z 5 sierpnia 1938, uprawnienia do zarządzania, by na poszczególnych terenach (województwa, powiaty czy gminy) sprzedaż zwierząt gospodarskich odbywała się jedynie na targowiskach lub spędach, z tym że na niektórych targowiskach sprzedaży mogliby dokonywać jedynie producenci rolnicy, lub koncesjonowani komisanci. Na rzeźnie publiczne można nałożyć obowiązek przyjmowania do uboju jedynie zwierząt rzeźnych, stanowiących własność producentów rolników, lub doprowadzonych do uboju przez komisantów i instytucje rolnicze uprawnione do dokonywania komisowej sprzedaży tych zwierząt. Natomiast powyższa ustawa upoważniła ministra przemysłu i handlu do wprowadzenia na targowiskach obowiązku rejestracji osób handlujących zawodowo zwierzętami gospodarskimi, ustalania warunków, jakim mają odpowiadać te osoby, oraz wykluczania od tego handlu osób nie zarejestrowanych.

Ustawa z 17 kwietnia 1936 (z uzupełnieniami) uregulowała kwe-

<sup>1</sup> Zwalczanie zaraźliwych chorób zwierzęcych unormował dekret z 22 sierpnia 1927 (zmieniony częściowo dekretem z 1928, oraz ustawami z 25 lutego 1932 i z 16 kwietnia 1938).

stię uboju zwierząt gospodarskich (bydła rogatego, świń, owiec i innych zwierząt ciepłokrwistych) w rzeźniach, zmierzając do zapewnienia humanitarnego sposobu uboju, oraz przepisała warunki, jakim powinno odpowiadać mięso dopuszczane do obrotu hurtownego. Ustawa ta normuje zarazem sprawę uboju rytualnego dla celów konsumcyjnych tych grup ludności, których wyznanie wymaga stosowania przy uboju specjalnych zabiegów. Mięso z uboju rytualnego ma być odmiennie oznaczane (znakowane), a sprzedaż jego ma się odbywać przez specjalne w tym celu koncesjonowane firmy, którym nie wolno trudnić się sprzedażą innego mięsa.

Skupienie w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych dekretem z 22 lutego 1938 całości kształtu spraw aprowizacyjnych, wzmogło znacznie zakres działania tego Ministerstwa, kosztem innych ministerstw, a zwłaszcza Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Dekret ten określił jako sprawy aprowizacyjne, sprawy związane z zaopatrzeniem Sił Zbrojnych, ludności cywilnej i zwierząt gospodarskich w przedmioty powszechnego użytku, z uwzględnieniem potrzeb gotowości obronnej Państwa. Przez przedmioty powszechnego użytku rozumie się artykuły służące do zaspokojenia koniecznych potrzeb życiowych, jak żywność, odzież, opał, oświetlenie, przedmioty codziennej higieny. Wykaz tych przedmiotów powszedniego użytku ustaliło rozporządzenie Rady Ministrów z 1 marca 1938. Do pomocy w zawiadywaniu tym działem spraw będzie wciągnięty czynnik społeczny.

W związku z nową organizacją spraw aprowizacyjnych doszła do skutku ustawa z 5 sierpnia 1938 o zabezpieczeniu podaży przedmiotów powszedniego użytku. Ustawa ta stanowi dla Rządu potężne narzędzie do zapewnienia dostatecznego zaopatrzenia ludności całego kraju, oraz zwierząt gospodarskich, w żywność, paszę, artykuły konieczne, tak w czasie pokoju, jak zwłaszcza w czasie wojny. Zarazem uzyskało Ministerstwo prawo regulowania jakości przemiału zbóż chlebowych i cen artykułów pierwszej potrzeby, a to za pośrednictwem wojewodów, po wysłuchaniu opinii izb przemysłowo-handlowych, rolniczych i rzemieślniczych. Natomiast ustawa z 22 marca 1928 (ze zmianą wprowadzoną przez ustawę z 1 marca 1938) zapewniła badanie zwierząt rzeźnych i mięsa przez fachowe organa weterynaryjne.

Sprawę urzędzenia zakładów mleczarskich, ich kierownictwa fachowego, nadzoru nad ich prowadzeniem i ich wytworami, oraz eksportu zagranicznego przetworów mleczarskich, przy podziale ich na typy, czyli s t a n d a r t y, reguluje ustawa z 22 kwietnia 1936

o mleczarstwie. Przepisy jej odnoszą się do tego rodzaju zakładów mleczarskich, jak zlewnie mleka, mleczarnie, śmietanczarnie, maślarnie, serownie i bryndzarnie, a nie obowiązują zakładów trudniących się tylko odsprzedażą mleka i jego przetworów nabytych z zakładów mleczarskich, oraz zakładów mniejszych opierających swą działalność wyłącznie na mleku z własnego gospodarstwa rolnego. Zakłady mleczarskie, podlegające przepisom tej ustawy (na razie z wyjątkiem bryndzarni), mają obowiązek rejestrowania się we właściwych terytorialnie izbach rolniczych.

Osobna ustawa z r. 1932 reguluje sprawę sprzedaży nawozów sztucznych (azotowych, fosforowych, potasowych i wapniowych), w sposób chroniący interesy producentów rolnych.

Długotrwały kryzys gospodarczy, który szczególnie dotknął rolnictwo przez niskie ceny produktów rolnych i wywołał nadmierne obdłużenie gospodarstw rolnych, spowodował — po szeregu wcześniejszych (częściowych) ustawodawczych środków zaradczych — wydanie zasadniczej normy, wprowadzającej ulgi dla rolnictwa. Normą tą jest dekret z 24 października 1934, o konwersji i uporządkowaniu długów rolniczych (wraz z szeregiem dodatkowych postanowień, a zwłaszcza ze zmianami wprowadzonymi dekretem z 30 września 1935). Rodzaje ulg zależne są od wielkości gospodarstw. Największe udogodnienia przyznano gospodarstwom małym (grupa A), mniejsze gospodarstwom średnim (grupa B), a gospodarstwa wielkie (grupa C) właściwie są skazane na likwidację, w razie większego obdłużenia.

Osobne przepisy upoważniły Państwo do nabywania nieruchomości ziemskich, pozbytych w drodze egzekucji, czy wystawionych na licytację za długi (odnosi się to do zadłużonych nieruchomości grupy B i C). Majątki te przeznaczone są na parcelację, którą przeprowadza z reguły Państwowy Bank Rolny. Zarazem podjęło Państwo starania o ochronienie naszego rolnictwa przed klęską zbyt niskich cen zboża, powodującą nierentowność gospodarstw rolnych. Nastąpiło to w drodze specjalnej ustawy z 5 sierpnia 1938, o środkach finansowych na popieranie gospodarczo uzasadnionego kształtowania cen artykułów rolniczych.

Sprawa obrotu ziemią (kupna-sprzedaży) została w Polsce ujęta w pewne karby. Utrzymany w mocy obecną konstytucją art. 99 dawnej konstytucji podkreśla, że ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Już wcześniej jednak ograniczono ten obrót

ziemią, a to rozporządzeniem Rady Ministrów z 1 września 1919 r., które postanowiło, że umowy o przeniesienie własności ziemi wymagają do swej ważności zatwierdzenia ze strony urzędów ziemskich. (Pewne odchylenia w tej mierze wprowadziło poniekąd ustawodawstwo oddłużeniowe dla rolnictwa, a przede wszystkim dekret z 24 października 1934).

Natomiast gospodarstwa powstałe w drodze parcelacji zostały w zasadzie wyłączone od sprzedaży w całości, oraz w częściach (niepodzielność gospodarstwa), od wydzierżawiania, zastawiania lub obciążania, bez zezwolenia władzy, czyli zostały ograniczone w obrocie, a to w myśl postanowień ustawy z 14 kwietnia 1937.

Zadaniem Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych jest także przeprowadzenie reformy rolnej w Państwie. Reforma ta w Polsce oparta jest na dążeniu do podziału wielkich gospodarstw na mniejsze, produkcyjne gospodarstwa, a więc na parcelacji. Sprawę tę reguluje zwłaszcza ustawa o wykonaniu reformy rolnej z 28 grudnia 1925 r. (z późniejszymi uzupełnieniami). Zapas ziemi, przeznaczony do rozparcelowania, stanowią następujące grunty: a) majątki będące własnością Państwa (wraz z przyznanymi Państwu w drodze traktatów); majątki martwej ręki, a to b) wyznań katolickich (z tym, że w myśl konkordatu ma zostać probostwom 15—30 ha, biskupstwom 180 ha, kapitułom 180 ha, dla seminariów biskupich 180, dla klasztorów po 180 ha); c) nieruchomości innych wyznań, po porozumieniu z reprezentacją wyznaniową, oraz d) dobra fundacyj (z wyjątkiem powstałych przed r. 1795), wszakże przy zabezpieczeniu celów fundacji; poza majątkami państwowymi i martwej ręki, stanowią zapas ziemi do tej parcelacji: e) nadwyżki własności prywatnych właścicieli ponad oznaczone „maximum“, które wynosi normalnie w państwie 180 ha, pod miastami i w okręgach przemysłowych 60 ha, a 300 ha na kresach wschodnich, o ile przodkowie właścicieli mieli te dobra przed 1 stycznia 1864; f) wreszcie dobra przymusowo wykupywane (za karę), z pozostawieniem 35 ha (np. gdy właściciele nie stosowali się do przepisów o reformie rolnej, przy dobrach donacyjnych, tj. nadanych przez Rosję za tłumienie powstań itd.)<sup>1</sup>.

Dobra samorządów nie podlegają parcelacji, a nawet zapewniono

<sup>1</sup> Obecnie zaznacza się dążność zaostrenia przepisów tej ustawy w kierunku obniżenia określonego „maximum“, nie podlegającego parcelacji, oraz zniesienia czy ograniczenia przywilejów i wyłączeń spod ustawy o reformie rolnej.

dla miast prawo nabycia majątków podmiejskich w pewnym promieniu (dla rozbudowy czy aprowizacji).

Do wyznaczonego dla właścicieli maximum nie wlicza się sadów, większych lasów, stawów, przestrzeni zajętych pod budynki, drogi, wody. Maximum może być podwyższone, o ile majątek jest zmeliorowany, ma wysoką kulturę rolną, produkuje nasiona, jest uprzemysłowiony, ma gorzelnię czy krochmalarnię (do 350 ha) lub produkuje buraki dla cukrowni (do 700 ha).

Dobra zabierane na parcelację mają być oszacowane, po czym następuje wypłata wynagrodzenia w gotówce lub w rencie ziemskiej (papier wartościowy oprocentowany).

Plan parcelacyjny wymaga zatwierdzenia urzędów ziemskich.

Nowe gospodarstwa, tworzone z tytułu reformy rolnej, mają wynosić normalnie 20 ha, a na kresach wschodnich (poza byłą Galicją), zachodnich i w górach 35 ha. Nadto mogą być tworzone gospodarstwa ogrodniczo-warzywne pod miastami o 5 ha, wiejsko-rzemieślnicze o 2 ha i urzędnicze czy robotnicze pod miastami po 1 ha. Poza tym mają być tworzone gospodarstwa wzorowe, sprzedawane posiadającym fachowe studia rolnicze, o przestrzeni 60 ha, względnie na kresach wschodnich, zachodnich oraz w Tarnopolskiem i Stanisławowskiem o przestrzeni 75 ha. Pierwszeństwo do nabycia gospodarstw wzorowych mają krewni dotychczasowych właścicieli, o ile posiadają studia rolnicze.

Z reformy rolnej mają prawo korzystać przede wszystkim posiadacze gospodarstw karłowych (nie wystarczających do wyżywienia), służba folwarczna, zasłużeni żołnierze, właściciele małych gospodarstw sąsiednich. (Do gospodarstw powstałych z tytułu tej parcelacji odnoszą się ograniczenia obrotu, poprzednio określone).

Również zadaniem tego Ministerstwa jest przeprowadzenie akcji scaleniowej (komasacja), polegającej na skupieniu w jedno gospodarstwo własności poszczególnych gospodarzy, mających grunta porozrzucane w drobnych zagonach, czyli na zniesieniu tzw. szachownicy rolnej. Następuje to przez wymianę gruntów różnych właścicieli. Sprawy te normuje ustawa z 31 lipca 1923 o scaleniu gruntów (ze zmianami w ustawach z 1925 i 1933, oraz w dekreście z 1927). Przepisuje ona, że każdy właściciel gospodarstwa, objętego scalem, ma dostać za swe grunty działkę o tej samej wartości i ile możliwości tego samego typu. Scalenie przeprowadzają urzędy ziemskie na wniosek interesowanych właścicieli, a wyjątkowo z urzędu. Ma też to Ministerstwo troszczyć się o zniesienie serwitutów,

tj. uprawnień włościńskich na gruntach dworskich (np. pasania bydła), a to przez ich wykupno w pieniądzech lub w gruntach, oraz o zniesienie pozostałych jeszcze wspólnot gruntowych (zwykle bardzo zaniedbanych). Sprawę tę reguluje ustawa z 4 maja 1938 o uprządkowaniu wspólnot gruntowych.

Przy Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych działa Główna Komisja Ziemska, której przewodniczy minister, a w skład jej wchodzi: 1 sędzia, 3 urzędników ministerialnych i 4 przedstawicieli rolników. Rozstrzyga ona odwołania od okręgowych komisji ziemskich.

8. Ministerstwo Przemysłu i Handlu ma zadanie troszczyć się o nasz handel, przemysł, rękodzieło i górnictwo, wygotowywać projekty ustaw, regulujących te dziedziny naszego życia gospodarczego, ułatwiać sprowadzanie dla nich potrzebnych surowców i maszyn, dbać o zapewnienie jak najlepszych warunków rozwoju tych działów, chronić je przed obcą konkurencją, ułatwiać eksport wytworów przemysłowych za granicę, popierać tworzenie urządzeń chłodniczych (magazynów-chłodni), ułatwiać poznawanie najnowszych zdobyczy naukowych na polu produkcji, organizować specjalne instytuty (np. Państwowy Instytut Geologiczny). Reguluje ono również sprawy naftowe i węglowe, sprawy miar i wag, zarządza przedsiębiorstwami państwowymi (Państwowa Fabryka Olejów Mineralnych w Drohobyczu). Ministerstwo Przemysłu i Handlu określa warunki dostaw i robót, potrzebnych dla celów publicznych, troszczy się o zabezpieczenie surowców, koniecznych dla obrony Państwa. Do tego Ministerstwa należą sprawy marynarki handlowej i rybołówstwa morskiego. Ono urządza, względnie popiera wystawy (pokazy) przemysłowe, normuje jarmarki i targi, reguluje sprawy patentowe (ochrony wynalazków, zarejestrowanych w Urzędzie Patentowym; ochrona ta trwa przez lat 15), przygotowuje projekty umów z innymi państwami w sprawach handlowych, zatwierdza i nadzoruje giełdy towarowe.

Ministerstwo to obejmuje 5 departamentów, a to: ogólny, górniczo-hutniczy, przemysłowy, handlowy, oraz morski, a nadto biuro personalne, biuro wojskowe, biuro surowcowe (przy współudziale delegatów innych ministerstw i komitetów fachowych doradców), wydział rzemiosła i biuro elektryfikacji. Ponadto podlegają temu Ministerstwu: Państwowy Instytut Eksportowy, Instytut Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen, Główny Urząd Miar, Urząd Patentowy, Państwowy Instytut Geologiczny, Polski Instytut Rozrachun-

kowy, Urząd Morski w Gdyni (z podległymi mu kapitanatami portów) i Morski Urząd Rybacki w Gdyni.

Sprawy wykonywania przemysłu, rękodzieła i handlu normuje dekret z 7 czerwca 1927, o prawie przemysłowym, znowelizowany (zmieniony) ustawami z 17 marca 1932, z 24 marca 1933, z 10 marca 1934, oraz z 8 sierpnia 1938. Prawo to podciąga pod pojęcie przemysłu także i przedsiębiorstwa handlowe i w ogóle wszelkie przedsiębiorstwa zarobkowe, z wyjątkiem związanych ściśle z rolnictwem (jak gorzelnie rolnicze, krochmalnie, wędzarnie, przetwórnice warzyw i owoców, mleczarń, wiatraki itp., przerabiające produkty danego gospodarstwa rolnego, na jego rachunek). Prawo przemysłowe opiera się w zasadzie na idei wolności przemysłowej, polegającej na tym, że prowadzenie przemysłu i handlu dostępne jest każdemu i nie wymaga zezwolenia władzy, a ma być jedynie u niej zgłoszone. Od tej zasady wprowadziło jednak prawo przemysłowe szereg wyjątków. W następstwie tego odróżnia to prawo kilka odrębnych kategorii przemysłów, o odmiennych wymogach. Pierwszą kategorię stanowią przemysły o stałej siedzibie wolne, które zatem odpowiadają podstawowej zasadzie wolności przemysłowej, a więc nie wymagają żadnych zezwoleń, ani wykazywania się posiadaniem jakichś szczególnych warunków; przedsiębiorca ma tylko zgłosić władzy rozpoczęcie prowadzenia takiego przemysłu. Drugą kategorię stanowią przemysły o stałej siedzibie koncesjonowane, które wymagają specjalnego zezwolenia władzy, czyli tzw. koncesji<sup>1</sup>. Do tej grupy przemysłów zalicza się zwłaszcza tego rodzaju przemysły, jak instalacje elektryczne, gazowe i wodociągowe, wyrób i handel materiałów pirotechnicznych i wybuchowych, wyrób i handel broni i amunicji, przemysł gospodni (wraz z hotelarstwem), wyrób statków powietrznych, przedsiębiorstwa dochodzenia pretensyj z przewozu towarów do kolei i zakładów przewozowych, przemysł zastawniczy, sale licytacyjne, biura udogodnienia podróży, biura informacyjne o stosunkach gospodarczych, handel starzyzną bez artystycznej wartości, rakarstwo, aptekarstwo, przedsiębiorstwa komunikacji autobusowej. Niektóre prze-

<sup>1</sup> Koncesja jest zezwoleniem władzy na trwałe prowadzenie przemysłu, więc z reguły bez ograniczonego czasokresu; może być jednak odebrana (cofniętą) z powodu zmiany warunków, naruszenia przepisów przemysłowych, czy z powodu wyroku karnego.

myśli koncesjonowane wymagają (podobnie jak rzemiosło) wykazania się umiejętnością zawodową (jak przemysł instalacyjny, broń i amunicja, materiały wybuchowe itp.). Trzecią kategorię przemysłu stanowi p r z e m y s ł (i handel) o k r ę ż n y. Należą tu zatrudnienia zarobkowe (wytwórstwo, handel, usługi) wykonywane bez stałej siedziby (warsztatu, sklepu), więc w sposób wędrowny. Przemysł okrężny wymaga tzw. l i c e n c j i, to znaczy zezwolenia władzy administracyjnej, udzielanego na przeciąg jednego roku (czyli że musi być odnawiana co roku). Przepisy prawa przemysłowego wyłączają pewne dziedziny od tego rodzaju przemysłu, a to bądź zupełnie, przez zakaz zarówno nabywania, jak i pozbywania pewnych artykułów, bądź też tylko częściowo, przez zabronienie jedynie pozbywania danych artykułów publiczności (czyli że trudniący się przemysłem okrężnym mogą zakupywać te artykuły, w celu odsprzedaży ich innym przemysłowcom, upoważnionym specjalnie do handlu tego rodzaju). Do działów wyłączonych w ogóle od przemysłu okrężnego (a więc i od kupna i od sprzedaży) należą tego rodzaju przedmioty, jak alkohol, trucizny, lekarstwa, kosztowności, losy, karty do gry, broń i amunicja, materiały wybuchowe. Natomiast jedynie od odsprzedaży wyłączone są stare ubrania, obuwie, bielizna, pościel, włosy ludzkie. Ostatnią wreszcie kategorię przemysłu stanowi r z e m i o s ł o. Zalicza się tu te działy działalności gospodarczej (wytwarzającej, czy przetwarzającej), wykonywanej sposobem rękodzielniczym (a nie fabrycznym), które wymagają d o w o d u z a w o d o w e g o u z d o l n i e n i a. Dowód ten zdobywa się przez odbycie przepisanej nauki (u majstra, czy w szkole zawodowej), złożenie egzaminu, czy wyzwolenie się na czeladnika, a nadto z reguły (po odbyciu praktyki czeladniczej) jeszcze przez złożenie egzaminu majsterskiego. Prawo przemysłowe wymaga więc do samoistnego prowadzenia zawodu rzemieślniczego bądź uzyskania tytułu mistrza (majstra) danego działu rzemiosła, bądź też złożenia egzaminu przed komisją egzaminacyjną dla majstrów wojskowych, bądź wreszcie złożenia egzaminu czeladniczego i przynajmniej trzyletniej pracy w charakterze czeladnika w danym rodzaju rzemiosła. Do rzemiosł zalicza się tego rodzaju zajęcia, jak szewstwo, krawiectwo, ślusarstwo, kowalstwo, stolarstwo, rymarstwo, fryzjerstwo itp. Nowela z 8 sierpnia 1938 zaliczyła do rzemiosła pewne rodzaje przemysłu koncesjonowanego, o ile nie są prowadzone sposobem fabrycznym, a to przedsiębiorstwa instalacyj wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, elektrycznych, wyrobu broni i amunicji;



nadto przeniosła ta nowela do rzemiosła — z działu przemysłu koncesjonowanego — kominiarstwo. Wprowadzone tą nowelą działy rzemiosła wymagają prócz dowodu zawodowego uzdolnienia także uzyskania koncesji. Stąd powstał obecnie podział rzemiosła na rzemiosło koncesjonowane (rzemiosła wymienione w ustawie z 8-sierpnia 1938) i rzemiosło niekoncesjonowane (wszelkie inne rzemiosła, które dawniej już należały do rzemiosł). Każdy rzemieślnik musi uzyskać kartę przemysłową, którą wydaje władza administracyjna, po stwierdzeniu istnienia przepisanych warunków (a więc bądź wykazania się koncesją i dowodem uzdolnienia, bądź tylko dowodem uzdolnienia).

Władze administracyjne mają prowadzić rejestry (urzędowe spisy) przemysłów wolnych, koncesjonowanych, okrężnych i rzemieślniczych. Przemysły wolne, koncesjonowane i rzemiosła, mające napęd mechaniczny, paleniska, zagrażające bezpieczeństwu życia i zdrowia, oraz uciążliwe dla sąsiadów (np. przez hałasy, odory) wymagają, niezależnie od innych wymogów, także zatwierdzenia przez władzę projektu urządzenia zakładu.

Przepisy przemysłowe przewidują możliwość rozszerzenia postanowień o obowiązku wykazania się dowodem zawodowego uzdolnienia na przemysły dotąd wolne (np. na kupców).

Przemysł ludowy i domowy, oraz praca chałupnicza nie podpadają (w myśl rozporządzenia Ministerstwa z 27 maja 1935) pod przepisy prawa przemysłowego.

Ustawa z 18 lutego 1938, o przedsiębiorstwach wymagających szczególnego zaufania, postanawia, że niektóre przedsiębiorstwa, jako to przedsiębiorstwa ochrony mienia, detektywów, pośrednictwa małżeńskiego, pośrednictwa w urządzaniu przedsięwzięć rozrywkowych, wymagają specjalnego zezwolenia ze strony wojewodów (a w Warszawie Komisarza Rządu), które może być udzielone na podstawie zbadania osobistych właściwości osób podejmujących się tego przedsięwzięcia. Ubiegający się o takie zezwolenie muszą złożyć kaucję w przepisanej wysokości (różnej dla rozmaitych przedsiębiorstw). Zezwolenie może być udzielone na pewien z góry określony czasokres, lub też aż do odwołania.

Natomiast ustawa z 25 marca 1938, o wytwarzaniu i handlu dewocjonaliami i przedmiotami kultu religijnego, wykluczyła od prowadzenia tych gałęzi życia gospodarczego dla każdego z wyznań (chrześcijańskich, mahometańskiego i mojżeszowego) innowierców,

tak, że wytwarzaniem i handlem przedmiotami kultu danego wyznania będą się mogły trudnić tylko osoby wyznające daną religię.

Prawo przemysłowe reguluje także sprawę targów gminnych. Dzielą się one na targi małe (zwykle, tygodniowe) i na targi wielkie (kiermasze, jarmarki). Targi małe odbywają się w zależności od miejscowych potrzeb, a przedmiotem obrotu są tu surowe płody przyrody, mniejsze zwierzęta domowe (zwłaszcza drób), artykuły żywności, naczynia i narzędzia gospodarcze, oraz przedmioty, które ubocznie wyrabia okoliczna ludność. Zezwoleń na nowe targi małe (gdzie ich nie było) udziela starostwo. Targi wielkie odbywają się w pewnych oznaczonych przez władze terminach, a obrót na nich jest określony w zezwoleniu władzy. Mogą więc obejmować obrót wszelkimi przedmiotami, bądź tylko niektórymi (np. bydło, zboże, wełna). Towary dopuszczone do handlu na targach małych mogą być zawsze przedmiotem obrotu i na targach wielkich. Nowych pozwoleń na odbywanie targów wielkich udziela województwo. Targi posiadają regulamin, zatwierdzony przez władzę, a mają one odbywać się na specjalnie wyznaczonych targowiskach, dostarczanych przez gminy; projekt urządzenia targowiska wymaga zatwierdzenia władzy. Rozporządzenie ministra przemysłu i handlu z 26 lutego 1936 (zmienione rozporządzeniem z 27 lutego 1937) stwarza komisje nadzorcze nad obrotem zwierzętami gospodarskimi i drobiem, nad hurtownym obrotem mięsem, tudzież nad organizacją targowisk. Komisje noszą nazwę targowiskowych komisji nadzorczych. Istnieją trzy rodzaje tych komisyj, a to targowiskowe komisje nadzorcze o obszarze działania miejscowym czy powiatowym, okręgowe targowiskowe komisje nadzorcze, obejmujące obszar jednego lub kilku województw, i główna targowiskowa komisja nadzorcza, obejmująca teren całego Państwa. Komisjom pierwszej kategorii (miejscowym) może minister zlecić notowanie cen na targowiskach i zestawianie kursów targowych w zakresie obrotu bydłem rogatym, trzodą, owcami i mięsem, a wtedy takie komisje noszą nazwę „targowiskowa komisja nadzorcza i notowań cen“. Czynności tych dokonują te komisje na podstawie rejestracji poszczególnych umów sprzedaży, zawartych na targowisku. Rejestrowanie umów uskutecznia zarząd targowiska przez zaprzysiężonych funkcjonariuszów. Urządzanie wystaw przemysłowych, rolniczych itd. wymaga zezwolenia Ministerstwa.

Sprawy górnicze unormowano w Polsce dekretem z 29 listopada 1930. Prawo to oddziela pewne minerały od własności gruntu,

tak że właściciel ziemi nie może nimi rozporządzać. Mineralów tych może poszukiwać każdy, a znalazłszy je, wydobywać za zezwoleniem władzy (urzędów górniczych). Właściciel gruntu musi wtedy odstąpić właścicielowi kopalni za wynagrodzeniem potrzebny dla kopalni teren. Dekret zalicza do tych mineralów, podlegających uprawnieniom górniczym (w o l i g ó r n i c z e j): rad, wszelkie metale (złoto, srebro, platyna, miedź, cyna, cynk, kadm, ołów, rtęć, żelazo, kobalt, nikiel, arsen, antymon, mangan, glin, chrom i wolfram), a nadto siarkę, minerały z fosforem (na nawozy sztuczne), węgiel brunatny, węgiel kamienny (z wyjątkiem b. zaboru pruskiego, gdzie może on stanowić własność państwową), grafit i antracyt. Nadania uprawnień górniczych wpisuje się do specjalnych ksiąg publicznych (k s i ę g i g ó r n i c z e). Prowadzenie kopalń podlega ścisłym przepisom i nadzorowi władz górniczych.

Natomiast prawo eksploatacji soli (różnych rodzajów) i solanek, z wyjątkiem solanek kąpielowych (lecniczych), stanowi tzw. r e g a l e p a ń s t w o w e, czyli własność tych mineralów zastrzeżona jest wyłącznie Państwu. Minerale żywiczone (nafta, wosk ziemny, gazy ziemne), znajdujące się niemal wyłącznie w Małopolsce, są dotąd własnością właściciela gruntu, który może przenieść na inną osobę prawo ich wydobywania, tworząc tzw. p o l e n a f t o w e. Prawa te wpisuje się do specjalnych k s i ą g n a f t o w y c h. Wydobywający naftę płaci zwykle właścicielowi gruntu wynagrodzenie za zajęcie gruntu i daje mu udział w wydobywym produkcie w naturze, czyli tzw. p r o c e n t y b r u t t o. Sprawy te unormuje wkrótce nowa ustawa naftowa. Inne minerały, jak gips, piasek, alabaster itd. należą do właściciela gruntu i nie podpadają pod specjalne przepisy górnicze.

Prowadzenie wymiany gospodarczej z zagranicą, w związku z dzisiejszymi ograniczeniami w dziedzinie obrotu pieniężnego, oraz w związku z utrudnieniami międzynarodowego obiegu dóbr, wywołało konieczność powołania do życia osobnej instytucji, związanej z tą wymianą międzynarodową w zmienionych warunkach dzisiejszej epoki. Instytucją tą jest Polski Instytut Rozrachunkowy (przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu), utworzony ustawą z 3 listopada 1936. Zakres działania instytutu obejmuje: a) czynności związane z wykonywaniem umów rozrachunkowych, zawartych przez Państwo, lub uprawnione do tego instytucje gospodarcze, z państwami lub instytucjami zagranicznymi; b) zawieranie umów wykonawczych (na polecenie Ministerstwa), dotyczących techniki rozrachunkowej z in-

stytucjami zagranicznymi i wykonywanie tych umów; c) czynności wynikające z przeprowadzania obrotu kompensacyjnego i rozrachunkowego z zagranicą, oraz d) czynności kontroli obrotu towarowego z zagranicą i Wolnym Miastem Gdańskiem, powierzone instytutowi przez komisję obrotu towarowego (działającą na zasadzie dekretu z 7 maja 1936). Organami instytutu rozrachunkowego są: prezes, rada, dyrekcja i komisja rewizyjna. Prezesa instytutu powołuje minister przemysłu i handlu spośród osób należących do sfer gospodarczych; rada zaś — pod przewodnictwem prezesa — składa się z 10 członków (i 10 zastępców) częściowo delegowanych przez ministerstwa (spośród urzędników), częściowo zaś powołanych przez ministra przemysłu i handlu, na wniosek samorządu gospodarczego (przemysłowo-handlowego, rolniczego i rzemieślniczego). Naczelnego dyrektora i członków dyrekcji mianuje minister przemysłu i handlu, a natomiast komisję rewizyjną powołuje minister skarbu.

Ustawa z 15 lutego 1933, a zwłaszcza uzupełniająca ją rozporządzenie Rady Ministrów z 29 stycznia 1937, reguluje sprawę dostaw i robót na rzecz Skarbu Państwa, samorządów, oraz instytucyj prawa publicznego.

9. Ministerstwo Komunikacji zarządza kolejami państwowymi, buduje nowe koleje, troszczy się o odpowiednią ilość środków przewozowych (parowozów, wagonów osobowych i towarowych), zakłada i popiera warsztaty dla ich wyrobu czy naprawy, reguluje należytości za przewóz ludzi i towarów (taryfy kolejowe), nadzoruje prywatne lub należące do ciał samorządowych kolejki, tramwaje itd., wydaje przepisy w zakresie kolejnictwa; nadto do niego przeszły — po zniesieniu Ministerstwa Robót Publicznych — sprawy dróg kołowych, dróg wodnych i mostów, regulowanie uprawnień wodnych i przewozów na rzekach, przeprowadzanie regulacji rzek, sprawy pomiarowe. Wreszcie należą do tego Ministerstwa sprawy komunikacji lotniczej, sprawy regulowania ruchu na drogach lądowych oraz wodnych, sprawy meteorologiczne, a także sprawy turystyczne.

Ministerstwo Komunikacji dzieli się na 8 departamentów, a to: ogólny, finansowy, handlowo-taryfowy, ruchu kolejowego, utrzymania i budowy kolei, mechaniczny i zasobów kolejowych, dróg kołowych i lotnictwa cywilnego, a nadto obejmuje ono osobne biura: personalne, wojskowe, dróg wodnych, sanitarno-kolejowe i pomiarowe, samoistne wydziały: dla spraw motoryzacji i turystycznej, oraz

gabinet ministra. Przy Ministerstwie tym istnieje Państwowy Instytut Meteorologiczny (Pim).

Zarząd kolejami państwowymi i prywatnymi (o ile są pod zarządem Państwa) poruczono przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą: Polskie Koleje Państwowe. Zarząd tego przedsiębiorstwa należy do ministra, któremu bezpośrednio podlega, jako samodzielny urząd kontrolny, Główna Inspekcja Komunikacji. (Przewiduje się też utworzenie Generalnej Dyrekcji Polskich Kolei Państwowych do bezpośredniego zarządu kolejami, gdy do Ministerstwa należałby tylko ogólny nadzór nad kolejnictwem).

Polska ustawa drogowa dzieli drogi kołowe na publiczne i prywatne, przy czym normuje tylko drogi publiczne. Te zaś rozpadają się na drogi państwowe i na drogi samorządowe. Drogi samorządowe mogą być wojewódzkimi, powiatowymi lub gminnymi, zależnie od ich znaczenia ekonomiczno-komunikacyjnego. Ustawa reguluje zarazem sprawę tworzenia spółek drogowych, sprawę pokrywania kosztów budowy i utrzymywania dróg publicznych, specjalnego podatku drogowego, oraz dopłat drogowych. Dla polepszenia stanu komunikacji drogowej w Państwie wprowadziła ustawa z 26 marca 1935, o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne, (uzupełniona rozporządzeniem ministerialnym z 24 czerwca 1936) tzw. „szarwark“, tj. obowiązek pewnych świadczeń ludności w formie robocizny pieszej i zaprzęgowej (więc robocizny człowieka lub zaprzęgu) na cele budowy i naprawy dróg, a także na melioracje wodne, na budowę budynków gminnych i na zagospodarowanie nieużytków gminnych. W celu polepszenia komunikacji samochodowej i podniesienia motoryzacji kraju, wprowadzono w r. 1935 nowe przepisy o koncesjonowaniu przewozów samochodami, zmierzające do zapewnienia koncesyj na przewóz autobusami przedsiębiorstwom silniejszym finansowo i zorganizowanym fachowo, które by obsługiwały pewną całość komunikacyjną i miały odpowiedni tabor pojazdów.

Sprawy wodne w Polsce reguluje ustawa wodna z 19 września 1922 (z późniejszymi uzupełnieniami, zawartymi zwłaszcza w dekreście z 24 lutego 1928), sprawy zaś lotnicze dekret z 14 marca 1928 o prawie lotniczym (w brzmieniu ustalonym w obwieszczeniu ministra komunikacji z 29 sierpnia 1935).

10. Ministerstwo Poczty i Telegrafów zarządza pocztami państwowymi, organizuje budowę i utrzymanie telegrafów

oraz telefonów, układa przepisy w tych sprawach i projekty umów w tym względzie z zagranicą, reguluje sprawy radiotelegrafii i radiotelefonii. Poczty, telegrafy i telefony tworzą handlowe przedsiębiorstwo państwowe. W szczególności wykonywanie służącego Państwu wyłącznego prawa zakładania, utrzymywania i eksploataowania urzędzeń pocztowych, telegraficznych i telefonicznych poruczono dekretem z 22 marca 1928, zmienionym dekretem z 21 października 1932 (jednolite brzmienie ustalono w obwieszczeniu z r. 1932) przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą „Polska Poczta, Telegraf i Telefon“, którego zarząd wykonuje minister poczt i telegrafów. Możliwe jest jednak, na podstawie koncesji państwowej, upoważnianie specjalnych przedsiębiorstw do zakładania i eksploataowania urzędzeń telegraficznych i telefonicznych. Taką koncesję uzyskała w dziedzinie telefonów Polska Akcyjna Spółka Telefoniczna (Pasta). Zorganizowanie radia poruczono instytucji „Polskie Radio“.

Ministerstwo Poczt i Telegrafów składa się z 3 departamentów: administracyjnego, pocztowego i technicznego, z biura personalnego i wydziału wojskowego, a nadto podlega mu Państwowy Instytut Telekomunikacyjny, Izba Kontroli Rachunkowej Poczty, Główna Składnica Materiałów Pocztowych i Teletechnicznych i Muzeum Pocztove.

11. Ministerstwo Opieki Społecznej dzieli się na 4 departamenty, a to: pracy, ubezpieczeń społecznych, opieki społecznej i służby zdrowia, a nadto obejmuje gabinet ministra i biuro personalne. W skład Ministerstwa wchodzi także główny inspektor pracy, który stoi na czele departamentu pracy, a podlegają temu Ministerstwu organa Funduszu Pracy, oraz Państwowy Zakład Higieny.

Ministerstwo to opiekuje się warunkami pracy robotniczej, chroni ją od nadużyć czy wyzysku, troszczy się o ubezpieczenie (asekurację) warstw gospodarczo słabszych na wypadek choroby, niezawinionego braku pracy, uszkodzeń poniesionych przy pracy, czy na starość, stara się o pracę dla bezrobotnych, reguluje sprawy służby domowej, opiekuje się inwalidami i ubogimi, popiera urządzenia dobroczynne.

Do tego Ministerstwa należy zwalczanie żebractwa i włóczęgostwa (sprawę tę normuje dekret z 14 października 1927 o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa), oraz tworzenie w tym celu domów pracy dobrowolnej i przymusowej. Opiekuje się ono sierotami,

czuwa nad zakładaniem żłóbków dla niemowląt, spełnia opiekę nad uwolnionymi więźniami, starcami, kalekami i nad dziećmi zaniedbanymi czy przestępczymi.

Ministerstwo to czuwa nad przestrzeganiem przepisów o ochronie pracy, nad dotrzymywaniem norm czasu pracy (zasadniczo ośmiodziesiętny dzień pracy), norm o odpoczynku niedzielnym i świątecznym, o urloпах pracowników, o ochronie pracy młodocianych pracowników i kobiet, o ochronie życia, zdrowia i sił pracowników, o umowach o pracę, o zbiorowych umowach pracy, o regulaminie pracy itd. Nad przestrzeganiem tych przepisów czuwają podlegli ministrowi inspektorowie pracy. Sprawę inspekcji pracy normuje dekret z 14 lipca 1927.

Ministerstwo Opieki Społecznej przejęło też troskę o zdrowotność w Państwie, zwalcza choroby zakaźne (np. gruźlicę, choroby weneryczne itd.), organizuje poradnie, przychodnie, ośrodki zdrowia, nadzoruje wyrób i sprzedaż lekarstw, trucizn i narkotyków, normuje i organizuje szpitalnictwo, wykonywa opiekę nad osobami psychicznie chorymi, tworzy zakłady dla chorych umysłowo, normuje wyrób i sprzedaż surowic, szczepionek, specyfików farmaceutycznych, wód mineralnych (sztucznych) i środków opatrunkowych, określa wykonywanie zawodu aptekarskiego, zwalcza nierząd, reguluje wykonywanie praktyki lekarskiej i pielęgniarstwa, popiera uzdrowiska i zarządza uzdrowiskami, stanowiącymi własność Państwa.

Przepisy dotyczące dziedziny zdrowotności regulują m. i. sprawy zwalczania chorób, tworzenia zakładów leczniczych, opieki lekarskiej nad matką i dzieckiem, higieny szkolnej, zaopatrywania ludności w wodę, usuwania nieczystości, dozoru sanitarnego nad środkami żywności i przedmiotami użytku, higieny bytowania i pracy, stosowania środków leczniczych i zapobiegawczych, nadzoru nad aptekami oraz drogeriami, tudzież odpowiedniej rozbudowy sieci lekarskiej w kraju. Dekret z 25 września 1932, ze zmianą wprowadzoną przez ustawę z 30 lipca 1938, określił warunki wykonywania praktyki lekarskiej, wymagając dla wykonywania zawodu lekarskiego obywatelstwa polskiego, uzyskania dyplomu lekarskiego na jednej ze szkół akademickich w Państwie i odbycia jednorocznej praktyki szpitalnej po dyplomie. Ale ponadto, w dążeniu do zapewnienia opieki lekarskiej nie tylko w skupieniach miejskich, ale i po wsiach, ustawa z 30 lipca 1938 nałożyła przymus na młodych lekarzy praktykowania przez przeciąg dwu lat w ośrodkach wiejskich, lub w mia-

stach o ludności poniżej pięciu tysięcy. (Od tego ostatniego obowiązku wolni są lekarze wojskowi i pracownicy zakładów naukowych, pod warunkiem 5-letniej działalności w tym charakterze). Ustawa z 25 marca 1938 o wykonywaniu zawodu aptekarskiego określa pojęcie tego zawodu i ustala warunki jego wykonywania, zakazuje łączenia zawodu aptekarskiego z niektórymi innymi zawodami (jak lekarskim, dentystycznym, weterynarskim, właściciela lecznicy, czy przychodni lekarskiej), oraz nakłada obowiązek rocznej praktyki, obok uzyskania odpowiedniego wykszolenia zawodowego (odbycia studiów, pracy zawodowej). Nadto w toku załatwiania znajduje się projekt ustawy aptekarskiej, przewidującej podział aptek na publiczne i zakładowe, oraz regulującej sprawę koncesyj na prowadzenie aptek i wyłączne uprawnienie aptek do sporządzania lekarstw na recepty.

Ustawa z 17 marca 1932 zawiera przepisy o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyny zgonu, a zarazem określa odległość cmentarzy od domów, studzień, źródeł wody do picia, czy wodociągów.

Dekret z 22 marca 1928 o dozorcze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku reguluje wykonywanie dozoru nad artykułami żywności i sklepami spożywczymi (jak zakaz połączenia sklepów spożywczych z mieszkaniem, czystość w lokalu sklepowym, urządzenie jatek, wędliniarni itp., sposób przechowywania towarów spożywczych, biała odzież sprzedających itp.), a także zwalczanie sprzedaży artykułów zepsutych, podrabianych czy zafałszowanych. Ministerstwo i jego organy wykonywują kontrolę sanitarną (czy weterynaryjną) nad artykułami żywności i przedmiotów użytku (np. środków toaletowych, ich jakości, wyrobu, opakowania). Ministerstwo spełnia również nadzór nad wypiekami i obrotem pieczywem, reguluje sprawę urzędzeń piekarń, a zwłaszcza ich mechanizacji. Wykonywanie dozoru nad artykułami żywności i przedmiotami użytku, przeprowadzanie badań bakteriologicznych w dziedzinie chorób, oraz badań wody do picia, przeprowadzają filie Państwowego Zakładu Higieny.

Jednym z głównych zadań Ministerstwa jest sprawa ubezpieczeń społecznych. Państwo Polskie rozbudowało wszystkie działy ubezpieczeń społecznych, wprowadzając dla pracowników fizycznych ubezpieczenie na wypadek choroby i macierzyństwa, ubezpieczenie od wypadków i chorób zawodowych, ubezpieczenie na starość i na wypadek niezdolności do pracy, oraz na wypadek braku pracy. Ponadto objęły ubezpieczenia i pracowników umysłowych (nie będą-



cych funkcjonariuszami państwowymi, bo ci mają prawo do emerytury od Państwa). W szczególności zapewniono im ubezpieczenie emerytalne, na wypadek braku pracy, na wypadek choroby i od wypadków. Sprawy ubezpieczeń społecznych zostały unormowane ustawą z 28 marca 1933 (tzw. ustawą scaleniową), o ubezpieczeniu społecznym, zmienioną dekretem z 24 października 1934, oraz ustawami z 11 stycznia, 9 kwietnia i 23 kwietnia 1938. Ponadto utrzymał moc w pewnej mierze dekret z 24 listopada 1927 o ubezpieczeniu pracowników umysłowych. W szczególności powołano do życia, podległy Ministerstwu Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w którym skupiono przeważną ilość działów ubezpieczeniowych (scalenie ubezpieczeń). Mianowicie obejmuje on następujące fundusze: 1) fundusz ubezpieczenia emerytalnego robotników (pracowników fizycznych), tj. ubezpieczenia na wypadek niezdolności do pracy, na starość i na wypadek śmierci (zaopatrzenie dla wdowy i sierót); 2) fundusz ubezpieczenia emerytalnego pracowników umysłowych (z wyjątkiem pracowników o wysokich poborach); fundusz ten ma przyznawać renty: inwalidzką, starczą, wdowią i sierocą, względnie odprawę; 3) fundusz ubezpieczenia od wypadków i chorób zawodowych (dla obu kategorii); 4) fundusz ubezpieczenia na wypadek braku pracy pracowników umysłowych i 5) ogólny fundusz ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa (dla obu kategorii). Nie podlegają tym ubezpieczeniom osoby zatrudnione przejściowo w gospodarstwie rolnym, oraz zatrudnieni w rzemiosłach krewni rzemieślnika, przebywający z nim we wspólnym gospodarstwie. Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma następujące organa: a) rada, w skład której wchodzi w połowie delegaci ubezpieczonych, w  $\frac{1}{4}$  delegaci pracodawców, a w  $\frac{1}{4}$  osoby powołane przez ministra opieki społecznej; radzie przewodniczy prezes, mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów; b) naczelny dyrektor zakładu; c) komisja rewizyjna i d) komisje rozjemcze i komisje świadczeniowe. Organami wykonawczymi są rozrzucone po Państwie ubezpieczalnie społeczne. Obok publicznych ubezpieczeń społecznych dopuszcza się pracownicze kasy ubezpieczeń i fundusze emerytalne o charakterze prywatnym (np. tworzone przez interesowanych, lub przez instytucje pracodawcze).

Sprawę ubezpieczeń pracowników fizycznych na wypadek braku pracy przejął (po zwinięciu osobnego funduszu bezrobocia) zorganizowany ustawą z 16 marca 1933 (z późniejszymi zmianami, m. i.

w dekreście z 24 października 1934 i w ustawie z 14 lipca 1938) „Fundusz Pracy“, stanowiący oddzielną osobę prawną. Budżet Funduszu Pracy jest częścią składową budżetu Państwa. W r. 1935 ustaliła Rada Ministrów nowy statut Funduszu Pracy, zawierający określenie zasad jego organizacji.

W szczególności na czele Funduszu Pracy stoi minister opieki społecznej, a z jego ramienia spełnia zarząd tej instytucji dyrektor Funduszu. Wytyczne działalności ustala rada Funduszu Pracy, której przewodniczy minister, zastępuje go dyrektor Funduszu Pracy, a w skład jego wchodzi przedstawiciele ministerstw gospodarczych, oraz powołani przez ministra przedstawiciele samorządu gospodarczego, terytorialnego, pracodawców i pracowników.

Zakres działania Funduszu Pracy streszcza się w finansowaniu robót publicznych (czy o znaczeniu publicznym), dla zatrudnienia bezrobotnych, w organizowaniu publicznego pośrednictwa pracy<sup>1</sup>, w zabezpieczaniu robotników na wypadek bezrobocia, w niesieniu pomocy bezrobotnym nie mającym prawa do zasiłków z tytułu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, w zatrudnianiu młodzieży na zasadach społeczno-wychowawczych, w kształceniu zawodowym bezrobotnych, pomaganiu im w tworzeniu własnych warsztatów pracy, a wreszcie w szerzeniu akcji oświatowej wśród bezrobotnych. Czynności swe wykonywa Fundusz Pracy przy pomocy wojewódzkich biur Funduszu Pracy (i ich ekspozytur), działających pod nadzorem wojewodów.

Ministerstwo Opieki Społecznej troszczy się o zaopatrzenie weteranów powstań narodowych z r. 1831, 1848 i 1863, oraz ich wdów, w myśl ustawy z 23 marca 1922 (zmienionej ustawą z 9 kwietnia 1938).

Do Ministerstwa należy też specjalna opieka nad inwalidami wojennymi, w myśl ustawy z 17 marca 1932 o zaopatrzeniu inwalidzkim (w brzmieniu ustalonym obwieszczeniem ministra opieki społecznej z 11 września 1934, oraz ze zmianami wprowadzonymi zwłaszcza w dekreście z 22 listopada 1935 i w ustawach z 14 kwietnia 1937 i z 31 marca 1938). Odnośne przepisy normują zarazem sposób badania inwalidów, ustalania stopnia utraty zdolności zarobkowej i jego związku przyczynowego ze służbą wojskową itd., oraz wprowadzają inwalidzkie komisje rewizyjno-lekarskie i komisje odwoławcze dla orzekania w tych sprawach. Zarazem wprowadza się

<sup>1</sup> Fundusz Pracy może przekazywać prowadzenie biur pośrednictwa pracy samorządom i innym instytucjom publiczno-prawnym.

obowiązek zatrudniania inwalidów w przedsiębiorstwach państwowych, samorządowych i prywatnych, w stosunku 1 inwalidy na każdym 33 pracowników.

Zupełnie analogicznie unormowano sprawę uczestników walk o niepodległość Państwa. W szczególności ustawa z 2 lipca 1937, o zapewnieniu pracy i o zaopatrzeniu uczestników walk o niepodległość Państwa Polskiego, zastrzegła tym uczestnikom pierwszeństwo na wolne posady w urzędach publicznych, zabezpieczyła zaopatrzenie (zasiłki pieniężne), w razie starości i niezdolności do pracy, tudzież zrównała ich w prawach z inwalidami przez wprowadzenie i co do nich obowiązku zatrudniania w zakładach i przedsiębiorstwach państwowych, samorządowych i prywatnych 1 uczestnika walk o niepodległość na każdym 33 pracowników. Oddalenie ze służby osoby posiadającej zasługi w działalności niepodległościowej (o ile następuje nie na jej prośbę i nie w wyniku postępowania dyscyplinarnego) wymaga, w myśl osobnego okólnika, zgody prezesa Rady Ministrów.

Przepisy o czasie pracy w przemyśle i handlu, mieszczące się w ustawie z 18 grudnia 1919, z szeregiem późniejszych zmian, zostały objęte jednolitym tekstem, zawartym w obwieszczeniu ministra opieki społecznej z 25 października 1933, a uzupełnionym ustawą z 9 kwietnia 1936. Ten czas pracy został w zasadzie ustalony na 48 godzin tygodniowo (8 godzin dziennie, przy czym zniesiono tzw. angielską sobotę), z dopuszczeniem pewnych odchyleń, przewidzianych w tych przepisach, bądź w kierunku skrócenia (np. w górnictwie, hutnictwie), bądź przedłużenia tego czasu. Unormowany czas pracy doznaje ustawowej ochrony. Ustawa z 14 kwietnia 1937 uregulowała sprawę układów zbiorowych pracy, zaś dekret z 27 października 1933 (z późniejszymi zmianami — jednolity tekst w obwieszczeniu ministra z 20 kwietnia 1937) wprowadził komisje rozjemcze dla załatwiania z a t a r g ó w z b i o r o w y c h o warunki pracy w przemyśle czy handlu między pracodawcami i pracownikami. Orzeczenia tych komisji wydawane bywają na pewien z góry określony czas i wygasają z upływem tego terminu, lecz minister ma prawo uchylić takie orzeczenie i przed upływem terminu, w razie zmiany warunków gospodarczych.

Specjalne rozporządzenie ministra opieki społecznej z 25 kwietnia 1935 powołało do życia p o r t o w ą k o m i s j ę r o z j e m c z ą dla załatwiania zbiorowych zatargów między pracodawcami a robotnikami portowymi.

Sprawę pracy młodocianych i kobiet, a zwłaszcza sprawę robót, wzbronionych tym kategoriom pracowników, normuje ustawa z 2 lipca 1924 (w brzmieniu ustawy z 7 listopada 1931), uzupełniona rozporządzeniem ministra opieki społecznej z 3 października 1935.

---

Wszystkie ministerstwa rezydują w Warszawie i mają mniej więcej jednakową organizację. Na czele każdego z nich stoi minister, jako przełożony, powołany do rozstrzygania wszelkich spraw tego działu (o ile one nie należą do Rady Ministrów lub komitetów ministerialnych), do wydawania potrzebnych wskazówek i zarządzeń, a zarazem obowiązany do odpowiedzialności za wszelkie czynności ministerstwa, tj. za zarządzenia tak swoje, jak i wszystkich podległych sobie urzędników czy w samym ministerstwie, czy w innych władzach zawisłych od ministerstwa. Zdanie podległych urzędników nie krępuje ministra, który może dowolnie zmieniać ich projekty, referaty i zarządzenia. Organizację tego rodzaju, opierającą się na rozstrzyganiu spraw przez przełożonego, przy równoczesnym wzajemnym ustosunkowaniu się funkcjonariuszy danej władzy w ten sposób, że niżsi podporządkowani są bezwzględnie decyzji bezpośrednio wyższych urzędników, a najwyżsi z nich w ten sam sposób przełożonemu urzędowi (w tym wypadku ministrowi), nazywa się ustrójem władzy hierarchicznym lub jednostkowym (a także monokratycznym). Przeciwnieństwem tego jest ustrój kolegialny, w którym przełożony decyduje w ważnych sprawach wspólnie z pewnym gronem wyższych urzędników i jest ich zdaniem związany. Stwierdzić zatem należy, że Rada Ministrów ma ustrój kolegialny, natomiast każde ministerstwo z osobna — ustrój hierarchiczny. Ministrowie mają zastępców, noszących nazwy wiceministrów lub podsekretarzy stanu.

Wszystkie ministerstwa podzielone są według działów spraw na szereg departamentów, z dyrektorami departamentów na czele, którzy prowadzą dany dział, wydają zarządzenia pod odpowiedzialnością przed ministrem czy jego zastępcą, rozstrzygają pewne mniej zasadnicze sprawy w wyznaczonym sobie zakresie. Departamenty dzielą się znów na wydziały, których naczelnicy podlegają z reguły bezpośrednio dyrektorowi departamentu. Niekiedy istnieją w ministerstwach pewne wydziały, biura, czy gabinety, wydzielone z departamentów i podporządkowane bezpośrednio mini-

strowi. Naczelnicy wydziałów mają sobie przydzieloną odpowiednią ilość referentów, oraz sił pomocniczych. W razie nieobecności kierownika wyższego lub niższego działu zastępuje go zwykle, o ile zastępca nie jest na stałe wyznaczony, najwyższy z kolei funkcjonariusz tego działu.

Wszyscy urzędnicy danego ministerstwa podlegają więc bezpośrednio lub pośrednio ministrowi, który decyduje o zakresie czynności urzędnika i może go każdorazowo przenieść do innych czynności w ministerstwie czy do władz mu podległych. Minister mianuje i usuwa niższych urzędników ministerstwa i podległych mu działów i urzędów<sup>1</sup>, nominacje zaś i usuwania urzędników wyższych odbywają się na wniosek ministra przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

Prócz właściwego urzędu ministerstwa, podlegają nadto ministrom pewne instytucje czy urzędy, rozciągające swą działalność na teren całego Państwa. Urzędy te noszą nazwę urzędów głównych (generalnych). Mają one często bardzo ważny zakres działania i liczny zastęp urzędników, a kierownicy ich zajmują wysokie stanowiska w hierarchii urzędniczej. Mimo to podlegają one — z wyjątkiem Najwyższej Izby Kontroli — ministrom, bo istota organizacji administracji nowoczesnego, praworządneho państwa zasada się na tym, że każdy, choćby najwyższy urzędnik musi podlegać któremuś z ministrów, który odpowiada za jego działalność przed parlamentem i naczelnikiem państwa.

Do takich urzędów głównych należą w Polsce m. i.: Główny Urząd Statystyczny, którego zadaniem jest zbieranie, opracowywanie i ogłaszanie wszelkich danych co do ludności, jej wieku, zatrudnienia, ruchu ludności, ilości i rodzaju chorób i zgonów, co do ilości i rodzaju zwierząt, ilości i rodzaju przedsiębiorstw, wydajności ich pracy, ilości i jakości robotników, co do ilości uprawnych gruntów i wyników urodzajów, co do cen artykułów, ilości opłacanych podatków każdego rodzaju, ilości towaru przewożonego środkami przewozowymi i w ogóle wszelkich dat, jakie mogą być potrzebne czy dla celów ustawodawczych czy administracyjnych, go-

<sup>1</sup> Mianowanie funkcjonariuszy na stanowiska pięciu najniższych stopni służbowych może być przekazane przez ministra kierownictwu władz bezpośrednio podległych ministrowi (np. wojewodom).

spodarczych lub naukowych. Przy urzędzie tym istnieje Główna Rada Statystyczna, jako organ doradczy. Przy Głównym Urzędzie Statystycznym istnieje też osobna komisja dla badania zmian kosztów utrzymania przeciętnej rodziny pracowniczej, przy współdziałaniu delegatów ministerstw, organizacji gospodarczych i związków pracowniczych. Ustalone przez tę komisję zmiany kosztów, służą za podstawę do regulowania przez przedsiębiorstwa wynagrodzeń ich pracowników.

Należy tu dalej Prokuratoria Generalna (z szeregiem oddziałów), która spełnia funkcje zastępcy i doradcy prawnego Rządu i zastępuje Państwo we wszystkich sporach przed sądami, jak niemniej Główna Komenda Policji Państwowej<sup>1</sup> itd., a nadto szereg instytucyj finansowych, jak Bank Gospodarstwa Krajowego, Pocztowa Kasa Oszczędności, Państwowy Bank Rolny i inne. Poniekąd można by tu zaliczyć i Sztab Główny Armii, jednak jako organ czysto wojskowy, podlega on Generalnemu Inspektorowi Sił Zbrojnych.

Przy szeregu ministerstw istnieją fachowe rady, których uchwały są pomocne ministrom przy rozstrzyganiu ważnych spraw państwowych. Należą tu m. i. Państwowa Rada Finansowa, Rada Handlowo-Przemysłowa z Komitetem Celnym, Państw. Rada Komunikacyjna, Rada Emigracyjna, Ubezpieczeń Społecznych, Rada Ochrony Pracy, Komitet Lotnictwa Cywilnego, Państw. Rada Samorządowa, Państw. Rada Spożywców, Rada Spółdzielcza, Spirytusowa, Rolnicza, Komitet Melioracyjny, Rada Opieki Społecznej, Rada do spraw kolonij letnich, Naczelna Rada Zdrowia, Naczelna Rada Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego, Rada Chemiczna, Naftowa, Państwowa Rada Ochrony Przyrody, Państwowa Rada do spraw uzdrowisk etc.

---

<sup>1</sup> Minister spraw wewnętrznych wprowadził w r. 1936 nowy statut Głównej Komendy Policji Państwowej, dotyczący jej organizacji. W skład tej komendy wchodzi szef sztabu, inspekcja i 3 wydziały, a to wydziały: spraw personalnych, wyszkolenia i służby śledczej.

## C) WŁADZE ŚREDNIE I NIŻSZE ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

### a) Podział administracyjny Państwa

Prócz urzędów centralnych mają ministerstwa do rozporządzenia sieć władz administracyjnych rozrzuconych po całym Państwie. Władze te mają wykonywać czynności, należące do ich zakresu działania, na pewnym ściśle oznaczonym terytorium. Władze, które mają nieustanny kontakt z ludnością, nie mogą mieć zbyt wielkiego terenu działalności, by ludność nie potrzebowała daleko jeździć dla zetknięcia się z nimi, oraz by mogły one należycie poznać stosunki, wpływające na zakres i rodzaj prac administracyjnych. To stykanie się z ludnością bezpośrednio przypada w udziale władzom niższego typu i dlatego tych władz musi być więcej, a terytorium, na którym działają, musi być niewielkie. Natomiast władze, do których należy dozór władz niższych, oraz rozpatrywanie ponowne spraw rozstrzygniętych już raz przez władze niższe, mogą mieć terytoria znacznie większe, bo stykanie się ich z ludnością jest rzadsze.

Nie wszystkie ministerstwa w Polsce mają swoje organa podwładne we wszystkich stopniach hierarchicznych; znaczna ich część wyręcza się władzami niższymi innego ministerstwa z tym, że co najwyższe istnieje w tych władzach bądź osobny oddział, bądź osobny referent dla spraw innego działu, ale podległy wspólnemu dla kilku działów naczelnikowi urzędu. Im wyższy jest stopień władzy, tym większa zaznacza się specjalizacja według poszczególnych działów; im niższy stopień, tym większe skupienie różnych działów w jednym organie władzy. Zależnie od rodzaju agend danego ministerstwa musi ono odmiennie kształtować swoje organa podwładne i przydzielać im celowo większy lub mniejszy okrąg działania. Lecz, o ile możliwości, dostosowuje się podział terytorialny władz średniej i niższej kategorii przeważnej ilości ministerstw do podziału zasadniczego, jaki istnieje dla władz administracyjnych podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, którego organa tworzą niejako szkielet budowy całej administracji państwowej i najczęściej zastępują osobne organa innych ministerstw. Toteż, podobnie jak w innych państwach, także i w Polsce terytoria działania władz administracyjnych, podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, a zwanych władzami administracji ogólnej, stanowią podstawę podziału terytorialnego Państwa. Ten zasadniczy podział terytorialny opiera się w Polsce (podobnie jak we Francji) na podstawach rzeczowych, istotnych wymogów sprawności administracji, oraz intere-

ów gospodarczych Państwa i ludności, jest więc podziałem administracyjnym, a nie opiera się na podstawach historycznych (jak było w Polsce przedrozbiorowej).

Całe terytorium Państwa Polskiego jest podzielone na szesnaście większych okręgów terytorialnych, zwanych województwami<sup>1</sup>. Siedemnasty taki okręg (czyli województwo) stanowi stolica Państwa Warszawa.

Każde znów województwo rozpada się na większą lub mniejszą ilość okręgów mniejszych, zwanych powiatami. W skład każdego powiatu wchodzi pewna ilość gmin wiejskich i miejskich z tym, że większe gminy miejskie, mające powyżej 75.000 mieszkańców (a wyjątkowo i miasta poniżej tej ilości mieszkańców, o ile Rada Ministrów przyzna im to prawo), jak Lwów, Kraków, Łódź, Wilno, Poznań, Białystok, Bydgoszcz, Częstochowa, Gdynia, Gniezno, Grudziądz, Inowrocław, Lublin, Radom, Sosnowiec i Toruń stanowią same osobny powiat, tzw. miejski.

Państwo zatem podzielone jest na województwa, województwa na powiaty, a powiaty na gminy (o ile nie są same powiatem miejskim).

Władze średnie innych ministerstw obejmują zwykle terytorium jednego, a wyjątkowo paru województw (władze okręgowe), władze niższe obejmują znów przestrzeń jednego, wyjątkowo paru powiatów. (Niektóre tylko organa, jak np. kolejowe, nie trzymają się ściśle tej zasadniczej podstawy podziałowej). Natomiast gminy, nie stanowiące powiatów, nie posiadają z reguły osobnych władz państwowych (prócz organów policyjnych).

#### *b) Zasady organizacji władz administracyjnych*

Ogólne zasady organizacji władz administracji rządowej określiła dawna konstytucja (w art. 66). Nowa Ustawa konstytucyjna, znosząc dawne postanowienia konstytucyjne, nie wprowadza w tym względzie żadnych zasadniczych rozstrzygnięć, które by przekreślały stan prawny, wytworzony już na podstawie dawnej konstytucji, a jedynie zapowiada, że dekret Prezydenta określi w przyszłości or-

<sup>1</sup> Mamy obecnie w Polsce następujące województwa: m. Warszawa, woj. warszawskie, lubelskie, łódzkie, kieleckie, białostockie, poznańskie, pomorskie, śląskie, krakowskie, lwowskie, stanisławowskie, tarnopolskie, wołyńskie, poleskie, nowogródzkie i wileńskie. (Planowana jest jednak zmiana obecnego stanu województw, idąca w kierunku zmniejszenia ich liczby).



ganizację administracji rządowej i zakres działania jej organów. Na razie zatem obowiązują i nadal poprzednie zasady organizacyjne tej administracji. W szczególności zaś pozostała w mocy ogólna wytyczna zasada, że organizacja ta ma być przeprowadzona w duchu dekoncentracji, tj. przeniesienia szeregu spraw do rozstrzygnięcia przez władze niższe czy średnie, a tylko sprawy ogólne i najważniejsze zastrzeżone są kompetencji ministerstw. Przeprowadzenie tej zasady w całej pełni zapewni Państwu Polskiemu możliwość szybkiego załatwiania spraw administracyjnych, bez przechodzenia licznego toku instancyj (tj. odsyłania sprawy od władz niższych do wyższych według ich stopni hierarchicznych), oraz rozstrzygnięcia ich na podstawie uwzględniania stosunków miejscowych, co przy systemie centralistycznym jest z reguły niemal nie do pomyślenia. Zasady dekoncentracji wprowadza się w Polsce obecnie z możliwym pośpiechem, a zwłaszcza w r. 1934 znaczną ilość spraw przekazano do ostatecznej decyzji średnich władz administracyjnych. Również utrzymała się w mocy zasada, która nakazuje, by rozmaite organa administracji rządowej były zespolone, tj. złączone w jednym urzędzie, pod jednym zwierzchnikiem. I ta zasada ma pierwszorzędne znaczenie, zmierza ona bowiem do tego, by nie mnożyć niepotrzebnie urzędów przez przeprowadzanie w każdym dziale całej organizacji urzędów wykonawczych we wszelkich stopniach aż do władz najniższych. Skupienie różnych działów na stopniach niższych, w jednym urzędzie i pod jednym naczelnikiem, umożliwia i sprężystą działalność władz, co na polu administracyjnym jest wprost niezbędne, i znaczne zaoszczędzenie na lokalach biurowych i siłach pomocniczych, a dla ludności jest wygodne, bo może ona w jednym urzędzie załatwiać niemal wszelkie swoje interesy do władz państwowych. Organizacja inna, tj. różniczkująca poszczególne władze według działów aż do najniższej instancji, jest kosztowna, a dla ludności bardzo niekorzystna. Rozumie się, że to skupienie władz administracyjnych następuje około organów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z tym, że jednak pewne władze, jak np. szkolne, skarbowe, oraz organa kolejowe i pocztowe itp., ze względu na zupełnie odmienny, a samodzielny zakres działania, muszą być zróżnicowane i mieć swój aparat aż do dołu. Wreszcie trzecią zasadą organizacji administracji jest zasada udziału wybranych obywateli w wykonywaniu zadań urzędów administracyjnych, czyli zastosowanie zasady samorządowej.

Administracja rządowa spełniana jest przez osoby, powołane do tych czynności aktem mianowania (nominacji), wydanym przez właściwą władzę. Osoby te nazywamy funkcjonariuszami Państwa. Dzielą się oni na urzędników i na niższych funkcjonariuszy. Stosunki ich służbowe określone są przepisami, które noszą nazwę *pragmatyki służbowej*. Funkcjonariusze pobierają uposażenie, unormowane przez Państwo, mają, na warunkach prawem przepisanych, uprawnienie do zaopatrzenia emerytalnego i zaopatrzenia rodziny w razie śmierci<sup>1</sup> (kwartał pośmiertny, pensja wdowa i sieroca). Urzędnicy dzielą się, zależnie od kwalifikacyj, na 3 kategorie. Stopni służbowych jest 12. (Inny ustrój mają tylko sądy). Funkcjonariusze państwowi, w razie popełnienia przestępstw, czy wykroczeń służbowych, podlegają postępowaniu dyscyplinarnemu (niezależnie od ewentualnej odpowiedzialności przed sądami). Dla tych spraw istnieją komisje dyscyplinarne i odwoławcze komisje dyscyplinarne.

### *c) Województwa i starostwa*

Organizacja władz administracji ogólnej została określona dekretem z 19 stycznia 1928 „o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej“, z późniejszymi zmianami (jednolity tekst ustalono obwieszczeniem z 25 sierpnia 1936). W myśl tych przepisów organizacja administracyjnych władz polskich, opierająca się na terytorialnym podziale Państwa na województwa, powiaty i gminy, posiada osobne państwowe urzędy administracji ogólnej w województwach i powiatach. Na czele województwa stoi jako przełożony wojewódzkiej władzy administracyjnej wyższy funkcjonariusz państwowy, pod nazwą wojewody. Wojewodę mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów. Wojewoda działa w podwójnym charakterze, a to: 1) w charakterze przedstawiciela Rządu na terenie województwa, oraz 2) w charakterze szefa administracji ogólnej (tj. wchodzącej w zakres Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), tudzież innych działów administracji bezpośrednio zespolonych we władzach administracji ogólnej. Jako reprezentant

<sup>1</sup> Dla spraw emerytalnych urzędników i w ogóle funkcjonariuszów państwowych, zawodowych wojskowych, oraz pracowników instytucyj, przedsiębiorstw i monopoli państwowych, mianowanych po 1 stycznia 1934, utworzony został „Państwowy Zakład Emerytalny“. Natomiast dla dawniejszych funkcjonariuszów załatwiają te sprawy Ministerstwo Skarbu i izby skarbowe.

całego Rządu i szef rozmaitych dziedzin administracyjnych sprawuje wojewoda swą władzę pod odpowiedzialnością przed tym Rządem. W tym charakterze ma wojewoda wykonywać nie tylko polecenia ministra spraw wewnętrznych (któremu podlega pod względem osobowym), ale także i zlecenia wszelkich innych ministerstw. W osobie jego zbiegają się więc czynności znacznej części ministerstw, do jego zakresu działania należą wszelkie sprawy administracyjne Państwa, z wyjątkiem spraw przekazanych tzw. władzom nie zespolonym, tj. administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej, pocztowo - telegraficznej, górniczej, urzędowi morskim, probierzczym, miar i inspektoratom pracy.

Jako reprezentant Rządu ma wojewoda na podległym mu terenie: a) wyłącznie reprezentować Rząd przy wszystkich uroczystych wystąpieniach, o ile wyjątkowo prezes Rady Ministrów nie wyśle innego delegata; b) uzgadniać działalność całej administracji rządowej w myśl zasadniczej linii działalności Rządu; c) ogólnie nadzorować sprawy osobowe funkcjonariuszy państwowych ze stanowiska wymogów bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, oraz d) uzgadniać działalność administracji cywilnej i interesy gospodarcze województwa z potrzebami obrony Państwa.

Natomiast w charakterze szefa administracji ogólnej skupia wojewoda w swym urzędzie różnorodne działy spraw, a to: wszelkie sprawy administracji wewnętrznej (z zakresu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), sprawy handlowe i przemysłowe (z wyjątkiem górniczych, probierzczych, legalizacji narzędzi mierniczych i morskich), sprawy rolnicze, weterynaryjne, rybołówstwa, łowiectwa, nadzoru nad lasami niepaństwowymi, zarządu dóbr państwowych, sprawy przebudowy ustroju rolnego, oraz sprawy aprowizacji, a więc sprawy z zakresu Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych, z wyjątkiem zarządu lasów państwowych i instytutów badawczo-naukowych; dalej należą do wojewody sprawy zdrowotne i sprawy opieki społecznej (z wyjątkiem spraw inspekcji pracy), sprawy komunikacji, jak drogowe, wodne (z wyjątkiem kolei państwowych i spraw lotniczych), sprawy wyznaniowe i ochrony zabytków kultury, sztuki i przyrody, wreszcie sprawy daniny lasowej, oraz przekazane z mocy specjalnych przepisów. Poza tym w zakres działania wojewody wchodzi orzecznictwo co do wywłaszczeń na rzecz użyteczności publicznej

(np. na rzecz budowy dróg, kolei), oraz część spraw wojskowych, nie przekazanych władzom wojskowym (a zwłaszcza współdziałanie z władzami wojskowymi w sprawach poboru rekruta, rzeczowych i osobistych świadczeń wojennych, przeprowadzania mobilizacji). Wobec tego, że naczelnym obowiązkiem wojewody jest zabezpieczenie ładu i porządku, oraz bezpieczeństwa na terenie województwa, zastrzegają ustawy, że podlega wojewodzie także i policja w zakresie służby bezpieczeństwa i czynności wykonawczych władz państwowych. W ten sposób przeważna część spraw administracyjnych koncentruje się w ręku wojewody, bez względu na to, czy załatwiane są one przez urzędników województwa, czy mają oddzielne swe organa fachowe, które jednak są podporządkowane wojewodzie. Wojewoda ma nadto prawo żądać od naczelników władz i zakładów państwowych, działających na terenie województwa (a nie zespolonych z województwem), wszelkich wyjaśnień, oraz przedkładać wnioski właściwym ministrom w sprawie postępowania tych władz.

Wojewoda ma wpływ na udzielanie odznaczeń, oraz na mianowanie urzędników władz nie zespolonych na terenie województwa, tudzież ma uzgadniać działalność tych władz przez periodyczne konferencje naczelników władz różnych działów, w dziedzinie zarządzeń natury ogólnej lub mających szczególniejsze znaczenie dla polityki Rządu. W razie różnicy poglądów między wojewodą a naczelnikiem władzy nie zespolonej, rozstrzyga sprawę właściwy minister. Na wypadek mobilizacji, oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego, wojewoda staje na czele całej administracji na terenie województwa i staje się zwierzchnikiem wszystkich urzędów, z wyjątkiem administracji wojskowej, wymiaru sprawiedliwości, kolei i poczt (i telegrafów). Okólnik prezesa Rady Ministrów z r. 1936, w sprawie nadzoru nad trybem urzędowania administracji rządowej, zlecił (aż do odwołania) wojewodom, w stosunku do wszystkich władz i urzędów, zakładów i organów mających siedzibę na terenie województwa (a więc i w stosunku do władz nie zespolonych), z wyjątkiem wojskowych, funkcje nadzorcze na polu przestrzegania godzin urzędowych, oraz w dziedzinie przyjmowania i załatwiania interesantów. Te poruczone funkcje nadzoru mają wojewodowie spełniać jako funkcje specjalne i ściśle osobiste (więc nie przez zastępców), w zastępstwie władz centralnych.

Nadto jest wojewoda przewodniczącym organu samorządowego, tj. rady wojewódzkiej i wydziału wojewódzkiego (z wyjątkiem województw poznańskiego i pomorskiego, gdzie przewodniczy tzw. izbie wojewódzkiej). Wreszcie wojewodowie są upoważnieni do kon-

troli i wyznaczania cen na artykuły pierwszej potrzeby (np. na żywność, na odzież, obuwie, naftę, węgiel). Czynności zatem wojewody, jako reprezentanta władzy państwowej, jako przełożonego urzędu wojewódzkiego i zwierzchnika szeregu przydzielonych mu organów różnych działów, oraz przewodniczącego i wykonawcy samorządu, są bardzo rozległe.

Do pomocy ma wojewoda przydzielonych w odpowiedniej ilości urzędników, z których niższych mianuje sam, mianowanie zaś wyższych odbywa się na jego wniosek przez właściwe ministerstwa (o ile nie stanowi to uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej).

Urząd wojewódzki podzielony jest na szereg wydziałów z osobnymi kierownikami na czele (więc z reguły na: 1) wydział ogólny, 2) wydział administracji samorządowej, 3) wydział społeczno-polityczny, 4) wydział zdrowia publicznego<sup>1</sup>, 5) wydział opieki społecznej, 6) wydział rolnictwa i weterynarii, 7) wydział przemysłowy (z referatem elektrycznym), 8) wydział wojskowy, 9) wydział komunikacyjno-budowlany i nadto 10) okręgowy urząd ziemski z prezesem na czele. Każdy znów z tych wydziałów rozpada się na szereg oddziałów, zależnie od rodzaju spraw.

Zastępcą wojewody jest wicewojewoda, z wyjątkiem spraw okręgowego urzędu ziemskiego, w których wojewodę zastępuje prezes tego urzędu.

Teren województwa rozpada się na szereg powiatów, którymi administrują władze niższego typu, zwane starostwami. Na czele starostwa stoi starosta powiatowy, podlegający wojewodzie. Starosta, mianowany przez ministra spraw wewnętrznych, reprezentuje znów władzę państwową w powiecie. Do jego zakresu działania należą wszelkie sprawy administracji państwowej, z wyjątkiem spraw wyjętych spod władzy wojewody (wyżej wyliczonych), dla których istnieją osobne organa. Urzędy szkolne i skarbowe, istniejące osobno w powiecie, mają jednakowoż zasięgać zezwolenia starosty, jeśli wydają jakieś rozporządzenia czy zarządzenia do magistratów miast i urzędów gminnych. Za sprawowanie całej administracji w powiecie jest starosta odpowiedzialny przed wojewodą i spełniać ma jego zlecenia. Nadto jest on przewodniczącym, a zarazem wykonawcą uchwał samorządu powiatowego i jego

<sup>1</sup> W szeregu województw brak osobnego wydziału zdrowia, lecz sprawy te włączono do wydziału opieki społecznej, który wtedy nosi nazwę wydziału zdrowia i opieki społecznej.

organu zarządzającego, tj. wydziału powiatowego, oraz zwierzchnikiem funkcjonariuszów tego samorządu. Do pomocy ma starosta przydzielonych urzędników, których jest przełożonym i którzy mają spełniać jego polecenia. Opinia tych urzędników nie wiąże starosty. Przy szeregu starostw powiatowych istnieją osobne referaty dla rolnictwa i reform rolnych, a nadto ostatnio utworzono przy starostwach fachowe referaty melioracyjne. Te referaty mają objąć kompleks zagadnień wodno-melioracyjnych, a więc, obok kierownictwa robót melioracyjnych, także i opiekę nad konserwacją robót wykonywanych z funduszków publicznych, sprawy orzecznictwa przy koncesjach dla zakładów wodnych, zaopatrywanie osiedli w wodę itp.

Zakres więc działania starosty jest również bardzo obszerny i różnorodny, bo dotyczy niemal wszelkich działów administracji. Jest on odpowiedzialny także za ład i bezpieczeństwo publiczne w powiecie, podobnie jak wojewoda w obrębie województwa.

Toteż wojewodowie i starostowie mają do rozporządzenia Policję Państwową, a nawet w wypadkach koniecznych daje im konstytucja możliwość użycia Siły Zbrojnej, tj. wojska, czy to do uśmierzenia rozruchów, czy też do przymusowego wykonania przepisów prawnych i wydanych zarządzeń. Wojewodowie i starostowie mogą też nakładać kary za przekroczenia przepisów administracyjnych, bądź to w formie kar pieniężnych, bądź aresztu itp. W myśl prawa o wykroczeniach, wydanego dekretem z 11 lipca 1932, orzecznictwo w sprawach wykroczeń przekazano starostwom w zastępstwie sądów, z możliwością wymierzania za te wykroczenia kar do 3 miesięcy aresztu i do 3.000 zł grzywny (tzw. sądy starościńskie). W myśl ustawy z 14 kwietnia 1937, o szkodnictwie leśnym i polnym, należy do starostów orzekanie i wymierzanie kar w sprawach szkód zrządzonych w gospodarstwach leśnych i rolnych.

Władze inne, czy państwowe czy też samorządowe (np. wyznaniowe), chcąc wymusić posłuszeństwo dla swych zarządzeń, muszą z reguły odnosić się o wydanie potrzebnych przymusowych zarządzeń (z użyciem środków zniewalających do posłuszeństwa) do starostw, względnie województw. (Na polecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych upoważniły jednak województwa władze gminne do nakładania kar, we formie nakazów karnych, w wysokości trzech dni aresztu lub 50 złotych grzywny, za wykroczenia administracyjne). Starostowie mogą wydawać potrzebne polecenia i nakazy władzom gminnym (w miastach i wsiach) w obrębie powiatu, z wyjątkiem zarządów

miast, będących powiatami miejskimi. Władza wojewodów i starostów, o ile chodzi o zakres administracji ściśle państwowej, jest hierarchiczna (jednostkowa), natomiast w sprawach należących do zakresu samorządowego rozstrzygnięcia zapadają z reguły kolegialnie. Również przewodniczy wojewoda kolegialnym organom, istniejącym przy województwie bądź o charakterze decydującym, jak komisja dyscyplinarna dla funkcjonariuszy podległych wojewodzie czy komisja ziemska, bądź o charakterze opiniodawczym, jak woj. rady naprawy ustroju rolnego, zdrowia, kwalifikacji ogierów, woj. komitet wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego, okręgowa komisja konserwatorska itd.<sup>1</sup>

Nieco odmienne jest tylko stanowisko wojewody śląskiego, wobec bardzo szerokiego zakresu autonomii śląskiej, oraz daleko idących uprawnień Śląskiej Rady Wojewódzkiej. Tam niemal wszelkie sprawy muszą być rozstrzygane przez Radę Wojewódzką, a wojewoda może sprzeciwić się uchwałom Rady tylko w wypadkach przewidzianych statutem dla Śląska.

Wojewodowie mają prawo wydawania, w granicach ustaw czy dekretów, rozporządzeń wykonawczych i rozporządzeń porządkowych.

Rozporządzenia, wydawane przez wojewodów, ogłaszane są w Dzienniku Wojewódzkim, wychodzącym w każdym województwie.

Województwa weszły jako podstawowe władze administracyjne w miejsce b. władz zaborczych, a więc na terenie b. zaboru rosyjskiego w miejsce generał-gubernatorów i gubernatorów, na terenie b. zaboru pruskiego w miejsce prezesów prowincyj i regencyj, w Małopolsce w miejsce namiestnictwa (a częściowo b. generalnego delegata Rządu, powołanego przez Państwo Polskie w r. 1919, w miejsce Komisji Rządzącej), na Spiszu zaś i Orawie w miejsce władz komitatowych.

Miasto Warszawa stanowi rodzaj osobnego województwa, a administrację państwową w zakresie województwa sprawuje tam odrębny urząd, zwany Komisarjatem Rządu, z komisarzem Rządu na czele. Komisarz ten ma stanowisko analogiczne do wojewodów i podlega bezpośrednio Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, a jemu znów podlegają 4 starostwa grodzkie, urzędujące

<sup>1</sup> Istniejące przy wojewodach w charakterze organu opiniodawczego, wojewódzkie rady wodne mają na czele mianowanych przewodniczących i ich zastępców, a nie przewodniczy im wojewoda.

w 4 powiatach grodzkich, istniejących na terenie miasta. Nie ma jednak komisarz Rządu prawa reprezentowania Rządu Państwa, nie ma przy sobie organów kolegialnych, a nadto szereg działów administracji rządowej (jak spr. budowlane, zdrowotne, opieki społecznej etc.) może być przeniesionych przez Radę Ministrów na zarząd miasta Warszawy.

Inne większe miasta o ludności ponad 75.000 — jak wyżej zaznaczono — stanowią znów osobny powiat miejski, na którego czele stoi starosta grodzki, podległy wojewodzie. Spełnia on na terenie miasta funkcje administracji państwowej, w zakresie przyznanym starostom powiatowym z tym, że we Lwowie, Krakowie, Poznaniu, Toruniu, Bydgoszczy, Gnieźnie, Grudziądzu i Inowrocławiu, przeważna ilość zadań administracji państwowej poruczona jest prezydentom tych miast, a tylko sprawy bezpieczeństwa publicznego i wymierzania kar administracyjnych należą do starostów grodzkich. W niektórych powiatach miejskich (Białystok, Częstochowa, Lublin, Sosnowiec etc.) funkcje starostów grodzkich powierzono starostom powiatowym.

W Gdyni na czele powiatu miejskiego stoi na razie komisarz Rządu w Gdyni (a więc organ zastępczy samorządu miejskiego), jako starosta grodzki.

Władzom administracji ogólnej podlegają m. i. zarządy dróg wodnych, zarządy drogowe itd.

#### *d) Władze wojskowe*

Spod kierownictwa wojewodów i starostów jest wyjęty szereg działów (już powyżej wymienionych), dla których istnieją osobne organa średnie czy niższe, zawisłe od właściwych ministerstw (tzw. władze nie zespolone).

Tu należą przede wszystkim władze wojskowe dla spraw organizacji i kierownictwa wojskowego (do województw i podległych im władz należy tylko część spraw wojskowych, jak sprawy kwaterunków, świadczeń wojskowych, ewidencji powołanych do pełnienia służby wojskowej etc.). Wśród szeregu władz wojskowych należy tu wymienić dowództwa okręgów korpusnych (jest ich w Polsce 10), jako władze obejmujące znaczniejsze okręgi, podległe bezpośrednio Ministerstwu Spraw Wojskowych. Dowództwa te mają charakter organów o bardzo obszernym zakresie działania natury organizacyjnej, administracyjnej i gospodarczej. Dowództwom tym podlega szereg biur i wydziałów w samym dowództwie, a nadto pod-



legają im na terenie ich działania (jako organa działające na mniejszych jednostkach terytorialnych) komendy rejonów uzupełnień (które do czasu wydania ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym z r. 1938 nosiły nazwę: „powiatowe komendy uzupełnień“). Te komendy rejonów uzupełnień są organami do spraw uzupełnień Sił Zbrojnych i do administracji rezerw (jest ich 118). Poza tym podlegają dowódcom okręgów korpuśnych komendanci poszczególnych garnizonów.

W czasie pokoju organa wojskowe są w pewnej mierze podporządkowane władzy cywilnej Państwa. Z tego wynika przepis, że siła zbrojna może być użyta dla utrzymania porządku, względnie do stłumienia rozruchów, jedynie na żądanie cywilnych władz administracyjnych, a nie może występować z własnej inicjatywy i samodzielnie. Sposób użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego (w czasie pokoju) normuje rozporządzenie Rady Ministrów z 18 kwietnia 1919 (ze zmianą z 26 marca 1934).

Odrębne postanowienia co do roli i uprawnień władz wojskowych w czasie pokoju przewidziane są w ustawie z 22 lutego 1937, o stanie wyjątkowym. W tym czasie bowiem może Rada Ministrów, na wniosek ministra spraw wewnętrznych, upoważnić tego ministra do przekazywania pewnych funkcji i uprawnień, należących do administracji cywilnej, władzom wojskowym, a nawet uzależniać te władze cywilne od dowództwa wojskowego.

#### e) *Władze szkolne*

Do samodzielnych organizacyj należą dalej władze szkolne, podległe Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Ministerstwo to zarządza bezpośrednio szkolnictwem wyższym, czy akademickim. Natomiast sprawy szkolnictwa średniego i niższego, tak ogólnokształcącego jak i zawodowego, wychowania przed- i pozaszkolnego, należą do specjalnych władz administracji szkolnej średniej i niższej. Bezpośrednio od Ministerstwa są zawisłe okręgi szkolne, które bądź pokrywają się z terytorium województwa, bądź też obejmują terytorium kilku województw. Na czele okręgu szkolnego stoi kurator, mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego, poparty przez Radę Ministrów. Zakres działania kuratora obejmuje ogół spraw szkolnych w okręgu, z wyjątkiem szkolnictwa wyższego. Kuratorium dzieli się na wydziały, z naczelnikami wydziału na czele (wydział ogólny, wydział szkół średnich, wydział szkolnictwa

powszechnego i wydział szkół zawodowych). Do pomocy w zawiadywaniu sprawami szkolnictwa i w ogóle oświaty w okręgu ma kurator wizytatorów szkół, a nadto odpowiednich referentów, oraz personel rachunkowy i kancelaryjny. Z czasem mają być przy kuratorach utworzone osobne organa samorządowe, do czasu zaś wyjścia w tej mierze ustawy może minister powoływać do współdziałania z kuratorami rady szkolne okręgowe, złożone z sił zawodowych nauczycielskich, reprezentantów społeczeństwa i wyznań. Kuratorom podlegają obwodowi inspektorowie szkół i ich zastępcy) dla spraw szkół powszechnych. Obwody podległe tym inspektorom pokrywają się w 5 kuratoriach (obejmujących województwa pomorskie, poznańskie, wileńskie, nowogródzkie, białostockie, poleskie i wołyńskie) z granicami powiatów, natomiast w innych kuratoriach są wielopowiatowe (obejmują kilka powiatów). Przewidziane poprzednio odrębne organa samorządu szkolnego przy inspektorach szkolnych o charakterze częściowo uchwalającym, częściowo opiniodawczym, złożone z delegatów nauczycielstwa, duchowieństwa, samorządów i kół rodzicielskich, zostały w r. 1938 zniesione, a natomiast nastąpiło zespolenie samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym. W następstwie tego mają być utworzone, w ramach samorządów terytorialnych, specjalne komisje oświatowe dla współdziałania z władzami szkolnymi, a to komisje oświatowe gminne, miejskie i powiatowe, a nadto dozory szkolne. Zastrzeżono przy tym, że przewodnictwo powiatowych komisji oświatowych ma spoczywać w ręku powołanego do tego członka wydziału powiatowego, a nie w ręku starosty (pełniącego przewodnictwo organów samorządu powiatowego).

Ponadto każdy zakład szkolny (czy szkół typu powszechnego, gimnazjalnego czy licealnego) ma swoje kierownicze organa. Władzom szkolnym podlegają nie tylko szkoły publiczne (utrzymywane przez Państwo czy samorząd), ale i szkoły prywatne (zakładane przez jednostki czy stowarzyszenia), oraz instytucje wychowania przedszkolnego (ochronki i przedszkola).

Wyższe uczelnie mają swoje organa samorządowe, powoływane w drodze wyboru. Podlegają one zwierzchnictwu ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego. Organizację szkół akademickich reguluje ustawa z 15 marca 1933 (w brzmieniu ustalonym w obwieszczeniu ministra z 8 listopada 1937) o szkołach akademickich, ustrój zaś prywatnych szkół wyższych reguluje ustawa z 22 lutego 1937.

### f) Władze skarbowe

Organizację władz i urzędów skarbowych określiła ustawa z 31 lipca 1919 (w brzmieniu ustalonym obwieszczeniem z 12 października 1935, a uzupełniona rozporządzeniami ministerialnymi).

Jako władze średnie (okręgowe) dla spraw skarbowych istnieją izby skarbowe, obejmujące terytorium jednego lub więcej województw. Na czele tych izb stoją dyrektorzy, podlegli bezpośrednio ministrowi skarbu. Izby skarbowe mają czuwać nad prawidłowym wymierzaniem i ściąganiem podatków i opłat państwowych, nadzorować działalność podległych im władz niższych, rozstrzygać odwołania od tych władz i zarządzać wypłaty wydatków państwowych. Do zakresu działania izb skarbowych należą tak sprawy podatków bezpośrednich (jak podatek gruntowy, podatek od budynków, podatek dochodowy, przemysłowy, majątkowy, podatek od lokali, od placów budowlanych, wojskowy, od kapitałów i rent, oraz różne podatki od obiegu), jak też podatków pośrednich (tj. podatków od spożycia, np. od cukru, węgla, nafty, wina, piwa itd., zwanych także konsumcyjnymi lub akcyzami), zarząd monopolów (solny, tytoniowy, spirytusowy, zapalczany, oraz loteria państwowa), jak i sprawy opłat, danin i należności skarbowych, a wreszcie sprawy egzekucyjne (tj. przymusowego ściągania należności od opornych podatników). Izby skarbowe składają się z 6 do 7 wydziałów: ogólnego, podatków bezpośrednich, rachunkowo-kasowego, akcyz i monopolu, opłat skarbowych, emerytur i rent, a wyjątkowo i osobnego wydziału bilansowego (w Warszawie).

Izbom skarbowym podlegają następujące urzędy:

1) urzędy akcyz i monopolów państwowych, obejmujące z reguły parę powiatów (3—5). Kierownicy ich nazywają się naczelnikami urzędu akcyz i monopolów państwowych. Do urzędów tych należy nadzór nad wyrobem, handlem i składami przedmiotów, podlegających akcyzie, względnie stanowiących monopol państwowy, czuwanie nad dochodami Państwa z tych źródeł i pociąganie do odpowiedzialności przekraczających odnośne przepisy. Obejmują te urzędy 3 działy: administracyjny, akcyzowo-monopolowy i kasowy. Jako ich organa wykonawcze działają organa kontroli skarbowej.

2) urzędy skarbowe, istniejące w każdym powiecie (a w większych miastach nawet dla poszczególnych dzielnic miej-

skich). Tereny ich działania nie pokrywają się jednak ściśle z terytorium powiatu. Do ich zakresu działania należy wymierzanie podatków bezpośrednich i opłat skarbowych, kontrola czy te podatki zostały wpłacone, a ewentualnie przymusowe ich ściąganie (egzekucja), oraz czuwanie nad przestrzeganiem odnośnych przepisów podatkowych i karanie za ich przekroczenie (o ile nie stanowi to przestępstwa karno-skarbowego, karanego przez sądy).

Urzędy te obejmują 5 działów (według rodzajów podatków bezpośrednich i opłat). Przejęły one także zadania dawnych kas skarbowych, oraz urzędów katastralnych (dla ewidencji katastru, czy rejestru gruntowego tj. spisu, pomiaru i klasyfikacji gruntów, w celu wymiaru podatku gruntowego).

3) urzędy opłat stemplowych, dla wymiaru należności stemplowych, oraz podatku spadkowego i od darowizn. Istnieją one z reguły w większych miastach. W innych miejscowościach zakres ich działania spełniają urzędy skarbowe.

Prócz tych władz skarbowych istnieją nadto cztery okręgowe dyrekcje cła, podległe bezpośrednio Ministerstwu Skarbu, z prezesami na czele. Okręgi im podległe obejmują z reguły terytorium kilku województw. Od tych dyrekcji zawisła jest sieć urzędów cłowych, rozrzuconych głównie wzdłuż granic Państwa. Zadaniem władz cłowych jest wymierzanie i ściąganie opłat od wywozu, względnie przywozu towarów przez granicę Państwa, w myśl obowiązującej taryfy cłowej.

Wzdłuż granic czuwają nadto oddziały Straży Granicznej (podległe władzom skarbowym), lub Korpusu Ochrony Pogranicza, dla przeciwdziałania niedozwolonemu przewozowi towarów (przemycnictwu), czy nielegalnemu przekraczaniu granicy.

#### *g) Inne organa państwowe*

Tu należy szereg organów specjalnej natury, podległych właściwemu, fachowemu ministerstwu.

I tak organami Ministerstwa Komunikacji są osobne dyrekcje Polskich Kolei Państwowych, jako organa skupiające w swych rękach zarząd sprawami kolejowymi dla znaczniejszych przestrzeni Państwa. Okręgi ich nie pokrywają się z województwami, zawisłe są bowiem od gęstości linii kolejowych w pewnych częściach Państwa. Obejmują one sprawy dotyczące ruchu podległych im linii, utrzymania i naprawy torów i mostów, sprawy maszynowe (parowozów),

kontroli dochodów, sprawy prawnicze związane z kolejnictwem itp. Dyrekcjom tym podlegają, w ich okręgu, naczelnictwa stacyj kolejowych, warsztatów, oddziały utrzymania torów (sekcje konserwacji) itp., oraz szereg organów dla utrzymania ruchu.

Przy dyrekcjach tych istnieją w zasadzie organa doradcze, złożone z wybranych lub mianowanych reprezentantów kół fachowych, zwane dyrekcyjnymi radami kolejowymi.

Ministerstwu Poczty i Telegrafów podlegają znów dyrekcje poczt, telegrafów i telefonów, sprawujące zarząd tych instytucyj w znaczniejszych okręgach Państwa. Podlegają im urzędy pocztowe i telegraficzne wyższego i niższego typu, oraz agencje pocztowe, rozrzucone po rozmaitych miejscowościach (niemal w każdej większej gminie) ich terytorialnego zakresu działania.

Zarząd lasami państwowymi (będącymi przedsiębiorstwem państwowym), sprawują z ramienia Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych okręgowe dyrekcje lasów państwowych, którym podlegają nadleśnictwa.

Stosowanie przepisów prawa o ochronie pracy (robotników) we wszystkich działach pracy najemnej poruczone jest inspektorom pracy (okręgowym, obwodowym i specjalnym inspektorom pracy, oraz podinspektorom pracy i asystentom inspekcyjnym), podlegającym bezpośrednio Ministerstwu Opieki Społecznej<sup>1</sup>. Natomiast sprawy ubezpieczeń społecznych i opieki społecznej (sprawy ubogich itp.) wchodzi w zakres działania wydziału opieki społecznej urzędu wojewódzkiego, czyli podlegają zwierzchnictwu wojewody. Funkcje istniejących dawniej państwowych urzędów pośrednictwa pracy przeszły — po ich zniesieniu — na organizację Funduszu Pracy, a częściowo na samorządy.

Osobne organa państwowe są nadto utworzone dla spraw górniczych (okręgowe urzędy górnicze w I instancji i trzy wyższe urzędy górnicze w II instancji: w Katowicach, Krakowie i Lwowie), probierczych (oznaczanie ilości kruszcu szlachetnego w wyrobach), kontroli miar (miejscowe i okręgowe urzędy miar).

Prokuratorii Generalnej w Warszawie podlegają Oddziały Prokuratorii Generalnej (we Lwowie, Katowicach, Krakowie, Poznaniu i Wilnie, oraz delegatura w Gdańsku).

Inne organa omówiono przy ministerstwach, którym one podlegają.

<sup>1</sup> Organem pomocniczym inspektorów pracy są lekarze inspekcyjni; orzekają oni w sprawach ochrony zdrowia pracowników i higieny pracy.

## ROZDZIAŁ XII

## SAMORZĄD

## A) UWAGI OGÓLNE

Zadania administracji państwowej, zwłaszcza w skomplikowanych stosunkach nowożytnego państwa, są tak liczne i różnorodne, że niemal żadne państwo nie jest w możności uczynić im zadość wyłącznie swoimi środkami, prowadzić wszelkie sprawy jedynie przez funkcjonariuszy państwowych. Pomoc całego społeczeństwa na wielu polach życia państwowego jest wprost nieodzowna. Udział społeczeństwa w załatwianiu spraw państwowych wnosi do ich traktowania gruntowną znajomość miejscowych stosunków lub potrzeb poszczególnych klas ludności i zawodów, której urzędnik nawet najbardziej wykształcony w swym zawodzie nie jest w możności w całej pełni sobie przyswoić. Ale ten udział społeczeństwa w administracji publicznej jest zarazem dla samego społeczeństwa *pię r w s z o r z e d n ą s z k o ł ą* wychowawczą, wyrabiającą i znajomość i należyte rozumienie spraw państwowych, przyuczającą do wnikania w dziedziny życia publicznego, oraz wytwarzającą w społeczeństwie trzeźwy, na poznaniu biegu spraw oparty pogląd na interesy państwa i społeczeństwa. Udział więc czynnika obywatelskiego w wykonywaniu administracji publicznej jest ze wszech miar pożądany i korzystny tak dla państwa, jak i dla społeczeństwa. Rozumie się, że to spełnianie czynności urzędowych przez obywateli państwa może się odbywać w granicach ściśle określonych przez ustawy państwowe i pod nadzorem władzy państwowej. Obywatele bowiem, spełniający te funkcje publiczne, muszą mieć dla ich skutecznego załatwiania zapewnione oparcie o powagę państwa i poparcie władzy państwowej, dla zabezpieczenia posłuszeństwa wydanym przez nich zarządzeniom. Państwo więc wyposaża samorząd w pewien zakres władzy przymusowej wobec tych kół społeczeństwa, na które działalność organów samorządowych ma się rozciągać.

Samorząd może przybierać rozmaite formy organizacyjne, zależnie zwłaszcza od grup społeczeństwa, na które rozciąga swą działalność. I tak odróżniamy:

*a) Samorząd zawodowy i gospodarczy*

Samorząd może obejmować swą działalnością ludzi, spełniających pewien zawód, pewną gałąź życia gospodarczego, a to w celu zapew-

nienia organizacji danego zawodu należytej obrony zbiorowych interesów. Ten rodzaj samorządu zowie się *samorządem zawodowym*, względnie *gospodarczym*. Takim samorządem były zwłaszcza średniowieczne cechy rzemieślnicze, obecnie zaś np. izby rolnicze, izby handlowe i przemysłowe, izby rękodzielnicze, giełdy, izby adwokackie, lekarskie, inżynierskie, notarialne, gremia aptekarskie, izby pracy, korporacje i syndykaty faszystowskie itp. Podstawą tego samorządu jest z reguły przymus należenia wszystkich, dany zawód wykonywających z tym, że wybierają oni najczęściej organa powołane do zawiadywania odnośnymi sprawami i strzeżenia interesów tego zawodu, a natomiast organa te mogą wydawać w swoim zakresie potrzebne zarządzenia i nakładać pewne świadczenia (opłaty) na wykonywających zawód i to z mocą przymusową. Stosowanie środków przymusowych należy do władz państwowych na żądanie tych organów samorządowych. Organa te załatwiają szereg spraw administracyjnych (wprawdzie tylko w granicach jednej organizacji zawodowej), które by w ich braku ciążyły na władzach państwowych, oraz udzielają władzom państwowym fachowych opinii, w zakresie normowania spraw związanych z ich zawodem. Ten rodzaj samorządu zyskuje dziś coraz bardziej na znaczeniu i stanowi w niektórych państwach podstawę dla budowy jednej z izb parlamentu.

#### *b) Samorząd narodowy i wyznaniowy*

Podobnym rodzajem samorządu, ale opierającym się na przynależności nie do pewnego zawodu czy zatrudnienia gospodarczego, lecz do pewnej narodowości lub wyznania, jest *samorząd narodowy*, względnie *wyznaniowy*. O ile pierwszy z nich nie ma właściwie dotąd zastosowania w praktyce<sup>1</sup>, o tyle samorząd wyznaniowy był i jest często stosowany.

Istota samorządu narodowego (według teoretycznych założeń) miałaby polegać na upoważnieniu przez państwo pewnych istniejących w nim grup etnicznych (narodowych) do regulowania i załatwiania jakiejś dziedziny swych potrzeb, zwłaszcza kulturalnych, przez swoje reprezentacje i to w zasadzie z funduszków opłacanych przez przynależnych do danej narodowości. By ustalić przynależność narodową (a więc na kogo winna się rozciągnąć działalność tego

<sup>1</sup> Samorząd narodowy jest przedmiotem rozważań w Czechosłowacji (w formie 23 „žup“ tj. okręgów samorządowych jedno-narodowych).

samorządu), miałyby się prowadzić — na podstawie dobrowolnych zgłoszeń jednostek — spis członków tej grupy etnicznej, czyli tzw. kataster narodowy.

Samorząd wyznaniowy obejmuje znów w przymusowy sposób wyznawców danej religii, administruje posiadany przez to wyznanie zakładami i funduszami, np. zapisanymi na cele dobroczynne czy inne danego wyznania (tzw. fundacjami), utrzymuje domy świątyn i inne budynki potrzebne dla celów czy dobroczynnych czy administracyjnych, tworzy zakłady wychowawcze i instytucje naukowe ważne ze względów religijnych, podejmuje wydawnictwa dzieł, a nadto prowadzi niekiedy tzw. księgi stanu cywilnego (lub metrykalne), czyli urzędowe stwierdzenia narodzin, ślubów, zgonów itp., oraz wydaje na ich podstawie poświadczenia czyli tzw. metryki. Księgi te i wystawiane na ich podstawie metryki mogą być uznane przez państwo jako dokumenty urzędowe tak, jakby były wystawiane przez władze państwowe. Czynności wszystkich tych rodzajów prowadzą organizacje danego wyznania, które są powoływane bądź w sposób oznaczony przez przepisy odnośnego Kościoła, bądź w sposób unormowany przez państwo w porozumieniu z przedstawicielami wyznania. Ta organizacja kościelna ma charakter władzy wobec swoich wyznawców, stosowanie jednak wobec nich przymusu zastrzeżone jest z reguły organom rządowym. I ten samorząd wyznaniowy spełnia szereg zadań administracji publicznej, wszakże w granicach oznaczonych przez ustawy państwowe i na podstawie upoważnienia ze strony państwa.

### *c) Samorząd terytorialny*

Najważniejszym jednak rodzajem samorządu i najczęściej spotykanym jest samorząd terytorialny. Wprost nie da się pomyśleć pełny rozwój nowożytnego państwa konstytucyjnego bez szerokiego zastosowania w organizacji państwowej tego rodzaju samorządu, bez dopuszczenia czynnika obywatelskiego do udziału w administracji publicznej. Ten udział czynnika obywatelskiego w administracji może mieć dwie formy. 1) Albo władze rządowe w zakresie spraw administracyjnych przez siebie załatwianych mają sobie przydane ciała, złożone z obywateli państwa, powołane bądź do wyrażania opinii, które muszą być przez władze brane pod rozwagę przy rozstrzyganiu spraw, bądź też nawet do wspólnego z tymi władzami orzekania i rozstrzygania spraw administracyjnych, z mocą wiążącą. Tego współdziałania czynnika obywatelskiego wymaga cały



szereg spraw takiego rodzaju, jak sprawy wymiaru podatków, sprawy administracji szkolnej, sprawy dobroczynne, aprowizacyjne itp., gdzie dokładna znajomość miejscowych stosunków, potrzeb ludności, oraz położenia majątkowego poszczególnych obywateli jest wprost nieodzowna dla sprawiedliwego, zgodnego z istotnymi stosunkami, a pożytecznego dla państwa i ludności rozstrzygnięcia spraw. Nie jest to we właściwym tego słowa znaczeniu samorząd, choć łączy się on najściślej z ideą samorządową. Jest to ściśle współdziałanie władz rządowych z czynnikiem obywatelskim, obejmowane jednak często również mianem samorządu<sup>1</sup>.

2) Właściwy samorząd terytorialny występuje natomiast w osobnych jednostkach terytorialnych, obejmujących swą władzą przymusowo wszystkich mieszkańców pewnego, większego lub mniejszego, obszaru. W tych jednostkach terytorialnych może się samorząd przejawiać w ten sposób:  $\alpha$ ) że administracja publiczna sprawowana jest w nich przez honorowych (a nie zawodowych) urzędników, powołanych do pełnienia czynności administracyjnych przez władzę państwową spośród obywateli tego terytorium. Ta forma samorządu terytorialnego wzięta jest z Anglii, gdzie jest ona podstawą administracyjnego zarządu państwa, pod nazwą hrabstw. Ten angielski samorząd hrabstw, z mianowanymi przez państwo obywatelami miejscowymi na czele, znalazł pewne zastosowanie na Węgrzech (komitaty węgierskie), częściowo też w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, w swoim zaś czasie miał on także pewne zastosowanie we Francji (mianowani przez rząd merowie, czyli burmistrzowie miast i wójtowie wsi; obecnie są oni obieralni), oraz w samorządzie krajowym w Małopolsce (w b. zaborze austriackim), gdzie marszałek krajowy, będący zwierzchnią władzą samorządu krajowego, był mianowany z grona posłów Sejmu Krajowego. (Obecnie ma ta forma swoje zastosowanie w Niemczech, gdzie naczelnicy gmin wiejskich i miejskich są mianowani przez rząd spośród mieszkańców gminy). W przeciwstawieniu do samorządu terytorialnego, opartego na mianowanych przez państwo urzędnikach honorowych, jest  $\beta$ ) druga forma samorządu terytorialnego, oparta na ciałach

<sup>1</sup> Poniekąd weszła ta forma (w sposób nieco spaczony) w zastosowanie w Rumunii. Zniesiono tam bowiem obecnie właściwy samorząd w dzielnicach (zam. dawnych gubernij), oraz w miastach, oddając wszelkie sprawy w ręce mianowanych gubernatorów dzielnic i szefów municypalnych urzędów, natomiast przydane im, a pochodzące z wyboru, rady dzielnicowe i miejskie mają tylko głos doradczy.

samorządowych zbiorowych, noszących także nazwę związków komunalnych. Polegają one na tym, że ludność danego terytorium, w myśl jakiejś ordynacji wyborczej, wybiera organa powołane do rozstrzygania, a także często i wykonywania spraw administracyjnych, w zakresie oznaczonym przez ustawy państwowe. Organa takie mogą mieć niejednokrotnie przyznane sobie przez państwo prawo stosowania przymusu dla swoich zarządzeń wobec ludności podległego im okręgu, choć najczęściej muszą odwoływać się do władz państwowych o pomoc w wymuszaniu posłuszeństwa. Ten typ samorządu opartego na ciałach samorządowych jest obecnie w państwach europejskich niemal powszechny (poza państwami totalnymi).

#### *d) Organizacyjne formy samorządu terytorialnego*

Podobnie jak organizacja władz rządowych ma pewne stopnie hierarchicznie zorganizowane, tak samo i organizacja samorządu terytorialnego może polegać na kilku stopniach władz samorządowych, zostających do siebie w stosunku pewnej hierarchii. Mówimy więc o jedno-, dwu- i trzy-stopniowości samorządu. Im bardziej w danym państwie idea samorządu zdobyła sobie prawo obywatelstwa, tym wyżej idą owe stopnie organów samorządowych. Najniższy ich szczebel istnieje w każdym cywilizowanym społeczeństwie (może z wyjątkiem Niemiec i Rumunii, gdzie właściwie brak nawet samorządu gminnego), nie dochodzą zaś one nigdzie aż do stopnia równającego się władzy centralnej państwa. Z reguły tam, gdzie jest więcej stopni władz samorządowych, stosują się one do administracyjnego podziału państwa. Bardzo często z samorządem wyższego stopnia łączy się także pewien zakres autonomii. W tych wypadkach istnieje osobne ciało uchwalające (ustawodawcze) i osobny organ wykonawczy.

Organizacja władz samorządowych w każdym stopniu bywa albo tak pomyślana, że powołane są one i do uchwalania spraw i równocześnie do wykonywania uchwał (np. rady miejskie w Anglii), bądź też są one podzielone na osobne organa uchwalające i kontrolujące, a osobne znów wykonawcze. W tym drugim wypadku rozdzielenia władzy uchwalającej od wykonawczej tym organem wykonawczym mogą być albo wybrani do tego członkowie ciała uchwalającego, np. burmistrz i asesorowie wybrani spośród członków rady miejskiej (jak było poprzednio w Małopolsce); albo też organ uchwalający mianuje władzę wykonawczą spoza swego grona i kontroluje

jej działalność (np. burmistrzów w dawnych Niemczech, a także obecnie w Polsce); albo wreszcie organa samorządowe mają moc uchwalania i kontroli, a władzą wykonawczą są organa państwowe (rada municypalna w Paryżu, oraz rady generalne przy prefektach departamentów i rady obwodowe przy podprefekturach we Francji). Ustrój więc samorządowych ciał terytorialnych bywa w poszczególnych państwach bardzo rozmaity, a także bardzo rozmaity ich zakres działania, tudzież stosunek do władz państwowych. Biorąc pod uwagę wszystkie te okoliczności, można jednakowoż ustalić pewne typy organizacji samorządu terytorialnego. I tak:

1) Typ angielski, gdzie władze samorządowe zastępują przeważnie władze rządowe tak, że na niższych stopniach administracji istnieją tylko władze obywatelskiego pochodzenia, a brak biurokratycznych władz państwowych (także poniekąd i na Węgrzech);

2) Typ belgijski, oparty na dualizmie władz, to jest na pewnej równorzędności władz państwowych i samorządowych na poszczególnych szczeblach administracji, przy rzeczowym podziale zadań administracyjnych między oba rodzaje władz; taki system istniał w Austrii, a zwłaszcza w b. Galicji, gdzie był podział zakresu działania w kraju między namiestnictwo a wydział krajowy, w stopniu niższym zaś, tj. w powiecie, między starostwo a reprezentację powiatową (tj. radę powiatową i wydział powiatowy); tu więc samorząd rozporządzał i własnym organem uchwalającym i wybranym przez ten ostatni ze swego łona organem wykonawczym, istniejącym obok równorzędnego organu państwowego;

3) Typ dawny pruski, polegający na wspólnym załatwianiu wszystkich ważniejszych spraw administracyjnych przez ciała mieszane, łączące urzędników państwowych z wybieralnymi przedstawicielami ciała samorządowego; i wreszcie

4) Typ francuski, gdzie samorząd odgrywa rolę zupełnie podrzędną, bo nawet dawniej w gminie byli mianowani merowie, a w radach generalnych i obwodowych władza reprezentanta rządu, tj. prefekta czy podprefekta, jest decydująca, zakres zaś samorządom przyznany pod względem rzeczowym jest również bardzo mały. Władze samorządowe nie mają tu samodzielności, są tylko organami wykonawczymi władz państwowych. (Ten typ poniekąd był wzorem dla państw totalnych, które jednak stopniowo wprost uchylły samorząd, jak Niemcy i Rumunia, lub sprowadziły go do formy bez praktycznego znaczenia).

e) *Geneza samorządu wyższych stopni*

Przedstawiona powyżej różnorodność typów samorządu istnieje przeważnie w odniesieniu do wyższych stopni władz samorządowych. Natomiast stopień najniższy jest w przeważnej ilości państw bardzo podobnie unormowany, o ile chodzi o jego istotę i zasadniczą treść ciężących na nim zadań. Pochodzi to stąd, że wyższe stopnie samorządu są przeważnie wytworem późniejszym, wywołanym najczęściej historycznym procesem rozwoju państwowego, w ciągu którego okazywała się potrzeba uwzględniania pewnych właściwości poszczególnych części państwa. Te pewne odrębności nie zawsze dawały się nałożyć do jednolitych norm organizacyjnych, na których z reguły musi się opierać ustroj władz rządowych. Różne bywały przyczyny tej odrębności stosunków w poszczególnych częściach państwa. I tak zdarzało się, że państwo w drodze wojennej czy pokojowej rozszerzało swą władzę na jakieś jednostki terytorialne, które przez dłuższy lub krótszy okres czasu wiodły swój własny żywot państwowy, lub były częściami innego ustroju państwowego, miały swoje własne, zupełnie odmienne urzędnictwa i stosunki, zrosnięte ściśle i z życiem gospodarczym lub społecznym kraju i z prawnym poczuciem ludności. Zmienianie więc nagle tych właściwości kraju, uświęconych niejednokrotnie wielowiekową tradycją, a zrosłych ściśle z historycznym rozwojem stosunków, nie mogło się odbyć bez daleko idących wstrząśnień i przesileń. Dla uniknięcia więc ich trzeba było niejednokrotnie dać wyraz tym odrębnościom, by zaś to uczynić bez naruszenia struktury całego państwa, czyniono to w formie terytorialnej organizacji samorządowej, w której odrębności tej nowej prowincji państwa mogły znaleźć przynajmniej częściowe zaspokojenie.

To postępowanie zwłaszcza wtedy miało znaczne zastosowanie, jeśli ludność tej nowej prowincji państwowej była innej narodowości lub innej religii od ludności państwa, obejmującego władzę nad tą prowincją. Jeśli państwo nie mogło lub nie chciało wykorzystać tej odrębności narodowej lub religijnej, to zaspokajało częściowo przynajmniej potrzeby i żądania ludności nowego kraju przez przyznanie jej pewnego zakresu samorządu, (a często i autonomii), by tym łatwiej pogodzić ludność danego kraju z nowym stanem rzeczy. Na takich danych opierał się przed wojną samorząd i autonomia b. Galicji (większa niż innych krajów Austrii), Finlandii (wobec Rosji) i Kroacji (wobec Węgier), do niedawna Basków czy Katalończyków w Hiszpanii, a obecnie np. Indyj Przedgangesowych.

Bywało też i tak, że państwo w ogóle powstawało ze złączenia się szeregu mniejszych państweczek, a w każdym z nich istniały osobne prawa, inne urządzenia, inny tryb życia ludności pod względem gospodarczym i obyczajowym itp. Wytworzone więc ze złączenia się takich odrębnych państweczek nowe państwo szanowało te odrębne podstawy życia w każdym z nich, a czyniło to przez nadanie szerokiej autonomii lub przynajmniej daleko idącego ustroju samorządowego, w którym władze samorządowe stosowały odrębne przepisy prawne, obowiązujące z dawna w odnośnych częściach państwa. Zastosowanie tego widzimy np. w Polsce przedrozbiorowej w tej odrębności przepisów oraz w samorządzie, jaki cechował poszczególne części państwa, tj. województwa i ziemie (niegdyś księstwa dzielnicowe); to samo było w dawnej Austrii, zwłaszcza w odniesieniu do krajów niemieckiego pochodzenia.

Ale nawet tam, gdzie państwo nie powstawało ani z rozszerzenia się na jakieś nowe prowincje, ani ze zespolenia się szeregu państw, mogły być pewne żywotne interesy państwa, które nakazywały mu stosować zasadę samorządowej organizacji do pewnych większych jednostek terytorialnych w państwie. Interesy te wynikały z odmiennych stosunków gospodarczych czy społecznych w poszczególnych dzielnicach państwa, bądź też z panującego w nich rozmaitego stopnia kultury. Pewne części państwa, leżące w dogodnych warunkach, np. nad morzem, nad wielkimi spławnymi rzekami czy w okolicy wielkich dróg handlowych, rozwijają się szybciej i na innych podstawach, aniżeli prowincje, nie mające korzystnego położenia gospodarczego, a narażone na nieustanne napady dzikich sąsiadów. W pierwszych rozwinię się przemysł, zakwitnie handel, kultura ziemi stanie na wysokim poziomie, powstanie wzorowa sieć dróg wszelkiego rodzaju. W związku z tym małe osady przemienią się w ludne, bogate miasta, w których znajdzie podatny grunt wysoka cywilizacja. Na odwrót w drugich dzielnicach państwa ustawiczne napady przemienią w ruinę wsie i miasta, a ludność niszczone najeżdżami i w ślad za nimi idącymi zarazami, bądź odpływa w inne bezpieczniejsze okolice, bądź, o ile pozostaje na miejscu, nie ma możliwości ani rozbudowywać postępowo swych warsztatów pracy rolniczych czy przemysłowych, ani tworzyć wzorowych budowli domostw czy środków komunikacyjnych, ani pracować spokojnie na polu nauk i sztuk, lecz pędzi prymitywny tryb życia, zadowolając się szczupłymi płodami rolnictwa, myślistwa i rybołówstwa. Im większe jest państwo, im rozleglejsze jego terytorium, im bardziej

leży ono na rozgraniczu odmiennych kultur i im silniejsze zachodzą w nim różnice geopolitycznej natury, tym bardziej będą jaskrawe te różnice między stanem poszczególnych części państwa. A wtedy jednolity tryb administracji dla tej całości, z tak różnych składającej się części, rządzenie nimi w sposób centralistyczny i przy pomocy jedynie zawodowych urzędników, nie zawsze zdających sobie sprawę z całej doniosłości różnic, a niekiedy nawet stosowanie jednych i tych samych ustaw dla całego państwa, staje się wręcz niemożliwe. Wtedy również szuka państwo drogi samorządu wyższych stopni, by zaspokoić potrzeby tak odmiennych interesów miejscowych. Niejednokrotnie także organom samorządu wyższego stopnia przyznaje państwo w tych warunkach i pewien zakres autonomii, by mogły one normować drobniejsze, a jednak bardzo doniosłe dla miejscowej ludności sprawy, odmiennie w każdej dzielnicy, zależnie od jej położenia, stopnia rozwoju i wynikających stąd potrzeb.

Samorzady więc wyższych stopni muszą mieć i rozmaity zakres działania i rozmaite formy organizacyjne, zależnie od tego, jaka była przyczyna ich powstania, jakie cele mają być osiągnięte przez ich stworzenie, jakie idee przewodnie panują w danym państwie co do roli państwa i jego ustroju, oraz jakie tradycje ma dany naród co do kwestii stosunku państwa do społeczeństwa (centralizm czy decentralizacja, szeroki udział społeczeństwa czy rządy biurokratyczne, interes totalnego państwa czy troska o zharmonizowanie interesów całości z interesami części składowych państwa i ich ludności, wszechwładza parlamentu centralnego czy znaczna autonomia prowincyj). Zupełnie inaczej przedstawia się rzecz, jeśli się weźmie pod rozwagę kwestię najniższej jednostki samorządowej, jaką jest gmina.

## B) GMINA

### a) *Istota gminy*

Gmina jest wytworem pierwotnym, istniejącym wszędzie i to od czasów najdawniejszych. Początku jej szukać należy w chwilach zmiany życia koczowniczego na życie osiadłe. Jak rodzina czy ród były podstawą ustroju społeczeństwa przed stałym osiedleniem się, tak z chwilą trwałego osiedlenia się gromad nomadów na pewnej przestrzeni staje się tą podstawą gmina. Społeczeństwo składa się ze zbiorowiska rodzin, państwo zaś ze zbiorowiska gmin. Jest więc gmina najniższą komórką organizmu państwowego, ale komórką najważ-

niejszą, jest pierwiastkiem, z którego buduje się państwo. Zmieniały się formy państw, zmieniała się ich wielkość i istota, ale gmina, czy wielka: miasto-olbrzym, czy mała: osada o paru lepiankach, pozostawała co do swej istoty, oraz zasadniczej treści działania niezmienną. A istota jej ma charakterystyczne cechy. Jest ona najniższą jednostką administracyjną organizmu państwowego, choć z reguły nie ma osobnych rządowych organów gminnych. Jest ona zarazem najniższą, ale fundamentalną jednostką samorządową, istniejącą w tej właściwości nawet tam, gdzie idea samorządu nie zdobyła sobie większego prawa obywatelstwa. Ale jest ona także jednostką gospodarczą, wiążącą ludność swą węzłem rozlicznych wspólnot i interesów. I w tych trzech stronach jej istoty streszcza się jej racja bytu, w nich leży powód, że istniała ona w zamierchłej przeszłości i istnieje w nowoczesnym ustroju państwowym, że znana jest powszechnie tak najbardziej cywilizowanym narodom, jak i dzikim plemionom na najniższym szczeblu kultury. Nawet tam, gdzie właściwie nie można jeszcze mówić o istnieniu państwa choćby w najprymitywniejszej formie, istnieje gmina i sama spełnia dla swych mieszkańców zadania państwa. Są ludy (choćby w głębi Afryki czy Azji), o których można powiedzieć, że nie mają pojęcia o państwie, ale ustrój gminny z najważniejszymi jego cechami jest u nich podstawą życia zbiorowego.

#### *b) Rozwój gminy*

Istotę gminy tłumaczy sposób jej powstawania, a wyjaśnia on zarazem właściwe jej zadania. Gdzie skupiło się bodaj parę jednostek ludzkich na stałe mieszkanie, gdzie obok siebie powstało bodaj kilka domostw, zaistniały od razu i wspólne interesy. A więc przede wszystkim interes wspólnej obrony od niebezpieczeństwa grożącego z zewnątrz, dążność do zabezpieczenia życia i mienia mieszkańców. Troska o bezpieczeństwo publiczne to pierwsze zagadnienie, które się nasunęło mieszkańcom gminy, a jest ona dziś tak samo ważna, jak przed wiekami. Czy zaś do tego celu palono po nocach ogniska, a mieszkańcy kolejno dzień i noc utrzymywali czaty, by nie dopuścić napadu dzikiego zwierza czy może dzikszego jeszcze wroga-człowieka, czy też obecnie utrzymuje się postępowo zorganizowaną straż policyjną (gminną, czy państwową w zastępstwie gminy) dla chronienia mieszkańców od złoczyńców, to nie zmienia istoty najpierwszego zadania gminy.

Pod czujną ochroną powstawała praca wytwórcza, która jednak nie zaspokajała wszelkich dziedzin potrzeb ludzkich, choć z drugiej strony w pewnej gałęzi mogła dawać nadmiar wytworów, za które w drodze zamiany można było nabyć inne. Trzeba więc było utworzyć miejsce (plac targowy), gdzieby sprzedawało się obcym nadmiar swoich produktów, a nabywało za nie produkty zbywające. W celu umożliwienia zbliżenia się z innymi gminami czy przybycia kupca z brakującymi towarami, musiało się zrobić ścieżki i drogi, kładki czy mosty. I oto konieczność życiowa dodaje do pierwszego zadania, utrzymania bezpieczeństwa, dwa nowe: stworzenie targów (nadzór nad nimi, urządzenie składów, hal targowych, nadzór nad miarami i wagami), oraz stworzenie i utrzymanie komunikacji w gminie (drogi, mosty, chodniki, a z czasem tramwaje, koleje podziemne, autobusy itp.).

Ale gmina, oprócz wrogów ludzi i dzikich zwierząt, miała i innych niebezpiecznych nieprzyjaciół. To zaraza, która wchodziła do gminy i tępiła jej mieszkańców, i ogień, który niszczył dach nad głową i dorobek ciężkiej pracy, a niejednokrotnie i życie mieszkańców. Zbiorowym wysiłkiem trzeba się było przeciw nim bronić i usuwać przyczyny, które mogły zrodzić ich niebezpieczeństwo. Więc spada na gminę troska o czystość, uprzątnięcie padliny, o odosobnienie chorych w osobnych schroniskach, o leczenie, o miejsca wiecznego spoczynku, jednym słowem, zadanie czuwania nad zdrowotnością (i dziś policja zdrowotna, utrzymywanie szpitali, cmentarzy, kontrola środków spożywczych, troska o szczepienia ochronne, zwalczanie zaraz, pawilony zakaźne, stacje ratunkowe, czyszczenie miasta, wywożenie lub palenie nieczystości itd.). A równocześnie istnieje druga troska o zapobieganie klęsce pożaru, o odpowiednie zabudowywanie się w pewnych odstępach i z materiałów mniej podatnych na ogień, usuwanie na pewną odległość kuźni itp. od innych domostw, oraz troska o ratunek, jeśli pożar powstanie, więc o środki do gaszenia i straż powołaną do tej czynności; to zadanie czuwania nad budownictwem w gminie i nad zwalczaniem pożarów. I te zadania pozostały równie żywotne dziś, jak przed wiekami.

Postęp cywilizacyjny wywołał trzy nowe dziedziny działalności gminy. Jedną z nich to dążenie do przestrzegania moralności wśród mieszkańców, a przeciwdziałania czynom niemoralnym, wywołującym publiczne zgorzenie, drugą — troska o podniesienie oświaty, o zakładanie szkół, trzecią zaś — staranie o zubożałych członków



gminy. I te zadania tj. policja moralności, szkolnictwo i opieka nad ubogimi, względnie opieka społeczna nad warstwami gospodarczo słabszymi, ciężą przeważnie na gminie tak w przeszłości, jak i obecnie.

Do podołania wszystkim tym zadaniom potrzebne były dwa warunki. Jeden to zgoda i harmonia w gminie, zapobieganie zwadom i bójkom, a jeśli wybuchły, to łagodzenie ich, godzenie zwaśnionych przeciwników, by znów zapanował w gminie spokój, by zbiorowa praca mogła się nadal rozwijać. Stąd powstał obowiązek gminy jednania sporów, co z początku robili starsi, rozważniejsi mieszkańcy gminy z własnego popędu, a co dziś spełniają w niektórych państwach osobne organa gminne. A drugim warunkiem było gromadzenie środków na pokrycie wspólnych wydatków; stało się bowiem z czasem niemożliwym, by odrywać całą ludność gminy od pracy codziennej dla odruchowego spełniania zadań gminnych; musiano więc odwoływać się w każdym dziale do pomocy tych, którzy to zadanie spełnić umieli, tym zaś trzeba było ich pracę wynagrodzić. I coraz rzadziej spełnia całą ludność prace potrzebne dla gminy (szarwarki), a coraz częściej czynią to najęci ludzie zawodowi.

Wydatki połączone z najęciem pracy dla wspólnego dobra, z utrzymywaniem urzędów wspólnej użyteczności, które zresztą rosły nieustannie wobec zwiększających się, w miarę rozwoju kultury, potrzeb mieszkańców, trzeba było pokrywać ze wspólnych funduszków. Musiały być zapewnione jakieś stałe dochody gminy, by w razie koniecznych nie trzeba było chodzić od mieszkańca do mieszkańca po środki finansowe. Powstaje więc troska o dochody gminy, przewidywanie czekających gminę wydatków, potrzeba rozumnej gospodarki wspólnym dobrem. Zjawia się nowy dział zadań gminy: **z a r z ą d f i n a n s a m i** gminy. Wydatki pokrywa się z różnych źródeł. Pierwszym z nich są dochody ze wspólnego majątku gminy. Bo niemal każda gmina ma czy jakiś wspólny las, czy wspólne pastwisko, czy domy, a czasem i jakąś gotówkę, złożoną z oszczędności zarządu, bądź zapisaną gminie przez kogoś z mieszkańców. Dochody więc z majątku gminy to pierwsze źródło budżetu gminnego. A gdy one nie wystarczają, to sięga się do świadczeń finansowych mieszkańców. Więc jakieś podatki gminne (np. od domów, gruntów itp.) lub dodatki do podatków składanych na rzecz państwa, więc różne opłaty za czynności i świadczenia ze strony gminy na rzecz poszczególnych mieszkańców, opłata myta (także tzw. kopytkowe

tj. opłata za wjazd do miasta) za przejazd drogą czy mostem lub za użycie promu, opłata za miejsce na cmentarzu lub za prawo sprzedaży na targowicy miejskiej, należytości pobierane przy wwozie i wywozie towarów (tzw. akcyza), opłaty od wyszynku alkoholów w gminie itp. Powstaje więc powoli prawidłowa gospodarka finansowa gminy, oparta o pewien plan dochodów i rozchodów, o uchwalany budżet gminy.

Te tak liczne zadania nie mogły być spełniane, rozstrzygane ustawicznie, kierowane i nadzorowane przez wszystkich mieszkańców gminy. W miarę rozwoju zadań gminy okazuje się konieczność przeniesienia trwałej i nieustannej troski o sprawy gminne na jakąś jednostkę lub na kilku co najwyżej mieszkańców gminy. Powstaje więc *z a r z ą d g m i n y*, powoływany na pewien okres czasu. Reszta mieszkańców gminy zbiera się tylko co pewien czas, by uchwalić potrzeby gminy, zabezpieczyć środki na administrację gminną, skontrolować działalność zarządu. Lecz w miarę rozwoju gmin i wzrostu ilości ich mieszkańców, coraz trudniejszym staje się radzenie w wielkiej gromadzie, a zwłaszcza przeprowadzanie przez wszystkich kontroli zarządu czy ustalanie budżetu gminnego. Ludność więc prócz zarządu wybiera zwyczajnie pewną ilość swoich zastępców, którzy wspólnie z zarządem radzą nad dobrem gminy, uchwalają budżet, podnoszą jakie są potrzeby czy ogółu czy poszczególnych mieszkańców gminy, nadzorują wykonywanie powziętych uchwał, kontrolują gospodarkę zarządu. Powstaje zatem, obok zarządu, tj. wójta, sołtysa, burmistrza i ich zastępców, oraz pomocników (asesorów, ławników), jako organu wykonawczego, jeszcze osobny organ uchwalający i kontrolujący, nazywany najczęściej *r a d ą g m i n n ą* (ewentualnie miejską), ustanawiany zwykle także w formie wyboru na pewien okres czasu. Gdziekolwiek tylko utrzymuje się obok, czy w miejsce rady i zgromadzenie ogółu mieszkańców (*z g r o m a d z e n i e g m i n n e*), zwoływane jednak bardzo rzadko, najczęściej w celach informacyjnych lub uchwalania w wyjątkowych jakichś wypadkach. Istnieje ono zresztą tylko w małej ilości państw i to z reguły w gminach wiejskich. Zarząd gminy bywa bądź wybierany spośród członków rady, bądź spoza rady, ale spośród mieszkańców gminy, bądź wreszcie bywa mianowany z osób nawet i do gminy nie należących.

Tak kształtowała się istota gminy i jej zakres działania. Przeszły wieki, zmieniły się stosunki, lecz pozostały niezmienione podstawy

gminy. Nawet stosunki pańszczyźniane<sup>1</sup> nie oddziaływały zasadniczo na zmianę istoty gminy. Prawda, jedne gminy pozostały małe, jak przed wiekami, ubogie, złożone z nielicznej ilości chałup i mieszkańców; inne natomiast urosły w milionowe miasta o wspaniałych budowlach i nowoczesnych urządzeniach; jeszcze inne rozszerzyły swą władzę na całe kraje i zamorskie kolonie, przemieniły się w historycznym rozwoju na państwa (Ateny, Rzym w starożytności, Wenecja, Genua, Florencja i inne we Włoszech, Hamburg, Brema, Lubeka w Niemczech, Psków i Nowogród na Wschodzie w średniowieczu i czasach nowożytnych). Lecz istota gminy została ta sama. Może jedno lub drugie zadanie przeszło w niektórych państwach na władzę państwową; może przybyło trochę zadań nowych, wywołanych nowymi warunkami życia; treść rzeczy pozostała niezmienną. Zmieniła się natomiast forma. Nowożytne państwo, rozciągając na całość życia ludzkiego swą wszechwładzę i ujmując każdą stronę życia w ścisłe normy, ustala też osobnym prawem ustrój i zadania gminy, nadaje jej najrozmaitsze formy co do organizacji jej władzy, a zarazem ustala ustawowe granice, poza które nie wolno sięgać władzy gminnej, gdyż zaczyna się już tam władza państwowa i prawo państwa do rozporządzania źródłami dochodowymi. Również określiła państwo swe prawo kontroli nad gminą i wtłacza ją na najniższy szczebel administracji ogólnej. Powstaje państwowe (lub z upoważnienia państwa jakieś autonomiczne) prawo gminne i to właściwie jedyna różnica między gminą dawną a obecną.

### c) *Miasto i wieś*

Prawo państwowe gminne nie może najczęściej objąć ustroju i uprawnień wszystkich gmin jednakowym przepisem. W szczególności uwzględniają niemal wszelkie prawodawstwa tę różnicę, jaka wytworzyła się między wsią a miastem, więc między gminą wiejską a gminą miejską. Nie odgrywa tu decydującej roli wzgląd na liczbę mieszkańców wsi w stosunku do mieszkańców miasta, bo są wsie bardzo wielkie, a na odwrót małe miasteczka, lecz podstawa tej różnicy spoczywa raczej na odmiennym gospodarczym charakterze wsi i miasta, na odmiennym w nich społecznym budowie ludności, ale zwła-

<sup>1</sup> Pańszczyzną nazywano obowiązek włościan odrabiania pewnych robót na roli i innych świadczeń na rzecz właściciela wsi. Z obowiązkami tymi łączyło się przywiązanie włościan do gruntu, tj. niemożność opuszczenia go, a nadto zależność osobista i sądownictwo w ręku właściciela wsi, czyli tzw. sądownictwo patrymonialne. Były to stosunki tzw. poddańcze.

szcza na historycznie wytworzonej zupełnie odmiennej funkcji, jaką w życiu narodów i państw odgrywają wieś a miasta. W miastach skoncentrowało się z dawna życie handlowe i przemysłowe, w ślad zaś za nim poszła nauka i sztuka. Już w średniowieczu, a także w czasach nowożytnych, miasta zdobyły sobie poważny głos w życiu państwowym, tworząc np. w monarchiach stanowych element o wielkich wpływach politycznych. W ślad za tymi wpływami poszły liczne uprawnienia i przywileje, które umiały sobie wywalczyć gminy miejskie w przeciwstawieniu do wsi. Przywileje te dały, zwłaszcza na Zachodzie, rolę dominującą miastom, przyniosły im znakomitą możliwość rozwoju i rozrostu. Specjalne prawa umożliwiły miastom rozwinięcie szerokiego samorządu (a w dawnych czasach i bardzo znacznej autonomii, z bogatym prawodawstwem, np. znane i zastosowywane w Polsce prawo magdeburskie), na podstawie którego inaczej ukształtował się z biegiem czasu ustrój organizacyjny miast, niż ustrój gminy wiejskiej. Ten inny charakter gospodarczy, społeczny i kulturalny miast, historycznie wytworzona inna ich organizacja, musiały znaleźć też wyraz w prawodawstwach państwowych już od pierwszej chwili, w której nowożytne państwa zdecydowały się na unormowanie państwowymi ustawami ustroju gminnego.

Nadto państwo, zużytkowując gminy jako organa także swej administracji, zdawało sobie dokładnie sprawę, że chociażby te same działy spraw były przekazane do załatwiania tak gminom wiejskim jak i miejskim w zastępstwie państwa, doniosłość tych załatwień dla państwa będzie przecież inna w odniesieniu do miast, a inna w odniesieniu do wsi. Administracja w miastach, zwłaszcza większych, nadających poniekąd ton w życiu społeczeństwa, może mieć dla państwa bardzo doniosłe znaczenie. Przy niewielkiej zaś stosunkowo ilości miast istnieje dla państwa możliwość posiadania, bez zbyt dużych kosztów, własnych organów kontrolujących bliżej tok tej administracji, a nawet obejmowania specjalnie ważnych dla państwa działów, czy to z tego zakresu, który z natury swej stanowił istotną dziedzinę działalności gminnej, czy też z tego, który normalnie przez państwo był gminom odstępowany do załatwiania, oraz poruczania tych działów organom państwowym. Zaznaczyło się to w szeregu państw nowoczesnych. Jeszcze dalej poszedł ten prąd w niektórych państwach w odniesieniu do miasta stołecznego, przejawiając się w formie przekazywania tam całej administracji spraw miejskich organowi, mianowanemu przez rząd i przed nim odpowiedzialnemu. Jest to pewnego rodzaju naśladownictwo instytucji prefekta miasta,

wprowadzonej w starożytnym Rzymie przez cesarzy rzymskich. Przejaw ten widzimy w Waszyngtonie, Sztokholmie, obecnym Rzymie i w Paryżu. Ten organ państwowy ma najczęściej wykonywać także i uchwały reprezentacji samorządowej społeczeństwa, jak np. w Paryżu, gdzie prefekt „departamentu Sekwany“ ma wykonywać uchwały rady municypalnej m. Paryża, wybranej przez ludność i jest przez nią kontrolowany. (Prefektowi podlegają istniejący w poszczególnych dzielnicach miasta merowie, czyli burmistrzowie, którzy jednak są tu również urzędnikami państwowymi, a nie są wybierani, jak reszta merów francuskich, przez rady gminne z grona radnych). Widzimy z powyższego, że nowoczesne ustawodawstwa państwowe utrwały różnicę między gminą wiejską a gminą miejską, stwarzając osobne normy dla ustroju miast, a osobne dla ustroju wsi. Ale szereg państw poszedł jeszcze dalej w tym różnicowaniu i wyróżnił małe miasta od większych, stwarzając dla nich osobne przepisy; uwzględniano tu niejednokrotnie kilku stopni wśród miast (np. dawne ustawy w Małopolsce osobno normowały ustrój Lwowa i Krakowa, osobno 31 większych miast, a osobno 131 mniejszych miast i miasteczek, co w pewnej mierze utrzymało obecne ustawodawstwo polskie).

I tak w Anglii istnieją 3 typy ustroju miast: miasta o uproszczonym samorządzie, czyli tzw. okręgi miejskie (zwykle najmniejsze miasta), dalej grody (miasta większe lub mające historyczne znaczenie), a wreszcie miasto Londyn, którego stara część, tzw. City, ma swój dawny historyczny ustrój (z radą miejską podzieloną na 2 izby; izba wyższa składa się z radnych dożywotnich, tzw. *aldermanów*, z których jeden pełni kolejno przez rok godność lorda-majora, czyli poniekąd prezydenta miasta; izba niższa składa się z radnych wybranych przez ludność na roczną kadencję; ta izba wybiera *aldermanów*, tj. członków izby wyższej), pozostałych zaś 38 dzielnic ma charakter osobnych miast, o ustroju miast większych, czyli grodów<sup>1</sup>. Również w Niemczech (do r. 1935, tj. do zniesienia

<sup>1</sup> W okręgach miejskich jest rada miejska organem i uchwalającym i wykonawczym. Rady miejskie grodów są organem uchwalającym; do czynności wykonawczych zaś powołują one znaczną ilość osobnych komitetów, złożonych i z radnych i z dobranych obywateli miejskich. Radni grodów wybierają spośród siebie „majora“ (burmistrza) i „aldermanów“, starszych radnych. Major (lub lord-major) ma funkcje tylko reprezentacyjne. Aldermani są wybierani na podwójną kadencję rady i przewodniczą poszczególnym komitetom, poza tym mają w radzie te same uprawnienia, jak inni radni.

samorządu gmin w ogóle) istniały 3 typy miast. Były to: a) system nadreński, czyli burmistrzowski, w którym gminą rządził wybierany przez radę miejską z jej łona burmistrz, (a zarazem przewodniczył tej radzie); b) system pruski czy magistracki, w którym miastem rządził magistrat, kolegialny organ urzędniczy, pod przewodnictwem burmistrza względnie nadburmistrza, mianowanego przez radę na znacznie dłuższy czas od kadencji rady miejskiej, przy ścisłym rozgraniczeniu funkcji między ciałem uchwalającym, tj. radą miejską wybraną przez ludność, a organem biurokratycznym, zawodowym, tj. magistratem, zarządzającym sprawami miejskimi; oraz c) system badeński, w którym także istniało pewne rozgraniczenie między magistratem, a radą miejską, wybraną przez ludność, ale w którym ławnicy zasiadający w magistracie musieli pochodzić z miasta, a nie mogli być brani z zewnątrz (jak przy systemie pruskim), przy czym urzędnicy miejscy nie zasiadali w magistracie, a za wzorem angielskim był tam ścisły związek zarządu miasta z ludnością, gdyż do poszczególnych komisji miejskich (jak zwłaszcza dla spraw społecznych i oświatowych) powoływało się obywatele i spoza rady miejskiej. Te 3 systemy znalazły silne zastosowanie w Polsce, zwłaszcza do czasu wprowadzenia ostatniej reformy samorządu miejskiego (choć i dziś jeszcze zaznaczają się w pewnej mierze).

Te względy państwowe, które gdzieś były powodem wyjęcia pewnego zakresu działalności gminnej spod władz miejskich i przeniesienia go na władze państwowe, spowodowały, że niektóre państwa chciały mieć także i w gminach wiejskich podatniejsze narzędzie dla celów państwowych, niż to zapewniał im pełny ustroj samorządowy. Staraly się więc niektóre państwa o takie unormowanie ustroju gmin wiejskich, który by im gwarantował, że administracja tych gmin spełni potrzeby państwowe w myśl intencji rządu. I tak do niedawna w Niemczech oddzielano niejednokrotnie policję gminną nawet we wsiach od czynności zwierzchności gminnej, a przenoszono ją na mianowanych przez rząd funkcjonariuszy (Amtsvorsteher), co znalazło wyraz w Polsce na Pomorzu, w istniejącej do ostatniej reformy ustroju samorządu instytucji wójtów, tj. funkcjonariuszy ustanawianych przez Państwo dla kilku gmin, w celu spełniania nadzoru nad sprawami policji miejscowej (dziś istnieją tam wójtowie, ale o innym znaczeniu). Tak samo Francja w dawniejszych czasach zastrzegła, że naczelnicy wszystkich gmin (merowie), nie wyłączając i gmin wiejskich, mają być mianowani przez rząd, a nie pochodzić z wyboru (co obecnie już nie obowiązuje, z wyjątkiem

miasta Paryża). Jeszcze dalej idą niektóre państwa totalne, jak zwłaszcza Niemcy i Rumunia, które w ogóle zniosły samorząd gmin, a natomiast poruciły ich zarząd mianowanym funkcjonariuszom.

*d) Gmina jednostkowa i zbiorowa*

W przeważnej ilości państw gminy wiejskie zatrzymały swój wygląd i organizację (w przeciwstawieniu do miast), tak jak ona wytworzyła się przez naturalny rozwój gminy. Następstwem tego jest, że z reguły każda osada ludzka stanowi dla siebie zupełnie samodzielną całość gospodarczą i organizacyjno-administracyjną, czyli że każda wieś jest osobną gminą, z własnym zarządem. Są to tzw. g m i n y j e d n o s t k o w e (albo pojedyncze). Niektóre jednak państwa, obok tych gmin wytworzonych w naturalnym rozwoju, a raczej w miejsce ich lub ponad nimi, zaczęły tworzyć inne gminy, sztuczne, których podstawą nie były już istniejące osady ludzkie, lecz pewne, dowolnie ze względu na potrzeby administracyjne wycięte jednostki. Celem, który przyświecał tym państwom, było zapewnienie możliwości istotnie dobrego spełniania administracji gminnej nie tylko przez gminy miejskie, ale także i przez gminy wiejskie. Przyszły bowiem te państwa do przekonania, że niewielkie gminy wiejskie, rozporządzające małymi środkami finansowymi i mające często brak odpowiednich sił wykonawczych, a niekiedy i znikomą ilość ludzi, stojących na tej wyżynie kulturalnej, by mogli odpowiednio poprowadzić sprawy zarządu gminy, nie będą w możności podolać ciężącym na nich zadaniom. A zadania te są i bardzo liczne i mają niezwykle doniosłość miejscową i ogólną. Wobec tego objawiła się dążność, by wytworzyć jakieś silniejsze i większe jednostki, które by rozporządzały większymi funduszami niż przeciętne gminy wiejskie, a mając te środki, mogły utrzymać odpowiednie organa wykonawcze dla spełniania zadań administracyjnych. Przy tym w takich większych jednostkach łatwiej by było o ludzi światlejszych, którzy by mogli dobrą radą wpływać na postanowienia zarządów. Przystąpiły więc niektóre państwa do łączenia kilku lub nawet kilkunastu gmin w jedną administracyjną całość, z jednym zarządem na czele. Powstawały w ten sposób tzw. g m i n y z b i o r o w e. Dawna gmina istniejąca od wieków traci swe znaczenie, co najwyżej pozostaje jej ograniczony zarząd majątkiem należącym do mieszkańców tej wsi (np. wspólne pastwisko lub las). Wszystkie natomiast czynności administracyjne przechodzą tam na organa tej gminy nowej,

tj. zbiorowej. Powoduje to wprawdzie i pewne zacieranie stosunków wytworzonych przez historię i może pewne niedogodności dla mieszkańców tej dawnej gminy i nawet niekiedy zwiększenie kosztów zarządu, ale łączy się natomiast z dużą korzyścią dla administracji państwowej, oraz ze skutecznym spełnianiem przez gminy całego ich zakresu działania. Te gminy zbiorowe wprowadziła przede wszystkim Francja w dobie wielkiej rewolucji i Napoleona I do zachodniej części Niemiec (Westfalia, prowincja nadreńska), a także i rząd rosyjski, po powstaniu z r. 1863/4, wprowadził te gminy zbiorowe ukazem z r. 1864 w b. Królestwie Kongresowym. Obecnie znalazły one zastosowanie w całej Polsce, a także projekt ustawy gminnej w Estonii przewiduje wprowadzenie tam gminy wiejskiej zbiorowej.

#### e) *Nadzór nad gminami*

Troska państwa o należyte spełnianie przez gminy ich zadań, oraz o ścisłe przestrzeganie ustaw i nieprzekraczanie przyznanego gminom ustawowo zakresu działania, musiała pociągnąć za sobą dążność do stałej kontroli działalności gmin. Nowoczesne więc ustawodawstwa zawierają cały szereg postanowień, umożliwiających tę kontrolę. I tak zapewniają one bądź organom państwowym, bądź wyższym organom samorządowym (bądź jednym i drugim) możliwość przeprowadzania lustracji (kontrola na miejscu czynności administracyjnych i gospodarki finansowej) gmin, badania szczegółowego ksiąg i kas gminnych, aktów wydanych przez zarządy (niezależnie od organów kontrolnych samej gminy), a w razie znalezienia usterek wydawania potrzebnych zarządzeń, czy to natury zapobiegawczej, czy też pociągających organa gminne do odpowiedzialności za złą gospodarkę. Odpowiedzialność ta może przejawiać się w skierowaniu sprawy do sądu dla ukarania sprawców przewinienia, bądź też w zarządzeniach administracyjnych, jak znoszenie obowiązującej mocy wydawanych przez burmistrza czy wójta zarządzeń, ukaranie administracyjne zwierzchności gminnej grzywną, tj. karą pieniężną, lub też aresztem, albo wreszcie rozwiązanie rady gminnej, zawieszenie w urzędowaniu zarządu gminy i ustanowienie tzw. komisarzy rządowych, tj. mianowanie, aż do wyboru nowej rady gminnej czy zarządu gminy, tymczasowych jej kierowników przez organ kontrolny.

To prawo kontroli przejawia się także i w tym, że niektóre ustawodawstwa ograniczają prawo gmin do samoistnego nakładania



podatków i opłat na mieszkańców gminy, a w szczególności przyznają władzom gminnym to uprawnienie tylko do pewnej nieznaczonej wysokości, w razie zaś konieczności nałożenia wyższych podatków i opłat mogą władze gminne przedkładać tylko w tym kierunku swe wnioski, rozstrzygnięcie zaś należy bądź do władz państwowych, bądź do organów wyższego samorządu. Objawem tego nadzoru jest również istniejące w szeregu państw prawo zatwierdzania budżetu gminy przez władze nadzorcze. Także pozbywanie i obciążanie nieruchomości gminy wymaga zezwolenia władz wyższych.

Wreszcie poniekąd objawem tego prawa kontroli jest zastrzeżenie, że interesowanym mieszkańcom gminy wolno odwoływać się (wnosić rekursy) od zarządzeń i orzeczeń władz gminnych do władz kontrolnych, względnie do osobnych sądów administracyjnych. Te postanowienia o kontroli odnoszą się tak do gmin wiejskich, jak i miejskich.

#### *f) Podział zakresu działania gmin*

Zakres działania gminy jest bardzo obszerny. Obejmuje on i te działy, które wytworzyły się niejako naturalnie i związane są z istotą gminy, oraz szereg działów innych, które mogłyby być zasadniczo spełniane przez władze rządowe, a które państwo, by nie mnożyć swej biurokracji, przekazuje gminom do załatwiania. Pomijając zatem zadania gminy jako pewnej jednostki gospodarczej, opartej niejednokrotnie na współwłasności, widzimy dwa główne działy administracji gminnej: jeden, obejmujący tego rodzaju sprawy, jak bezpieczeństwo publiczne, sprawy komunikacyjne, targowe, budowlane, ogniowe, dobroczynne, zdrowotne, zarządu funduszami gminy itd., stanowi istotę gminy; drugi, zlecony jej przez państwo, obejmuje różne sprawy, zależne od woli państwa, przeważnie jednak pewną pomoc dla wojska (kwaterunki, podwozy, wykazy obowiązanych do służby wojskowej), dla administracji skarbowej państwa (pomoc w ściąganiu podatków, wykazy opodatkowanych), pewne czynności statystyczne, prowadzenie ksiąg stanu cywilnego, pomoc w sprawowaniu policji drogowej i wodnej, współdziałanie przy wyborach państwowych itp. Te dwa działy dadzą się wyróżnić w czynnościach gmin wszystkich państw, a są co do istoty swej zupełnie odmienne.

Niektóre więc ustawodawstwa nadają im nawet odmienne nazwy, zowiąc dział pierwszy zakresem własnym gminy (lub samorządowym), drugi zaś dział zakresem poruczoną (lub administracji państwowej). Pierwszy musi

gmina spełniać z natury swej i w interesie własnych mieszkańców, drugi jest poniekąd ciężarem dla gminy, ponoszonym jedynie dla dobra państwa. Stąd płyną podnoszone gdzieindziej żądania gmin, by państwo przyczyniało się ze swych funduszków do pokrywania kosztów zakresu poruczonego. Niektóre prawodawstwa nie znają jednak tego podziału działalności gmin na zakres własny i poruczony, a natomiast dzielą ją na sprawy, które gmina w myśl obowiązujących ustaw musi spełniać, czy to ze względu na potrzeby państwa, czy ze względu na interes mieszkańców, oraz na sprawy, które gmina może spełniać, w miarę rozporządzalnych funduszków, interesu swych mieszkańców, swej zapobiegliwości i dogodnych warunków. Do pierwszej grupy będą należały sprawy, przekazane gminie przez państwo, oraz sprawy nakazane ustawami w interesie mieszkańców, jak sprawy ogniowe, policji budowlanej i zdrowotnej, utrzymania ulic, dostarczania budynków na szkoły, utrzymania bezpieczeństwa, zarządu majątkiem gminnym itd. Jest to tzw. zakres przymusowy (obligatoryjny) działania. Do drugiej grupy będą należały cele dowolnie przez gminę obrane, podjęte dla ułatwienia czy uprzyjemnienia egzystencji mieszkańców; tu więc będzie należało staranie gminy o dobrą i tanią aprowizację (żywność itd.), teatry miejskie, koleje elektryczne czy inne, planacje miejskie itd. Jest to zakres działania dobrowolny (fakultatywny).

#### g) *Mieszkańcy gminy*

Gmina była pierwotnie pewnym ścisłym związkiem, łączącym jej mieszkańców. Przyczyniały się do tego nie tylko życie się mieszkańców i bardzo częsta wspólność majątkowa, ale także i pewne zarządzenia, które utrudniały, a nawet uniemożliwiały obcym osiedlenie się na stałe w gminie. Potrzeba na to było osobnych zezwoleń władz gminnych, a gdzieindziej i ogółu mieszkańców. Chodziło gminom o to, by obcy nie korzystali z dóbr i urządzeń gminnych, oraz by nie wnosili czy rozdźwięku czy niepokoju do gminy. Ale później, zwłaszcza w czasach najnowszych, zapanowały szersze prawa wolnościowe, które pozwalały każdemu obywatelowi, a poniekąd i cudzoziemcom, przenosić się z miejsca na miejsce, wybierać sobie swobodnie miejsce zamieszkania. Wobec tych praw nie dała się utrzymać ta dawna ekskluzywność gmin, ta możliwość niedopuszczania obcych do osiedlania się w dowolnie obranej gminie. Mimo tych nowych praw utrzymał się przecież gdzieindziej jeszcze do dziś pewien po-

dział mieszkańców gmin: 1) na ściśle z nią związanych i 2) na takich, którzy w pewnej mierze są tylko w gminie cierpieni (tolerowani), o ile nie są dla niej ciężarem. Niektóre ustawodawstwa dzielą nawet wyraźnie mieszkańców gminy na 2 lub 3 grupy. I tak rozróżniają one czasami: 1) przynależnych do gminy, 2) uczestników i 3) obcych, bądź też 1) obywateli gminy i 2) obcych.

Przynależność do gminy względnie obywatelstwo gminne nabywa się według szeregu prawodawstw bądź przez urodzenie się z rodziców, którzy to prawo posiadali, bądź też przez pewien dłuższy (np. 10-letni) pobyt w gminie i przyznanie na tej podstawie prawa obywatelstwa lub przynależności przez władze gminne. Według niektórych praw urzędnicy publiczni są przynależni do tej gminy, w której pełnią urząd. Za uczestników uważa się tych, którzy nie są przynależni do gminy, lecz mają w niej domy lub prowadzą handel względnie przemysł, lub wreszcie płacą w niej podatki. Przynależnym i uczestnikom przyznaje się prawo mieszkania i korzystania ze wszelkich urządzeń gminy bez ograniczenia, a pierwszym nawet prawo do wsparcia w razie ubóstwa. Obcy mogą, w razie złego sprawowania się, być wydalonymi do swej gminy przynależności<sup>1</sup>. Obecnie prawa nie uwzględniają najczęściej tych różnic, choć do pełnego równouprawnienia w gminie, a zwłaszcza do posiadania w niej prawa wyborczego, żądają przeciw pewnego czasu zamieszkania w danej wsi lub mieście (rok lub 1/2 roku).

Przypatrzmyż się teraz urządzeniom samorządowym w Polsce.

### C) GMINA WIEJSKA W POLSCE

Omawiając sprawę organizacji administracji państwowej, zaczęliśmy od władz centralnych jako tych, które tworzą ośrodek władzy rządzącej i z których ramienia spełniają wszelkie inne urzędy przekazane im czynności. Od nich zatem, jako od podstawy władzy administracyjnej, rozpoczynało się omawianie tej władzy, przechodząc następnie kolejno inne organa, których władza jest tylko pochodnej natury. Inaczej ma się rzecz z samorządem. Tu podstawą jest gmina, w niej krystalizuje się idea samorządowa, inne władze samorządowe na niej się wspierają. Omawianie więc władz samorządowych rozpoczyna się od gminy i to od tej części gmin, w której istotne cechy gminy przechowały się najmniej zmienione od wie-

<sup>1</sup> Odstawianie wydalonych, np. żebraków, włóczęgów, przestępców z gminy obcej do ich gminy przynależności nazywano szupasowaniem.

ków i która stanowi, ilościowo rzecz biorąc, regułę, a więc od gminy wiejskiej.

Organizacja gmin wiejskich w każdym z trzech zaborów była inaczej unormowana, a odrębne ustawodawstwa nadały gminom w każdej dzielnicy inne formy organizacyjne i inny wygląd. Wychodząc ze stanowiska, że dobra organizacja gmin i sprawność ich działania ma pierwszorzędne znaczenie dla całego Państwa i jego ludności, Rząd odrodzonej Polski jednym z pierwszych swoich aktów, bo dekretem z 27 listopada 1918 r., unormował sprawę gminy wiejskiej, ale uczynił to tylko dla b. Kongresówki, przy czym oparł się przeważnie na istniejących tam przepisach, nadanych przez Rosję, wprowadzając tylko pewne reformy.

W tych warunkach stała się piekącą potrzeba jednolitego unormowania organizacji gminnej w Państwie, ze względu na żywotne interesy państwowe. Nastąpiło to ustawą z 23 marca 1933 „o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego“, która w jednym akcie ustawodawczym objęła ustrój i prawo wyborcze w odniesieniu do gminy wiejskiej i miejskiej, oraz do samorządu powiatowego w całym Państwie, z wyjątkiem województwa śląskiego. Ustawa ta jednak, jak wynika z samej jej nazwy, przeprowadziła tylko częściową unifikację ustroju samorządu terytorialnego w ogóle, a gminy wiejskiej w szczególności, ale uczyniła to we wszystkich kwestiach zasadniczych, pozostawiając nadal w mocy rozbieżne postanowienia ustawodawstw dzielnicowych w kwestiach drugorzędnej natury. Zarazem upoważniła ta ustawa Prezydenta Rzeczypospolitej do ustalenia jednolitych tekstów norm samorządu terytorialnego dla poszczególnych dzielnic i dla poszczególnych rodzajów tego samorządu z osobna, w drodze dekretów (co dotąd nie nastąpiło).

Ta ustawa, unifikująca ustrój samorządu terytorialnego, nie obowiązuje obecnie w pełnym brzmieniu, a to w następstwie zmian dokonywanych w trzech ustawach z 16 sierpnia 1938. I tak ustawa z 16 sierpnia 1938 o samorządzie gminy m. st. Warszawy wyłączyła z upełnie spod przepisów tej ustawy kwestię ustroju samorządu stolicy Państwa. Natomiast ustawa z 16 sierpnia 1938 o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych, oraz ustawa (również) z 16 sierpnia 1938 o wyborze radnych miejskich<sup>1</sup>, utrzymały wprawdzie w mocy przepisy ustrojowe (z wyjątkiem m. st.

<sup>1</sup> Ustawa z 16 sierpnia 1938 o wyborze radnych miejskich zawiera przepisy wyborcze dla wszystkich miast w Polsce, nie wyłączając i Warszawy.

Warszawy), zawarte w ustawie z 23 marca 1933 o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, ale uchyliły przepisy wyborcze tej ustawy.

A przy tym nastąpiła zmiana poglądu zasadniczego na istotę samorządu w Państwie. Zmiana ta znalazła wyraz w nowej konstytucji, która wciągnęła cały samorząd w sferę administracji państwowej, czyniąc z niego jedno ogniwo tej administracji (w przeciwstawieniu zwłaszcza do poprzednio panującej formy samorządu w b. zaborze austriackim, a częściowo i w b. zaborze pruskim). Konstytucja bowiem w art. 72 stanowi wyraźnie, że samorząd terytorialny (podobnie jak i samorząd gospodarczy) sprawuje administrację państwową, tak samo jak administracja rządowa. W ten sposób ustala konstytucja zasadę, że naczelnym celem samorządu terytorialnego w ogóle, a gminy wiejskiej w szczególności, ma być przede wszystkim interes administracji ogólnopństwowej, a następnie dopiero interes lokalny zaspokajania potrzeb i właściwości miejscowej ludności. Ten odmienny co do istoty charakter samorządu znajduje też wyraz w postanowieniu konstytucji, że (w przeciwstawieniu do dawnych postanowień) nadzór nad jego działalnością należy do Rządu, który może ten nadzór spełniać bądź przez swoje organa (a więc organa administracji rządowej), bądź też przez organa samorządu wyższego stopnia.

Nowy, zunifikowany ustrój gminy wiejskiej oparł się w budowie swej na ustroju gminy wiejskiej w b. zaborze rosyjskim, a w szczególności na zasadzie tzw. g m i n y z b i o r o w e j, co odpowiada tendencji konstytucji do stworzenia z gminy przede wszystkim silnego organu, zdolnego do sprawnego spełniania zadań administracji w interesie zbiorowości państwowej. Czyniąc jednak w ten sposób zadość ogólnym dążeniom państwowym, chciała ustawa z r. 1933 pogodzić owe ogólnopństwowe wymogi administracyjne z pewnymi przyzwyczajeniami dwu dzielnic Państwa (tj. b. zaborów austriackiego i pruskiego), które nie znały gminy zbiorowej. I dlatego ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, wprowadzając zasadę gminy zbiorowej w całym Państwie, postanawia zarazem, że gmina ta może się składać z jednej lub więcej wsi (osad), czyli z jednej lub więcej tzw. g r o m a d. W szczególności zaś postanawia ta ustawa, że do obszaru gminy wiejskiej wchodzi jedna lub więcej miejscowości, a więc osad, miasteczek, wsi, siół, osiedli, przysiółków, kolonij, zaścianków, folwarków itp., przy czym decydującym ma tu być z jednej strony wzgląd na zapewnienie gminie

konst  
art. 4  
" 72-75"

zdolności do wykonywania ciężących na niej zadań, z drugiej zaś na objęcie w gminie zbiorowej takiego ogółu mieszkańców połączonych miejscowości, jaki odpowiada naturalnemu zasięgowi wspólnego ich zainteresowania lokalnymi sprawami. Wobec jednak niezdolności poszczególnych jednostek wiejskich do podołania zadaniom administracyjnym, staje się typem niemal wyłącznie panującym gmina zbiorowa złożona z szeregu wsi, a więc z szeregu gromad, a wyjątkiem jest gmina zbiorowa o jednej gromadzie.

Gromadę stanowi z reguły każda wieś z osobna (osada, miasteczko, kolonia, zaścianek etc.), lecz wyjątkowo mogą być te jednostki łączone w jednej gromadzie. Podział gminy na gromady i stworzenie nowej lub zniesienie dawnej gromady należy do zakresu działania wojewodów.

W ten sposób podstawą ustroju gminy wiejskiej stała się gmina wiejska zbiorowa, złożona z szeregu części składowych (tzw. gromad). Zarówno gmina zbiorowa, jak i wchodzące w jej skład gromady, mają własne organa tak uchwalające, jak i zarządzające.

Gromada, jako najniższa komórka organizacyjna samorządu terytorialnego, względnie jako część składowa gminy wiejskiej, ma samostny zakres działania dość ograniczony, bo do niej należy tylko zarząd odrębnym majątkiem i dobrem gromadzkim, oraz rozporządzanie dochodami z tych źródeł na cele wyłącznie miejscowe, wynikające z sąsiedzkiego współżycia, a dotyczące się podnoszenia kulturalnego, zdrowotnego i gospodarczego stanu gromady. Poza tym ma gromada współdziałać z gminą, jako jej organ wykonawczy, w spełnianiu zadań tej gminy, jako zbiorowej całości. Gmina może przy tym przekazywać niektóre swoje zadania do wykonania gromadzie, za jej zgodą, lub za odstąpieniem gromadzie pewnych funduszków. Natomiast nie ma gromada prawa nakładania na swych członków (mieszkańców gromady) jakichś ciężarów (pieniężnych, czy w naturze, np. w robociźnie), bo to zastrzeżone jest wyłącznie gminie (ewentualnie na wniosek gromady).

Gromada posiada własny organ uchwalający i kontrolujący, oraz własny organ zarządzający i wykonawczy, (o ile nie stanowi sama gminy zbiorowej).

Organ uchwalający i kontrolujący gromady (zależnie najczęściej od ilości jej mieszkańców) może być dwojaki. Jeżeli gromada ma więcej niż 200 mieszkańców, względnie, jeżeli przed wejściem w życie ustawy z r. 1933 tworzyła odrębną gminę jednost-

kową (jak w b. zaborze austriackim i pruskim), to tym organem uchwalającym i kontrolnym będzie rada gromadzka, złożona z sołtysa i podsołtysa, oraz — zależnie od ilości mieszkańców gromady — z 12 do 30 radnych gromadzkich. Jeżeli zaś gromada ma mniej niż 200 mieszkańców, a nie była poprzednio odrębną gminą, organem tym jest zebranie gromadzkie, złożone ze wszystkich mieszkańców gromady bez różnicy płci, będących obywatelami polskimi, którzy ukończyli 24 lat życia, mieszkają w gromadzie przynajmniej od roku i nie są pozbawieni prawa głosowania do Sejmu. Od wymogu rocznej osiadłości (tj. zamieszkania w gromadzie) są pewne wyjątki; a mianowicie wymóg ten nie odnosi się do właścicieli nieruchomości na terenie gromady, do funkcjonariuszy Państwa oraz monopoli i przedsiębiorstw państwowych, do funkcjonariuszy samorządowych, do duchownych wszystkich prawnie uznanych wyznań, do wojskowych zawodowych (a nie żołnierzy w służbie czynnej), do rodzin tych funkcjonariuszy publicznych, duchownych i wojskowych, tudzież do obywateli honorowych gminy. W tych małych gromadach zatem brak rady gromadzkiej (o ile nie stanowiły one przedtem osobnej gminy). Natomiast wszystkie inne gromady posiadają pochodzącą z wyboru radę gromadzką. Wybór członków rady gromadzkiej (poza sołtysiem i podsołtysiem), tj. radnych gromadzkich, następuje na kadencję pięcioletnią. W myśl ustawy z 16 sierpnia 1938 (o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych) wybory radnych gromadzkich odbywają się na zasadzie głosowania powszechnego, równego, tajnego i bezpośredniego. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) przysługuje każdemu obywatelowi polskiemu, bez różnicy płci, pod warunkiem posiadania prawa wybierania do Sejmu, oraz zamieszkania na obszarze gromady przynajmniej od roku, licząc od przedednia zarządzenia wyborów. Ten warunek jednorocznej osiadłości w gromadzie nie dotyczy właścicieli czy posiadaczy nieruchomości położonych na obszarze gromady, pracowników umysłowych i fizycznych pozostających w stosunku służbowym do Państwa lub instytucji publicznoprawnych, wojskowych służby stałej (tj. zawodowych, a nie żołnierzy w służbie czynnej), duchownych pełniących funkcje na terenie gromady, oraz rodzin tych funkcjonariuszy publicznych wojskowych i duchownych, pozostających z nimi we wspólnocie gospodarczej; wszystkie te osoby mają bowiem prawo wybierania, o ile mieszkają na terenie gromady od przedednia rozpisania wyborów.

Obszar gromady może stanowić jeden lub kilka okręgów wyborczych. Podziału na okręgi (które w zasadzie powinny tworzyć zwartą całość terytorialną) dokonywa przed zarządzeniem wyborów starosta powiatowy, ustalając zarazem dla każdego okręgu ilość mandatów, w zależności od liczby mieszkańców (z tym, że o ile gromada rozpada się na więcej okręgów, to suma mandatów przydzielonych tym okręgom musi się pokrywać z ilością radnych gromadzkich, wynikającą z ilości mieszkańców gromady). Na okręg wyborczy muszą przypadać co najmniej 2 mandaty. Wybory zarządza starosta, oznaczając w tym zarządzeniu dzień głosowania, który nie może przypadać na okres pilnych robót polnych, ani też na uroczyste święto. To zarządzenie starosty obwieszcza mieszkańcom gromady wójt gminy zbiorowej, podając w obwieszczeniu wszelkie szczegóły odnoszące się do sprawy wyborów (jak ilość radnych gromadzkich, podział na okręgi, ilość mandatów każdego okręgu, skład komisji wyborczych, terminy reklamacyj, zgłaszania kandydatów i głosowania). Do przeprowadzenia wyborów powołuje się komisje wyborcze, a to komisję gromadzką (1 w gromadzie) i komisje okręgowe (po 1 dla każdego okręgu), względnie tylko komisję gromadzką, o ile gromada stanowi 1 okręg wyborczy. Każda komisja składa się z przewodniczącego (i zastępcy) powołanego przez starostę, oraz z 2 członków (i tyłuż zastępców), powołanych przez zarząd gminy zbiorowej. Podstawę aktu głosowania stanowi spis wyborców (dla każdego okręgu osobno), sporządzony przez wójta, a sprostowany ewentualnie w wyniku reklamacyj wyborców.

Wybory radnych gromadzkich odbywają się przez głosowanie n a z w i s k a, zgłoszonych należycie kandydatów. Kandydatów tych zgłasza się w gromadzkiej komisji wyborczej, z tym, że każde zgłoszenie musi być podpisane własnoręcznie, lub zeznane osobiście do protokołu przez przynajmniej 10 wyborców (którzy mogą poprzeć tylko jedno takie zgłoszenie). Zgłoszenie winno obejmować podwójną liczbę nazwisk kandydatów, w stosunku do ilości mandatów, przypadających na dany okręg wyborczy. Kandydaci na radnych powinni posiadać prawo wybieralności w którymkolwiek okręgu wyborczym gromady, muszą wyrazić (ustnie lub pisemnie) zgodę na postawienie ich kandydatury, a mogą ubiegać się o mandat t y l k o w j e d n y m o k r ę g u. Prawo wybieralności przysługuje obywatelom polskim, mającym czynne prawo wyborcze, o ile ukończyli przynajmniej 27 lat życia przed dniem zarządzenia wyborów. Gromadzka komisja wyborcza bada wniesione zgłoszenia, skreśla kandy-



datów nie posiadających warunków wybieralności lub zgłoszonych nieformalnie, po czym podaje do publicznej wiadomości ważne zgłoszone kandydatury dla każdego okręgu wyborczego, oraz ogłasza dzień i czas trwania głosowania, tudzież lokale wyborcze. Jeżeli w okręgu wpłynie tylko jedno zgłoszenie kandydatów, to uznaje się ich za wybranych (w kolejności zgłoszenia) na radnych (względnie zastępców radnych) gromadzkich, bez głosowania wyborców. W przeciwnym razie następuje głosowanie w oznaczonym terminie, a to w ten sposób, że wyborca oddaje głos przez wypisanie nazwisk kandydatów na karcie głosowania, po czym wkłada tę kartę do otrzymanej od komisji wyborczej koperty i oddaje kopertę przewodniczącemu, który wrzuca ją do urny. Można jednak głosować i ustnie przez wymienienie nazwisk kandydatów na radnych i na zastępców do protokołu. Jeżeli na okręg przypada 2—4 mandatów, to wyborca może głosować tylko na jednego kandydata na radnego (i jednego na zastępcę radnego); jeżeli natomiast na okręg przypada więcej mandatów, lub gdy gromada stanowi 1 okręg wyborczy, to wyborcy przysługuje prawo głosowania co najwyżej na  $\frac{1}{4}$  przypadających do wyboru mandatów radnych gromadzkich i ich zastępców (wolno jednak oddać głos na mniejszą ilość). Po ukończeniu głosowania komisja wyborcza zestawia wynik wyborów, przy unieważnieniu głosów oddanych wbrew przepisom, po czym ogłasza nazwiska wybranych. Za wybranych uznaje się tych spośród ważnie zgłoszonych kandydatów, którzy uzyskali kolejno największą ilość głosów, wszakże nie mniej niż  $\frac{1}{10}$  ogółu ważnie oddanych głosów. Jeżeli w ten sposób nie wszystkie mandaty zostaną obsadzone, to odbywa się głosowanie ściślejsze, najpóźniej do 7 dni, do którego przychodzą kandydaci jeszcze nie wybrani, w kolejności uzyskanych głosów przy pierwszym głosowaniu, w ilości nie większej od podwójnej liczby pozostałych do obsadzenia mandatów. Ten system głosowania nazywa się systemem ograniczonego głosowania imiennego (bo głosuje się na mniejszą ilość kandydatów od ilości mających się obsadzić mandatów, oraz głosuje się na nazwiska, a nie na numer listy). Wraz z radnymi wybiera się zastępców radnych, w ilości odpowiadającej liczbie radnych gromadzkich. Protesty wyborcze rozstrzyga starosta, który nadto i bez protestu może unieważnić wybory z urzędu, w razie nadużyć czy nieformalności. W razie unieważnienia wyborów, zarządzi starosta w ciągu 14 dni nowe wybory. Jeśli w ciągu kadencji opróżni się mandat radnego, wchodzi w jego miejsce kolejny zastępca. Gdy wyczerpie się liczba

zastępców, a ilość radnych zmniejszy się nie więcej niż o 25%, to starosta może zarządzić wybory uzupełniające, a musi je zarządzić, lub rozwiązać radę gromadzką (po wysłuchaniu opinii wydziału powiatowego), gdy liczba radnych zmniejszy się więcej niż o 25%.

Na czele gromady stoi sołtys, a zastępcą jego jest podsołtys. Sołtys przewodniczy radzie gromadzkiej, względnie zebraniu gromadzkemu, zarządza majątkiem czy dobrem gromadzkim, reprezentuje gromadę, wykonywa uchwały organu uchwalającego (rady lub zebrania), a poza tym jest organem pomocniczym zarządu gminnego, wykonującym jego polecenia w zakresie administracji rządowej i gminnej na terenie gromady. W tym charakterze wykonawcy zarządu gminnego podlega sołtys (podsołtys) służbowo wójtowi.

Sołtysa i podsołtysa wybiera na przeciąg lat trzech rada czy zebranie gromadzkie, na podstawie regulaminu, wydanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Bierne prawo wyborcze (prawo wybieralności) na sołtysa i podsołtysa mają mieszkańcy gromady, którzy posiadają czynne prawo wyborcze, pod warunkiem ukończenia trzydziestu lat życia. Wybór wymaga zatwierdzenia starosty powiatowego. W razie odmowy zatwierdzenia, gromada ma dokonać nowego wyboru, a gdyby i ten nie uzyskał zatwierdzenia, to starosta zamianuje sołtysa czy podsołtysa — po wysłuchaniu opinii wydziału powiatowego — na czas aż do zatwierdzenia nowych wyborów, które mogą być przeprowadzone w każdym czasie. Tak samo następuje mianowanie sołtysa (podsołtysa), gdy z jakiegoś powodu nie można w ogóle przeprowadzić wyborów. Nowo wybrani sołtys i podsołtys muszą złożyć przysięgę na ręce starosty przed objęciem urzędowania. Ustawa nakłada w zasadzie przymus przyjęcia funkcji sołtysowskich, od którego wolne są tylko osoby piastujące jakiś urząd lub będące członkami wyższych organów samorządowych, duchowni, kobiety, osoby, które ukończyły sześćdziesiąt lat życia, lub które bezpośrednio przedtem spełniały funkcje sołtysa. Inne osoby mogą uzyskać zwolnienie od przyjęcia tych obowiązków na mocy uchwały wydziału powiatowego. Sołtys może otrzymywać wynagrodzenie z funduszków gromady, a gdyby ona nie rozporządzała dostatecznymi środkami, ma przyznać to wynagrodzenie gmina.

Bezpośredni nadzór nad działaniem sołtysów spełnia wójt, któremu przysługuje nawet prawo przewodnictwa na radzie gromadz-

kiej. Władzą nadzorczą nad gromadami w ogóle jest wydział powiatowy, który zatwierdza uchwały gromad w sprawach sprzedaży, obciążenia lub wypuszczenia w dzierżawę (dłużej niż na 3 lata) nieruchomości lub zakładów gromadzkich, w sprawach zobowiązań (na sumę ponad 500 zł.), zniesienia lub pozbycia dobra gromadzkiego, darowizn itd. Wydział powiatowy może znieść uchwałę gromady (rady czy zebrania), sprzeczną z prawem. Uchwałę taką winien sołtys od razu zawiesić i przedłożyć ją za pośrednictwem wójta do rozstrzygnięcia wydziału powiatowego. Tak samo ma postąpić sołtys (z własnej inicjatywy lub na żądanie władzy nadzorczej), gdy on sam lub też wydział powiatowy uważają uchwałę gromady za niewykonalną czy szkodliwą dla gromady.

W stosunku do gromady przysługuje staroście prawo ukarania dyscyplinarnie sołtysa i podsołtysa (upomnienie, nagana, grzywna do 50 zł., złożenie z urzędu), zawieszania ich w urzędowaniu w razie, gdy toczy się przeciw nim postępowanie karne lub dyscyplinarne, oraz — po wysłuchaniu opinii wydziału powiatowego — rozwiązania rady gromadzkiej. W tym wypadku nowe wybory mają się odbyć do 3 miesięcy. Od decyzji starosty można się odwołać do wojewody.

Jak zaznaczono powyżej, gromada zarządza majątkiem i dobrem gromadzkim. Przez majątek gromadzki (a przed wprowadzeniem gminy zbiorowej w 2 dzielnicach: majątek gminny) rozumiemy wartości majątkowe, więc np. grunty, domy, kapitały, zakłady, przeznaczone na pokrywanie ogólnych potrzeb gromady, zatem na cele publicznej natury. Natomiast dobro gromadzkie stanowią nieruchomości, przeznaczone na zaspakajanie prywatnych potrzeb gospodarczych wszystkich lub niektórych mieszkańców gromady (a więc jakieś wspólne pastwisko, las, grunt orny, przeznaczone do użytkowania przez tych mieszkańców).

Jeżeli gmina zbiorowa obejmuje tylko jedną gromadę, to wtedy brak osobnych organów gromadzkich, tj. sołtysa, rady czy zebrania, a przysługujący im zakres działania łączy się z zakresem działania gminy w ręku organów gminy zbiorowej.

Ta gmina zbiorowa posiada — podobnie jak gromada — odrębny organ uchwalający i kontrolujący, noszący nazwę rady gminnej (brak tu zebrania), oraz odrębny organ zarządzający i wykonawczy pod nazwą: zarządu gminnego. Na czele obu organów stoi wójt.

Rada gminna składa się z członków zarządu gminnego, oraz z radnych, których ilość, zależnie od liczby mieszkańców gminy, wynosi od dwunastu do dwudziestu.

Sposób wyboru radnych gminnych, unormowany ustawą z 16 sierpnia 1938 o wyborze radnych gromadzkich gminnych i powiatowych, zależy od tego, czy gmina składa się tylko z jednej gromady, czy też (co jest regułą) z szeregu gromad.

W pierwszym wypadku radnych gminnych wybiera się według zasad przepisanych przy wyborze rady gromadzkiej (bo rada gminna jest i radą gromadzką). Gdy natomiast gmina składa się z szeregu gromad, to wybór radnych gminnych opiera się na zasadzie prawa wyborczego tajnego (a przy tym równego i proporcjonalnego), ale pośredniego. W szczególności radnych tych wybierają kolegia wyborcze, złożone z radnych gromadzkich, sołtysów i podsołtysów wszystkich gromad, wchodzących w skład gminy zbiorowej. Jeżeli jakaś z tych gromad nie ma rady gromadzkiej (lecz zebranie gromadzkie), to w miejsce radnych gromadzkich wchodzi z tej gromady do kolegium wyborczego delegaci, w liczbie 2—10 (liczbę ustala starosta, zależnie od cyfry mieszkańców), wybrani przez zebranie gromadzkie. Te kolegia wyborcze mogą być albo gminne (w takim razie obejmują wszystkich radnych gromadzkich, względnie delegatów gromad, oraz wszystkich sołtysów i podsołtysów z terenu całej gminy zbiorowej), albo też okręgowe, w razie podziału przez starostę terenu gminy dla celów przeprowadzenia wyborów na parę okręgów wyborczych. W tym wypadku w skład każdego kolegium wchodzi radni, delegaci, sołtysi i podsołtysi tylko tych gromad, które objęte są danym okręgiem wyborczym (przy czym obszar gromady nie może być dzielony).

Kolegium gminne ma wybrać tylu radnych, ilu ich posiada rada gminna (12—20), na kolegia zaś okręgowe przypada do wyboru ilość mandatów radzieckich, oznaczona przez starostę, a zależna od liczby mieszkańców okręgu, lecz w każdym razie nie mniej niż trzy mandaty. Wybory zarządza starosta, oznaczając dzień głosowania, który — podobnie jak przy wyborach gromadzkich — nie może przypadać na okres pilnych robót polnych, ani na uroczyste święto. Do przeprowadzenia wyboru powołuje się w gminach podzielonych na okręgi komisję wyborczą gminną i komisje okręgowe (po 1 w każdym okręgu), zaś w gminie stanowiącej jeden okręg wyborczy tylko komisję wyborczą gminną (która spełnia tam i zadania

komisji okręgowych). Co do składu komisji wyborczych mają analogiczne zastosowanie przepisy o komisjach dla wyborów gromadzkich. Na podstawie zarządzenia starosty zawiadomi wójt pisemnie, przynajmniej na 6 dni przed terminem wyborów, wszystkich członków kolegium wyborczego o dniu i godzinie zebrania wyborczego, przy podaniu szczegółów, związanych z aktem wyborczym (jak kwestia, czy gmina podzielona jest na okręgi, czy stanowi 1 okręg, jak ilość mandatów przypadających na gminę i okręg, nazwiska przewodniczących komisji wyborczych itd.). Do ważności wyborów wymaga się obecności więcej niż połowy (absolutnej większości) członków danego kolegium, w razie zaś braku takiego „quorum“, zwołuje się drugie zebranie wyborcze (nie wcześniej niż po upływie 7 dni), a gdyby i wtedy brakło przepisanego kompletu, to przypadających do wyboru na to kolegium wyborcze radnych gminnych wybierze tymczasowo wydział powiatowy, a to na czas aż do wyboru radnych gminnych przez odnośne kolegium wyborcze. Kolegium wyborcze jednak zostanie powołane do przeprowadzenia tych nowych wyborów dopiero na pisemne żądanie więcej niż  $\frac{1}{4}$  członków tego kolegium.

Po zebraniu się w oznaczonym terminie przepisanego kompletu członków kolegium wyborczego, przewodniczący komisji wyborczej wezwie zebranych do zgłaszania list kandydatów (wyznaczając na to przynajmniej 1 godzinę czasu). Każda lista kandydatów ma być podpisaną, lub zgłoszoną osobiście do protokołu komisji wyborczej przynajmniej przez 10 członków gminnego, względnie 5 członków okręgowego kolegium wyborczego (przy czym wolno członkowi kolegium poprzeć tak tylko jedną listę). Lista kandydatów ma obejmować podwójną liczbę kandydatów w stosunku do ilości mandatów przypadających do wyboru przez dane kolegium, z tym, że kandydaci mogą kandydować tylko z jednej listy i muszą złożyć oświadczenie (pisemnie lub ustnie), że zgadzają się na kandydowanie z tej listy i że posiadają prawo wybieralności. To prawo wybieralności przysługuje obywatelom polskim, bez różnicy płci, o ukończonych 30 latach życia, zamieszkającym na obszarze tej gminy, oraz posiadającym czynne prawo wyborcze do którejkolwiek gromady na terenie gminy zbiorowej. W razie braku tych warunków komisja wyborcza skreśli kandydata z listy. Ustalone w ten sposób listy kandydatów poda komisja wyborcza do wiadomości zebrania wyborczego w kolejności numerów tych list (zależnych od kolejności zgłoszenia), a przy każdej z list poda komisja nazwiska (i inne szczegóły okre-

ślające) kandydatów, w kolejności umieszczenia ich na liście; zarazem ogłosi komisja czas trwania głosowania i pouczenie o przepisach wyborczych. Jeżeli zgłoszono tylko jedną listę kandydatów, odpada głosowanie członków kolegium wyborczego, a za wybranych na radnych uznaje się kandydatów umieszczonych na początku listy, w liczbie odpowiadającej ilości mandatów, dalszych zaś kandydatów (w tej samej liczbie) uznaje się za zastępców radnych (wchodzących na opróżnione mandaty w radzie, w kolejności umieszczenia ich na liście). Jeżeli natomiast zgłoszono więcej list, to przychodzi do głosowania, które odbywa się analogicznie do przepisów wyborczych do rady gromadzkiej, tj. że wyborca głosuje bądź tajnie przez wypełnienie karty głosowania i włożenie jej do urzędowej koperty, bądź jawnie przez wymienienie kandydatów do protokołu komisji. Każdy wyborca rozporządza tylu głosami, ilu radnych ma wybrać okręg (więc jeśli na okręg przypada 5 mandatów, to wyborca ma 5 głosów), przy czym wolno mu głosować na mniejszą ilość kandydatów, czyli zrezygnować z pewnej ilości przysługujących mu głosów. Prawo wyborcze z 16 sierpnia 1938 nie krępuje wyborcy kandydatami jakiejś jednej listy (więc nie ma tu list wiązanych), lecz pozwala mu dowolnie wybrać sobie kandydatów spośród ogółu ważnie zgłoszonych nazwisk, na jakichkolwiek listach w okręgu, z tym tylko ograniczeniem, że na jednego kandydata może wyborca oddać tylko jeden głos (więc nie można kumulować przysługujących wyborcy głosów na poszczególnych kandydatach). Ten system wyborczy nazywa się systemem p a n a s z o w a n y m i m i e n n y m (bo wyborca nie jest krępowany listą i może brać kandydatów z różnych list i głosuje nie na numer listy, lecz na nazwiska kandydatów). Po ukończeniu głosowania komisja wyborcza bada wynik wyborów, unieważniając głosy nie odpowiadające przepisom, po czym przystępuje do ustalenia i ogłoszenia nazwisk wybranych radnych gminnych i ich zastępców. Podział mandatów pomiędzy listy kandydatów następuje według systemu L e H o n t e 'a (lecz przystosowanego odpowiednio do systemu wyborczego panaszowanego, przy którym nie można ustalić, ile głosów dostała lista). W szczególności oblicza się sumy głosów, uzyskane łącznie przez wszystkich kandydatów każdej listy z osobna. Sumy te dzieli się kolejno przez cyfry 1, 2, 3 itd., aż uzyska się tyle n a j w y ż s z y c h i l o r a z ó w, ile mandatów ma być przez kolegium wyborcze obsadzonych. Ile z tych ilorazów wziętych jest z sumy głosów, uzyskanych przez kandydatów jakiejś listy, tyle mandatów przyznaje się kandydatom tej listy. Mandaty

przypadają tym kandydatom w kolejności, zależnej od ilości głosów uzyskanych przez każdego z kandydatów tej listy (a nie według kolejności umieszczenia ich na liście). W razie równości głosów uzyskanych przez 2 lub więcej kandydatów, względnie w razie równych ilorazów końcowych u 2 lub więcej list, decyduje o przydzieleniu mandatu los, wyciągnięty przez przewodniczącego komisji. Lecz jeśli przez taki rozdział mandatów jakaś lista nie dostałaby żadnego mandatu, a natomiast któryś z kandydatów tej listy skupiłby więcej głosów niż wynosi połowa ilorazu uzyskanego z podzielenia sumy wszystkich głosów oddanych w okręgu przez cyfrę przypadających na okręg mandatów (czyli więcej niż połowę wspólnego ilorazu wyborczego dla całego okręgu), to taki kandydat otrzymuje mandat radnego, kosztem innej listy, a to zamiast kandydata tej innej listy o mniejszej ilości głosów. W razie gdyby zachodziły te same warunki utraty mandatu u 2 lub więcej list czy kandydatów, to traci mandat lista czy kandydat, których oznaczy los. Ile mandatów radnych uzyskała jakaś lista, tyle przyznaje się jej mandatów zastępców radnych. Te mandaty zastępców uzyskują kandydaci tej listy, którzy kolejno uzyskali najwięcej głosów po kandydatach wybranych na radnych. Gdyby jednak w ten sposób nie wyczerpało się całej ilości przypadających liście mandatów zastępców, to mogą te mandaty uzyskać nawet ci kandydaci tej listy, którzy nie uzyskali żadnego głosu przy wyborach; w tym wypadku o wyborze kandydata decyduje już kolejność, w jakiej umieszczono go na liście.

Przeciw wynikowi wyborów mogą wyborcy wносить protesty wyborcze, z tym, że protesty te wstrzymują ukonstytuowanie się nowo wybranej rady gminnej (aż do załatwienia protestów). O unieważnieniu wyborów czy z urzędu, czy wskutek protestu decyduje starosta przy współudziale wydziału powiatowego (z ogłoszeniem stanowczym). Przeciw decyzji unieważniającej wybory przysługuje skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, względnie w województwach poznańskim i pomorskim do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W razie unieważnienia wyboru poszczególnych radnych, wstępują w ich miejsce zastępcy, w razie zaś unieważnienia całego wyboru w okręgu, ma starosta zarządzić w ciągu 14 dni ponowne wybory w tym okręgu.

Kadencja rady gminnej wynosi (jak w radzie gromadzkiej) lat pięć. Jeśli w ciągu kadencji opróżni się mandat radnego, wchodzi w jego miejsce kolejny zastępca. Gdy wyczerpie się liczba zastępców, a ilość radnych gminnych zmniejszy się nie więcej niż o 25%, to

starosta może zarządzić wybory uzupełniające; gdy zaś liczba radnych zmniejszy się więcej niż o 25%, to starosta jest obowiązany zarządzić takie wybory.

Rada gminna wybiera zarząd gminy zbiorowej. Zarząd składa się z wójta, podwójciego i 2 lub 3 ławników (zależnie od ilości mieszkańców gminy). Wójta i podwójciego wybiera rada gminna większością ustawowej liczby radnych (bez względu na ilość obecnych). W razie potrzeby odbywa się wybór ściślejszy. Co do ławników, to jeżeli ich jest dwu, wybór następuje tak, że każdy radny głosuje na jednego kandydata, a wybranymi zostają 2 o największej ilości głosów; jeśli zaś jest 3 ławników, to wyboru dokonuje się systemem proporcjonalnym. Członek rady wybrany do zarządu traci mandat radziecki. Istnieje więc zasada niepołączalności mandatu radnego z mandatem członka zarządu. Członkowie zarządu (wójt, podwójci i ławnicy) wybierani są w zasadzie na kadencję pięcioletnią, z wyjątkiem wójtów zawodowych. Ustawa bowiem odróżnia wójtów zawodowych i niezawodowych. Ławnicy — podobnie jak radni — muszą posiadać bierne prawo wyborcze na terenie gminy (więc ukończonych 30 lat życia, zamieszkanie w gminie na terenie którejkolwiek jej gromady od roku — z wyjątkami, jak przy radnych gromadzkich — i prawo czynne wyborcze sejmowe). Natomiast wójt i podwójci mogą być wybrani i spoza mieszkańców gminy. Mają oni bowiem posiadać bierne prawo wyborcze w jakiegokolwiek gminie w Polsce, a nadto muszą władać językiem polskim w słowie i piśmie (od tego wymogu mogą być zwolnienia). Wybór wójta niezawodowego i podwójciego wymaga (jak przy sołtysach) zatwierdzenia starosty, a w razie dwukrotnej odmowy — co może jednak nastąpić po wysłuchaniu opinii wydziału powiatowego — następuje mianowanie wójta czy podwójciego, do czasu zatwierdzenia nowego wyboru. W gminach zbiorowych, mających charakter uzdrowisk, także wybór ławników wymaga analogicznego zatwierdzenia.

Ale ponadto wprowadza ustawa (jak wyżej zaznaczono) możliwość wyboru wójta zawodowego, zamiast wójta niezawodowego. Instytucja ta może być wprowadzona uchwałą rady gminnej, zatwierdzoną przez wydział powiatowy, a nie może stosować się do podwójciech. Instytucję wójtów zawodowych stosuje się tylko w większych gminach zbiorowych, trudnych do administrowania, o skomplikowanej gospodarce, więc np. w gminach przemysłowych,



letniskowych lub zawierających dawne miasteczka. W każdym razie musi ona być wprowadzona w uzdrowiskach. Taki wójt zawodowy winien posiadać przepisane kwalifikacje, więc bądź nowe gimnazjum, lub równorzędną szkołę zawodową, lub 6 klas szkoły średniej ogólnokształcącej dawnego typu, a nadto 3-letnią praktykę samorządową lub administracyjną. Wybór wójta zawodowego następuje na kadencję dziesięcioletnią, a wymagane jest tu zatwierdzenie wojewody (odmowa zatwierdzenia może nastąpić po zasięgnięciu opinii wydziału wojewódzkiego lub izby wojewódzkiej). Wójt zawodowy otrzymuje stałe pobory (gdy wójt niezawodowy otrzymuje tylko pewne wynagrodzenie), a po 10-letniej kadencji ma prawo do stałego zaopatrzenia dla siebie i rodziny.

Wójt (obu kategorii) i podwójci składają przed objęciem urzędowania przysięgę na ręce tej władzy, która ich zatwierdziła.

Ustawa wprowadza przymus — jak w gromadach — przyjmowania stanowisk bezpłatnych w samorządzie gminnym (radnych i ławników), z możliwością uwolnienia się pod warunkami określonymi dla sołtysów. Opuszczenie bez usprawiedliwienia 3 kolejnych posiedzeń (rady czy zarządu) pociąga za sobą utratę mandatu. Członkom rady i zarządu nie wolno wchodzić w stosunki u m o w n e z gminą.

Zakres działania gminy dzieli się w b. zaborze austriackim i rosyjskim na zakres własny i zakres poruczony (administracji rządowej), a w b. zaborze pruskim na zakres przymusowy i dobrowolny, czyli fakultatywny (istotę tych podziałów omówiono poprzednio). Sprawy, należące do zakresu własnego, z wyjątkiem spraw bezpieczeństwa publicznego w b. zaborze austriackim i rosyjskim, oraz analogiczne działy administracji samorządowej w b. zaborze pruskim, należą do kompetencji rady gminnej. Rada ma jednak tylko prawo uchwalania, więc stanowienia ogólnych zasad, natomiast nie ma możliwości oddziaływania na funkcje wykonawcze, które należą jedynie do zarządu. Kontrolę zarządu w dziedzinie finansowej i gospodarczej wykonywa rada gminna za pomocą wybranego przez siebie osobnego, stałego organu kolegialnego, tzw. komisji rewizyjnej. Komisja ta może składać się zarówno z radnych, jak i z mieszkańców gminy spoza rady. Natomiast nie może rada usuwać, ani zawieszać w urzędowaniu członków zarządu, bo to należy wyłącznie do władz nadzorczych.

Zarząd uczestniczy w posiedzeniach rady z głosem stanowczym, a nadto wójt (czy w zastępstwie podwójci) przewodniczy obradom rady i może zawieszać jej uchwały, o ile są sprzeczne z ustawami,

względnie niewykonalne lub szkodliwe dla gminy. Jeżeli zawieszenie uchwały nastąpiło z powodu sprzeczności z prawem, to wójt odda sprawę pod rozstrzygnięcie władzy nadzorczej, jeśli zaś z powodu niewykonalności lub szkodliwości, to winien sprawę ponownie przedstawić radzie do decyzji na najbliższym posiedzeniu, z tym zastrzeżeniem, że ta sprawa może być przez radę uchwalona ponownie jedynie większością  $\frac{2}{3}$  głosów; wtedy zarząd musi wykonać uchwałę rady.

Załatwianie spraw przez zarząd odbywa się bądź kolegialnie (w drodze uchwały), bądź też jednostkowo, tj., że rozstrzyga je wójt. Kolegialnej decyzji wymagają tego rodzaju sprawy, jak wnioski na radę, plan wykonania budżetu, projekty regulaminów, zaciąganie pożyczek krótkoterminowych, oddawanie dzierżawy na czas ponad lat 6 i udzielanie na ten okres koncesyj, ustanawianie opłat za korzystanie z urzędzeń gminnych. Wszystkie inne sprawy, a zwłaszcza sprawy zleconej administracji rządowej i sprawy policji miejscowej, rozstrzyga samodzielnie wójt, który zarazem jest zwierzchnikiem funkcjonariuszy gminnych i nadzoruje działalność innych członków zarządu (podwójciogo i ławników). Nadto może wójt zawiesić uchwałę zarządu, oraz decydować samoistnie w nagłych wypadkach nawet w sprawach należących do zakresu działania zarządu, wszakże z obowiązkiem następnego przedstawienia tych rozstrzygnięć pod zatwierdzenie zarządu.

Ustawa nakłada na gminę obowiązek ustanowienia zawodowego i stałego sekretarza gminy (o przepisany wykształceniu, z egzaminem zawodowym i praktyką), a ewentualnie i innych potrzebnych funkcjonariuszy gminnych. Posady tych funkcjonariuszy, czyli tzw. etaty, ustanawia rada gminna. Sekretarza mianuje wójt za zgodą zarządu gminnego i zatwierdzeniem władzy nadzorczej; mianowanie innych funkcjonariuszy nie wymaga zatwierdzenia tych władz, wystarcza tu więc tylko zgoda zarządu gminy. Nadzór państwowy nad samorządem gminnym w jego zakresie własnym wykonywa w pierwszej instancji wydział powiatowy, a w drugiej (w razie odwołania) wojewoda z wydziałem (czy izbą) wojewódzkim. Nadzór ten przejawia się w możliwości przeprowadzania inspekcji, rewizji, delegowania przedstawicieli na posiedzenia rady i zarządu, znoszenia uchwał tych organów, oraz w prawie zatwierdzania uchwał natury finansowej (budżetu, podatków, etatów, statutów emerytalnych itd.). Nadto władza nadzorcza może nakładać kary na członków zarządu (lecz składać z urzędu członków zarządu może

tylko wydział wojewódzki, a wójta zawodowego nawet aż minister spraw wewnętrznych). Wreszcie władza nadzorcza może rozwiązać tak radę gminną, jak i zarząd, z powodu nadużyć czy bezczynności. W razie rozwiązania rady gminnej, mają być zarządzane nowe wybory do 6 miesięcy, a tymczasem kompetencje rady przechodzą na zarząd, wszakże bez możliwości trwałego obciążania gminy. Na wypadek zaś rozwiązania zarządu, ustanawia się tymczasowy zarząd dla załatwiania spraw bieżących.

W zakresie poruczonej (administracji rządowej) władzą nadzorcą nad zarządem gminy jest starosta. Może on wydawać wszelkie polecenia wójtowi i zarządowi, oraz stosować środki przymusowe. Ma też starosta władzę dyscyplinarną nad członkami zarządu i może wymierzać kary (grzywna do 100 zł) za zaniechanie funkcji zakresu poruczonego.

Województwo śląskie posiada odrębny ustrój gminny, regulowany przez ustawy autonomiczne. Opiera się on na gminie jednostkowej i przymusowej. Ustrój ten regulują obecnie ustawy autonomiczne z 5 maja 1926 i z 29 października 1926. Na czele gminy stoi tam sołtys.

#### D) GMINA MIEJSKA W POLSCE

Organizacja samorządu miejskiego — podobnie jak wiejskiego — przedstawiała się odmiennie w każdej z dzielnic. Szeroki samorząd miast b. zaboru austriackiego oparł się na autonomicznym ustawodawstwie krajowym, był więc dziełem własnego społeczeństwa. To ustawodawstwo normowało odmiennie ustrój małych miast, odmiennie ustrój miast średnich, a wreszcie m. Lwów i Kraków miały własne statuty, dostosowane do ich właściwości. W b. zaborze pruskim istniał również rozbudowany samorząd miejski, ale oparty na obcym ustawodawstwie pruskim. Między samorządem miejskim tych 2 dzielnic zachodziła zasadnicza różnica. Samorząd b. zaboru austriackiego oddawał miasta w ręce miejscowego społeczeństwa, a przy tym łączył on organa uchwalające z zarządzającymi w organiczną całość, gdyż członkowie zarządu miasta byli wybierani przez rady miejskie czy gminne z grona członków tych rad, bez utraty przez nich mandatu radzieckiego. Cechowały więc ten samorząd i oparcie go na rodzimym elemencie i szeroki zakres działania i zespolenie zarządu z ciałem uchwalającym. Natomiast samorząd miejski b. zaboru pruskiego oddawał przeważnie miasta, przez odp-

wiednio skonstruowaną ordynację wyborczą, w ręce niemieckie, odzierał ściśle organ zarządzający od uchwalającego, oraz zapewniał kierownictwo spraw miejskich elementowi biurokratycznemu, często nie związanemu z miastem. Wreszcie b. zabór rosyjski nie posiadał za rządów zaborczych samorządu miejskiego; tu więc początki samorządu zorganizowały władze okupacyjne w czasie wojny, a następnie odradzające się Państwo Polskie przystąpiło do rozbudowania samorządu miejskiego w tej dzielnicy, przy czym oparło się na jednym z postępowych systemów ustroju miejskiego w Niemczech, tj. na tzw. systemie badeńskim, a więc na innym od obowiązującego w b. zaborze pruskim. I w dziedzinie więc samorządu miejskiego brakło przez dłuższy czas unifikacji urządzeń, podobnie jak na polu gminy wiejskiej. Unifikację tę przeprowadziła wspomniana ustawa z 23 marca 1933 o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego i to w podobny sposób, jak w gminie wiejskiej. Mianowicie zaś zunifikowała ona zasadnicze kwestie ustrojowe miejskie, pozostawiając jeszcze częściowo w mocy rozbieżne przepisy dzielnicowe w sprawach mniej ważnych. Postanowienia unifikacyjne objęły całe Państwo, z wyjątkiem województwa śląskiego. Nowy ustrój miast, wprowadzony tą ustawą, oparł się w znacznej mierze na typie badeńskim, istniejącym poprzednio w b. zaborze rosyjskim; wprowadził on jednak i dość znaczne zmiany, tak na polu organizacji miast i ich stosunku do organów nadzorczych, jak zwłaszcza w dziedzinie podstaw wyborczych.

W szczególności — podobnie jak przy gminie wiejskiej — znalazły zastosowanie do samorządu miejskiego postanowienia konstytucji, uznające i ten samorząd za część administracji państwowej, oraz wprowadzające nadzór Rządu nad działalnością organów samorządowych, spełniany przez organa rządowe lub przez organa samorządu wyższych stopni.

Nowe uregulowanie ustroju miejskiego oparło się na zasadzie gminy jednostkowej, tj. na tym, że każde miasto stanowi odrębną gminę miejską (więc brak tu instytucji gminy zbiorowej i podziału na gromady). Jednak warunkiem zaliczenia jakiejś osady do rzędu miast jest posiadanie przez nią przynajmniej 3000 mieszkańców. W następstwie tego szereg małych miasteczek o mniejszej liczbie ludności utracił charakter miejski (zwłaszcza w b. zaborze austriackim po zniesieniu krajowej ustawy z r. 1896 o małych miastach) i stał się częścią gmin wiejskich, a natomiast gminy wiejskie, z ludnością ponad 3000, uzyskały możliwość przeistoczenia się na mia-

sta. Przemiana wsi na miasto, zmiana granic miast, oraz odebranie charakteru miejskiego miasteczkom o ludności niżej trzech tysięcy, należą do działania Rady Ministrów, gdy zniesienie miast o ludności powyżej trzech tysięcy wymaga aktu ustawodawczego. W niektórych jednak wypadkach, zwłaszcza przy miasteczkach o historycznym znaczeniu, zapobieżono ich przemianie na gromady wiejskie w ten sposób, że wcielono do nich miejscowości podmiejskie, dla uzupełnienia cyfry ich mieszkańców do przepisanej granicy (ponad 3000).

Ustawa z 23 marca 1933 podzieliła zasadniczo gminy miejskie na dwie kategorie, a to: 1) na miasta wydzielone z powiatu (samorządowego) i 2) na miasta nie wydzielone z powiatu. Nadto wprowadziła jeszcze ta ustawa pewne wyróżnienie w kategorii miast wydzielonych dla sześciu największych miast, tj. dla Warszawy, Łodzi, Lwowa, Krakowa, Poznania i Wilna, postanawiając, że Prezydent Rzeczypospolitej mógł tym miastom, na ich wniosek, nadać osobne statuty, regulujące, w ramach ogólnych postanowień ustawy, pewne drobniejsze szczegóły ustrojowe (jak większą ilość członków rady i wiceprezydentów, określenie wyższych kwalifikacyj dla członków zarządu miejskiego, wybór osobnych prezesów powoływanych z grona radnych dla przewodnictwa posiedzeniom rady, zamiast przewodnictwa ze strony prezydenta miasta itd.).

Podział na miasta wydzielone i nie wydzielone zależy od ilości ludności miejskiej, a granicę stanowi tu cyfra 25.000 mieszkańców. Miasta z ludnością ponad 25.000 stają się miastami wydzielonymi, to jest nie wchodzą w obręb samorządu powiatowego, a przewodniczący ich zarządów noszą nazwę prezydentów (względnie zastępcy ich nazwę wiceprezydentów) miasta. Natomiast miasta o ludności 25.000 i poniżej tej cyfry są miastami nie wydzielonymi i podlegają organom samorządu powiatowego, a na czele ich zarządów stoją burmistrz i wiceburmistrz. (Podział na te 2 kategorie miast, oparty na cyfrze mieszkańców 25.000, należy odróżnić od podziału, opartego na cyfrze 75.000 mieszkańców, przy którym miasta o ludności ponad tę cyfrę otrzymują charakter powiatów miejskich w administracji rządowej).

W tych przepisach, wprowadzonych ustawą z 23 marca 1933 o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, dotyczących urządzenia samorządu miejskiego w Polsce, nastąpiły zasadnicze zmiany przez wydanie w r. 1938 dwu ustaw z dziedziny tego samorządu, a to (jak zaznaczono już przy gminie wiejskiej) ustawy z 16 sierpnia

nia 1938 o wyborze radnych miejskich i ustawy również z 16 sierpnia 1938 o samorządzie gminy miasta stołecznego Warszawy. Pierwsza z tych ustaw wprowadziła nowe zasady prawa wyborczego dla wszystkich miast w Polsce — z wyjątkiem województwa śląskiego — a więc tak dla miast wydzielonych, jak i nie wydzielonych, oraz dla stolicy Państwa, znosząc przepisy wyborcze ustawy z r. 1933; druga natomiast ustawa wyjęła zupełnie spod przepisów ustawy z r. 1933 ustrój samorządu Warszawy, zniosła co do niej obowiązujące jeszcze części dekretu z r. 1919 i dokonała na nowych podstawach uregulowania samorządu tego miasta we wszystkich szczegółach (z wyjątkiem przepisów wyborczych), uchylając potrzebę wydania dla Warszawy osobnego statutu przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

Obecny ustrój miejski wprowadza dla wszystkich miast, z wyjątkiem Warszawy, organ uchwalający i kontrolujący, tj. radę miejską, oraz organ zarządzający i wykonawczy pod nazwą zarządu miejskiego.

Rada miejska pochodzi z wyborów powszechnych, równych, tajnych i bezpośrednich. Ilość radnych zależy od ilości mieszkańców miasta i wynosi od 12—84, a tylko Warszawa ma posiadać stu radnych. Wybór następuje na kadencję pięcioletnią. W celu przeprowadzenia wyborów władze administracji ogólnej dzielą teren miasta na okręgi wyborcze, z tym, że na każdy okręg przeznaczają one, zależną od ilości mieszkańców okręgu, ilość mandatów.

Tego podziału na okręgi (i obwody głosowania) i ustalenia ilości mandatów w okręgach dokonują zasadniczo władze zarządzające wybory, a więc dla miast nie wydzielonych starostowie, dla miast wydzielonych wojewodowie, a tylko w Warszawie zarządzanie wyborów należy do ministra spraw wewnętrznych, zaś podział na okręgi i przydzielanie im odpowiedniej ilości mandatów należy do komisarza rządu. Okręgi wyborcze powinny w zasadzie obejmować zwartą całość terytorialną, z tym, że dla ułatwienia wyborcom spełnienia ich obowiązku obywatelskiego dzieli się terytorium okręgu na obwody głosowania (również obejmujące pewne zwarte części miasta), liczące najwyżej 3.000 mieszkańców; jedynie tylko okręgi, których liczba mieszkańców nie przekracza trzech tysięcy, mogą stanowić jeden obwód głosowania. Natomiast miasta liczące do 5.000 mieszkańców mogą tworzyć jeden okręg wyborczy. Ilość radnych

przypadających do wyboru w okręgu może wynosić o d j e d n e g o d o o ś m i u (zależnie od ilości mieszkańców). Jedynie tylko miasta, które stanowią jeden okręg wyborczy (więc do 5.000 mieszkańców) muszą w tym okręgu wybierać całą ilość przypadających na miasto radnych, tj. dwunastu. Ilość zastępców radnych w każdym okręgu równa się ilości mandatów radnych tego okręgu.

Prawo czynne wyborcze (wybierania) do rady miejskiej mają wszyscy obywatele polscy, bez różnicy płci, którzy mają prawo wybierania do Sejmu (więc mają ukończonych 24 lat życia), a mieszkają na obszarze miasta przynajmniej od roku, licząc od przedednia zarządzenia wyborów. Podobnie jak w gromadzie, istnieją wyjątki od wymogu rocznej osiadłości i przy wyborach w miastach; mianowicie wymóg ten nie odnosi się do właścicieli czy posiadaczy nieruchomości, pracowników umysłowych i fizycznych, pozostających w stosunku służbowym (wszelkiego rodzaju) do Państwa lub instytucyj publicznoprawnych, wojskowych służby stałej (a nie żołnierzy w służbie czynnej), duchownych pełniących funkcje na obszarze miasta, oraz rodzin tych funkcjonariuszy publicznych, wojskowych i duchownych, pozostających z nimi we wspólnocie gospodarczej. Wszystkie te osoby bowiem mają prawo wybierania, o ile mieszkają w mieście od przedednia rozpisania wyborów. Wreszcie nie odnosi się ten wymóg do obywateli honorowych miasta.

Bierne prawo wyborcze do rady miejskiej służy posiadającym czynne prawo wyborcze, pod warunkiem ukończenia trzydziestu lat życia, oraz posiadania znajomości języka polskiego w słowie i piśmie. Pewne ograniczenie biernego prawa wyborczego istnieje dla funkcjonariuszy gminnych, bo ci tracą posadę w gminie w razie przyjęcia mandatu radnego miasta, oraz dla niezawodowych wojskowych w służbie czynnej, którzy nie posiadają prawa wybieralności.

Do przeprowadzenia wyborów w miastach powołuje się 3 rodzaje komisyj wyborczych, a to: komisję główną (jedną na całe miasto), komisje okręgowe (po 1 na każdy okręg, w razie podziału miasta na okręgi) i obwodowe komisje wyborcze (po jednej w każdym obwodzie, jeśli okręg podzielono na obwody głosowania)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> W miastach stanowiących 1 okręg wyborczy główna komisja wyborcza spełnia zadania i okręgowych komisyj, w miastach stanowiących 1 okręg wyborczy i 1 obwód głosowania jedna komisja wyborcza spełnia zadania wszystkich trzech rodzajów komisyj, a wreszcie w okręgach stanowiących 1 obwód głosowania, spełnia jedna komisja czynności okręgowej i obwodowej komisji wyborczej.

Komisje wyborcze wszystkich trzech rodzajów składają się z przewodniczącego i z 4 członków. Przewodniczącego i jednego członka każdej komisji powołuje władza administracyjna zarządzająca wybory, z wyjątkiem Warszawy, gdzie przewodniczącego głównej komisji wyborczej powołuje minister spraw wewnętrznych, zaś przewodniczących okręgowych i obwodowych komisji, oraz jednego członka każdej komisji wyborczej powołuje komisarz rządu. Pozostałych trzech członków każdej komisji wybiera kolegialnie zarząd miasta (magistrat) każdego z miast. Wraz z przewodniczącymi i członkami komisji wyborczych powołuje się w tej samej liczbie i w ten sam sposób ich zastępców. Na przewodniczących głównych komisji wyborczych powołuje się ile możliwości sędziów sądów powszechnych (jeśli w mieście jest siedziba sądu). Przewodniczącymi, czy członkami komisji wyborczych mogą być tylko wyborcy z danego miasta, władający językiem polskim w słowie i piśmie. Nadto do obwodowych komisji wyborczych na czas aktu głosowania i ustalania jego wyniku, mogą wchodzić mężowie zaufania, delegowani spośród wyborców przez grupy zgłaszające kandydatów. Ustawa o wyborze radnych miejskich określa też sprawę sporządzania spisów wyborców (dla każdego obwodu z osobna), z tym, że każdy wyborca będzie wciągnięty do spisu wyborców obwodu według miejsca zamieszkania, a tylko obywatele honorowych wciąga się do spisu pierwszego obwodu w pierwszym okręgu. Ponadto komisje obwodowe mogą dodatkowo wciągnąć do spisu wyborców danego obwodu przewodniczących i członków komisji obwodowej wyborczej, mężów zaufania, oraz osoby pełniące straż przy komisjach wyborczych (o ile mieszkają w innym obwodzie), a to po skreśleniu ich ze spisu w ich obwodzie wyborczym. Spisy wyborców mają być wyłożone w lokalach komisji okręgowych dla przeglądu i wnoszenia reklamacyj przez wyborców. W wyniku załatwienia tych reklamacyj ustala się ostatecznie spisy wyborców, po czym komisja okręgowa przesyła je przewodniczącym obwodowych komisji wyborczych. W przepisany terminie <sup>1</sup> po zarządzeniu wyborów mają wyborcy prawo zgłaszania na ręce głównej komisji wyborczej: k a n d y d a t ó w w o k r ę g a c h o 1 i 2 m a n d a t a c h, a l i s t k a n d y

---

<sup>1</sup> Terminy poszczególnych czynności wyborczych ustala ustawa o wyborze radnych miejskich odmiennie dla miast do 15.000 mieszkańców, odmiennie dla miast ponad 15.000 do 60.000, a wreszcie odmiennie dla miast ponad 60.000 mieszkańców.



datów w okręgach o 3—8 mandatach. Kandydować wolno tylko w jednym okręgu wyborczym, a w okręgach o 3—8 mandatach można ubiegać się o mandat tylko z jednej listy. Do zgłoszenia kandydatów lub do listy kandydatów należy dołączyć oświadczenie każdego kandydata, że zgadza się na postawienie jego kandydatury w tym okręgu i że posiada prawo wybieralności. Każde zgłoszenie czy lista mają obejmować podwójną ilość kandydatów (szczegółowo oznaczonych przez podanie wieku, zawodu, adresu) w stosunku do ilości mandatów okręgu i mają być podpisane własnoręcznie w miastach do 15.000 mieszkańców przez 25 wyborców okręgu, w miastach do 60.000 mieszkańców przez 75 wyborców, a w Krakowie, Lwowie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i Wilnie przez 100 wyborców okręgu, z tym, że każdy wyborca może podpisać tylko jedno zgłoszenie, czy listę. (Cofnięcie podpisu po wniesieniu zgłoszenia czy listy jest bez znaczenia). Główna komisja bada zgłoszenie czy listę, unieważnia je, lub wykreśla poszczególnych kandydatów, w razie gdy nie odpowiadają przepisom, po czym podaje nazwiska ustalonych kandydatów czy listy kandydatów w okręgu do publicznej wiadomości, jako podstawę do aktu głosowania. W razie dostrzeżonych wad lub braków w zgłoszeniu, główna komisja wyborcza zażąda od pełnomocnika zgłoszenia czy listy (ustanowionego przez wnoszących je względnie podpisanego na pierwszym miejscu pod zgłoszeniem czy listą), by w przepisany termin usunął usterki, po czym dopiero poweźmie decyzję co do ważności lub nieważności tego zgłoszenia.

Jeżeli w okręgu wpłynęło tylko jedno ważne zgłoszenie kandydatów, względnie jedna ważna lista kandydatów, to bez głosowania uznaje się za wybranych na radnych tych, którzy byli umieszczeni na początkowych miejscach w zgłoszeniu czy liście, a dalszych kandydatów uznaje się za zastępców. Wobec tego grupy wyborców zgłaszające kandydatów winny ustalać ich w tej kolejności, w jakiej — według woli zgłaszających — mieliby ci kandydaci wchodzić na mandaty w radzie miejskiej. Jeżeli natomiast wpłynęło więcej zgłoszeń czy list, to przeprowadza się głosowanie w oznaczonym terminie, który ma przypadać na niedzielę lub święto. Wyborcy oddają głosy w lokalach obwodowych komisji wyborczych, z tym, że głosowanie odbywa się i m i e n n i e, tj. na nazwiska ustalonych kandydatów (a nie na numery list). W szczególności umieszcza wyborca na karcie głosowania (koloru białego) nazwisko, czy nazwiska kandydatów, którym chce oddać głos (przy czym może tę kartę

wypełnić za osłoną w lokalu komisji, lub przynieść już wypełnioną czy mechanicznie odbitą kartę), wkłada tę kartę do koperty otrzymanej od komisji i oddaje kopertę przewodniczącemu, który wrzuca ją do urny. System wyborczy zależy jest od ilości mandatów w okręgu. W okręgach jedno- i dwumandatowych wyborca głosuje tylko na jednego kandydata na radnego i na jednego jako zastępcę (a to bądź dopisując przy nazwisku kandydata słowa „na radnego“, względnie „na zastępcę radnego“, bądź bez tego oznaczenia, a wtedy uważa się, że wpisany na pierwszym miejscu ma być radnym, a drugi zastępcą radnego). W okręgach więc jednomandatowych istnieje system zwykłych wyborów imiennych, w okręgach zaś dwumandatowych istnieje system ograniczonego prawa wyborczego. Natomiast w okręgach o 3—8 mandatach wyborca rozporządza tylu głosami, ilu radnych (bez zastępców) wybiera się w okręgu, może jednak zrezygnować z części przysługujących mu głosów (więc jeśli na okręg przypadają 4 mandaty, wyborca może głosować na 4, ale i na mniej kandydatów). Nazwiska te wpisuje wyborca na karcie do głosowania, przy czym może dowolnie umieszczać na niej kandydatów wziętych z jakiegokolwiek ważnie zgłoszonej listy w okręgu (a więc i z różnych list); na jednego kandydata może oddać tylko 1 głos. W tych więc więcejmandatowych okręgach obowiązuje (podobnie jak przy wyborach radnych gminnych) system wyborczy imienny (bo nie na numery list) i panaszowany (bo może dowolnie dobierać kandydatów z różnych list, a nie jest krępowany listą związaną). System ten wszedł w miejsce wprowadzonego ustawą z roku 1933 systemu kumulacyjnego, przy którym wyborca, mając także tyle głosów, ile było mandatów w okręgu, mógł je oddać tylko kandydatom jednej listy, ale z możliwością skupiania tych głosów na osobie jednego, czy niektórych tylko kandydatów tej listy.

Komisja obwodowa, po ukończeniu głosowania, bada oddane karty do głosowania, unieważnia karty oddane wbrew przepisom, po czym przesyła zestawienie wyników, wraz z protokołem swych czynności okręgowej komisji wyborczej (o ile jedna i ta sama komisja nie spełnia funkcji okręgowej i obwodowej komisji).

Komisja okręgowa, zestawivszy wyniki głosowania we wszystkich obwodach okręgu, przystępuje do ustalenia nazwisk kandydatów wybranych na radnych (i zastępców). Dokonuje się ono odmiennie w różnych okręgach, w zależności od ilości mandatów w okręgu. I tak w okręgach jednomandatowych uznaje się za wybranego kan-

dydata, który dostał największą ilość głosów (tzw. względną większość głosów), lecz co najmniej  $\frac{1}{4}$  wszystkich ważnych głosów, zaś w okręgach dwumandatowych wybranymi zostają kandydaci o kolejno największej ilości głosów, lecz którzy dostali co najmniej po  $\frac{1}{3}$  wszystkich głosów, oddanych ważnie w okręgach. (Gdyby 2 kandydaci dostali te same ilości głosów, rozstrzyga między nimi los). W razie potrzeby zarządza się najpóźniej do 14 dni wybór ściślejszy między podwójną ilością kandydatów (o kolejno najwyższej ilości głosów) w stosunku do ilości jeszcze nie obsadzonych mandatów. W ten sam sposób powołuje się zastępców radnych.

Natomiast w okręgach więcej mandatowych (od 3—8 mandatów) przydział mandatów dokonuje się — tak jak przy wyborach radnych gminnych — systemem Le Home'a, przystosowanym do wyborów panaszowanych. W szczególności zestawia się dla każdej listy sumę głosów, uzyskanych łącznie przez wszystkich kandydatów, umieszczonych na tej liście. Sumy te wypisuje się obok siebie (od najwyższej do najniższej) i dzieli się je kolejno przez cyfry 1, 2, 3 itd., aż uzyska się tyle *n a j w y ż s z y c h i l o r a z ó w*, ile mandatów radnych przypada na okręg. Ile z tych ilorazów wziętych jest z sumy głosów uzyskanych przez kandydatów danej listy, tyle mandatów przyznaje się tej liście. Mandaty te przydziela się kandydatom umieszczonym na tej liście w kolejności zależnej od ilości głosów, uzyskanych przez każdego z tych kandydatów (a nie według kolejności umieszczenia na liście); w razie równości głosów uzyskanych przez 2 lub więcej kandydatów, oraz w razie równych ilorazów końcowych u 2 lub więcej listy, rozstrzyga los, wyciągnięty przez przewodniczącego komisji. Jeśli przy takim rozdziale mandatów jakaś lista nie dostałaby żadnego mandatu, ale któryś z kandydatów tej listy uzyskałby więcej głosów, niż wynosi połowa wspólnego ilorazu wyborczego dla całego okręgu (czyli więcej niż połowę cyfry uzyskanej z podzielenia ogólnej sumy ważnych głosów oddanych w okręgu przez liczbę przypadających na okręg mandatów), to taki kandydat otrzymuje mandat radnego przypadający innej liście, a to zamiast kandydata tej innej listy o mniejszej ilości głosów, i to kandydata, który uzyskał najmniejszą ilość głosów spośród kandydatów innych list, mających prawo do mandatu w ostatniej kolejności rozdziału mandatów na podstawie najmniejszych ilorazów. W razie analogicznych warunków utraty mandatu u 2 lub więcej list czy kandydatów, traci mandat lista (względnie kandydat z listy), która otrzymała najmniejszą ilość głosów, a przy równej ilości głosów

2 lub więcej list, o utracie mandatu rozstrzyga los. Ile mandatów radnych uzyskała w ten sposób jakaś lista, tyle przyznaje się jej mandatów zastępców radnych. Mandaty zastępców uzyskują kandydaci danej listy o ilości głosów kolejno najwyższej po kandydatach wybranych z tej listy na radnych; w braku zaś takich kandydatów, mogą uzyskać mandaty zastępców radnych, inni kandydaci tej listy (choć nie uzyskali żadnego głosu). Wtedy o wyborze na zastępcę radnego rozstrzyga kolejność umieszczenia kandydata na liście. Przeciw wynikowi wyborów (w razie jakichś nadużyć czy nieformalności) mogą wyborcy wnosić protesty wyborcze, w terminie 7-dniowym. Wniesienie protestu wstrzymuje ukonstytuowanie się nowowybranej rady miejskiej. O unieważnieniu wyborów tak z urzędu, jak i skutek protestu decyduje ta władza administracyjna, która zarządza wybory w danym rodzaju gminy miejskiej; wszakże starosta (w miastach nie wydzielonych) decyduje tu przy współdziałaniu wydziału powiatowego, z głosem stanowczym, a wojewoda (w miastach wydzielonych z wyjątkiem Warszawy) przy współdziałaniu wydziału wojewódzkiego (czy izby wojewódzkiej), również z głosem stanowczym. Przeciw unieważnieniu wyborów służy skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego (względnie w województwach poznańskim i pomorskim do wojewódzkiego sądu administracyjnego).

W razie unieważnienia wyboru poszczególnych radnych wstępują w ich miejsce kolejno zastępcy, w razie zaś unieważnienia całego wyboru w okręgu zarządzi władza administracyjna (do której należy zarządzanie wyborów w danej kategorii miast) ponowne wybory w ciągu 14 dni w tym okręgu.

Jeśli w ciągu kadencji opróżni się mandat radnego, wstępuje w jego miejsce kolejny zastępca. Gdy zaś wyczerpie się liczba zastępców, a ilość radnych miejskich zmniejszy się nie więcej niż o 25%, to władza zarządzająca wybory w tej kategorii miast, może zarządzić wybory uzupełniające, a musi je zarządzić, gdy liczba radnych zmniejszy się więcej niż o 25%.

Zarząd miasta pochodzi z wyboru rady miejskiej. Zarząd ten składa się w miastach nie wydzielonych z burmistrza, wiceburmistrza i ławników, zaś w miastach wydzielonych z prezydenta, wiceprezydenta lub wiceprezydentów, oraz ławników. Ilość ławników ma wynosić 10% ilości członków rady miejskiej w tym mieście, wszakże nie mniej niż trzech. W miastach nie wydzielonych może być tylko

1 wiceburmistrz, w miastach wydzielonych o ludności poniżej 50.000 mieszkańców tylko 1 wiceprezydent, natomiast w miastach większych wolno radzie powiększyć tę ilość (z tym, że w Krakowie, Lwowie, Łodzi, Poznaniu i Wilnie nie ponad 3, a w innych miastach nie ponad 2 wiceprezydentów, o ile władza nadzorcza nie zgodzi się na trzeciego). Przy wyborach zarządu przewodniczy radzie — nie prezydent czy burmistrz — lecz członek rady wybrany przez nią specjalnie dla przeprowadzenia tego wyboru. Wybór prezydenta i wiceprezydentów, burmistrza i wiceburmistrza następuje większością ustawowej liczby członków rady (w braku zaś tej większości w pierwszym głosowaniu następuje wybór ściślejszy); natomiast wyboru ławników dokonuje rada miejska proporcjonalnie.

Ustawa przewiduje zawodowych i niezawodowych członków zarządu. Prezydent i wiceprezydenci muszą być zawsze zawodowi, burmistrz może być zawodowy i niezawodowy, wiceburmistrz jest z reguły niezawodowy, a tylko w miastach o ludności ponad 15.000 mogą być i zawodowi. Zależy to zasadniczo od uchwały rady miejskiej; uchwała, wprowadzająca instytucję zawodowego burmistrza czy wiceburmistrza, wymaga zatwierdzenia władzy nadzorczej. Wyjątkowo tylko może wydział wojewódzki nałożyć na radę obowiązek wyboru burmistrza zawodowego, ze względu na ważność czy trudność gospodarki w danym mieście. Ławnicy są zawsze niezawodowi. Wybranymi do zarządu mogą być obywatele, mający czynne prawo wyborcze do Sejmu, ukończonych 30 lat życia i znajomość języka polskiego w słowie i piśmie. Ponadto burmistrz niezawodowy większych miast musi mieć wykształcenie, odpowiadające szkole średniej. Dla zawodowych członków zarządu przepisy ustalają szczegółowo cenzus wykształcenia i praktyki zawodowej, w zależności od wielkości gminy. Niezawodowi członkowie zarządu mają być powołani spośród mieszkańców gminy (mających prawo wybieralności do rady), natomiast zawodowi mogą być powołani z całego Państwa. Pierwsi wybierani są na kadencję pięcioletnią, drudzy natomiast na kadencję dziesięcioletnią, a nadto członkowie zawodowi zarządu mają prawo do zaopatrzenia emerytalnego dla siebie i rodziny. Burmistrz tak zawodowy, jak i niezawodowy, prezydenci i wiceprezydenci miast, oraz tylko zawodowi wiceburmistrzowie mają prawo do stałego uposażenia. Ławnicy natomiast i niezawodowi wiceburmistrzowie spełniają funkcje bezpłatnie, a co najwyżej mogą uzyskać diety za posiedzenia, lub pewne odszkodowanie za uszczerbek w zarobkowaniu.

Wybór niezawodowych burmistrzów i wiceburmistrzów wymaga zatwierdzenia starosty, o ile miasto nie stanowi siedziby powiatu; wybór niezawodowych burmistrzów i wiceburmistrzów miast powiatowych, oraz zawodowych burmistrzów i wiceburmistrzów wymaga zatwierdzenia wojewody, wybór zaś prezydentów i wiceprezydentów zatwierdzenia ministra spraw wewnętrznych. (Odmienne przepisy obowiązują pod tym względem w odniesieniu do Warszawy, w myśl ustawy z 16 sierpnia 1938 o samorządzie gminy m. st. Warszawy). Władza może odmówić zatwierdzenia bez podania powodów. W razie dwukrotnego odmówienia zatwierdzenia, władza ustanowi tymczasowo przełożonego gminy lub zastępcę, aż do zatwierdzenia kolejnego dalszego wyboru. Natomiast wybór ławników nie wymaga zatwierdzenia. Jedyne w gminach uzdrowiskowych, tak wybór wszystkich członków zarządu łącznie z ławnikami, jak nawet i wybór radnych, wymaga zatwierdzenia władzy nadzorczej.

Burmistrz, prezydenci i ich zastępcy przed objęciem urzędu składają przepisaną przysięgę. Mandat członka zarządu nie może być łączony z mandatem radnego, wobec czego radny, wybrany do zarządu, traci mandat. Mimo to członkowie zarządu — z wyjątkiem b. zaboru pruskiego — wchodzi w skład rady i mają prawo głosowania na równi z radnymi.

Przewodnictwo na posiedzeniach rady należy do burmistrza czy prezydenta, względnie ich zastępców (z wyjątkiem posiedzeń dla wyboru zarządu).

Rada wykonuje kontrolę gospodarki zarządu i finansów miasta za pośrednictwem wybranej przez siebie komisji rewizyjnej, do której może powołać i osoby spoza rady. Może też ona powoływać rozmaite komisje, bądź stałe, bądź czasowe, o charakterze opiniodawczym, lub też rozstrzygającym w zastępstwie rady. W skład komisji opiniodawczych mogą wchodzić i obywatele spoza rady.

---

Nowy ustrój gminny ogranicza silnie kompetencje rady, przenosząc przeważną ilość spraw na zarząd miasta. W szczególności decyzji rady zastrzeżono jedynie uchwalanie regulaminów obrad rady i komisyj, ustanawianie etatów urzędników miejskich, uchwalanie spraw finansowych (jak budżet, podatki) i gospodarczych (przedsiębiorstwa), zatwierdzanie zamknięć rachunkowych, wybór członków zarządu, uchwalanie statutów lokalnych, postanowienie podejmowania zadań dobrowolnych (fakultatywnych), nadawanie oby-

watelstwa honorowego, uchwalanie nazw ulic i stawiania pomników, wreszcie uchwalanie wniosków i opinij. Przeważna ilość tych spraw wymaga zresztą jeszcze zatwierdzenia ze strony władz nadzorczych. Natomiast nie może rada oddziaływać na czynności zarządzające. Całe więc kierownictwo skupia się w ręku zarządu miasta, który nadto przygotowuje wnioski do uchwał rady, oraz wykonuje jej uchwały, decyduje w sprawach nie zastrzeżonych radzie, spełnia cały zakres administracji poruczonej.

Organizacja zarządu skupia znów niemal całe prawo rozstrzygania w ręku przełożonego, tj. prezydenta czy burmistrza, gdy inni członkowie zarządu są w przeważnej ilości spraw tylko pomocnikami przełożonego i spełniają jego polecenia, pod odpowiedzialnością przed nim. Tylko niektóre sprawy (jak pewne sprawy finansowe i gospodarcze, sprawy regulaminu zarządu, wytaczania sporów sądowych, oraz przygotowanie wniosków dla rady) zastrzeżone są kolegialnemu rozstrzygnięciu przez zarząd. Zarząd obraduje pod przewodnictwem prezydenta względnie burmistrza (lub ich zastępców), którzy mają prawo zawieszania jego uchwał sprzecznych z prawem, szkodliwych, lub niewykonalnych. Prezydent czy burmistrz mają zarazem prawo — za zgodą zarządu — zawieszania uchwał rady miejskiej (z tych samych powodów jak przy uchwałach zarządu). Przełożeni gminy reprezentują gminę, skupiają w swym ręku poruczoną administrację rządową, są przełożonymi funkcjonariuszy gminnych i mają czuwać nad spełnianiem obowiązków przez radnych i członków zarządu; w razie opuszczenia 3 posiedzeń przez członków rady czy zarządu następuje utrata mandatu.

Nadzór nad działalnością samorządu miejskiego urządzony jest analogicznie jak w gminach wiejskich.

I tak, nadzór nad działalnością miast nie wydzielonych, w zakresie własnym, wykonywa wydział powiatowy w I instancji, a wojewoda z wydziałem wojewódzkim w II instancji; nad miastami wydzielonymi spełnia nadzór w sprawach własnego zakresu wojewoda w I instancji, a w II minister spraw wewnętrznych. Ponadto starosta, wojewoda i minister spraw wewnętrznych (zależnie od rodzaju miasta) mają prawo nadzoru w sprawach poruczonego zakresu działania, z mocą stosowania kar administracyjnych, w stosunku do przełożonych gminy. Władze nadzorcze mają prawo uchylania uchwał organów miejskich, zawieszania w urzędowaniu czy rozwiązywania zarządu miasta i ustanawiania tymczasowego przełożonego gminy, wreszcie rozwiązywania rady miejskiej.

Przepisy ustrojowe, wprowadzone dla miast ustawą z 23 marca 1933, a obejmujące obecnie w zasadzie wszystkie miasta w Polsce z wyjątkiem stolicy Państwa i miast województwa śląskiego, nie stosują się jednak na razie do Gdyni. Odmienny ustrój tego miasta opiera się na dekreście z 24 listopada 1930, zmienionym ustawą z 28 *Gdynia* marca 1933. W myśl tych przepisów na czele miasta stoi tam tymczasowo komisarz rządu, który jest i starostą grodzkim i prezydentem miasta, a rada miejska w Gdyni (w myśl ustawy z 28 marca 1938) składa się z 48 członków, z których 32 pochodzi z wyboru ludności, 16 zaś z nominacji ministra spraw wewnętrznych, dokonanej w porozumieniu z ministrem przemysłu i handlu. Zarząd m. Gdyni składa się z komisarza rządu, jego zastępcy (powołanego w sposób przepisany dla komisarza), oraz z 5 ławników, wybranych przez radę miejską. Ta odrębność ustrojowa Gdyni ma jednak obowiązywać tylko do 29 listopada 1943.

*Warszawa* Natomiast odmienny ustrój wprowadziła osobna ustawa z 16 sierpnia 1938 dla m. st. Warszawy (choć przeważnie oparła się i ona na podstawowych zasadach ustawy z r. 1933). W myśl tej ustawy gmina m. st. Warszawy jest jednostką samorządu terytorialnego, nie tylko gminnego i powiatowego, ale i s a m o r z ą d u w o j e w ó d z k i e g o. W ten sposób organa samorządu miejskiego nabierają tu i charakteru jakiegoś sejmiku, względnie rady wojewódzkiej, oraz wydziału wojewódzkiego. Jako organa uchwalające tego samorządu miejskiego występują 2 rodzaje rad, a to r a d a m i e j s k a (dla całego miasta) i r a d y d z i e l n i c o w e p o 1 w każdej dzielnicy, czyli że istnieje dwustopniowość ciał uchwalających. Jako organ zarządzający i wykonawczy występuje z a r z ą d m i e j s k i. Rada miejska, organ uchwalający i kontrolujący, składa się ze 100 r a d n y c h m i e j s k i c h, wybranych (w sposób wyżej omówiony) na kadencję pięcioletnią, oraz z członków zarządu. Członkowie zatem zarządu, choć tworzą odrębny organ, wchodzą jednak, jak w systemie badeńskim (a w przeciwieństwie do systemu pruskiego, obowiązującego w województwach poznańskim i pomorskim) w skład rady miejskiej i mają w niej prawo głosowania na równi z radnymi, mimo tego, że mandat członka zarządu nie może być łączony z mandatem radnego, tak że radny, wybrany do zarządu, traci mandat radziecki. Ustawa wyklucza od mandatu radzieckiego żołnierzy w czynnej służbie, funkcjonariuszy administracji ogólnej, działających na terenie miasta (więc funkcjonariuszy komisariatu rządu i starostw grodzkich w Warszawie), funkcjonariuszy Policji



Państwowej i Straży Granicznej, oraz funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (jako władzy nadzorczej). Pracownicy gminy i jej przedsiębiorstw czy zakładów tracą posadę w gminie, o ile przyjmą mandat radnego. Nie mogą również piastować mandatu osoby zostające z miastem w stosunkach prywatnoprawnych (jak dostawcy, przedsiębiorcy robót publicznych, dzierżawcy majątków gminnych itd.). Rezygnacja z mandatu radnego przed upływem kadencji wymaga z reguły zgody magistratu. Również i w Warszawie ogranicza nowy ustrój silnie zakres działania rady miejskiej, przez przeniesienie przeważnej ilości spraw na zarząd. W szczególności do zakresu działania rady należą (podobnie jak w innych miastach) rozstrzygnięcia w sprawach finansowych (budżet, podatki), zatwierdzanie zamknięć rachunkowych, ustanawianie etatów funkcjonariuszy miasta, uchwalanie regulaminów obrad rady miejskiej, rad dzielnicowych, oraz komisyj, normowanie wynagrodzeń członków zarządu, tudzież pragmatyki i przepisów dyscyplinarnych pracowników gminy, uchwalanie statutów miejscowych, rozstrzyganie o nabywaniu czy pozbywaniu nieruchomości (o wartości ponad 50.000 zł), o oddawaniu ich w dzierżawę czy najem na czas ponad 6 lat, o tworzeniu (czy zwijaniu) przedsiębiorstw i zakładów, o podejmowaniu budowy, zaciąganiu pożyczek czy przyjmowaniu poręki (wszystko to, jeśli kwota zobowiązania przekracza 50.000 zł), nadawanie obywatelstwa honorowego, uchwalanie nazw ulic i stawiania pomników, wreszcie uchwalanie wniosków i opinij. Znaczna ilość tych spraw wymaga — podobnie jak w innych miastach — zatwierdzenia władz nadzorczych. Posiedzeniom rady miejskiej przewodniczy prezydent (wiceprezydent), a tylko, gdy chodzi o wybory zarządu miasta, komisji rewizyjnej, oraz o rozpatrywanie sprawozdań tej komisji, wybiera rada osobnego przewodniczącego z grona radnych. Rada może powoływać komisje o charakterze opiniodawczym lub rozstrzygającym, względnie dla przygotowania wniosków na radę; komisje te pod przewodnictwem prezydenta (czy delegowanego przez niego członka zarządu) mogą składać się tak z radnych, jak i obywateli spoza rady. Kontrolę gospodarki zarządu i finansów miasta wykonuje rada miejska przez osobną komisję rewizyjną, złożoną z 15 osób (i 9 zastępców), do której rada może powołać tak radnych (ale nie członków zarządu), jak i osoby spoza rady. Na wniosek komisji rada może odmówić absolutorium zarządowi, a wtedy odstępuje się sprawę ministrowi spraw wewnętrznych dla powzięcia dalszych zarządzeń.

Rada miejska ma dokonać podziału miasta na dzielnice (z tym, że podział wymaga zatwierdzenia ministra spraw wewnętrznych), a w każdej dzielnicy ma się ustanowić radę dzielnicową, na kadencję równą z kadencją rady miejskiej. W skład rady dzielnicowej wchodzi radni miejscy i ich zastępcy wybrani w okręgach wyborczych na terenie dzielnicy, a nadto magistrat ma powołać do tej rady radnych dzielnicowych spośród mieszkańców dzielnicy, w ilości co najwyżej  $\frac{1}{3}$  liczby zasiadających w radzie dzielnicowej radnych (i zastępców) miejskich. Te rady dzielnicowe wybierają swych przewodniczących, mogą tworzyć komisje dla przygotowania wniosków, a zadanie tych rad streszcza się w ustalaniu potrzeb dzielnicy i opiniowaniu spraw jej dotyczących, na żądanie rady miejskiej czy zarządu. Ponadto radni dzielnicowi mogą być powoływani przez zarząd miejski do współdziałania w wykonywaniu zadań administracji miejskiej.

Całe kierownictwo spraw miejskich skupia się jednak (wobec ograniczenia zakresu działania organów uchwalających) w ręku z zarządu miejskiego. Składa się on z prezydenta, 5 wiceprezydentów i 9 ławników. Prezydenta i wiceprezydentów wybierają radni miejscy na lat dziesięć, w głosowaniu tajnym, większością ustawowej ilości radnych (więc absolutną), zaś ławników na okres kadencji rady (pięć lat) w głosowaniu tajnym i stosunkowym. Prezydent i wiceprezydenci muszą posiadać wyższe wykształcenie i wykazać się pięcioletnią praktyką samorządową, lub w administracji rządowej (od tych wymogów może jednak zwolnić prezes Rady Ministrów). Ławnicy natomiast muszą posiadać jedynie warunki wybieralności na radnego miejskiego. Jeśli więc prezydent i wiceprezydenci nie muszą pochodzić z gminy, to natomiast ławnicy mogą być powoływani tylko z grona mieszkańców miasta; u pierwszych zatem na pierwszy plan występuje kwestia fachowości, u drugich wymóg związania z miastem i jego sprawami. Wybór prezydenta wymaga zatwierdzenia prezesa Rady Ministrów, wybór zaś wiceprezydentów zatwierdzenia ze strony ministra spraw wewnętrznych. W razie dwukrotnego odmówienia zatwierdzenia, względnie jeśli rada zwleka z wyborem, to władza uprawniona do zatwierdzania wyborów (więc bądź prezes Rady Ministrów, bądź minister spraw wewnętrznych) powoła tymczasowego prezydenta, względnie tymczasowych wiceprezydentów miasta, którzy pełnią funkcje do czasu zatwierdzenia nowych wyborów dokonanych przez radę. Jeżeli w ciągu roku od

powołania tymczasowego prezydium miasta nie dokona się obsadzenia stanowiska prezydenta i przynajmniej 3 wiceprezydentów w drodze wyborów, to nastąpi rozwiązanie rady miejskiej. Prezydent i wiceprezydenci pobierają stałe uposażenie, według norm uchwalonych przez radę, a zatwierdzonych przez ministra spraw wewnętrznych, oraz mają prawo do zaopatrzenia emerytalnego; ławnicy natomiast pełnią swe funkcje w zasadzie honorowo, a mogą otrzymywać tylko diety za dni posiedzeń, względnie wyjątkowo i pewne odszkodowanie.

Zarząd miasta działa bądź kolegialnie pod przewodnictwem prezydenta, jako tzw. „magistrat“, bądź też jednoosobowo przez prezydenta miasta. Do magistratu należą tego rodzaju sprawy jak przygotowanie wniosków dla rady, ustalanie preliminarza budżetu, uchwalanie regulaminów dla magistratu i jego komisyj (które można powołać dla pewnych spraw z udziałem radnych miejskich, czy obywateli spoza rady), rozstrzyganie spraw finansowych i gospodarczych, które mają być przedłożone do uchwały rady, wytaczanie sporów sądowych, powoływanie członków rady dzielnicowej. Poza tym prawo rozstrzygania skupia się w ręku prezydenta miasta, który ponadto ma prawo zawieszania uchwał tak magistratu, jak i rady, jeśli są sprzeczne z prawem lub niewykonalne. Prezydent też reprezentuje gminę, skupia w swym ręku poruczone sprawy administracji rządowej, jest zwierzchnikiem wiceprezydentów i funkcjonariuszy gminnych.

Nadzór nad działalnością organów stołecznego miasta sprawuje minister spraw wewnętrznych (oraz w porozumieniu z nim inni ministrowie w dziedzinie swego resortu), a to przez dokonywanie inspekcji organów miejskich, kontrolę gospodarki finansowej, udział w posiedzeniach, zatwierdzanie decyzji rady czy zarządu w ważniejszych sprawach, wstawianie do budżetu miejskiego wydatków, które w myśl przepisów winna była wstawić rada, a które pominęła. Minister może składać z urzędu ławników, prezydenta zaś i wiceprezydentów składa z urzędu Rada Ministrów (na wniosek ministra spraw wewnętrznych). Rada Ministrów może też rozwiązać i radę miejską i magistrat, oraz ustanowić tymczasową radę miejską. W razie rozwiązania magistratu funkcje jego przechodzą na kolegium, złożone z prezydenta i wiceprezydentów.

Samorząd miejski na Śląsku (nie objęty ustawą z 23 marca 1933) reguluje ustawodawstwo autonomiczne, oraz częściowo dawne usta-

wodawstwo z czasów zaborczych. W szczególności mają tu zastosowanie (jak przy gminie wiejskiej) ustawy autonomiczne z 5 maja 1926 i z 29 października 1926, które wprowadziły prawo wyborcze powszechne, równe, tajne, bezpośrednie i proporcjonalne, oraz przymus wyborczy. Prawo czynne wyborcze mają obywatele z ukończeniem 25 lat życia, a zamieszkali w gminie od pół roku. Prawo bierne wyborcze mają ci, którzy ukończyli 30 lat życia. Organizacja zarządu miast w części górnośląskiej województwa opiera się na dawnych przepisach pruskich, zaś w Cieszyńskim na ustawach austriackich.

### E) SAMORZĄD POWIATOWY I WOJEWÓDZKI

Samorząd wyższych stopni kształtował się, podobnie jak samorząd gminny, na zupełnie odmiennych podstawach w każdym z trzech byłych zaborów. Najszerszy samorząd istniał w byłym zaborze austriackim, gdzie nadto samorząd krajowy łączył się z bardzo szerokim zakresem autonomii, której organem był Sejm Krajowy we Lwowie. Przy tym, tak samorząd krajowy, jak również powiatowy, miały własne organa wykonawcze, istniejące równolegle obok władz państwowych (namiestnictwa w kraju, a starostw w powiecie), z własnym samodzielnym zakresem działania. Zwłaszcza organ wykonawczy samorządu i autonomii krajowej, tzw. Wydział Krajowy, miał bardzo znaczne pole działania<sup>1</sup> w ostatniej instancji, a więc niezależnie od rządu austriackiego. Po zniesieniu w r. 1920 Wydziału i Sejmu Krajowego, a w r. 1928 organu przejściowego, tzw. Tymczasowego Wydziału Samorządowego, ostateczną likwidację dawnego samorządu krajowego b. Galicji przekazano wojewódzie lwowskiemu, przy którym działa z tego tytułu m. in. urząd fundacyjny, zawiadujący licznymi fundacjami, głównie stypendyj-

<sup>1</sup> Do b. Wydziału Krajowego należały między innymi następujące sprawy: kodyfikacja projektów bardzo obszernego ustawodawstwa krajowego, nadzór nad samorządem niższym, rozstrzyganie odwołań od orzeczeń tego samorządu, rozbudowa i utrzymanie wielkiej sieci dróg krajowych, popieranie budowy dróg powiatowych i gminnych, budowa sieci kolei lokalnych, całe szpitalnictwo w kraju, tworzenie zakładów dla obłąkanych, wszelkie sprawy agrarne i popieranie rolnictwa, hodowli itp., regulacja rzek, melioracje rolne, administracja funduszem krajowym i fundacjami, popieranie przemysłu, handlu, górnictwa, utrzymywanie przeważnej ilości szkół fachowych: rolniczych, przemysłowych, kupieckich i górniczych, tworzenie banków, jak Bank Krajowy, Przemysłowy itd., organizowanie kas Reiffeisena, włości rentowych, sprawy kulturalne, społeczne, dobroczynne, statystyczne itd.

nymi i kulturalnymi. W ten sposób przestał istnieć w Małopolsce jej dawny szeroki samorząd krajowy i autonomia tej dzielnicy.

Natomiast w b. zaborze pruskim istniejący tam samorząd powiatowy i prowincjonalny, dobrze rozwinięty i mający dość znaczny zakres działania, został utrzymany przez Państwo Polskie, które przeprowadziło jedynie niezbędną, odpowiadającą zmienionym warunkom, reorganizację tych samorządów na terenie województw: poznańskiego i pomorskiego.

B. zabór rosyjski nie posiadał właściwie samorządu wyższego stopnia, tu więc dopiero w czasie wojny i bezpośrednio po niej przeprowadzono organizację samorządu powiatowego, oraz poczyniono wstępne kroki do tymczasowego urządzenia organów zastępczych samorządu wojewódzkiego. A więc i na polu samorządu terytorialnego wyższych stopni istniała potrzeba ujednostajnienia urządzeń, względnie zasadniczych reform.

Nowa konstytucja polska zapewnia w art. 4 i 75 istnienie samorządu, oraz jego współdziałanie w wykonywaniu zadań życia zbiorowego, a zarazem przewiduje dostosowanie samorządu terytorialnego do podziału Państwa na obszary administracyjne wyższych i niższych stopni. W następstwie tego zapowiada konstytucja, że do urzeczywistnienia zadań administracji państwowej, w zakresie potrzeb miejscowych, powoła się, obok samorządu gminnego, także samorząd powiatowy i wojewódzki. Przy tym, podobnie jak przy samorządzie gminnym, uznaje konstytucja i te wyższe rodzaje samorządu terytorialnego za część administracji państwowej, oraz wprowadza i co do nich nadzór Rządu, wykonywany przez organa rządowe (czy wyższe samorządowe). Temu samorządowi terytorialnemu w ogóle, a samorządom wyższego stopnia w szczególności, zapewnia konstytucja prawo wydawania dla swego obszaru działania obowiązujących norm (statutów miejscowych, a więc coś w rodzaju autonomii), w granicach oznaczonych ustawodawstwem państwowym, wszakże z zastrzeżeniem zatwierdzania tych norm przez powołane do tego władze nadzorcze.

---

Ustawa z 23 marca 1933, o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, stwarza na terenie całego Państwa Polskiego, z wyjątkiem Śląska, jednolity ustrój samorządu powiatowego. Samorząd ten również składa się z organu uchwalającego i kontrolującego, oraz z organu zarządzającego i wykonawczego, przy czym obu tym organom przewodniczy starosta powiatowy. Teren, objęty działa-

niem samorządu powiatowego, pokrywa się z terytorium powiatowej administracji rządowej, wszakże po wyłączeniu z samorządu powiatowego większych gmin miejskich, tj. miast wydzielonych. Zmiana granic powiatów, oraz ich znoszenie i tworzenie nowych należy do decyzji Rady Ministrów.

Organem uchwalającym i kontrolującym samorządu powiatowego jest rada powiatowa, wybierana na przeciąg lat pięciu. Radzie powiatowej przewodniczy — jak wyżej zaznaczono — starosta, a w skład jej wchodzi radni, oraz członkowie organu zarządzającego i wykonawczego, tzw. wydziału powiatowego.

Radnych powiatowych wybiera się pośrednio, w głosowaniu tajnym, w sposób określony ustawą z 16 sierpnia 1938 (o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych). Wyboru dokonują kolegia wyborcze, złożone z radnych gminnych i członków zarządów gmin zbiorowych, oraz z radnych miejskich i członków zarządów miast nie wydzielonych. Każde kolegium obejmuje z reguły radnych i członków zarządu tylko z jednej gminy wiejskiej (zbiorowej) czy miejskiej; wyjątkowo jednak, na zarządzenie wojewody, może ono objąć tych radnych i członków zarządu z paru gmin. Na każdą gminę wiejską (względnie jej kolegium wyborcze) przypada do wyboru 2 radnych powiatowych; natomiast każde miasto nie wydzielone (względnie jego kolegium) ma prawo wyboru, w zależności od liczby swoich mieszkańców, od 2 do 5 radnych powiatowych (do 10.000 — 2, do 15.000 — 3, do 20.000 — 4, a do 25.000 — 5 radnych). Kolegium wyborcze, obejmujące wyborców 2 lub więcej gmin, wybiera tylu radnych powiatowych, ile wynosi suma mandatów, która przypadłaby na te gminy, gdyby nie tworzyły jednego kolegium. Wybory zarządza wojewoda, ustalając dzień głosowania. Do przeprowadzenia wyborów powołuje się komisje wyborcze, po jednej dla kolegium wyborczego, złożone z przewodniczącego i 2 członków. Przewodniczącym komisji wyborczej dla kolegium z jednej gminy jest przełożony tej gminy (wójt czy burmistrz), przewodniczącym zaś dla kolegium złożonego z kilku gmin powołuje wojewoda, spośród przełożonych tych gmin; członków komisji powołuje kolegium wyborcze ze swego grona (z tym że kandydaci na radnych powiatowych nie mogą piastować godności przewodniczącego, czy członka komisji). Do ważności wyborów wymaga się obecności absolutnej większości członków kolegium wyborczego. Przewodniczący kolegium, po stwierdzeniu przepisanego kompletu, zwraca do zgłaszania kandydatów, o ile kolegium ma obsadzić

2 mandaty, a list kandydatów, gdy na kolegium przypada 3 lub więcej mandatów. Zgłoszenie czy lista mają obejmować tyle nazwisk, ile mandatów jest do obsadzenia, a winny one być podpisane lub zgłoszone osobiście przez  $\frac{1}{6}$  ustawowej liczby wyborców, gdy kolegium obejmuje 1 gminę, a przez  $\frac{1}{8}$  tej liczby wyborców, w razie gdy kolegium obejmuje 2 lub więcej gmin. Każdy wyborca może poprzeć tylko 1 zgłoszenie czy listę kandydatów, a kandydaci mogą ubiegać się o mandat tylko z 1 listy czy zgłoszenia i muszą dołączyć deklarację, że zgadzają się na postawienie swej kandydatury i że mają bierne prawo wyborcze. To prawo wybieralności przysługuje obywatelom polskim, mającym prawo wybieralności na radnego gminnego czy miejskiego, zamieszkałym na terenie powiatu, a władającym językiem polskim w słowie i piśmie. Komisja po zbadaniu i ustaleniu zgłoszeń kandydatów, podaje je do wiadomości kolegium. Jeśli wpłynęło tylko 1 zgłoszenie, względnie 1 lista kandydatów, lub nawet kilka list, ale o łącznej liczbie kandydatów odpowiadającej liczbie mandatów, to zgłoszonych kandydatów uznaje się za wybranych bez głosowania. W przeciwnym razie zarządza się głosowanie za pomocą kart do głosowania, na których wyborca wypisuje nazwisko kandydata czy kandydatów. Szczegóły głosowania są te same, jak przy wyborach do rady gminnej. Jeśli na kolegium przypadają 2 mandaty radnych powiatowych, to wyborca ma prawo oddać głos tylko na 1 kandydata, a za wybranych uznaje się 2 kandydatów, którzy dostali największą (względna większość) ilość głosów, wszakże nie mniej niż  $\frac{1}{5}$  wszystkich ważnych głosów. W razie potrzeby następuje wybór ściślejszy. Jeśli zaś na kolegium przypada 3 lub więcej mandatów, to wyborca ma tyle głosów, ile jest mandatów, przy czym ma zastosowanie system wyborów panaszowanych (możność brania kandydatów z różnych list, z tym, że 1 kandydatowi można dać tylko 1 głos). Rozdział mandatów między listy następuje systemem Le Honte'a, w sposób opisany przy rozdziale mandatów między listy przy wyborach radnych gminnych i miejskich. Przepisy o protestach wyborczych, oraz o wyborach ponownych i uzupełniających są analogiczne do przepisów obowiązujących dla gmin.

Rada powiatowa wybiera sześciu członków wydziału powiatowego, którzy pod przewodnictwem starosty (względnie jego zastępcy) stanowią organ zarządzający i wykonawczy samorządu powiatowego. Kadencja jest również pięcioletnia. Rada dokonuje wyboru członków wydziału powiatowego w głosowaniu tajnym i proporcjonalnym. Członek rady, wybrany do

wydziału powiatowego, traci mandat do rady powiatowej. Prawo wybieralności jest tak samo unormowane, jak do rad powiatowych, z tym, że członkowie wydziału powiatowego muszą posiadać przygotowanie praktyczne, które określa minister spraw wewnętrznych. Nie mogą być wybrani do wydziału powiatowego sołtysi, wójtowie i burmistrzowie (i ich zastępcy) gmin, podlegających samorządowi powiatowemu, w przeciwnym zaś razie tracą swe funkcje w gminach. Starosta otrzymuje, z tytułu przewodniczenia organom samorządu powiatowego, z funduszy tego samorządu 100%, jego zaś zastępca 25% dodatek do uposażenia rządowego.

Rada powiatowa uchwała statuty miejscowe, regulaminy dla rady, wydziału i powołanych przez nie komisji, budżet, zamknięcia rachunkowe, pożyczki, zbywanie nieruchomości, tworzenie przedsiębiorstw i zakładów, oraz ustala etaty funkcjonariuszy powiatu (którzy podlegają bezpośrednio staroście), a wreszcie wybiera komisję rewizyjną dla kontroli gospodarki wydziału powiatowego. Wydział powiatowy przygotowuje wnioski na radę, wykonuje jej uchwały, sprawuje funkcje poruczone administracji państwowej, zarządza zakładami i przedsiębiorstwami powiatowymi, spełnia nadzór nad samorządem gminnym, oraz może zawieszać wykonanie uchwały rady.

Zakres działania samorządu powiatowego obejmuje sprawy gospodarcze, zdrowotne i kulturalne powiatu, którym nie mogą podlegać gminy, dalej udzielanie zasiłków gminom o zbyt szczupłych funduszach, tudzież sprawy nadzoru nad gminami. Nadzór nad samorządem powiatowym wykonywa w pierwszej instancji wojewoda z wydziałem (względnie izbą) wojewódzkim, w drugiej instancji minister spraw wewnętrznych. Na terenie województwa śląskiego, do czasu autonomicznego uregulowania tam samorządu powiatowego, ustanowiono komisaryczne wydziały powiatowe (o zakresie działania wydziałów powiatowych w innych województwach). Członków komisarycznego wydziału powiatowego powołuje wojewoda śląski, po wysłuchaniu opinii starosty.

Ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego nie objęła kwestii samorządu wojewódzkiego, tak, że pod tym względem pozostał w mocy dotychczasowy stan sprawy. Polega on na tym, że utrzymał się dawny ustrój samorządu w województwach poznańskim i pomorskim, specjalny ustrój samorządu i autonomii w województwie śląskim, a natomiast brak istotnego samorządu w in-



nych dzielnicach Państwa, w których istnieją tylko pewne surogaty tego samorządu, współdziałające z wojewodami.

Ustrój samorządu i autonomii śląskiej omówiono na innym miejscu. O ile chodzi o samorząd wojewódzki w województwach poznańskim i pomorskim, to posiada on, jako organ uchwalający i kontrolujący sejmik wojewódzki. Członków sejmiku wojewódzkiego wybierają na lat 4 rady powiatowe, oraz rady miast, wydzielonych z powiatu, w ilości określonej dla każdego powiatu czy miasta na podstawie liczby mieszkańców. Wybory są więc pośrednie. Głosuje się tajnie, a jeśli wybiera się 3 lub więcej członków sejmiku, to ma zastosowanie proporcjonalność. Bliżej sprawę wyborów uregulowały 2 rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych z 31 marca 1938 dla każdego województwa oddzielnie. Bierne prawo wyborcze służy obywatelom polskim, bez różnicy płci, o ukończonych 25 latach życia, zamieszkałym od roku w województwie, a władającym językiem polskim w słowie i piśmie. Ilość członków sejmiku wojewódzkiego poznańskiego wynosi 83, zaś pomorskiego 70. Sejmiki te wybierają swoich przewodniczących i zastępców spośród członków sejmiku. Organem wykonawczym sejmiku wojewódzkiego jest wydział wojewódzki. W województwie poznańskim do wydziału wojewódzkiego wchodzi przewodniczący wydziału i jego zastępca, starosta krajowy, oraz 12 członków wybranych przez sejmik wojewódzki (ewentualnie spoza grona członków sejmiku)<sup>1</sup>. Skład wydziału wojewódzkiego pomorskiego różni się tylko tym, że zamiast 12 członków wybranych przez sejmik jest ich 8 (oprócz tego przewodniczący, zastępca i starosta krajowy).

Wybór przewodniczącego, zastępcy i członków wydziału następuje na lat 4. Starosta krajowy, wybierany przez sejmik na okres od 6—12 lat, a zatwierdzany przez ministra spraw wewnętrznych, jest najwyższym urzędnikiem samorządu wojewódzkiego i zwierzchnikiem biur i organów tego samorządu. Czynnikiem rządowy, tj. wojewoda nie wchodzi tu ani do sejmiku, ani do wydziału wojewódzkiego, a spełnia jedynie nadzór nad tym samorządem i to tylko w zakresie nienaruszania przez samorząd obowiązujących ustaw. Prawo rozwiązywania sejmiku przysługuje Radzie Ministrów. Te samorzady wojewódzkie, rozporządzające własnym aparatem

<sup>1</sup> W województwie poznańskim członkowie wydziału powiatowego muszą uzyskać zatwierdzenie ministra spraw wewnętrznych.

urzędniczym, prowadzą między innymi zarząd swoich finansów, zarząd dróg tak wojewódzkich, jak nawet i państwowych, budują swoje koleje lokalne, załatwiają sprawy gospodarcze, zdrowotne i społeczne, ważne dla ludności województwa, mają własne organizacje bankowe, zarządzają fundacjami, natomiast nie sprawują nadzoru nad samorządem niższym.

Samorzady powiatowe i wojewódzkie tej dzielnicy zatrzymały własność posiadanych przez siebie majątków z czasów pruskich.

Ten samorząd wojewódzki opiera się na dawnych przepisach pruskich, zmienionych częściowo rozporządzeniem b. ministerstwa b. dzielnicy pruskiej z 12 sierpnia 1921, oraz wyż wspomnianymi dwoma rozporządzeniami ministra spraw wewnętrznych z 31 marca 1938.

Natomiast w innych dzielnicach Polski brak dotąd właściwej organizacji samorządu wojewódzkiego. Do chwili zorganizowania tego samorządu działają jedynie przy wojewodach organa kolegialne, zastępujące poniekąd czynnik samorządowy. Istnieją 2 rodzaje tych organów, a to: 1. rada wojewódzka i 2. wydział wojewódzki, ustanowione dekretem z 19 stycznia 1928.

Rada wojewódzka jest przede wszystkim organem opiniodawczym, ale mogą jej być zlecone — w drodze osobnych przepisów — pewne sprawy i do rozstrzygnięcia. Rada wojewódzka składa się z delegatów wybranych przez rady powiatowe, oraz przez rady miast wydzielonych w województwie, po jednym od każdej rady powiatowej i od każdej rady miejskiej miasta wydzielonego. Przewodniczy radzie wojewódzkiej wojewoda. Zbiera się ona co najmniej raz w rok. Rada ta wybiera spośród obywateli województwa trzech członków do wydziału wojewódzkiego, do którego nadto wchodzi 2 urzędników administracyjnych (z których jednego wyznacza minister spraw wewnętrznych; drugi urzędnik wyznaczany jest od wypadku do wypadku z grona fachowych kierowników tego działu spraw, które mają być rozstrzygane na posiedzeniu). Wydziałowi przewodniczy również wojewoda. Wydział wojewódzki jest organem wykonawczym rady; ma on charakter częściowo doradczy, a częściowo rozstrzygający. I tak m. i. wydział wojewódzki decyduje o zatwierdzeniu pewnych uchwał samorządów niższych, rozstrzyga odwołania od orzeczeń i zarządzeń tych samorządów, załatwia sprawy, przekazane mu postanowieniami specjalnych ustaw.

Powoływanie członków wydziału wojewódzkiego następuje na kadencję czteroletnią.

W województwach poznańskim i pomorskim funkcje rady wojewódzkiej przy wojewodzie spełniają, niezależnie od swego istotnego samorządowego zakresu, sejmiki wojewódzkie. Rolę zaś wydziałów wojewódzkich, rozstrzygających wspólnie z wojewodą sprawy administracji rządowej, spełniają w tych województwach nie wydziały wojewódzkie (bo te mają tylko swój, b. obszerny, własny i niezależny zakres działania, jako organy wykonawcze sejmików wojewódzkich), lecz tzw. i z b y w o j e w ó d z k i e, do których — prócz wojewody i 2 urzędników rządowych — wchodzi 3 delegatów, wybranych przez wydział wojewódzki.

#### F) OGÓLNE POSTANOWIENIA DLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Konstytucja postanawia, że samorzady terytorialne mogą być łączone w związki dla wykonywania zadań szczególnych. Tym związkom mogą nadać ustawy (czy dekrety) charakter osobowości publiczno-prawnej. Bliższe postanowienia w tych sprawach wydane zostały jeszcze przed uchwaleniem nowej konstytucji. Zawarte są one w dekreście z 22 marca 1928 i w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych z 22 lipca 1929. W szczególności, w myśl tych postanowień, poszczególne organizacje samorządu terytorialnego wszelkich stopni mogą łączyć się w tzw. związki c e l o w e, dla przeprowadzania pewnych wspólnych zadań natury gospodarczej (np. dla budowy dróg przechodzących przez terytoria tych samorządów, czy kanałów, dla stworzenia okręgowej elektrowni etc.), czy społecznej, bez względu na przynależność tych samorządów do tej samej, czy do innych jednostek samorządu terytorialnego wyższego stopnia. A więc może się złączyć dla wspólnych zadań parę gmin czy powiatów z obrębem różnych województw.

O zadaniach i ustroju takich związków celowych rozstrzyga statut. Uchwały interesowanych samorządów co do stworzenia związku celowego i co do statutu wymagają zatwierdzenia władz nadzorczych. Związek taki musi mieć przynajmniej dwa organa, a to radę związku i jego zarząd.

Nadzór nad gospodarką finansową samorządów terytorialnych (tzw. z w i ą z k ó w k o m u n a l n y c h), oraz źródła dochodowe tych samorządów unormowano ustawą o tymczasowym uregulowa-

niu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923, (której jednolity tekst, uwzględniający późniejsze zmiany, został ustalony w obwieszczeniu ministra spraw wewnętrznych z 26 czerwca 1936). Przepisy te zostały uzupełnione i zmienione ustawą z 5 sierpnia 1938 „o prawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych”. (Przepisy te nie odnoszą się do województwa śląskiego). Postanowienia ustawy z r. 1938 uregulowały sprawę podatków i opłat na rzecz związków samorządowych (jak sprawę podatku drogowego, specjalnych dopłat na budowę dróg za nadmierne ich zużycie, udziału w podatku dochodowym, czy obrotowym), oraz ustaliły dotację państwową na rzecz tych samorządów po koniec roku budżetowego 1940/41. Ustawodawstwo tzw. „oddłużeniowe” z 24 października 1934 (a w szczególności dekret z powyższej daty o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych, ze zmianami wprowadzonymi w dekretach z r. 1935 i z 7 maja 1936) zmierza także do oddłużenia samorządów terytorialnych i naprawy ich gospodarki finansowej, w duchu oszczędnościowym. Dla przeprowadzenia tych zadań powołano centralną komisję oszczędnościowo-oddłużeniową samorządu terytorialnego, a jej podlegają wojewódzkie komisje oszczędnościowo-oddłużeniowe.

Samorządy terytorialne mogą tworzyć własne instytucje finansowe. Najczęściej takimi instytucjami są komunalne kasy oszczędności (powiatowe, miejskie).

Samorządy terytorialne, względnie ich organa, uzyskały poważny wpływ na ustalanie kandydatów na posłów sejmowych.<sup>1</sup>

### G) INNE RODZAJE SAMORZĄDU W POLSCE

**S a m o r z ą d w y z n a n i o w y.** Państwo Polskie przyznaje wyznaniom, prócz autonomii, także i szeroki zakres samorządu. W szczególności zaś uprawniony jest każdy związek religijny, uznany przez Państwo, do załatwiania samodzielnie swych spraw wewnętrznych, a więc do prowadzenia spisów swych wyznawców, którym Państwo przyznaje niekiedy charakter dokumentów publicznych (księgi stanu cywilnego), do wystawiania dokumentów doty-

<sup>1</sup> W toku znajduje się obecnie sprawa prawnego uregulowania stosunków pracowników samorządowych, ich odpowiedzialności dyscyplinarnej, uposażeń i spraw emerytalnych.

czących urodzin, śmierci, zaślubin itp., potwierdzania stanu rodzinnego czy zamożności swych członków (świadczenia ubóstwa), utrzymywania własnych biur administracyjnych, przeprowadzania wyborów do swych organizacyj, instytucyj, rad itp., nakładania opłat na swych wyznawców, nabywania i utrzymywania realności i w ogóle majątków nieruchomości i ruchomych, potrzebnych dla swych celów. Do tych władz wyznaniowych należy zarząd majątkiem posiadanym przez dane wyznanie czy jego instytucje; mogą one posiadać własne zakłady dla celów naukowych, dobroczynnych i wyznaniowych, otrzymywać specjalne fundacje stypendyjne i inne, jednym słowem, prowadzić własną administrację samorządową w szerokim zakresie, byleby tylko nie przekraczały w niczym ustaw państwowych.

Bliższe szczegóły samorządu Kościoła katolickiego (rzymsko-kat., ormiańsko-kat., grecko-kat.), jego stosunku do Państwa, obsadzania godności kościelnych itp., zostały ustalone w konkordacie ze Stolicą Apostolską. Osobna ustawa wprowadza opłaty zwyczajne, jak również nadzwyczajne, na cele kościelne, uiszczane przez parafian w tych wypadkach, gdy majątek kościelny nie wystarcza na potrzeby parafii.

Nadto, w drodze porozumienia z reprezentacjami odnośnych wyznań, normuje się organizację szeregu innych wyznań w Państwie Polskim, sposób powoływania ich władz i stosunek ich do Państwa. I tak zorganizowany został w roku 1922 synod metropolitalny cerkwi prawosławnej w Polsce, z własnym metropolitą na czele, niezawisłym od władz kościelnych tego wyznania poza granicami państwa (tzw. *autokefalia* cerkwi prawosławnej); tak samo unormowano sprawę synodów ewangelickich, unijnego i reformowanego, przeprowadzono organizację wyznania mojżeszowego (dekretom z 14 października 1927, oraz rozporządzeniem ministra w. r. i o. p. z 24 października 1930, które wprowadza regulamin wyborczy do gmin wyznaniowych żydowskich), oraz organizację wyznań mahometańskiego i karaïmskiego <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Stosunek Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego, oraz do Muzułmańskiego Związku Religijnego określono w dwu oddzielnych ustawach z 21 kwietnia 1936, przy czym określono władze wyznaniowe obu tych związków i sposób ich powoływania.

Ustrój Kościoła prawosławnego, oraz organizacja wyznania mojżeszowego mają ulec wkrótce pewnej zmianie.

Zarazem zapewnia się możliwość uzyskania własnego samorządu przez związki religijne dotąd prawnie nieuznane, o ile ich zasady nie będą sprzeczne z porządkiem prawnym, panującym w Państwie. Według polskiego kodeksu karnego osoby duchowne korzystają, na równi z urzędnikami państwowymi, ze szczególnej ochrony prawa. Wreszcie prawo o stowarzyszeniach przewiduje możliwość wprowadzenia odmiennych, łagodniejszych wymogów dla stowarzyszeń o celach religijnych i wyznaniowych, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

---

Samorząd wyższych uczelni. Państwo Polskie zapewnia także wyższym uczelniom (uniwersytetom, politechnikom, akademiom, wyższym szkołom handlowym itp.) pewien zakres samorządu. Każda z nich uchwała sobie własny statut, normujący jej wewnętrzny ustrój (z zastrzeżeniem zatwierdzenia przez Rząd), załatwia swe sprawy wewnętrzne przez swoje własne, pochodzące z wyboru, organa samorządowe, uchwalające (zebranie profesorów, senat, rada wydziałowa) i wykonawcze (rektor, dziekani), administruje własnym majątkiem uczelni i funduszami przyznanymi przez Państwo, a wreszcie ma głos decydujący co do przyznawania stopni naukowych, tudzież bardzo duży wpływ na powoływanie profesorów. Ustawa o szkołach akademickich z 15 marca 1933 wprowadziła jednakże znaczną ingerencję ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego w sprawy tego samorządu, jak również zatwierdzanie rektorów tudzież prorektorów wyższych uczelni. Ustawa ta obowiązuje obecnie (po wprowadzeniu pewnych zmian) w brzmieniu ustalonym obwieszczeniem ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego z dnia 8 listopada 1937.

---

Bardzo dużą rolę w życiu państwowym odgrywa zwłaszcza samorząd zawodowy i gospodarczy. Konstytucja obejmuje oba te rodzaje samorządu (mimo pewnych różnic ich istoty) jedną nazwą samorządu gospodarczego i zapewnia mu współudział w wykonywaniu zadań życia zbiorowego. Zarazem uznaje konstytucja ten samorząd (podobnie jak samorząd terytorialny) za część administracji państwowej i wprowadza nadzór Rządu nad jego działalnością. Konstytucja zapewnia powołanie tego samorządu dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, w formie różnorodnych izb (jak rolnicze, przemysłowo-handlowe, pracy, wolnych zawodów itd.), z tym, że

specjalne ustawy mogą łączyć poszczególne rodzaje izb w związki i nadawać im osobowość publiczno-prawną. Czasy obecne, na których odbił się silnie wpływ teorii syndykalistycznej (Sorela), dają szerokie pole do rozwoju samorządu zawodowego i gospodarczego, jak widzimy tego przykłady zwłaszcza we Włoszech, Rosji, Austrii i Niemczech. Toteż i Państwo Polskie poświęca baczna uwagę temu samorządowi, dąży do rozszerzenia go na dziedziny życia, dotąd nim nie objęte, a zarazem troszczy się o jego ścisłe ujęcie prawne, by skierować go na tory pożądane dla Państwa. Mimo złączenia przez konstytucję samorządu gospodarczego i zawodowego, wymagają one w pewnej mierze zróżnicowania ze względu na nieco inny charakter obu tych rodzajów samorządu.

**Samorząd zawodowy.** Samorząd zawodowy łączy ludzi, wykonywających któryś z wolnych zawodów, w sposób przymusowy, tak dla obrony ich interesów zawodowych i samodzielnego regulowania ich spraw, oraz dla czuwania nad strzeżeniem godności zawodu, względnie karania wypaczeń na tym polu, jako też dla wspierania władz państwowych w ich działalności na odnośnych polach życia społeczeństwa.

W szczególności ustawa z dnia 15 marca 1934 r. unormowała sprawę ustroju i zakresu działania izb lekarskich, przy czym powołała do życia szereg okręgowych izb lekarskich (np. warszawską, warszawsko-białostocką, łódzką, krakowską, lwowską, lubelską, poznańsko-pomorską itd.), obejmujących lekarzy z jednego lub więcej województw. Izby te posiadają następujące organa: 1) radę izby, liczącą 30 lub więcej członków, zależnie od liczby lekarzy w okręgu, pochodzącą z wyboru przynależnych do zawodu, 2) zarząd izby, złożony z 6—12 członków, powołany przez radę, 3) komisję rewizyjną i 4) sąd dyscyplinarny. Te izby znów wysyłają swych delegatów (po 1 na każdym 400 członków) do Naczelnej Izby Lekarskiej w Warszawie, jako instancji odwoławczej i kierowniczej dla wszystkich izb okręgowych, a zarazem organu, powołanego do współdziałania z Ministerstwem Opieki Społecznej, oraz z władzami rządowymi i samorządowymi, w sprawach związanych z tym zawodem. Nadzór nad działalnością izb wykonuje Ministerstwo. Kadencja tak izb okręgowych, jak i Naczelnej Izby Lekarskiej wynosi lat pięć. Do sądu dyscyplinarnego

Naczelnej Izby Lekarskiej powołuje minister opieki społecznej 5 członków, ale z grona lekarzy<sup>1</sup>.

Organizację zawodu adwokackiego przeprowadziła ustawa z 4 maja 1938, zawierająca prawo o ustroju adwokatury. Prawo to powołało i z b y a d w o k a c k i e, w okręgu każdego sądu apelacyjnego, oraz jako ich władzę naczelną tzw. „N a c z e l n ą R a d ę A d w o k a c k ą“ w Warszawie. Organami izb adwokackich są walne zgromadzenie, okręgowa rada adwokacka, z dziekanem na czele, złożona z 12—24 członków (zależnie od ilości adwokatów w okręgu), sąd dyscyplinarny i komisja rewizyjna. Prawo wybieralności do organów izb przysługuje adwokatom, którzy są adwokatami przynajmniej od lat 5. Natomiast prawo wybieralności do naczelnej rady adwokackiej przysługuje tym, którzy są adwokatami przynajmniej od lat 10. Ta naczelna rada składa się a) z 12 członków, powołanych przez Prezydenta Rzp., b) z delegatów izb adwokackich (po 3 od izby), oraz c) z 6 członków kooptowanych (ci ostatni spośród odwokatów w Warszawie). Naczelna rada adwokacka powołuje z grona swych członków prezesa, wiceprezesa, wydział wykonawczy, wyższy sąd dyscyplinarny, pierwszego rzecznika i rzeczników dyscyplinarnych i komisję rewizyjną. Te organa samorządu adwokackiego powoływane są na kadencję trzyletnią, z tym, że co roku ustępuje  $\frac{1}{3}$  członków (lecz członek ustępujący nie może być wybrany ponownie przed upływem roku). Pierwsze jednak rady okręgowe i sądy dyscyplinarne izb powołała naczelna rada adwokacka i ona sama będzie też je uzupełniać w okresie czasu od 1939—1941, z możliwością powoływania i ustępujących członków. Nadzór nad samorządem adwokackim spełnia minister sprawiedliwości.

Organizację izb lekarsko-dentystycznych (izb okręgowych i naczelnej izby) unormowała ustawa z 11 stycznia 1938, zaś izb notarialnych prawo o notariacie z 27 października 1933.

Nadto przygotowuje się organizację izb inżynierskich (istniejących dotąd tylko w b. zaborze austriackim), oraz izb aptekarskich.

Samorząd gospodarczy. W związku z niezwykle doniosłością, jaką ma w życiu Państwa dziedzina zjawisk gospodarczych, zyskuje coraz bardziej na znaczeniu samorząd gospodarczy. Ustawodawstwo polskie kładzie szczególną wagę na organizację tego

<sup>1</sup> Postępowanie dyscyplinarne izb lekarskich uregulowało rozporządzenie ministra opieki społecznej z 7 kwietnia 1936.



samorządu, przy czym zna ono zarówno formę przymusową, jako też i dobrowolną samorządów tego rodzaju.

Do samorządów przymusowych gospodarczych należą izby rolnicze, izby przemysłowo-handlowe i izby rzemieślnicze, a nadto mają do tej kategorii należeć izby pracy.

Dekret z 22 marca 1928 r., z późniejszymi zmianami (jednolity tekst ustalony obwieszczeniem z dnia 22 listopada 1932), wprowadza w całym Państwie instytucję izb rolniczych, w zasadzie po jednej izbie w każdym województwie (lecz lwowska obejmuje 3 województwa). Izby te stanowią przymusową reprezentację zawodu rolniczego i zawodów pokrewnych, jak leśnictwa, ogrodnictwa, itd. Każda izba rządzi się swoim statutem, określającym szczegóły jej organizacji. Izby posiadają 2 organa, a to ciało uchwalające: radę izby, oraz organ wykonawczy: zarząd izby, z prezesem i wiceprezesem izby na czele. Wybór prezesa i wiceprezesa zatwierdza minister rolnictwa i reform rolnych. Radę izby tworzą radcowie z wyboru, w ilości 20—70, oraz radcowie mianowani przez ministra rolnictwa i reform rolnych, w ilości nie większej, jak połowa radców z wyboru. Połowę radców z wyboru wybierają zgromadzenia wyborcze ogółu uprawnionych do głosowania z tytułu wykonywania zawodu rolniczego, drugą połowę wybierają organizacje rolnicze, oznaczone przez ministra. Rada wybiera z grona swych członków zarząd izby na kadencję trzyletnią (a ten wybiera prezesa i wiceprezesa). Nadzór nad izbami spełniają wojewodowie, z ramienia ministra.

Izby te łączą się dla pewnych wspólnych zadań w związek izb (który dotąd nie ma jednak charakteru instytucji publiczno-prawnej). Nadto wysunięto w ostatnich czasach żądanie stworzenia powiatowych izb rolniczych, oraz nadania charakteru publiczno-prawnego związkowi izb rolniczych w Państwie.

Dekret z 15 lipca 1927 r. (zmieniony szeregiem ustaw, z tym, że jednolity tekst ogłoszono obwieszczeniem ministra przemysłu i handlu z 17 kwietnia 1936) wprowadza jednakowy w całym Państwie ustrój izb przemysłowo-handlowych, jako przymusowych organizacji dla zastępstwa interesów gospodarczych w dziedzinie handlu, przemysłu, górnictwa, przedsiębiorstw finansowych, przewozowych czy ubezpieczeniowych, z wyłączeniem jednak rzemiosła. Każda izba ma swój statut, określający jej podstawy wyborcze i organizację. W skład tych izb wchodzi 3 kategorie członków,

a to: a) członkowie z wyboru, w ilości od 30 do 80, z czego  $\frac{2}{5}$  wybiera ogół uprawnionych, zaś  $\frac{3}{5}$  wybierają zrzeczenia gospodarcze, oznaczone przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu, b) członkowie z nominacji, w ilości  $\frac{1}{10}$  członków z wyboru (więc 3 do 8); powołuje ich minister przemysłu i handlu; c) członkowie z kooptacji (doboru) samej izby, w ilości nie wyższej, jak  $\frac{1}{10}$  członków z wyboru (więc znów 3 do 8). Kadencja izb wynosi 5 lat. Izba dzieli się z reguły na 2 sekcje: handlową i przemysłową. Wybiera ona swe prezydium, prezesa i wiceprezesów lub zarząd, o ile prócz prezesa i wiceprezesów powołuje izba 2 do 4 radców dla spraw wykonawczych. Dyrektora izby (tj. naczelnika biura) mianuje minister przemysłu i handlu, spośród trzech kandydatów, przedłożonych przez izbę, spoza grona członków izby.

Władzę nadzorczą nad izbą sprawuje minister, przy czym posiada on daleko idące uprawnienia w stosunku do sposobu działania i gospodarki izby. Prawo rozwiązywania izby przysługuje Radzie Ministrów.

Izby przemysłowo-handlowe tworzą przymusowo Związek Izb Przemysłowo-Handlowych, który ma osobowość prawno-publiczną. Związek ujednostajnia działalność izb w sprawach ogólnych, oraz przedstawia władzom państwowym wnioski w sprawach handlowo-przemysłowych. Organami związku są: ogólne zebranie, złożone z delegatów izb (po 1 od izby), prezydium związku (prezes i 2 wiceprezesi wybrani przez ogólne zebranie na 2 lata spośród prezesów izb), oraz dyrektor związku, będący przełożonym biura związku. Mianuje go minister.

Dekret z 27 października 1933 o izbach rzemieślniczych i ich związku, określa organizację izb rzemieślniczych, jako przymusowych zrzeczeń dla reprezentacji interesów rzemieślniczych. Główne ich zadania polegają na dawaniu władzom opinij, przedstawianiu wniosków w interesie rzemiosła i rzemieślników, regulowaniu spraw terminatorów, tworzeniu komisyj dla egzaminów czeladniczych i majsterskich, popieraniu szkół zawodowych, instytutów badawczych, muzeów, zbieraniu statystyki w zakresie rzemiosła. Każda izba ma statut, nadany przez ministra, określający jej skład i organizację. Wybór radnych i zarządu izby następuje na lat pięć. Czynne i bierne prawo wyborcze mają jedynie majstrowie, prowadzący przynajmniej od 3 lat samodzielnie rzemiosło; nadto dla biernego prawa wyborczego wymaga się ukończenia 30 lat życia. Izba składa się z radców w  $\frac{3}{5}$  wybranych

przez rzemieślników a w  $\frac{2}{5}$  mianowanych przez ministra przemysłu i handlu (wśród tych ostatnich są 3 osoby z grona zasłużonych dla rzemiosła, ale nie będących rzemieślnikami). Na czele izby stoi zarząd (prezes, wiceprezesi). Dyrektora, który stoi na czele biura izby, a który musi posiadać zawodowe wykształcenie, mianuje minister przemysłu i handlu z grona 3 kandydatów przedstawionych przez izbę. Z reguły dla każdego województwa istnieje osobna izba rzemieślnicza. Nadzór nad działalnością izb sprawuje minister, za pośrednictwem mianowanego przez siebie delegata, który bierze udział w posiedzeniach izby i może zawiesić uchwałę izby do rozstrzygnięcia sprawy przez ministra.

Równocześnie dekret wprowadza Związek Izb Rzemieślniczych w Państwie. Organami związku są: rada związku, do której wchodzi po dwu przedstawicieli każdej izby, zarząd związku, złożony z prezesa, 2 wiceprezesów i 4 członków, powołanych przez ministra, oraz dyrektor związku, mianowany przez ministra.

Wreszcie w najbliższym czasie ma nastąpić w Polsce stworzenie izb pracy (okręgowych i naczelnej), jako przymusowych zrzeszeń wszelkich kategorii robotników i pracowników umysłowych, dla ochrony ich interesów zawodowych, oraz dla współpracy z władzami państwowymi. (Izby te mają się składać z 30—50 radców, których część wybierałyby organizacje zawodowe pracowników, oraz zakłady pracy, zatrudniające ponad 20 pracowników, a wreszcie część powoływałyby minister opieki społecznej. Izby te miałyby być zjednoczone w Związku Izb Pracy).

O ile powyżej wymienione izby są związkami przymusowymi, to natomiast korporacje przemysłowe i cechy rzemieślnicze są związkami w zasadzie dobrowolnymi. Zrzeszenia te opierają się na statutach, zatwierdzanych przez władze państwowe.

Korporacje przemysłowe mogą powstawać, w formie dobrowolnych związków, dla popierania gospodarczego i technicznego rozwoju pewnej kategorii przemysłu (a nie rękodziela). Działalność ich normuje statut, zatwierdzany przez ministra przemysłu i handlu. Są to więc związki przemysłowców jakiejś jednej gałęzi przemysłu (związek producentów naftowych, drzewnych, młynarzy etc.) dla popierania i ochrony swych interesów, z tym, że z reguły przysługuje im prawo wyboru pewnej części członków izby przemysłowo-handlowej.

Może jeszcze ważniejsze znaczenie ma starodawna instytucja cechów rzemieślniczych, tj. dobrowolnych organizacyj rzemieślników pewnej gałęzi w pewnym okręgu. Ustawa z 8 sierpnia 1938, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzp. o prawie przemysłowym, rozszerzyła znacznie zakres działania tej instytucji, przyznając jej nie tylko prawo organizowania szkół i kursów, utrzymywania ducha łączności zawodowej i troski o dobry stosunek majstrów do czeladników i uczniów, ale nadto możliwość utrzymywania świetlic i burs czeladników i terminatorów, wykonywania pieczy nad sprawami czeladników, obrony interesów gospodarczych członków cechu, popierania rozwoju technicznego i gospodarczego danej gałęzi rzemiosła, organizowania spółek i spółdzielni, celem prowadzenia składów surowców i półfabrykatów, magazynów sprzedaży, wspólnych warsztatów pracy, podejmowania się łącznie dostaw lub robót. Nadto mogą cechy na podstawie osobnych statutów (niezależnie od statutu cechu) utrzymywać własne kasy zapomogowe (pogrzebowe etc.). Cechy opierają się na statutach, zatwierdzanych przez władze administracyjne; statuty te regulują ustrój wewnętrzny cechu. W spełnianiu zadań cechu mają prawo współdziałać czeladnicy tej gałęzi rzemiosła, a w tym celu mogą się oni zrzeszać w koła czeladnicze (co najmniej 10 członków), stanowiące instytucję autonomiczną przy cechu, działającą na podstawie własnego statutu wewnętrznego, o własnych władzach i funduszach. Te koła czeladnicze mają współudział w regulowaniu spraw, dotyczących urządzeń cechu, do których utrzymania przyczyniają się czeladnicy, lub które mają na celu niesienie pomocy uczniom i czeladnikom. W sprawach tego rodzaju mogą obradować wspólnie zarząd cechu z zarządem koła czeladników. Zarząd cechu sprawuje patronat i nadzór nad działalnością koła czeladników.

Na wniosek izby rzemieślniczej może minister przemysłu i handlu zarządzić w okręgu cechu głosowanie wszystkich rzemieślników danej gałęzi, czy chcą, by istniał obowiązek należenia rzemieślników tej kategorii do cechu. Gdy za tym obowiązkiem wypowie się więcej niż połowa rzemieślników, to minister może wprowadzić przymus należenia do cechu w tym okręgu. Wtedy to zrzeszenie dobrowolne przemienia się w przymusowe, z tym, że może wtedy istnieć kilka organizacyj tej kategorii w okręgu, a rzemieślnicy mogą sobie wybrać jedną z tych organizacyj. Cechy jednego lub kilku rodzajów rzemiosł mogą się zrzeszać w związku cechów, mające

osobowość prawną, a ich organizacja opierać się ma na statucie, zatwierdzonym przez ministra.

Wreszcie konstytucja podkreśla możliwość powołania, w drodze ustawodawczej, Naczelnej Izby Gospodarczej, zrzeszającej wszelkie działy, samorządu gospodarczego i zawodowego, a powołanej do rozważania zagadnień, dotyczących całokształtu życia gospodarczego w Państwie, opiniowania projektów ustaw gospodarczych, oraz harmonizowania poczynąń w poszczególnych gałęziach gospodarstwa narodowego.

Związkami dobrowolnymi, ale o bardzo dużym wpływie na bieg życia gospodarczego, są giełdy, a to bądź pieniężne, bądź towarowe, tj. związki kupców dla dokonywania transakcyj handlowych, oparte na statutach, a zatwierdzone i nadzorowane przez ministerstwa (skarbu lub przemysłu i handlu).

---

Współdziałanie czynnika obywatelskiego z administracją państwową. Ponadto wprowadzają ustawy, współdziałanie obywatelstwa, w osobach jego wybranych reprezentantów, z władzami rządowymi w pełnieniu zadań administracyjnych. Jest to już przeprowadzone w szeregu działów, jak współdziałanie czynnika obywatelskiego w komisjach ziemskich, w komisjach odwoławczych co do podatków itp., oraz w zasadzie w komisjach oświatowych gminnych, miejskich i powiatowych, czy w dozorach szkolnych. (Należące tu dawniej sprawy ochrony lokatorów przekazano do rozstrzygania sądom). W szeregu innych spraw mają zastrzec ten udział czynnika obywatelskiego osobne ustawy, jak np. w sprawie organizacji sądownictwa administracyjnego.

Poprzednio istniał nadto samorząd społeczny, polegający na przekazywaniu przez Państwo pewnych grup spraw natury społecznej do załatwiania organizacjom, wychodzącym z łona interesowanych czynników (jak w dawnych kasach chorych). Samorząd ten jest na razie zawieszony, wobec nowej organizacji ubezpieczeń społecznych, a w szczególności wobec złączenia ich w jednolitą organizację pod kierunkiem Państwa. Jednak rozważa się obecnie sprawę powołania czynnika obywatelskiego, z kół interesowanych, do współdziałania, w pewnej formie i w pewnym zakresie, w dziedzinie tych ubezpieczeń.

## ROZDZIAŁ XIII

ORZECZNICTWO I SĄDOWNICTWO  
ADMINISTRACYJNE

Władze administracyjne, tak państwowe, jak i samorządowe, stosując ustawy do poszczególnych przejawów zbiorowego życia, są niejednokrotnie w tym położeniu, że muszą rozstrzygać kwestie sporne między poszczególnymi obywatelami, odmawiać lub przyznawać pewne uprawnienia wbrew interesom jednostek, nakładać na obywateli pewne obowiązki i świadczenia (podatki), wydawać zarządzenia wymuszające posłuch dla ustaw, a na przekraczających je nakładać kary (pieniężne, czy aresztu), bądź zniewalać opornych do zaniechania pewnych czynności lub dokonania innych. Wchodzą więc one w pewien konflikt z interesami tak materialnymi, jak i moralnymi jednostek. Ale nie tylko bezpośrednio interesowani mogą się czuć dotknięci wydanymi zarządzeniami. Wszak chodzi tu o sprawy publiczne, dotyczące dobra ogółu, więc i osoby nie-dotknięte wprost zarządzeniem, mogą mieć pośredni interes w tym, by dane zarządzenie zostało zniesione lub zmienione. A przy tym chodzi tu nie tylko o to, by dane zarządzenie władzy było zgodne z ustawą, ale także, by ono było celowe, by odpowiadało interesowi publicznemu. Ta właśnie kwestja celowości zarządzeń administracyjnych odróżnia charakter działania władz administracyjnych od działalności władzy sędziowskiej, której zadaniem jest strzeżenie tylko przepisu ustawy.

Za czasów absolutnych władze administracyjne mogły jednostronnie dążyć do strzeżenia interesu państwa tak, jak one go rozumiały, bez uwzględniania interesów prywatnych czy bez przestrzegania owej celowości zarządzeń w odniesieniu do dobra ogółu, szerszej pojętego.

W praworządnym państwie nowożytnym (z wyjątkiem państw totalnych<sup>1</sup> ogranicza się tę możność swobodnej decyzji władz administracyjnych i zabezpiecza się obywatelom pewne nienaruszalne prawa. W tym celu zapewnia się obywatelom możność odwoływania się od zarządzeń (wydanych poleceń) i orzeczeń (rozstrzyg-

<sup>1</sup> Wprawdzie i w państwach totalnych istnieją i instancje administracyjne i nawet sądownictwo administracyjne, lecz, wobec specyficznych cech charakterystycznych tych państw, nie mają te urzędy większego znaczenia, oraz nie chronią należycie obywateli przed samowolą władz administracyjnych.

nić spraw spornych) władz administracyjnych do wyższych władz administracyjnych, przez wnoszenie przedstawień<sup>1</sup> (prośba o zmianę zarządzenia), lub rekursów (prawem ustanowiony sprzeciw).

Ale nadto prawodawstwa nowsze idą także w tym kierunku, by nie tylko dopuścić odwołanie od jednej władzy administracyjnej do drugiej w toku instancji (tj. od władzy niższej do bezpośrednio wyższej), gdzie może istnieć jeden i ten sam kąt widzenia, a zatem mniejsza pewność bezstronnego rozstrzygnięcia, lecz również (w pewnych ważniejszych zwłaszcza sprawach) ustalają prawo obywateli do żądania rozstrzygnięcia władz zupełnie bezstronnych, dających tę samą gwarancję, co władze sędziowskie. Dzieje się to przez przekazanie rozstrzygania spraw administracyjnych bądź zwykłym sądom, bądź sądom specjalnym, czyli tzw. sądownictwu administracyjnemu. W ten sposób powstaje w niektórych państwach podział spraw administracyjnych na sprawy, w których dopuszczalne są rekursy do wyższej władzy tego samego rodzaju, tj. na sprawy rekursowe, oraz na sprawy sporne administracyjne, gdzie dopuszczalna jest skarga administracyjna, i to bądź do zwykłego sądu (jak w Anglii), bądź do sądu administracyjnego.

U nas przewidują obowiązujące przepisy zarówno 1) możliwość drogi rekursowej, tj. odwołania się od jednej władzy administracyjnej do takiej samej władzy wyższego stopnia (np. od gminy do wydziału powiatowego, od starostwa do województwa), jak też, zależnie od postanowień ustawy, 2) wniesienie skargi i to w niektórych sprawach a) do zwykłego sądu, w innych b) do sądów administracyjnych. Co do odwołania się w drodze rekursu od orzeczeń władz rządowych czy samorządowych, to dopuszczone ono będzie z reguły tylko do jednej wyższej instancji.

Również dopuszczalna jest w sprawach administracyjnych skarga do sądu zwykłego, o ile chodzi o odwołanie się od orzeczeń karnych (grzywna, areszt), wydanych w pierwszej instancji przez władze administracyjne.

Nadto Najwyższy Sąd jest powołany do rozstrzygania protestów wyborczych w sprawach wyboru do Sejmu i Senatu, oraz do orze-

<sup>1</sup> Przedstawienia mogą być wnoszone do władzy, która rozstrzygnęła sprawę czy wydała zarządzenie, z prośbą, by zmieniła ona swe stanowisko, wobecwołania przez stronę nowych okoliczności, dowodów itd.

kania w sprawie sporu między wojewodą a Radą Wojewódzką śląską, co do przekraczania zakresu jej działania, oznaczonego statutem śląskim.

Dla orzekania o legalności (prawnym charakterze) aktów administracyjnych władz rządowych i samorządowych miało być według poprzedniej konstytucji powołane specjalne sądownictwo administracyjne, oparte na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego (więc z niezawisłością sędziowską). Sądownictwo to dotąd (jako sądownictwo administracyjne wojewódzkie czy dzielnicowe) nie zostało jeszcze wprowadzone w całym Państwie. Jedynie tylko istnieje ono w b. dzielnicy pruskiej (na zasadach ustawodawstwa pruskiego), a więc na terenie województw poznańskiego i pomorskiego i części województwa śląskiego (tj. części górnośląskiej). Odnośne przepisy wprowadzają zasadniczo na Górnym Śląsku, a w województwach poznańskim i pomorskim w niektórych sprawach, jako sądy administracyjne pierwszej instancji: wydziały powiatowe (które w tym wypadku spełniają czynności sędziowskie, w przeciwstawieniu do ich zakresu działania na polu administracji samorządowej), względnie w miastach wydzielonych tzw. wydziały miejskie (złożone z prezydenta miasta, czy jego zastępcy i 4 członków wybranych przez zarząd miasta). Od orzeczeń tej pierwszej instancji służy prawo odwołania się do wojewódzkich sądów administracyjnych (w Poznaniu, Toruniu i Katowicach), jako sądów administracyjnych drugiej instancji. Ponadto wojewódzkie sądy administracyjne w Poznaniu i Toruniu występują też w charakterze sądu administracyjnego pierwszej instancji w sprawach, które wyłączone są spod kompetencji sądowej wydziałów powiatowych czy miejskich.

Wojewódzki sąd administracyjny składa się z przewodniczącego (zwanego w województwie śląskim prezesem, zaś w dwu innych województwach prezydentem), jego zastępcy, z sędziów zawodowych i z sędziów niezawodowych (obywatelskich). Przewodniczącego i jego zastępcę mianuje (zasadniczo dożywotnio) Prezydent Rzeczypospolitej, sędziów zawodowych (również dożywotnio) powołuje w Poznaniu i Pomorskiem minister spraw wewnętrznych, zaś na Śląsku Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek wojewody, a muszą oni mieć kwalifikacje sędziowskie lub przepisane dla wyższych urzędów administracyjnych. Natomiast sędziów niezawodowych, w liczbie

Woj.  
Sąd  
Admin.



sześciu (i ich zastępców) wybiera na lat 6 (z tem, że co 3 lata ustępuje ich połowa) wydział wojewódzki, względnie na Śląsku rada wojewódzka, spośród mieszkańców województwa. Wszyscy członkowie woj. sądu administracyjnego korzystają z niezawisłości sędziowskiej w tym samym stopniu, jak sędziowie sądów powszechnych. Regulamin dla tych sądów ustalono rozporządzeniem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 17 lipca 1930. Ministerstwo to nadzoruje tok urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (a na Śląsku w pewnej mierze i wojewoda), może je podzielić na dwie lub więcej izb (oddziałów orzekających), nie może natomiast wpływać na treść ich orzeczeń. Instancją odwoławczą od tych sądów (a więc z reguły trzecią, wyjątkowo drugą w województwach poznańskim i pomorskim) jest Najwyższy Trybunał Administracyjny.

Natomiast dla całego Państwa Polskiego stworzono Najwyższy Trybunał Administracyjny, jako najwyższy sąd administracyjny, powołany, w myśl Ustawy konstytucyjnej, do orzekania o legalności aktów administracyjnych. Do tego Trybunału, którego organizację i kompetencję określa obecnie dekret z 27 października 1932, ze zmianą wprowadzoną przez ustawę z 24 marca 1937, może się odwołać każdy po krzywdzony jakimkolwiek nielegalnym zarządzeniem czy orzeczeniem władz administracyjnych (państwowych, czy samorządowych), po wyczerpaniu przepisanego toku instancyj administracyjnych. Wynika stąd, że skargę do tego Trybunału może wnieść ten, kto twierdzi, że jego prawa zostały naruszone i to po przeprowadzeniu sprawy w drodze rekursów od władzy wydającej orzeczenie, przez wszystkie instancje, aż do najwyższej władzy administracyjnej (jak długo nie ma niższych sądów administracyjnych w całym Państwie). Jedynie w b. zaborze pruskim nie potrzeba rekurować przez wszystkie instancje władz administracyjnych, lecz można się tam odwołać wprost od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Skargę do Trybunału Administracyjnego można wnieść w nieprzekraczalnym terminie 2 miesięcy, licząc od doręczenia orzeczenia władzy administracyjnej ostatniej instancji (względnie wojewódzkiego sądu administracyjnego). Od zaskarżenia do Trybunału wyłączone są następujące sprawy: a) sprawy należące do zwykłych sądów, b) sprawy, w których władze administracyjne rozstrzygają według swobodnego uznania, c) sprawy

nominacyjne i dyscyplinarne (odpowiedzialności służbowej) funkcjonariuszy publicznych, d) sprawy wojenne i organizacji wojskowej (lecz tu dopuszczalna skarga w sprawach zaopatrzenia armii, np. w sprawach dostaw, oraz w sprawach uzupełnienia armii), e) sprawy reprezentacji Państwa i obywateli wobec zagranicy, oraz f) sprawy wyłączone innymi przepisami. Trybunał może tylko albo utrzymać w mocy (odrzuć skargę), albo znieść zaskarżone orzeczenie, a nie może powiedzieć, że sprawa ma być tak a tak załatwioną, więc może wydać orzeczenie *n e g a t y w n e*, a nie pozytywne. Jeżeli Trybunał uchyli orzeczenie czy zarządzenie władzy, to władza administracyjna, która wydała zaskarżone orzeczenie, ma w ciągu miesiąca wydać nowe orzeczenie czy zarządzenie, jednak z dostosowaniem się do prawnego poglądu Trybunału. Trybunał orzeka w komplecie 3 sędziów, wyjątkowo w zwiększonym kolegium 7 sędziów, a nawet na ogólnym zgromadzeniu Trybunału. Posiedzenia zwiększonego kolegium i ogólnego zgromadzenia są niejawne, a mają one na celu ustalanie zasad prawnych, wiążących na przyszłość Trybunał i poniekąd władze administracyjne, aż do zmiany przez ponowną uchwałę Trybunału. Rozstrzygnięcia te są wpisywane do prowadzonej przez Trybunał *k s i ę g i z a s a d p r a w n y c h*. To ustalanie zasad następuje czy w razie wątpliwości prawnych, wysuniętych przez poszczególne *i z b y T r y b u n a ł u*, czy w razie sprzecznych orzeczeń poszczególnych jego izb. Również powołane jest ogólne zgromadzenie Trybunału do wyjaśniania przepisów prawnych na żądanie prezesa Rady Ministrów lub też pierwszego prezesa tego Trybunału.

Skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego mogą być wnoszone jedynie za pośrednictwem adwokata, czyli że obowiązuje tu *p r z y m u s a d w o k a c k i*. Przepis ten nie stosuje się jedynie do adwokatów i notariuszy, sędziów i prokuratorów, profesorów i docentów prawa na wyższych uczelniach, oraz do urzędników referendarskich Prokuraturii Generalnej, jeśli wnoszą skargę we własnej sprawie.

Najwyższy Trybunał Administracyjny składa się z pierwszego prezesa, prezesów i sędziów, mianowanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Wszyscy oni mają prawa, zagwarantowane konstytucją (i innymi ustawami) dla sędziów sądów powszechnych. Członkowie Trybunału są powoływani tak z grona sędziów zawodowych, jak i spośród urzędników administracyjnych, oraz innych osób o wykształceniu prawniczym. Wymogiem powołania na stanowisko sędziego Najwyższego Trybunału Administracyjnego jest — prócz

obywatelstwa polskiego i ukończenia studiów prawniczych — przynajmniej dziesięcioletnia służba na stanowisku sędziowskim, prokuratorskim lub funkcjonariusza administracji państwowej, względnie piętnaście lat pracy w zawodzie adwokackim. Ponadto mogą być powoływani na sędziów tego Trybunału profesorowie prawa w szkołach akademickich, sędziowie Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Wojskowego (bez jakiegoś przepisanego czasokresu tych funkcji). W każdym razie  $\frac{1}{3}$  sędziów tego Trybunału musi posiadać kwalifikacje sędziów sądów powszechnych. Trybunał dzieli się na poszczególne izby, którym przewodniczą prezesi lub przeznaczeni do tego sędziowie Trybunału. Nad całą działalnością Najwyższego Trybunału Administracyjnego czuwa i kieruje nią pierwszy prezes tego Trybunału. Przy Najwyższym Trybunale Administracyjnym funkcjonuje ustanowiony ustawą z 26 marca 1935, *Inwalidzki Sąd Administracyjny*, powołany do orzekania w sprawach o naruszenie ustawodawstwa w sprawach inwalidzkich.

## ROZDZIAŁ XIV

### WŁADZA SĄDOWA

Rozstrzyganie sporów między obywatelami, oraz obrona naruszonego prawa i karanie przestępców, oto zadania władzy sędziowskiej. Ma więc ona wymierzać każdemu w państwie sprawiedliwość, utrzymywać powagę prawa i strzec, by nie został zakłócony porządek w społeczeństwie, a karać wszelkie bezprawie w myśl obowiązujących ustaw. W uporządkowanych stosunkach nikt nie może sam wymierzać sobie sprawiedliwości, lecz musi pozostawić to sądom państwowym. W czasach dawnych sam panujący był zarazem sędzią swego ludu. Z czasem, w miarę wzrostu państw, coraz bardziej przechodził wymiar sprawiedliwości na odrębne władze. Długi czas jednak nie było jednolitego prawa, ani jednych sądów dla ludności państwa. Owszem, każdy stan czy warstwa społeczeństwa miała dla siebie osobne prawa, osobne sądy. Zwłaszcza w średniowieczu rozwinęły się osobne sądownictwa dla każdego stanu (osobne dla szlachty, osobne dla duchownych, osobne dla mieszczan, osobne dla poddanych-włościan). Były sądy kościelne, były sądy świeckie. To zróżniczkowanie wymiaru sprawiedliwości przetrwało aż do XIX w. Dopiero w XIX w. zdobywa sobie prawo obywatelstwa zasada, że dla wszystkich w państwie ma być jedna sprawiedliwość, tj. jed-

nakowe prawo i jednaki sąd. Długi też czas wymiar sprawiedliwości złączony był w ręku tych samych władz, które rządziły państwem, co powodowało liczne usterki w sądownictwie. Obecnie przeprowadzona jest bezwzględnie we wszystkich nowoczesnych państwach (może z pewnym wyjątkiem co do państw totalnych) zasada rozdziału sądownictwa od administracji. Początek tego daje bardzo wcześnie Anglia, a następnie, na kontynencie europejskim, Francja dekretem o organizacji sądownictwa z r. 1790, a za tym wzorem idzie też nasza Konstytucja 3 Maja z r. 1791. W innych państwach nastąpiło to przeważnie dopiero w wieku XIX.

Równocześnie zaczyna wywalczać sobie prawo obywatelstwa zasada jawności rozpraw sądowych, oddania ich niejako pod kontrolę społeczeństwa, w celu wyplenienia nadużyć, popełnianych przez różne sądy tajne (sądy św. Fehmy, sądownictwo gabinetowe, tajne sądy weneckie itd.). Dziś ta zasada jawności przeprowadzona jest w całej pełni tak w sądownictwie cywilnym, jak i karnym<sup>1</sup>, a do niej przyłączyła się także zasada postępowania ustnego. Wreszcie istota nowoczesnego sądownictwa polega na niezawisłości władzy sędziowskiej. W wykonywaniu urzędu sędziowskiego, w orzekaniu i wydawaniu wyroków jest zagwarantowana sędziom w nowożytnych państwach zupełna niezależność, czy to od władzy rządzącej, czy od ich własnych przełożonych. Mają oni zastosowywać tylko i jedynie obowiązujące ustawy, więc podlegają tylko prawom. Ta niezawisłość sędziowska idzie w Stanach Zjednoczonych A. P. tak daleko, że wolno sędziom nawet odmówić zastosowania ustawy, jeśli sądzą, że sprzeciwia się ona konstytucji czy ogólnym zasadom prawa. W Europie natomiast mogą sądy badać tylko legalność rozporządzeń (a nie ustawy).

Do wykonywania sądownictwa posługuje się państwo albo zawodowymi urzędnikami sędziowskimi, albo też obywatelami, powołanymi czasowo do pełnienia tych funkcji, a to bądź w drodze losowania, jak sędziowie sądów przysięgłych, bądź wyboru, jak dzieje się w Ameryce, bądź wreszcie w formie czasowej nominacji, jak angielscy sędziowie pokoju. Ten udział czynnika obywatelskiego w wymiarze sprawiedliwości przybrał w państwach konstytucyjnych

<sup>1</sup> Wyjątkowo może być przez sąd zarządzona tajność rozprawy, jeśli rozpatrywane są szczegóły, obrażające moralność publiczną, ale i wtedy musi sąd powołać mężów zaufania stron; wyrok jednak może zapaść jedynie na rozprawie jawnej.

szersze rozmiary. Występuje on w instytucji sądów przysięgłych (Francja, Anglia), polegających na tym, że istnieje wylosowana spośród obywateli ława przysięgłych, która orzeka, czy oskarżony w procesie karnym jest winny czy niewinny (werdykt przysięgłych). Na podstawie orzeczenia przysięgłych trybunał, złożony z sędziów zawodowych, wydaje wyrok, a to bądź uwalniający, bądź wymierzający karę, stosownie do treści werdyktu przysięgłych; w sądach przysięgłych więc występują obok siebie czynnik obywatelski i czynnik zawodowy sędziowski, a każdy z nich ma odrębne zadania. Dalej występuje czynnik obywatelski w sądach ławniczych (zwłaszcza w Niemczech), w których element obywatelski jest złączony z elementem zawodowym sędziowskim w jednolitą instytucję orzekającą. Te sądy ławnicze, prócz orzecznictwa karnego w Niemczech, znalazły w nowszych czasach w szeregu państw szerokie zastosowanie w sądach specjalnych, jak sądy przemysłowe, handlowe czy kupieckie, górnicze, morskie, itp., w których zasiadają, prócz sędziów zawodowych, sędziowie obywatelscy, powoływani jednak z odnośnych kół gospodarczych. Także instytucja sędziów pokoju opiera się na czynniku obywatelskim, bez względu na to, czy są oni, jak w Anglii, mianowani spośród miejscowej ludności, czy też wybierani, jak we Francji (w Anglii wprowadzono ich w XIV w., we Francji od r. 1790). Mają oni przekazane sobie rozstrzyganie drobniejszych spraw cywilnych i karnych, pewne czynności przygotowawcze dla sądów (udział przy przesłuchaniu podejrzanych o zbrodnie), oraz pewne sprawy administracyjne. W sądach tych występuje wyłącznie czynnik obywatelski, który osądza sprawę, bez współudziału czynnika zawodowego sędziowskiego.

Rozróżniamy normalnie sądy cywilne (dla rozstrzygania sporów między obywatelami w sprawach majątkowych i rodzinnych) i sądy karne (dla karania przestępstw), oraz pewne sądy specjalne (górnicze, przemysłowe itp.). Organizacja sądownictwa w każdym państwie określa, który sąd w danym wypadku jest właściwy (powołany do osądzenia sprawy), oraz tok instancyj i ich ilość (dla odwołania się od wyroku).

Państwa utrzymują więzienia, czyli domy kary, w których skazani złoczyńcy mają odcierpieć karę. Rzeczą sądów cywilnych, prócz rozstrzygania spraw spornych, jest także czuwanie nad mieniem i wychowaniem sierót nieletnich, opieka prawna nad obłąkanymi

i marnotrawcami, nadto sprawy odgraniczania gruntów, sprawy spadkowe itp., które to działy obejmuje się nazwą spraw niespornych. Prowadzą te sądy także księgi publiczne, w których zapisuje się nieruchomości (grunty, domy), nazwiska ich właścicieli, oraz wszelkie długi czy ograniczenia, ciężące na nieruchomości (księgi hipoteczne).

Konstytucja polska gwarantuje niezawisłość sędziów w sprawowaniu urzędu sędziowskiego. Orzeczenia sądowe nie mogą być zmieniane ani uchylane przez inne organa władzy, a więc ani przez władzę ustawodawczą, ani przez Rząd. Przeniesienie sędziego w stan spoczynku czy na inne miejsce (wbrew jego woli), lub usunięcie go z urzędu czy zawieszenie w urzędowaniu może nastąpić (poza okresem reorganizacji sądownictwa) jedynie w wypadkach przewidzianych ustawą i tylko w drodze orzeczenia sądu, a nie zarządzeniem jakiegokolwiek władzy administracyjnej. Nie wolno też sędziemu pociągać do odpowiedzialności karnej, sądowej lub administracyjnej, bez zezwolenia sądu dyscyplinarnego, ani aresztować go bez nakazu właściwego sądu, z wyjątkiem schwytania na gorącym uczynku. W urzędowaniu ma sędzia kierować się jedynie przepisami ustaw, przy czym nie wolno u nas sędziemu badać ważności aktów ustawodawczych należycie ogłoszonych; wolno mu natomiast badać ważność rozporządzeń. Gwarancją należytego wymiaru sprawiedliwości jest jawność i ustność rozpraw sądowych, rozdział sądownictwa od administracji i równość wszystkich wobec prawa.

Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej (z wyjątkiem sędziów obywatelskich) spośród osób, mających warunki prawem określone (znajomość prawa itd.).

Wyroki sądowe wydaje się w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Organizacja sądownictwa została uregulowana jednolicie dla całego Państwa Polskiego dekretem z 6 lutego 1928 r., zawierającym prawo o ustroju sądów powszechnych, (obowiązujące obecnie w brzmieniu ustalonym w obwieszczeniu ministra sprawiedliwości z 15. listopada 1932, oraz ze zmianą wprowadzoną przez ustawę z 14 kwietnia 1937).

Według obecnie obowiązujących przepisów ustrój sądów powszechnych opiera się na sędziach zawodowych (prawnikach),

a tylko wyjątkowo dopuszcza się udział czynnika obywatelskiego w wymiarze sprawiedliwości.

Pierwszą (najniższą) instancją sądową dla spraw mniejszej wagi, są sądy grodzkie. Składają się one z sędziów zawodowych, którzy rozstrzygają sprawy jednostkowo, czyli że orzeka w tych sądach jeden sędzia. Na czele sądu grodzkiego stoi sędzia grodzki, wyznaczony przez prezesa sądu apelacyjnego. Tereny podległe tym sądom są z reguły mniejsze od powiatów. Zakres działania (kompetencja) tych sądów grodzkich obejmuje cywilne sprawy sporne, w których przedmiot sporu nie przekracza tysiąca zł, pewien zakres spraw karnych (zagrożonych niższymi karami), a nadto prowadzą one szereg cywilnych spraw niespornych. Jednak według dekretu z 11 lipca 1932 (zawierającego prawo o wykroczeniach) wykroczenia podlegają orzecznictwu karnemu starostów (sądownictwo starościńskie), w zastępstwie sądów. Jest to jedyny wyjątek od naczelnej zasady rozdziału sądownictwa od administracji, z tym, że od orzeczeń starostw w tych sprawach służy odwołanie do sądów powszechnych.

Natomiast dla rozstrzygnięcia ważniejszych spraw cywilnych (ponad 1000 zł.), oraz dla karania zbrodni są pierwszą instancją sądy okręgowe, z prezesem na czele. Zarazem rozstrzygają one w charakterze drugiej instancji odwołania od sądów grodzkich. Teren ich działania obejmuje szereg powiatów. Orzekają te sądy jednostkowo (1 sędzia zawodowy) w procesach cywilnych, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 50.000 zł, oraz w procesach karnych w sprawach występków, zagrożonych karą do 5 lat więzienia (o ile nie uzna się sprawy za szczególnie doniosłą); w innych natomiast sprawach orzekają te sądy w kompletach, obejmujących trzech sędziów zawodowych. Instancją odwoławczą od sądów okręgowych są sądy apelacyjne, także z prezesem na czele, obejmujące terytorium szeregu sądów okręgowych. Jest ich w Państwie Polskim 8. Sądy te orzekają jednostkowo tam, gdzie w pierwszej instancji rozstrzygał w sądzie okręgowym sędzia jednostkowy, w innych natomiast sprawach również w kolegiach po 3 sędziów.

Najwyższą instancję stanowi jeden na całe Państwo Sąd Najwyższy w Warszawie, na którego czele stoi pierwszy prezes Sądu Najwyższego. Sąd ten rozstrzyga w ostatniej instancji w sprawach cywilnych i karnych. Sąd Najwyższy orzeka w kolegiach, składających się z 3 sędziów.

Przy Sądzie Najwyższym, sądach apelacyjnych i okręgowych są oddziały Prokuratury Państwowej, których zadaniem jest ściganie przestępstw, wnoszenie oskarżeń, zastępowanie interesu i ducha sprawiedliwości (gdy obrońcy mają strzec interesu oskarżonego). Funkcjonariusze Prokuratury wnoszą też oskarżenia i w sądach grodzkich, oraz nadzorują tok prowadzonych śledztw. Prokuratorzy nie są sędziami (choć z reguły mają kwalifikacje wymagane dla sędziów), lecz urzędnikami administracji sądowej, działającymi w myśl poleceń ministra sprawiedliwości. Prawo wnoszenia oskarżeń przed sądem grodzkim w sprawie przestępstw skarbowych służy nadto władzom skarbowym, zaś inspektorowie pracy mają prawo popierania oskarżeń o naruszenie przepisów o ochronie pracy.

Przy sądach okręgowych i grodzkich są sędziowie śledczy dla wykrywania przestępstw i przestępców, a przy sądach apelacyjnych ustanawia się sędziów śledczych dla spraw szczególniejszej wagi. Wybitny wpływ na prowadzenie śledztwa zastrzeżony jest też prokuraturze państwowej.

Dawna konstytucja z r. 1921 zastrzegła szeroki udział czynnika obywatelskiego w wymiarze sprawiedliwości, a to (niezależnie od sądów ławniczych z udziałem sędziów z kół zawodowych) w formie sądów pokoju i sądów przysięgłych. W następstwie tego prawo o ustroju sądów powszechnych zawierało przepisy o organizacji i zakresie działania obu tych rodzajów sądów. W szczególności przewidywało ono dla całego Państwa sądy pokoju, w których mieli orzekać obywatele (powoływani przez ludność w drodze wyboru na lat 5) w najdrobniejszych sprawach cywilnych (w sporach majątkowych do 200 zł) i w sprawach przekroczeń. Zarazem utrzymało prawo o ustroju sądów powszechnych w mocy instytucję sądów przysięgłych, istniejącą jedynie w b. zaborze austriackim (która jednak w myśl dawnej konstytucji miała być rozciągniętą na całe Państwo). Instytucja ta istniała przy sądach okręgowych dla orzekania o większych zbrodniach, oraz o sprawach przestępstw politycznych, a składała się z obywateli oznaczonych losem, którzy tworzyli tzw. ławę przysięgłych, orzekającą werdyktem o winie, gdy sędziowie zawodowi wydawali na podstawie werdyktu przysięgłych wyrok, tj. wymierzali karę, lub uwalniali od winy i kary, w zależności od orzeczenia ławy przysięgłych.

Nowa konstytucja nie uwzględniła tego udziału czynnika obywatelskiego w budowie naszego sądownictwa, a w następstwie tego



ustawa z 9 kwietnia 1938 zniósła zarówno instytucję sędziów pokoju (która zresztą nie była w ogóle wprowadzona w życie), jako też instytucję sądów przysięgłych. W miejsce sądów przysięgłych projektuje się jednak dopuszczenie czynnika obywatelskiego w orzecznictwie karnym, w formie pewnego rodzaju sądów ławniczych, w których element obywatelski, złączony z sędziami zawodowymi w jednolite ciało, orzekałby zarówno w kwestiach winy, jak i kary, przy pewnej przewadze zawodowego czynnika sędziowskiego. Te sądy miałyby znaleźć zastosowanie w całym Państwie przy sądach okręgowych, dla rozstrzygania spraw o przestępstwa zagrożone karą śmierci, dożywotniego, lub co najmniej 10-letniego więzienia, oraz o przestępstwa polityczne.

Natomiast utrzymało prawo o ustroju sądów powszechnych i nadal formę sądów ławniczych, zwłaszcza dla rozstrzygania spraw handlowych. W szczególności powołało ono w tej formie przy sądach okręgowych osobne oddziały dla rozstrzygania spraw handlowych pod nazwą „sądy handlowe”. Rozstrzygają tu sprawę komplety z 3 osób, z których jedna (przewodniczący) jest sędzią zawodowym (prawnikiem), dwie inne zaś są powoływane z grona zawodowych kupców. Tych sędziów z kół kupieckich mianuje minister sprawiedliwości na przeciąg lat trzech, na wniosek izb przemysłowo-handlowych.

Przy sądzie grodzkim w Gdyni utworzono Izbę Morską dla spraw, związanych z żeglugą handlową morską.

Zarazem wprowadzono dla rozstrzygania sporów z tytułu najmu pracy, gdy wartość przedmiotu sporu nie przewyższa kwoty 10.000 zł, osobne sądy pracy, o charakterze sądów ławniczych. Reorganizacji ich dokonał dekret z 24 października 1934. Przewodniczy im sędzia zawodowy (prawnik), a z nim razem tworzą orzekające kolegium ławnicy, mianowani przez Ministerstwo Sprawiedliwości (na wniosek ministra opieki społecznej), z grona pracodawców i pracobiorców, na przeciąg 3 lat. Minister sprawiedliwości może jednak upoważnić prezesów sądów apelacyjnych do mianowania ławników sądów pracy, a to na podstawie wniosków okręgowych inspektorów pracy i urzędów wojewódzkich. Ilość ławników ma wynosić przynajmniej 10, obok podwójnej ilości zastępców, po połowie z pracodawców i pracowników. Ławnikiem może być obywatel o ukończonych 30 latach życia. Odwołania od sądów pracy rozstrzygają sądy okręgowe.

W miejscowościach, nie należących do okręgu działania któregoś z sądów pracy, może być zlecone załatwianie spraw należących do ich kompetencji sądom grodzkim, wszakże z zastrzeżeniem, że wartość przedmiotu sporu nie może wtedy przewyższać kwoty 5.000 zł. Ponadto istnieje projekt wprowadzenia osobnych sądów dla spraw dotyczących ubezpieczeń społecznych, a to okręgowych sądów ubezpieczeń, jako instancji pierwszej, w formie sądów ławniczych (przewodniczący sędzia zawodowy i 2 ławnicy, z tego 1 z grona pracodawców i 1 z grona pracowników), oraz trybunału ubezpieczeń społecznych, jako instancji drugiej.

Przy Sądzie Najwyższym powołuje prawo o ustroju adwokatury tzw. I z b ę d o S p r a w A d w o k a c k i c h, złożoną z 12 sędziów tego sądu (i 6 zastępców), oraz z 8 członków, delegowanych przez Naczelną Radę Adwokacką, dla orzekania w sprawach dyscyplinarnych, oraz w sprawach odwołań od uchwał okręgowych rad adwokackich. Orzeka ta izba w kompletach złożonych z 3 sędziów i 2 adwokatów (a wyjątkowo w pełnym składzie, gdy chodzi o ustalenie zasad prawnych).

W czasach rozruchów, gwałtów publicznych, zamieszek, wojny, a zwłaszcza w czasie zaprowadzonego stanu wyjątkowego, funkcjonują sądy d o r a ż n e dla karania oznaczonych ściśle, a stojących w związku z wyjątkowym położeniem, zbrodni (jak bandytyzm, niszczenie urządzeń publicznych), popełnionych na terytorium, określonym przez władzę. Składają się one z 3 sędziów zawodowych. Postępowanie doraźne normuje dekret z 19 marca 1928 o postępowaniu doraźnym. Postępowanie to odbywa się bez śledztwa, w przyspieszonym trybie, a wydane w nim wyroki wymierzają ostrzejsze kary (kara śmierci lub 10- do 15-letniego więzienia).

Osobno istnieją specjalne sądy wojskowe, z Najwyższym Sądem Wojskowym na czele, dla osądzania przestępstw, popełnionych przez osoby służące w wojsku. Dekret o ustroju sądów wojskowych z r. 1936 postanawia, że w czasie wojny, mobilizacji, lub gdy wymaga tego interes obrony Państwa, może Rada Ministrów, na wniosek ministra spraw wojskowych, poddać orzecznictwu sądów wojskowych i osoby cywilne, za przestępstwa przeciw obronie Państwa. Podobne zarządzenia może wydawać w czasie wojny Naczelny Wódz na obszarach, objętych stanem wojennym, oraz na okupowanych terenach państwa nieprzyjacielskiego.

W postępowaniu przed sądami cywilnymi, zwłaszcza wyższymi, obowiązuje często przymus adwokacki (posiadania zawodowego za-

stępcy prawnego), a w sprawach karnych posiadania obrońcy (także najczęściej adwokata). Dokumenty dowodowe dla sądów wymagają niekiedy dla swej ważności bądź sporządzenia ich przez notariuszy, bądź przynajmniej uwierzytelnienia przez notariusza umieszczonych na nich podpisów. Odnośne sprawy normuje prawo o notariacie z 27 października 1933. Dla przestępstw popełnianych przez nieletnich, organizuje się osobne oddziały przy sądach, jako tzw. sądy dla nieletnich. W czasie takich rozpraw występują osobno ustanawiani kuratorzy dla nieletnich. Małoletnich przestępców umieszcza się w zakładach poprawczych dla nieletnich.

Dla niepoprawnych przestępców tworzy się osobne zakłady, w których umieszcza się nałogowych przestępców po odcierpieniu kary więziennej. Przy sądach cywilnych czynni są komornicy, tj. funkcjonariusze państwowi, powołani do przeprowadzania egzekucyj wyroków sądowych. Sądy cywilne mają osobne oddziały dla spraw niespornych (opiekuńczych, spadkowych, kuratelarnych). Sądy cywilne prowadzą też księgi hipoteczne<sup>1</sup>.

Mogą wyjątkowo zdarzyć się wypadki, że w pewnej sprawie zachodzi spór, czy ona podlega władzom administracyjnym, czy sądowym. Dla rozsądzania tego rodzaju sporów utworzono w Polsce ustawą z 25 listopada 1925 r. osobny **T r y b u n a ł K o m p e t e n c y j n y**. Składa się on z 2 prezesów, powołanych po jednym z sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego, oraz z 14 sędziów mianowanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Z tych sędziów, po 4 ma być wziętych spośród sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a pozostałych 6 spośród znawców prawa, nie będących funkcjonariuszami państwowymi (lecz można powołać profesorów wyższych uczelni). Nadto istnieje **T r y b u n a ł S t a n u**, który omówiliśmy poprzednio.

Zarząd więzień w Polsce spełniają, pod kierunkiem Ministerstwa Sprawiedliwości, **o k r ę g o w e d y r e k c j e w i ę z i e n n e** przy sądach apelacyjnych. Podlegają im poszczególne więzienia, podzielone na 3 kategorie, zależnie od długości czasu umieszczonych w nich więźniów<sup>2</sup>. Mają one swoje zarządy i straż dla utrzymania

<sup>1</sup> W b. zaborze rosyjskim funkcjonują w sprawach wpisów do ksiąg hipotecznych tzw. pisarze hipoteczni. Pisarzy tych mianuje, przenosi i zwalnia minister sprawiedliwości.

<sup>2</sup> Nowoprojektowana ustawa o organizacji więziennictwa przewiduje szereg więzień specjalnych, jak więzienia izolacyjne, więzienne kolonie rolnicze, penitencjarne zakłady rzemieślnicze i ruchome ośrodki karnej pracy.

porządku. Do eskortowania więźniów poza więzieniem (dla przeprowadzenia do sądu) ma się powołać osobną straż konwojową.

Wszystkie wyroki karne, z wyjątkiem w sprawach wykroczeń, wpisywane są do rejestru karnego, prowadzonego dla całej Polski w Ministerstwie Sprawiedliwości.

## ROZDZIAŁ XV

### STOSUNEK DO INNYCH PAŃSTW

#### A) UWAGI OGÓLNE

Każde państwo musi pozostawać w pewnych stosunkach z innymi państwami. Nawet w czasach najdawniejszych nie było możliwe zasklepienie się państwa we własnym życiu wewnętrznym, lecz przeciwnie było i jest koniecznością dla wszystkich państw zwracać baczną uwagę na życie innych społeczeństw, na dążenia, potrzeby i zamiary państw obcych. Zmusza do tego już najpierwotniejsze zadanie każdego państwa, tj. obowiązek czuwania, by z zewnątrz nie zagroziło jakieś niebezpieczeństwo.

A nadto przyłącza się tu cała sfera stosunków gospodarczych. Niemal żadne państwo nie jest w tym położeniu, by pokrywało samo wszelkie swe potrzeby ze swego wytwórstwa, oraz by na odwrót nie posiadało pewnej ilości swoich produktów w nadmiarze, których by nie odstępowało innym państwom. Zasada samowystarczalności, czyli autarkii (żyć tylko ze swoich zasobów, bez potrzeby czy nabywania od innych, czy sprzedawania innym) jest — od czasu wyjścia z najprymitywniejszych form bytowania — niemożliwa do ziszczenia w pełni, tak dobrze dla jednostki, jak i dla państwa. Handel więc łączył od najdawniejszych czasów odległe nawet państwa, a w ślad za tym szła potrzeba ochrony swojego kupca na obczyźnie, tworzenia dlań, w drodze umów między państwami, dogodnych warunków i ułatwień dla kupna czy sprzedaży, dla transportu, wypłat, ochrony prawnej itp. Tak było w czasach dawnych, a tym bardziej jest to konieczne w czasach obecnych, gdy telegrafy, telefony, radio, lotnictwo, udoskonalenie środków przewozowych zbliżyło do siebie cały świat, wzmocniło wzajemne oddziaływanie. Wielki urodzaj zboża w Ameryce może oddziaływać decydująco na stan wyżywienia, a zwłaszcza na ceny zboża, w Europie. Nowy, udoskonalony środek techniczny w jakimś dziale fabrykacji na jednej półkuli może spowo-

dować katastrofalne przesilenie w danej gałęzi przemysłu na drugiej półkuli. Ta wzajemna zależność w życiu gospodarczym, odbijająca się nieraz bardzo silnie i na stosunkach społecznych (np. w sprawie robotniczej), powoduje konieczność żywego interesowania się także życiem gospodarczym i społecznym państw innych, by chronić swych obywateli przed przesileniami, by ułatwiać im poznawanie naukowych zdobyczy i odkryć obcych i zastosowywanie ich we własnym życiu gospodarczym.

Z tym wzajemnym oddziaływaniem państw i społeczeństw na siebie idzie w parze przejaw, że prądy i idee, zrodzone w jednym kraju, rozprzestrzeniają się bardzo szybko, dzięki prasie, udoskonalonym środkom informacyjnym (światowe agencje prasowe, jak np. Biuro Reutera w Anglii, Agencja Havasa we Francji), radiu, książkom itd., po całym świecie.

Jeśli dawniej ludzie w jednej gminie byli wzajemnie od siebie zawiśli i musieli utrzymywać bliskie stosunki, to dziś państwa cywilizowanego świata zmuszone są do nieustannego wzajemnego stosunku, do śledzenia rozwoju życia na każdym polu, do zawiązywania między sobą trwałych węzłów, oraz łączenia się w pewne związki natury politycznej, kulturalnej, gospodarczej czy społecznej.

W celu utrzymywania tych stosunków posiadają wszystkie państwa własne organa w państwach innych, a nadto niejednokrotnie stwarzają wspólne instytucje dla regulowania spraw ważnych dla wszystkich. Te organa państwowe, stosownie do dzisiejszych skomplikowanych stosunków, bywają różnorodne. I tak przede wszystkim są organa dla utrzymywania stosunków politycznych, a zatem dla zawierania umów i traktatów, badania opinij politycznych w obcym państwie, urabiania sympatyj dla własnego państwa, łagodzenia ewentualnych nieporozumień czy sprzecznych interesów itp., które nazywamy organami dyplomatycznymi. Są to poselstwa czy ambasady, przebywające w stolicach państw obcych i utrzymujące stosunki z obcym rządem. Organom tym zapewniona jest przez prawo międzynarodowe tzw. eksterytorialność, tj. nietykalność osób, budynków urzędowych, archiwów, swoboda korespondencji z własnym rządem pismem szyfrowym (tajnym, umówionym specjalnie) tak, jakby one się znajdowały we własnym państwie. Do takich poselstw są nadto przydzieleni specjalni funkcjonariusze (tzw. attachés) dla spraw wojskowych, a nadto dla pewnych innych dziedzin, jak dla rolnictwa, spraw społecznych, handlowych itp.

Prócz poselstw utrzymują państwa u siebie wzajemnie osobne organa dla spraw handlowych, dla spraw paszportowych, wydawania zezwoleń na wjazd do państwa, czyli tzw. w i z, dla spraw poboru wojskowego obywateli bawiących za granicą, dla spraw administracyjnych, prawnych i opieki nad swoimi obywatelami, bawiącymi w obcym kraju. Są to tak zwane k o n s u l a t y (generalni konsulowie, konsulowie, agenci konsularni).

Nadto bywają wysyłane pewne delegacje dla specjalnych celów, jak przygotowania czy zawierania pewnych umów (politycznych, gospodarczych, prawnych itp.), dla czynienia państwowych zakupów za granicą, dla badania stosunków obcych, dla regulowania pewnych stosunków np. granicznych, dokonywania rozliczeń z pewnych wspólnych instytucyj, dla spraw emigracyjnych, sanitarnych, wodnych itp.

Stosunek wzajemny państw pod względem politycznym może być rozmaity, zaczynając od stanu wrogiego, poprzez stosunek obojętny (n e u t r a l n o ś ć), zwyczajne stosunki polityczne i gospodarcze, aż do stosunków szczególnie przyjaznych i przymierzy (s o j u s z ó w).

## B) LIGA NARODÓW I INNE INSTYTUCJE MIĘDZYNARODOWE

Przymierza, choćby najbardziej ściśle, są zawsze luźnym złączeniem państw i to natury przemijającej. Trwalsze znaczenie mają połączenia państw natury prawnej, administracyjnej czy gospodarczej, tzw. u n i e m i ę d z y n a r o d o w e, wynikające z potrzeb trwałych, z cywilizacyjnej łączności wiążącej państwa. Połączenia takie wynikają z odnośnych umów, czyli k o n w e n c y j, obejmujących szereg państw, a niekiedy wszystkie państwa cywilizowanego świata. Należą tu konwencje dla łagodzenia okropności wojny (Czerwonego Krzyża), telegraficzne, kolejowe, pocztowe, sanitarne, humanitarne, o ochronie pracy czy wynalazków, w dziedzinie przemysłowej i inne. Dla załatwiania spraw wynikających z takich konwencji są zakładane stałe biura, utrzymywane kosztem interesowanych państw. Nadto w czasach nowszych objawiła się dążność do przeciwdziałania wybuchom wojen, która najpierw znalazła swój wyraz w konferencjach odbytych w Hadze w r. 1899 i 1907 i stworzeniu na ich podstawie Międzynarodowego Sądu Rozjemczego w Hadze, dla rozstrzygania, od wypadku do wypadku, sporów prawnych między państwami (a nie politycznych), a więc zmniejszenia w ten sposób przyczyn, wywołujących wojny.

Ostatnia wojna spowodowała poważny krok naprzód w tym dążeniu do pokoju, przez wprowadzenie traktatem wersalskim z 28 czerwca 1919 r. stałej międzynarodowej instytucji najwyższego rzędu, pod nazwą Związku czy Ligi Narodów.

Traktat wersalski wyznaczył Lidze 2 zasadnicze cele: 1) rozwój współpracy narodów i 2) zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa. Do Ligi mogą należeć wszystkie państwa, oraz ich dominia i kolonie, które rządzą się samodzielnie. Z tego ostatniego upoważnienia skorzystało jedynie 5 dominiów angielskich, oraz Indie Przedgangesowe. Pierwszymi członkami Ligi zostały państwa sprzymierzone (koalicji), zwycięskie we wielkiej wojnie (wśród nich Polska), oraz państwa neutralne z doby wojny. Następne państwa zostały przyjęte, lub mogły być przyjęte za zgodą  $\frac{2}{3}$  głosów Zgromadzenia Ligi.

Liga Narodów posiada 3 zasadnicze organa: a) Zgromadzenie Ligi Narodów, b) Rada Ligi Narodów i c) Generalny Sekretariat.

Głównym organem uchwalającym i kontrolującym jest Zgromadzenie Ligi, składające się z delegatów wszystkich państw i kolonij, będących członkami Ligi, przy czym zastosowano tu ideę pełnej równości. Mianowicie każdy członek Ligi ma w Zgromadzeniu jeden głos, a może wysyłać na Zgromadzenie 3 delegatów, wyznaczonych przez odnośny rząd (prócz sił pomocniczych). Zgromadzenia odbywają się z reguły raz do roku, a rozstrzygają sprawy zasadnicze, zwłaszcza natury programowej, w zakresie celów Ligi. Zgromadzenie uchwała wytyczne działania dla Rady Ligi, przyjmuje sprawozdania organów Ligi, uchwała budżet itd. Miało ono w założeniu posiadać niejako charakter parlamentu międzynarodowego.

Organem kierowniczym i wykonawczym dla Zgromadzenia jest Rada Ligi Narodów. Składa się ona w zasadzie z 14 członków, a to z delegatów: 5 państw mających stałe zastępstwo, oraz 9 państw wybieranych do Rady przez Zgromadzenie na przeciąg lat trzech z tym, że co roku wybiera się  $\frac{1}{3}$  (tj. trzech członków)<sup>1</sup>. Państwo ustępujące po upływie trzylecia (spośród tych 9) nie może wejść do Rady na następne trzylecie, o ile nie uzyska prawa reelekcji (ponownego wyboru).

<sup>1</sup> W toku postępowania znajduje się sprawa powiększenia ilości członków niestałych Rady Ligi z 9 na 11, w myśl uchwały Ligi Narodów z r. 1936.

To prawo reelekcji na następne trzylecie może być przyznane przez Zgromadzenie, na wniosek Rady Ligi, co najwyżej trzem państwom. Stałymi członkami Rady Ligi Narodów (bez wyboru) są obecnie (po usunięciu się z Ligi Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i po wystąpieniu z niej Japonii, Niemiec i Włoch, a po przyjęciu Rosji) następujące państwa: 1) Anglia, 2) Francja i 3) Rosja, a 2 stałe miejsca są nie obsadzone. Prawo reelekcji (miejsce półstałe) przyznano jedynie Polsce (przez pewien czas miała to prawo i Hiszpania). W Radzie Ligi, zbierającej się szereg razy w ciągu roku, skupia się istotna działalność Ligi; jest ona jak gdyby międzynarodowym rządem. Państwa nie zastąpione w Radzie Ligi, mają prawo wysyłania swego zastępcy na posiedzenia, na których rozstrzyga się ich sprawy, lecz tylko dla obrony swych interesów, a bez prawa głosowania.

Biurem Ligi Narodów jest stały Generalny Sekretariat z generalnym sekretarzem na czele, urzędujący w siedzibie Ligi, w Genewie. Rozporządza on wielką ilością funkcjonariuszy i ma szeroki zakres działania. Koszta utrzymania rozlicznych urzędów i instytucyj Ligi pokrywają członkowie Ligi (państwa), według ustalonego klucza.

Dalszym organem Ligi jest Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze, złożony z 11 sędziów i 4 zastępców, wybieranych na lat 6 przez Zgromadzenie Ligi, spośród kandydatów, przedstawionych (w ilości po 4) przez poszczególne państwa. Otwarto ten Trybunał w r. 1922. Wydaje on opinie dla Ligi w sprawach prawnych, oraz na żądanie występuje jako sąd rozjemczy w sprawach, oddanych mu przez państwa do rozstrzygnięcia.

Wreszcie rozporządza Liga szeregiem fachowych komisyj, wysyła swych wysokich komisarzy (np. do Gdańska, Palestyny itd.), korzysta ze współpracy towarzystw dla popierania Ligi Narodów.

Zakres działania Ligi został oznaczony bardzo obszernie. Ma ona skoncentrować działalność wszelkich poprzednich organizacji międzynarodowych (unii), jak np. Czerwonego Krzyża, pocztowych, kolejowych itp., oraz tych wszystkich międzynarodowych związków administracyjnych, które by zaistniały w przyszłości. Przejęła ona opiekę nad sprawą międzynarodowej ochrony pracy przez osobną organizację, przewidzianą traktatem wersalskim, tj. Międzynarodową Organizację Pracy. Ta Międzynarodowa Organizacja Pracy ma znów swoje organa,



skonstruowane podobnie do organów Ligi. I tak ciałem uchwalającym (odpowiednio do Zgromadzenia Ligi) jest Międzynarodowa Ogólna Konferencja Pracy, do której każde z państw wysyła po 4 delegatów (2 delegatów rządu, a po 1 delegacie pracodawców i po 1 pracobiorców); ciałem kierowniczym (analogicznie do Rady Ligi) jest Rada Administracyjna Pracy, składająca się z delegatów państw silniejszych przemysłowo (po jednym), w ilości 24 członków (do nich należy i Polska), a biurem wykonawczym jest Międzynarodowe Biuro Pracy w Genewie (odpowiada Sekretariatowi Ligi), które podlega generalnemu sekretarzowi Ligi. Do Międzynarodowej Organizacji Pracy należą nawet niektóre państwa, które nie należą do Ligi Narodów, jak np. Stany Zjednoczone A. P.

Dalej należy do Ligi opieka nad tubylcami w niektórych krajach i koloniach, które w wyniku ostatniej wojny zostały odebrane Turcji i Niemcom i oddane pod opiekę, w formie tzw. m a n d a t u, Anglii, Francji itd. (między innymi mandat Anglii w Palestynie)<sup>1</sup>.

Liga sprawuje też opiekę nad mniejszościami narodowymi i wyznaniowymi, ale tylko w niektórych państwach (tzw. sukcesyjnych austriackich, a to w Polsce, Czechosłowacji, Rumunii i Jugosławii). Ograniczenie postanowień o mniejszościach jedynie do pewnych państw jest sprzeczne z zasadą równości państw wobec Ligi i wysoce dla tych państw krzywdzące. Toteż Polska zażądała przez usta swojego ministra spraw zagranicznych Becka rozszerzenia opieki nad mniejszościami na wszystkie państwa w równej mierze, a do czasu urzeczywistnienia tej zasady, jedynie słusznej i odpowiadającej, przyjętej przez Ligę, idei

<sup>1</sup> Niektóre z tych mandatów wygasają w drodze uznania, przez państwo mandatowe i Ligę, niepodległości (bodaj częściowej) kraju, objętego mandatem. I tak nastąpiło to co do Iraku, w drodze układu zawartego w r. 1932 między Wielką Brytanią a Irakiem, a w trakcie ostatecznego załatwienia jest sprawa niepodległości Syrii i Libanu, będących pod mandatem Francji, z których miałyby powstać państwa sprzymierzone z Francją, wszakże przy zapewnieniu pewnych praw dla Turków w sprawie sandżaku (prowincji) Aleksandretty. Sandżak ten, o przeważnej ludności tureckiej, otrzymuje bowiem w stosunku do Syrii dużą samodzielność wewnętrzną (rodzaj autonomii), wszakże przy zachowaniu praw zwierzchnich Syrii i kontroli francuskiej. Wreszcie obecnie rozważa się sprawę utworzenia na częściach Palestyny osobnych wpólniezawisłych państw żydowskiego i arabskiego.

równości państw, postanowiła nie brać udziału w żadnych posiedzeniach, które byłyby poświęcone rozważaniu spraw mniejszościowych w poszczególnych państwach (także i w Polsce), a więc tym samym nie uznawać ważności odnośnych rozstrzygnięć.

Przyjęła też na siebie Liga szereg zadań natury humanitarnej (zwalczanie chorób zakaźnych, niewolnictwa, handlu narkotykami, handlu żywym towarem etc.), oraz ułatwianie współpracy narodów w dziedzinie kulturalnej, gospodarczej i społecznej. Z tego tytułu utworzyła Liga największą bibliotekę o charakterze międzynarodowym, popiera współpracę umysłową narodów, propaguje rozwój tego rodzaju instytucyj humanitarnych, jak Czerwony Krzyż, organizuje międzynarodową pomoc sanitarną, tudzież pomoc w razie klęsk elementarnych itd. Równocześnie pracuje się nad międzynarodową konwencją dla zwalczania akcji terrorystycznej, dąży się do międzynarodowej unifikacji przepisów prawnych, dotyczących międzynarodowego obrotu, lotnictwa i prawa radiowego. Liga Narodów sprawuje opiekę nad ludźmi nie mającymi obywatelstwa, np. uchodźcami z Rosji czy z Niemiec, których pozbawiono obywatelstwa w ich ojczyźnie. Tym bezpaństwowcom wydaje się tzw. „nansenowskie paszporty“, umożliwiające im pobyt i opiekę prawną w krajach, które udzieliły im schronienia. Zarazem podejmuje się starania (głównie z inicjatywy Stanów Zjednoczonych Ameryki Pół.) dla pomieszczenia emigrantów z Niemiec i z b. Austrii, po zajęciu jej przez Niemcy.

Równocześnie zajmuje się Liga rozwiązaniem szeregu ważnych problemów natury gospodarczej, a między innymi zaopatrzeniem państw, zwłaszcza nie posiadających kolonij, w surowce. W sprawie tej zainteresowaną jest bardzo silnie Polska, która też przedłożyła Lidze ze swej strony wnioski, zmierzające do rozwiązania tego pierwszorzędnego dla rozwoju gospodarczego zagadnienia. Z inicjatywy Ligi utworzono też w Paryżu międzynarodową komisję rolniczą, obejmującą przeważną ilość państw, która zwołuje co 3 lata międzynarodowe kongresy rolnicze.

Największy jednak nacisk, przy zakładaniu Ligi, położono na kwestię przeciwdziałania wybuchom wojen i zwalczania wojny w ogóle. W celu utrzymania pokoju przewidziano szereg środków. I tak wszelkie traktaty między państwami mają być zgłaszane w Sekretariacie Ligi do zarejestrowania, by zapobiegać tajnej dyplomacji, z której wynikają

wojny<sup>1</sup>. Liga ma zwracać uwagę państw na potrzeby rewizji traktatów niewykonalnych i usuwania z traktatów postanowień, zagrażających pokojowi świata. (W oparciu się o ten przepis uzyskała Turcja na konferencji w Montreux rewizję traktatu w Lozannie, zabraniającego fortyfikowania Dardanelów). Rada Ligi miała opracować ogólny plan rozbrojenia, a zanim on zaistnieje, członkowie Ligi winni podawać sobie wzajemnie wiadomości o stanie swych zbrojeń. Równocześnie usiłuje się wprowadzić kontrolę wyrobu i handlu bronią i amunicją. Podobna akcja, w sprawie rozbrojenia na morzu, była poza Ligą przedmiotem osobnych konferencji w Waszyngtonie i Londynie. Szereg odbytych konferencji rozbrojeniowych nie doprowadził jednak dotąd do pomyślnego rezultatu (bo np. traktat morski, zawarty w Londynie w r. 1936, podpisały tylko 3 państwa, tj. Wielka Brytania, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej i Francja, a natomiast Japonia, Włochy i Niemcy nie przystąpiły do niego).

Statut Ligi nakłada na wszystkich jej członków obowiązek uszanowania i obrony przeciw wszelkiej zewnętrznej napaści nietykalności terytorialnej i niezależności politycznej innych członków Ligi; przepisowi temu brak jednak dotąd niezawodnych gwarancji. Każda wojna przeciw jednemu z członków Ligi ma być uważana za czyn zwrócony przeciw wszystkim członkom Ligi. Statut nakazuje wszystkim członkom oddawać swe spory bądź pod sąd rozjemczy (arbitraż), bądź pod rozstrzygnięcie Rady Ligi, przy czym zabroniona jest wojna przed upływem trzech miesięcy od rozstrzygnięcia sprawy przez te czynniki. Nadto w ogóle (i po upływie 3 miesięcy) wykluczona jest w zasadzie wojna przeciw stronie, która poddała się wyrokowi sądu rozjemczego lub orzeczeniu Rady Ligi, jeśli Rada Ligi rozstrzygnęła spór jednomyślną uchwałą. Jeśli jakieś państwo naruszy te przepisy, to staje się przestępcą międzynarodowym (agresorem), a wszystkie państwa winny zerwać z nim wszelkie stosunki gospodarcze, ogłosić bojkot tego państwa i na żądanie Ligi dać kontyngenty wojskowe, dla wymuszenia posłuszeństwa paktowi Ligi Narodów i zapewnienia pokoju. Te same postanowienia miała Liga zastosować i do nieczłonków, zagrażających pokojowi.

<sup>1</sup> Nawet nie należące do Ligi Narodów Stany Zjednoczone zgłosiły do zarejestrowania w Generalnym Sekretariacie Ligi zawarte przez siebie traktaty.

Ponieważ pakt Ligi nie wykluczał zupełnie możliwości wojny, a tylko ją utrudniał, nadto zaś nie zawierał niezawodnych gwarancyj przeciw państwom naruszającym zasady paktu, objawiła się wnet dążność do uzupełnienia tych postanowień. Jednym z jej objawów, był traktat zawarty w r. 1925 w Locarno (złożony z 5 częściowych układów). Traktat ten zapewniał pokój między Niemcami a Francją i Belgią, przez specjalną gwarancję Anglii i Włoch, które to państwa (niezawisłe od postanowień Ligi) miałyby swoimi siłami ukarać naruszającego pokój<sup>1</sup>. Natomiast ów traktat nie zapewnił należycie bezpieczeństwa granic Polski i Czechosłowacji w stosunku do Niemiec (zapewnił on tu jedynie arbitraż w sporach prawnych, oraz utworzenie przez Ligę komisji pojednawczej, czyli koncyliacyjnej, w sporach politycznych, od której jednak można odwołać się do Rady Ligi). Wszakże brak tu było specjalnej gwarancji państw, jaka istnieje w odniesieniu do krajów zachodnich. Traktat ten stracił dziś swe znaczenie tak przez zerwanie go przez Niemcy, jak też i przez deklarację Belgii, która zwolniła się z obowiązków lokarneńskich, ogłosiła swą neutralność, z tym, że osobno Anglia i Francja, a osobno Niemcy, zagwarantowały nietykalność granic Belgii.

Poza tym, z inicjatywy Stanów Zjednoczonych A. P., przyszedł w r. 1928 do skutku tzw. pakt Kelloga, mocą którego państwa potępiły wojnę jako środek do załatwiania sporów (lecz bez jakichś specjalnych zabezpieczeń wykonania). Poprzednio już Liga — na wniosek Polski — powzięła uchwałę, zabraniającą wszelkiej wojny napastniczej, a następnie przyjęła inicjatywę Polski co do rozbrojenia „moralnego“, tj. zapobiegania szerzeniu propagandy wojennej w społeczeństwach, w drodze zakazów prawnych, a natomiast propagowania idei rozbrojenia przy pomocy prasy, radia, kina, a zwłaszcza odpowiedniego wychowywania młodego pokolenia. W roku zaś 1930 podjęła Francja (minister Briand) ideę tzw. P a n e u r o p y g o s p o d a r c z e j, tj. związku gospodarczego państw europejskich; następnie wysunęła Francja ideę umiędzynarodowienia lotnictwa. Obie te sprawy jednak nie zostały zrealizowane.

Liga Narodów prowadzi akcję rozbrojenia cłowego, tj. usunięcia przeszkód cłowych w handlu międzynarodowym.

<sup>1</sup> Traktat w Locarno został zerwany, względnie przekreślony przez samowolne postąpienia Niemiec, a zwłaszcza przez remilitaryzację zdemilitaryzowanej strefy Nadrenii.

Prócz Ligi Narodów powołały państwa zwycięskie we wielkiej wojnie pewne instytucje dla uregulowania stosunków powojennych w dziedzinie politycznej. Do instytucyj takich należały, między innymi, R a d a N a j w y ż s z a i R a d a A m b a s a d o r ó w, które odegrały dużą rolę w ułożeniu spraw wynikłych z ukończenia wojny.

W związku z ułożeniem na konferencji w Hadze stosunków finansowych, związanych z obowiązkiem państw pobitych, a zwłaszcza Niemiec, do uiszczenia odszkodowań wojennych, został zorganizowany Bank Wypłat Międzynarodowych. Mimo że Niemcy odmówiły ostatecznie zapłaty tych odszkodowań, ten bank pozostał nadal i spełnia dziś pewne funkcje finansowe w dziedzinie międzynarodowego obrotu pieniężnego. Nadto zorganizowała Liga Międzynarodowy Bank dla krótkoterminowego kredytu rolniczego.

Obok tego pracuje nad pogłębianiem stosunków międzynarodowych szereg instytucyj i stowarzyszeń, pozostających w bliższym lub dalszym związku z Ligą, jak Instytut Prawa Międzynarodowego, Międzynarodowa Unia Parlamentarna, Związek Stowarzyszeń dla Spraw Ligi Narodów, Związek Paneuropy, propagowany przez hr. Coudenhove-Kalergiego itd.

Czasy ostatnie przyniosły bardzo znaczne osłabienie idei Ligi Narodów, a nawet zmierzch tej instytucji, wobec zaostrzenia się stosunków międzynarodowych, wobec polityki „faktów dokonanych“, przekreślającej panowanie prawa międzynarodowego, ze strony państw totalnych, oraz wobec szeregu niepowodzeń, jakie w związku z tym doznała Liga Narodów w swych poczynaniach. Zaznaczyły się one w sprawie Nadrenii, w sprawie gdańskiej, w sprawie wojny włosko-abisyńskiej, domowej wojny hiszpańskiej, a zwłaszcza wojny japońsko-chińskiej i wchłonięcia b. Austrii przez Niemcy. Gdy nadto szereg państw, odgrywających ważną rolę w polityce światowej, porzucił Ligę, straciła ona możliwość spełnienia tych zadań, do których powołał ją traktat wersalski, a zwłaszcza możliwość skutecznego zabezpieczenia pokoju i nienaruszalności niepodległości i granic należących do niej państw (Abisynia, Austria). Toteż wiele państw, a w ich rzędzie i Polska, szuka zabezpieczenia swych żywotnych interesów, nie w układach ogólnych, inicjowanych przez Ligę Narodów, czy paktach regionalnych, obejmujących szereg państw w pewnej części Europy, lecz w zawieranych przez siebie, poza Ligą, paktach dwustronnych, tj. w bezpośrednich układach 2 państw dla swego bezpieczeństwa czy współzycia, zwłaszcza w pak-

tach o nieagresji i arbitrażowych, wykluczających napad i poddających spory pod sąd rozjemczy.

Ponadto konferencja państw amerykańskich, odbyta z inicjatywy Stanów Zjednoczonych A. P. w r. 1936 w Buenos Aires, powołała do życia oddzielny panamerykański pakt organizacji pokoju (rozbudowujący zasadę Monroëgo), zastępujący poniekąd dla całej Ameryki instytucję Ligi Narodów. Brak zabezpieczenia ze strony Ligi Narodów powoduje też u szeregu państw nawrót do przedwojennej idei sojuszków, wiążących ze sobą szereg państw dla wspólnej obrony, czy ataku przeciw innym (np. „oś” Berlin—Rzym, czy „trójkąt” Niemiec—Włoch—Japonii, porozumienie francusko-angielskie, bałkańska „Entente” itp.).

W związku z przesileniem, jakie przechodzi Liga Narodów, pojawiły się liczne projekty (i polski) zreformowania tej instytucji.

### C) POŁĄCZENIA PAŃSTW

Wszelkie powyżej omówione złączenia państw, czy polityczne czy gospodarcze czy prawne, mają charakter i dobrowolny i zasadniczo o przejściowej trwałości. Inaczej poniekąd przedstawiają się połączenia państw we właściwym tego słowa znaczeniu, które wiążą dwa lub więcej państw w celach trwałego współżycia. Są to:

1) *Unia osobista* (*personalna*), w której państwa związane są wspólną osobą monarchy, bez wspólnych urządzeń państwowych (np. Polska i Czechy za Wacławów, Polska i Węgry za Ludwika, Polska i Saksonia za Augustów, obecnie Dania i Islandia);

2) *Unia rzeczowa* (*realna*), w której wspólność monarchy polega na przepisach konstytucyjnych, względnie trwałych umowach, a z tą wspólnotą łączy się szereg wspólnych urządzeń państwowych (wspólna polityka zagraniczna, budżetowa, handlowo-cłowa itp.), oraz wspólne urzędy. Państwa złączone tą unią występują na zewnątrz jak jedno państwo (Austro-Węgry do 1918, Szwecja-Norwegia do 1905, Polska i Litwa od 1569);

3) *Związek państw* (czyli *federacja państw*) polega na umowie wspólnej obrony wobec państw innych i utrzymania pokoju na wewnątrz między sobą, przy czym każde państwo zatrzymuje swój ustrój i nie ma wspólności organów państwowych dla całego związku (takim związkiem były z początku Stany Zjednoczone Ameryki Półn. do r. 1787, Szwajcaria do r. 1848, Związek Niemiecki do r. 1866, Polska i Litwa za pierwszych Jagiellonów);

4) P a ń s t w o z w i ą z k o w e, które powstaje ze złączenia się kilku państw tak, że wytwarzają nowe wspólne państwo z oddzielnym rządem i szeregiem wspólnych organów, poszczególne zaś państwa, wchodzące w skład związku, zatrzymują tylko część swego zakresu działania, natomiast mają zapewniony udział we władzy państwa związkowego, zwyczajnie przez wysyłanie swych reprezentantów do izby wyższej. Dzieje się to w ten sposób, że bądź każde z państw wchodzących w skład państwa związkowego wysyła równą ilość reprezentantów do izby wyższej, jak każdy stan w Ameryce Północnej i każdy kanton szwajcarski, bądź też wysyła się reprezentantów do izby wyższej w stosunku do siły każdego z członków państwa związkowego. Obecnie takimi państwami związkowymi są, prócz 2 wyżej wymienionych, także Brazylia, Argentyna, Wenezuela, Meksyk i poniekąd Rosja. W państwach związkowych przejawia się często dążność do coraz większego wzmaganania zakresu działania tej zbiorowości, kosztem poszczególnych części składowych. Dążność tę widzimy zwłaszcza w obecnej Rosji (m. i. w zniesieniu odrębnych placówek dyplomatycznych Ukrainy, w zupełnym uzależnieniu republik związkowych od władz Unii S. R. R. itd.), a w Niemczech doprowadziła ona do przemiany państwa związkowego w jednolite państwo, przez przekształcenie samodzielnych przedtem państw (jak Prusy, Bawaria, Saksonia itd.) w prowincje, czy podległe kraje jednolitego państwa niemieckiego.

Charakterystyczną cechą państwa związkowego jest między innymi i to, że obywatele jego mają z reguły dwojakie obywatelstwo, a to obywatelstwo państwa związkowego i któregoś z państw, w skład jego wchodzących.

#### D) STOSUNEK POLSKI DO ZAGRANICY

Państwo Polskie utrzymuje stosunki polityczne z innymi państwami przez swe poselstwa, istniejące niemal we wszystkich państwach. Niektóre z państw największych, jak Anglia, Stany Zjednoczone A. P., Francja, Niemcy, Rosja, Turcja, Włochy, Japonia i Rumunia zawarły z Polską, w uznaniu jej mocarstwowego znaczenia, układy, mocą których państwa te wymieniają z Polską nie poselstwa, lecz a m b a s a d y (reprezentacje najwyższego rzędu). Taką samą ambasadę utrzymuje Polska przy Stolicy Apostolskiej (wzgl. przy obecnym Państwie Watykańskim), której nuncjusz (tj. ambasador) w Warszawie jest z urzędu d z i e k a n e m całego korpusu

dypłomatycznego (tj. wszystkich ambasadorów i posłów obcych państw w Polsce), a k r e d y t o w a n e g o (tj. uwierzytelnionego) w Państwie Polskim.

Ambasadorów i posłów polskich posyła, oraz przyjmuje reprezentantów państw obcych, Prezydent Rzeczypospolitej, a nadzoruje działalność naszych ambasad i poselstw Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Co do osoby posła (czy ambasadora) wymagana jest zgoda państwa, przy którym on ma być uwierzytelniony, tj. przy którym ma działać. Nowo mianowany ambasador, wzgl. poseł, wręcza swe listy uwierzytelniające, tj. dokumenty nominacyjne, wśród przepisanego ceremoniału.

Do ambasad, wzgl. poselstw polskich, są przydzieleni oficerowie (attachés wojskowi), oraz urzędnicy dyplomatyczni, a często i fachowcy gospodarczy.

Nadto dla spraw handlowych i innych gospodarczych, tudzież dla spraw administracyjnych i prawnych wysyła Polska szereg funkcyjnarjuszów konsularnych do różnych ważniejszych centrów handlowych lub miejsc, w których bawi więcej obywateli polskich (np. Westfalia, pewne okolice we Francji, oraz Kurytyba, Chicago itd.). Na odwrót w Polsce jest szereg konsulatów obcych państw. Prócz innych czynności udzielają konsulatory wizy paszportowej na wjazd cudzoziemców do Państwa, mają chronić obywateli za granicą, przedkładają sprawozdania o stosunkach gospodarczych, przeprowadzają pobór do wojska obywateli polskich, mieszkających za granicą.

Utrzymuje też Polska inne swoje reprezentacje za granicą. I tak ma specjalnych przedstawicieli przy rozmaitych instytucjach międzynarodowych<sup>1</sup>, wysyła swych delegatów na różne konferencje międzynarodowe, dla regulowania ważnych spraw gospodarczych i społecznych, np. spraw pracy zarobkowej, a w szczególności uczestniczy w Międzynarodowej Organizacji Pracy. Bierze też Państwo Polskie udział w całym szeregu unij gospodarczych, humanitarnych i administracyjnych, przez przystąpienie do rozmaitych międzynarodowych konwencyj, jak g e n e w s k i e j (dla Czerwonego Krzyża, tj. opieki nad ofiarami wojny i łagodzenia jej okropności), międzynarodowej konwencji telegraficznej, tzw. p e t e r s b u r s k i e j, kon-

<sup>1</sup> Polska posiadała do ostatnich czasów osobną delegaturę przy Lidze Narodów. Wobec zmniejszenia znaczenia Ligi postanowiła Polska w sierpniu 1938 zwinąć tę delegaturę.



wencji radio-telegraficznej, konwencji pocztowej, konwencji berneńskich w sprawach kolejowych, konwencji sanitarnej, konwencji o zakazie pracy nocnej w przemyśle dla kobiet, konwencji zakazującej używania białego fosforu do zapalek, konwencji o ściąganiu handlu niewolnikami, konwencji parysko-waszyngtońskiej o ochronie własności przemysłowej, konwencji berneńskiej o ochronie utworów literackich i artystycznych, porozumienia madryckiego o rejestrowaniu znaków fabrycznych, międzynarodowej konwencji chłodniczej itp. Wreszcie zawarła Polska szereg paktów, dotyczących nieagresji (np. 10-letni układ z Niemcami, czy układy dotyczące określenia pojęcia agresora np. z Rosją, Rumunią itp.), oraz zainicjowała szereg konwencji o współpracy kulturalnej (np. z Węgrami, Bułgarią itp.).

Stosunki Polski do państw innych, tak w zakresie naszych granic, uprawnień, zobowiązań międzynarodowych (np. w sprawie handlu państw koalicji, w sprawie statków i handlu przybrzeżnego, swobody komunikacji i tranzytu, tj. przewożenia towarów przez Polskę do innego państwa, międzynarodowej żeglugi na Wiśle), w sprawie przejęcia części długu Austrii, jak w sprawach naszych politycznych, militarnych i gospodarczych, opierają się bądź na traktatach z innymi państwami, na konwencjach, bądź częściowo nawet na rozstrzygnięciach b. Rady Najwyższej mocarstw koalicji.

Szczególnie znaczną ilość spraw uregulował traktat wersalski, który także unormował nasze granice z Niemcami.

Sprawa wolności tranzytu (przewozu) między Prusami Wschodnimi a resztą państwa niemieckiego, przez teren Polski i Gdańska, została uregulowana konwencją, zawartą w Paryżu 21 kwietnia 1921 r. (uzupełnioną szeregiem dodatkowych umów).

Dodatkowym traktatem w Wersalu nałożono na Polskę pewne zobowiązania, dotyczące praw mniejszości narodowych w naszym Państwie, przystąpienia Polski do szeregu konwencji międzynarodowych, oraz pewnych uprzywilejowań państw koalicyjnych w Polsce pod względem gospodarczym.

Te pewne jednostronne zobowiązania, narzucone Polsce w chwili jej tworzenia się, stara się ona przemienić na zobowiązania bądź ogólne, bądź wzajemne, odpowiadające mocarstwowemu stanowisku Polski i jej równorzędności z wielkimi państwami Europy.

## E) POLSKA A GDAŃSK

Szczególną doniosłość dla Polski posiada sprawa uregulowania kwestii Wolnego Miasta Gdańska i jego stosunku do Polski. Sprawa ta jest pierwszorzędного znaczenia ze względu na port gdański, który razem z własnym portem polskim w Gdyni, rozwiązuje kwestię naszego handlu zamorskiego i możliwość należytego wyzyskania drogi wodnej Wisłą, a wreszcie daje podstawę dla polskiej marynarki wojennej i handlowej.

Traktat wersalski nie włączył m. Gdańska i jego okolicy, wbrew naszym prawom historycznym<sup>1</sup> i potrzebom gospodarczym, do Państwa Polskiego, lecz stworzył z tego terytorium osobne Wolne Miasto Gdańsk, rodzaj państewka półsuwerennego, pod protektorem Polski, a zwierzchnictwem Związku Narodów. Z tytułu tego zwierzchnictwa deleguje Liga Narodów swego reprezentanta, noszącego nazwę wysokiego komisarza, który ma siedzibę w Gdańsku i reprezentuje tam Ligę Narodów.

Gdańsk ma swoją konstytucję, zatwierdzaną przez Ligę Narodów, i swoje władze, powoływane na podstawie tej konstytucji. Władzą ustawodawczą jest tam Sejm gdański, który znów wybiera władzę rządzącą, zwaną Senatem (rodzaj gabinetu ministrów), z prezydentem jako reprezentantem Wolnego Miasta na czele. Dla strzeżenia praw Państwa Polskiego istnieje w Gdańsku reprezentacja polityczna Polski z komisarzem Polski na czele. Polsce zastrzeżono szereg uprawnień wobec Wolnego Miasta, które są określone bądź już w traktacie wersalskim, bądź w konwencji polsko-gdańskiej, zawartej w Paryżu 9 listopada 1920 r., oraz w umowie polsko-gdańskiej z 24 października 1921 r. (a nadto w szeregu dodatkowych umów specjalnych).

Już traktat wersalski zastrzegł: 1) włączenie Gdańska do polskiego obszaru celnego; 2) używanie przez Polskę dróg wodnych i portu (wraz z odpowiednimi urządzeniami portowymi, jak doki, baseny) w Gdańsku; 3) prowadzenie przez Polskę polityki zagranicznej Wolnego Miasta i ochronę jego obywateli za granicą; 4) oddanie Polsce nadzoru nad Wisłą i siecią kolejową na terytorium Gdańska (z wyjątkiem tramwajów i lokalnych kolejek), oraz zarządu

<sup>1</sup> Gdańsk dostał się pod panowanie polskie po śmierci księcia pomorskiego Mestwina II w 1295 za Przemysława. Wydarty Władysławowi Łokietkowi przez Krzyżaków, powraca dobrowolnie do Państwa Polskiego w r. 1454 i odtąd aż do rozbioru Polski jest jej częścią składową.

poczt, telegrafów i telefonów dla połączenia Polski z portem; 5) zapewnienie Polsce prawa rozbudowy środków komunikacyjnych i urządzeń portowych, z możliwością nabywania na ten cel gruntów i wszelkiej własności; wreszcie 6) zastrzegł Polakom, obywatelom gdańskim, pełne równouprawnienie. Zarazem postanowił traktat wersalski, że wszelka własność niemiecka czy pruska w Gdańsku ma być rozdzielona między Polskę a Wolne Miasto.

Ten stosunek Polski do Gdańska został bliżej określony (ale ściśnając, tj. na niekorzyść Polski) konwencją polsko-gdańską z r. 1920. I tak postanawia ona, że posłowie i konsulowie polscy mają zastępować także interesy Gdańska i opiekować się obywatelami gdańskimi, na równi z polskimi. Gdańsk nie może sam zawierać żadnych umów z innymi państwami, lecz czyni to w jego zastępstwie Polska. Rząd polski, zawierając jednak traktaty dotyczące Gdańska, musi zasięgnąć zdania władz gdańskich i podać je do wiadomości komisarza Ligi Narodów, któremu przysługuje prawo weta.

Wizy paszportowe (potwierdzenia dokumentów podróży) daje obywatelom gdańskim komisarz Rzeczypospolitej Polskiej. Polska też udziela tzw. exequatur (tj. pozwolenia lub odmowy na ustanowienie danej osoby konsulem) dla służby konsularnej państw obcych w Wolnym Mieście. Gdańskowi nie wolno zaciągać pożyczek zagranicznych bez zgody Rządu polskiego, lecz w razie odmowy Polski może Gdańsk odwołać się do komisarza Ligi Narodów. Flaga okrętowa polska i gdańska są równouprawnione, lecz Gdańsk musi podawać Polsce do zarejestrowania wszelkie okręty, płynące pod jego banderą, z udowodnieniem, że należą one do miasta, jego obywateli lub towarzystw, przez nich założonych.

Polska ma prawo utrzymywać w Gdańsku osobne władze dla prowadzenia rejestracji i nadzoru okrętów. W tym celu utworzyła Ona w Wolnym Mieście swój *Urząd Marynarki Handlowej*. Dalej postanawia konwencja, że Gdańsk podlega ustawodawstwu cłowemu i taryfom cłowym, ustanowionym przez Polskę. Urzędy cłowe Gdańska podlegają nadzorowi władz polskich, muszą im przedkładać rachunki i są odpowiedzialne za należyte ściąganie ceł. Opłaty cłowe, do czasu ujednostajnienia waluty polskiej i gdańskiej, mogły być opłacane w obu walutach, co jednak zmieniono układem z r. 1935 tak, że teraz opłaty mają być uiszczane tylko w walucie polskiej.

Utworzono w Gdańsku *Radę Portową*, złożoną z 5 delegatów Polski i tyluż delegatów Gdańska, której przewodniczącego, o ile nie

nastąpi w tej sprawie zgoda Polski z Gdańskiem, mianuje komisarz Ligi Narodów na przeciąg lat 3. Przewodniczącym musi być w tym wypadku Szwajcar. Ta Rada Portowa zarządza portem, drogami wodnymi i kolejami, obsługującymi port. Radzie Portowej podlegają: urząd budowy portu, urząd portowy, urząd pilotów, urząd poborów portowych, urząd zarządu Wisłą na terenie Gdańska itp. Przeciw orzeczeniom Rady służy tak Polsce, jak i Gdańskowi, prawo odwołania się do komisarza Ligi. Rada ma zapewnić, w porozumieniu z Polską, swobodną emigrację i immigrację, dotyczącą Polski. Przedsiębiorstwa jednak emigracyjne muszą mieć zatwierdzenie Rządu polskiego. Rada ma zapewnić Polsce swobodne korzystanie z portu, oraz przywóz i wywóz towarów. W porcie ma Polska swój urząd pocztowo-telegraficzny dla bezpośredniego porozumiewania się Państwa z portem i państwami zagranicznymi. Poza tym inne poczty i telegrafy podlegają w Gdańsku władzom tego miasta. Gdańsk dalej ma się porozumieć z Polską co do jednolitego systemu monetarnego, oraz co do aprowizacji miasta przez Polskę.

Wszelkie kwestie sporne wynikające z traktatu ma rozstrzygać komisarz Ligi, od którego orzeczenia może każda ze stron odwołać się do Rady Ligi Narodów.

Dodatkową umową polsko-gdańską z 24 października 1921 r. (tzw. warszawską) ustalono przepisy co do przyznawania obywatelstwa gdańskiego, przekraczania granicy gdańskiej, równouprawnienia obywateli i towarzysztw gdańskich w Polsce, a polskich w Gdańsku, oraz co do wzajemnej pomocy w wymiarze sprawiedliwości. Również ułożono bliższe postanowienia w sprawach cłowych, a w szczególności co do terminów składania rachunków i przypadających Polsce należności z opłat cłowych, pobranych przez gdańskie władze celne. Władze te podlegają kontroli osobnych polskich inspektorów cłowych. Włączenie Gdańska w polski obszar celny nastąpiło w nocy z 10 na 11 stycznia 1922 r. Od 1 kwietnia 1922 r. włączony został Gdańsk w polski obszar gospodarczy, tj. że obowiązują w nim w zasadzie wszelkie ograniczenia przywozu i wywozu, ustanowione przez Polskę. Dla dopilnowania wykonania tych ograniczeń istnieje osobny pełnomocnik polski przy gdańskim Urzędzie Handlu Zagranicznego. Poczta polska w Gdańsku ma prawo prowadzenia nieograniczonego ruchu dla połączenia Polski z portem i przez port z zagranicą. Polsce zapewniono korzystanie z gdańskich urządzeń telefonicznych i telegraficznych, kabli itd., za t a k s ą u z n a n i a,

wyńoszącą 1 franka złotego rocznie. Do zarządu giełdy gdańskiej wchodzi 2 delegatów polskich banków w Gdańsku, z prawem współdziałania przy ustalaniu kursu waluty polskiej. Gdańsk uzyskał prawo zaopatrywania się w żywność w Polsce, na równi z polskimi miastami. Wreszcie ustalono bliższe szczegóły w sprawach żeglugi i dopuszczenia języka polskiego przed sądami gdańskimi. Postanowienia tych traktatów zostały uzupełnione szeregiem umów dodatkowych, a zwłaszcza umowami z r. 1934, które uregulowały wiele kwestyj, dotyczących nadzoru nad władzami celnymi Gdańska, obrotu produktami rolnictwa, ogrodnictwa i rybołówstwa, spraw weterynaryjnych, sanitarnych itp.

W osobnych rozstrzygnięciach przyznała Rada Ligi Narodów Polsce prawo wyładowywania amunicji i materiału wybuchowego w porcie gdańskim, oraz magazynowania broni i amunicji przed jej wysyłką do Polski na osobnym terenie, strzeżonym przez wojska polskie (na tzw. „Westerplatte“). Równocześnie poruczyła Rada Ligi Polsce obowiązek obrony lądowej Gdańska i utrzymania porządku w Gdańsku, na żądanie wysokiego komisarza Ligi, gdyby policja gdańska nie była w możności podołać temu zadaniu. W porcie gdańskim zostało wyznaczone miejsce dla polskich okrętów wojennych. Mienie państwowe niemieckie i pruskie zostało przez osobną komisję Ligi Narodów rozdzielone między Polskę i Gdańsk (a częściowo i Radę Portową). Prawo eksploatacji stoczni i głównych warsztatów kolejowych, w związku z tym podziałem, przelały Polska i Gdańsk na międzynarodowe towarzystwo akcyjne, w formie dzierżawy na lat 50.

Niezawisłe od praw, przyznanych naszemu Państwu w Gdańsku, zapewnione zostały Polsce przez Radę Ligi Narodów pewne prawa gospodarczej natury w zagarniętej przez Litwę Kłajpedzie, a to wraz z prawem do żeglugi na Niemnie. Prawa te nie miały jednak aż do r. 1938 praktycznego znaczenia, wobec wrogiego stosunku Litwy do Polski.

Tak samo i stosunek do Gdańska pozostawiał i pozostawia dużo do życzenia, ze względu na postępowanie organów gdańskich, zmierzających do przekreślenia stosunków, wynikających z traktatu wersalskiego, oraz do wejścia w obręb państwa niemieckiego. Postępowanie to jest często niezgodne, nie tylko z żywotnym interesem Polski, ale i samego Wolnego Miasta. By więc zapewnić sobie pełną swobodę korzystania z dostępu do morza, przeprowadziła Polska budowę własnego, dużego portu w Gdyni, oraz paru mniejszych,

a zarazem przeciwdziałała próbom senatu gdańskiego ukracania praw Państwa Polskiego.

Natomiast w r. 1938 doprowadziła Polska, po szeregu lat ostrego naprężenia, do ustalenia normalnych stosunków z Litwą i zawarcia z nią pewnej ilości konwencji, jako to: pocztowej, kolejowej, w sprawie żeglugi i spławu itp. Konwencja żeglugowa umożliwiła Polsce wyzyskanie dróg wodnych Niemna i Wilii, nowe połączenie z Bałtykiem, oraz wyzyskanie portu w Kłajpedzie. Te korzyści uzyskała Polska jednak w drodze bezpośredniego porozumienia z Litwą, a nie za pośrednictwem Ligi Narodów.

## ROZDZIAŁ XVI

### PRAWA I OBOWIĄZKI OBYWATELI

Państwa zbudowane na zasadach starożytnych (a tak samo obecne skrajne typy państw totalnych) uważały, — względnie uważają, — siebie za cel sam w sobie, co prowadzi do przyznawania instytucji państwowej nieograniczonej wszechwładzy.

Następstwem tego światopoglądu było zupełne podporządkowanie obywatela państwu we wszystkich szczegółach. Wynikało stąd, że jednostka nie mogła posiadać jakichś praw nienaruszalnych, jakiejś zagwarantowanej sfery wolnościowej, której by państwo nie mogło każdycześnie uchylić. Dopiero w czasach nowożytnych utrwała się odmienny pogląd (z wyjątkiem państw totalnych).

Oto filozof angielski Locke postawił pojęcie praw naturalnych, nietykalnych przez władzę państwową, wysuwając na czoło prawo wolności osobistej człowieka, oraz własności prywatnej. Na tych podstawach stworzył angielski prawnik XVIII w. Blackstone teorię nienaruszalnych praw człowieka i obywatela.

Te poglądy stały się fundamentem, na którym oparł się stosunek państwa do obywatela w czasach nowożytnych (głównie w XIX i początkach XX w.).

Popierając zatem na każdym polu dobro obywatela, podporządkowuje je nowoczesne państwo jedynie interesom zbiorowości, to jest ogółu. Uszczuplanie praw jednostki następuje tylko z konieczności tam, gdzie interes jednostki staje w sprzeczności z interesem tego zbiorowiska. Gdzie tej kolizji jednostki z dobrem całości nie ma, tam państwo gwarantuje każdemu z obywateli zupełną swobodę działania, sferę wolnościową nienaruszalną przez państwo. A tę sferę

wolnościową obwarowują państwa szczegółowymi przepisami prawnymi (opartymi z reguły na ustawach konstytucyjnych, a więc trudnych do zmiany), które wprowadzają rozgraniczenie sfery działania państwa i obywatela, oraz ich wzajemny stosunek tej treści, że prawom obywatela odpowiadają obowiązki ze strony państwa, a prawom państwa obowiązki ze strony obywateli. Cechą zatem dzisiaj, na prawie i wolności opartego państwa *p r a w o r z ą d n e g o*, (a więc z wyłączeniem państw totalnych) jest z jednej strony zabezpieczenie praw obywateli, a z drugiej dokładne unormowanie ich obowiązków.

Te nowoczesne prawa obywatelskie dzielimy na 3 grupy: 1) na prawa polityczne, 2) na prawa obywatelskie w ciśniejszym pojęciu i 3) na prawa wolnościowe. Pierwsze określają zakres wpływu obywateli na władzę państwową (np. prawa wyborcze), drugie zapewniają obywatelowi możliwość żądania od państwa pewnych świadczeń, pewnej pomocy (np. ochrony życia, mienia, opieki nad pracą), wreszcie prawa wolnościowe polegają na możliwości domagania się, by państwo uszanowało pewną sferę swobodnej działalności jednostki (np. nietykalność mieszkania, wolność gospodarcza, tajemnica listowa), w granicach prawem określonych. Prawa polityczne służą jedynie obywatelom państwa, dwie dalsze grupy praw, w braku odmiennych przepisów, odnoszą się tak do obywateli, jak i cudzoziemców.

Zapewniając prawa obywateli (i cudzoziemców), określają zarazem nowoczesne państwa sferę obowiązków jednostek na rzecz zbiorowości.

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 kształtuje na zupełnie nowych podstawach stosunek Państwa Polskiego do obywatela. Zrywa ona całkowicie z dawnym liberalnym światopoglądem, płynącym z filozofii prawa natury, który na pierwsze miejsce wysuwał prawa człowieka i obywatela, uznając ich ochronę za cel najwyższy, a w państwie widział jedynie środek do zaspokojenia potrzeb rozwojowych społeczeństwa. Konstytucja natomiast uznaje Państwo samo w sobie za dobro najwyższe, któremu muszą być podporządkowane interesy, dążenia i działania obywateli. W ten sposób staje konstytucja na stanowisku, które zajmowała niegdyś starożytność tak w teoriach Platona i Arystotelesa, jak i w praktyce życia antycznych tworców państwowych. Gdy jednak szereg państw współczesnych, wychodząc z tych teoretycznych założeń, dojdzie do skrajności państwa

totalnego, zbliży się do wzorów państwowych starożytnego Wschodu, zrobi z państwa cel najwyższy, oderwany zupełnie od życia społeczeństwa, a przemieni obywateli w bezwolne narzędzie potrzeb państwowych, w poddanych pozbawionych wszelkich praw, to natomiast nowy ustrój Państwa Polskiego rozwiązuje ten stosunek do obywateli na podstawach rodzimych, odmiennych od skrajności tak liberalizmu, jak i ustrojów totalnych. Uznaje on bowiem Państwo Polskie za wspólne dobro wszystkich obywateli i dąży do zapewnienia społeczeństwu swobodnego rozwoju. Lecz ta troska o dobro i swobodny rozwój społeczności jest daleka od wybujałości indywidualizmu, cechującego ustrój liberalny. Dobro obywatela nie może tu być celem najwyższym, którego zaspokojenie musiałyby nastąpić choćby kosztem dobra zbiorowego. Przeciwnie, konstytucja podkreśla wyraźnie, że życie społeczeństwa musi się kształtować w ramach Państwa i w oparciu o nie, a żadne działanie jednostek nie może stanąć w sprzeczności z celami Państwa. Idąc po linii teorii solidarystycznej, dąży Państwo do zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego. Stąd wynika zasada, że Państwo, zapewniając swobodny rozwój jednostek, nadaje jednak kierunek, względnie normuje warunki tego rozwoju, ale tylko o tyle, o ile tego wymaga dobro powszechne. Nie ma tu zatem przekreślenia praw obywateli i ich wolności; są tylko wyznaczone granice ich przejawiania się, by ta wolność nie wyszła na szkodę zbiorowości. Toteż powiada konstytucja wyraźnie, że granicą praw wolnościowych (jak wolności sumienia, słowa i zrzeczeń) jest dobro powszechne. A określenie i celów Państwa i tego dobra powszechnego nie jest pozostawione despotycznej i nie dającej się przewidzieć dowolności czynnika rządzącego (jak w państwie totalnym, czy w despotycznych państwach wschodnich), lecz ma ono ściśle oznaczenie, wyrażone w prawach Państwa i dopiero w razie oporu, stawianego przeciw ustalonemu porządkowi prawnemu, stosuje Państwo środki przymusu. Nie chce więc Państwo krępować jednostek, lecz przeciwnie pragnie ułatwić rozwój ich wartości osobistych, poprzeć ich twórczość, widząc w niej słusznie główną dźwignię rozwoju życia zbiorowego.

Uznając dobro Państwa i zbiorowości społeczeństwa za dobro najwyższe, (zgodnie z zasadą starorzymską: „salus reipublicae suprema lex“), nakłada konstytucja na całość społeczeństwa obowiązek troski o to wspólne dobro, by było ono przekazywane w spadku dziejowym z pokolenia w pokolenie, a każde pokolenie winno wysiłkiem



zbiorowym wzmacniać tę spuściznę, pomnażać siłę i powagę Państwa. Za spełnienie tej powinności odpowiada każde pokolenie przed potomnością swoim honorem i dobrym imieniem. Przy tym chce Państwo zachęcić każdą jednostkę do spełnienia w najwyższej mierze jej obowiązków na rzecz dobra powszechnego. I dlatego, gwarantując ogółowi obywateli demokratyczną zasadę równości wobec prawa, bez względu na pochodzenie, wyznanie, płeć, czy narodowość, stara się jednak konstytucja pogodzić te demokratyczne podstawy ustrojowe przecież z pewnym elitaryzmem (głoszonym przez teorię Sorrela), z pewnym stopniem arystokratycznej formy państwowej w duchu poglądów Platona, ale jedynie w dziedzinie praw politycznych. Stanowi bowiem konstytucja, że uprawnienia obywateli do wpływania na bieg spraw publicznych mają być mierzone wartością wysiłku i stopniem zasług na rzecz dobra powszechnego każdej jednostki z osobna.

Wychodząc z powyżej określonych założeń, wysuwa naturalnie konstytucja na plan pierwszy (w przeciwstawieniu do konstytucyj liberalnych) określenie obowiązków obywatela wobec Państwa, a na dalszym dopiero miejscu stawia gwarancje praw obywatelskich. Określenie tych obowiązków i praw częściowo tylko mieści się w samej konstytucji, przeważnie zaś uregulowane jest szeregiem innych ustaw, lecz w duchu zasad konstytucji.

Jako naczelny obowiązek każdego obywatela oznacza konstytucja wierność dla Rzeczypospolitej Polskiej. Tego obowiązku wierności nie określa konstytucja bliżej, wychodząc ze słusznego założenia, że jest on jasny dla każdego dobrego obywatela Państwa. Ta wierność nakazuje każdemu prawemu obywatelowi robić wszystko to, co może przynieść pożytek Polsce, wzmóc jej siłę i rozwój, chronić ją od niebezpieczeństw czy szkód, a na odwrót zaniechać wszelkich takich czynów, czy przeciwdziałać czynom innych ludzi, które by w czymkolwiek mogły przynieść uszczerbek naszemu Państwu. Drugim głównym obowiązkiem jest obowiązek posłuszeństwa wobec Państwa. W następstwie tego jest obowiązany każdy obywatel przestrzegać postanowień konstytucji, oraz wszelkich ustaw państwowych i rozporządzeń władz rządowych czy samorządowych, z czym łączy się zarazem obowiązek szanowania powagi naszych własnych władz i ich zarządzeń, tudzież ułatwiania tym władzom spełniania ich zadań. Płynie stąd dalsza powinność każdego obywatela, że o ile zostanie

on powołany do spełniania czynności publicznych, to ma to robić sumiennie, z dbałością o dobro Państwa i społeczeństwa. A ten obowiązek ciąży na obywatelu tak wtedy, gdy zostanie on zamianowany urzędnikiem, sędzią czy innym stałym funkcjonariuszem Państwa, jak też w równej mierze i wtedy, gdy zostanie powołany do spełniania honorowych czynności wobec Państwa, do działania we władzach samorządowych, do wykonywania mandatu poselskiego, do niesienia rady i pomocy władzom Państwa w charakterze członka państwowych ciał doradczych itp. (Niekiedy Państwo, przyznając obywatelom prawo oddziaływania na sprawy Państwa, wprowadza nawet przymus korzystania z tego prawa, np. przymus wyborczy, czyli kary za niewykonanie prawa wyborczego przy wyborach gminnych na Śląsku, przymus przyjmowania stanowisk w ciałach samorządowych itp.). Te same obowiązki ciążą na każdym obywatelu nie tylko wobec władzy prawodawczej czy wykonawczej, ale i wobec władzy sądowej, czy to wtedy, gdy ktoś spełnia obowiązki sędziego w sądach ławniczych (handlowych, pracy), czy gdy ma jako świadek lub rzeczoznawca składać przed sądem zeznania, czy gdy przez sąd został powołany do sprawowania opieki (nad sierotami) lub kurateli (opieka nad obłąkanymi i marnotrawcami).

Zarazem ma każdy obywatel naturalny, najbliższy sobie obowiązek należytego wychowania swych własnych dzieci na prawych i wykształconych obywateli Ojczyzny.

Nadto ma każdy obywatel dwa zasadnicze obowiązki powszechnej natury: obowiązek ofiary dla Państwa swojej krwi i obowiązek ofiarowania swego mienia. Pierwsza grupa obowiązków streszcza się w powszechnej powinności służby wojskowej czy w czasie wojny czy w czasie pokoju, oraz wszelkiej pomocy na rzecz naszej armii (kwaterunki, dostarczanie podwód, pomoc w robotach wojskowych, daniny na rzecz wojska itd.)<sup>1</sup>. Druga grupa obowiązków obejmuje opłacanie wszelkich podatków, opłat itp., wyznaczonych przez władze państwowe czy samorządowe.

Wszystkie te obowiązki winien obywatel Państwa spełniać rzetelnie, ochotnie i z całym oddaniem się, zdając sobie z tego sprawę, że tylko przez należyte spełnianie obowiązków wobec Państwa przez każdego poszczególnego obywatela może rozwijać się należyście Rzeczpospolita Polska, rósć w potęgę i spełniać swe zadania wobec społeczeństwa, polegające na zapewnieniu każdemu bezpieczeń-

<sup>1</sup> Obowiązki te omówiono szczegółowo w rozdziale XI, przy określeniu dziedzin podległych Ministerstwu Spraw Wojskowych.

stwa i swobód obywatelskich, oraz zaspokojeniu potrzeb życia kulturalnego, gospodarczego i społecznego.

Domagając się od obywateli spełnienia obowiązków, zapewnia im równocześnie nasza konstytucja znaczne uprawnienia i swobody.

W szczególności nie uznaje konstytucja żadnych przywilejów czy to z tytułu przynależności do pewnej klasy społecznej, czy do pewnego zawodu. Wszyscy obywatele są r ó w n i w o b e c p r a w a, w granicach obowiązujących ustaw; w równej mierze są wszystkie urzędy dostępne dla każdego obywatela, na warunkach prawem określonych. Ta r ó w n o ś ć zasadnicza obywateli Państwa tworzy ich pierwsze prawo, przez ustrój Państwa zagwarantowane.

A dalej ma obywatel zagwarantowaną przez konstytucję w o l n o ś ć o s o b i s t ą. To prawo polega na tym, że nie wolno więzić obywatela, ani też przeprowadzać rewizji osobistej, bez przyczyn, określonych w ustawach. Nikt nie może być bez nakazu sądu przytrzymany (aresztowany) dłużej, niż przez 48 godzin. Ma to w szczególności zastosowanie do aresztowania zarządzonego przez władze administracji rządowej i przez władze policyjne<sup>1</sup>. To prawo wolności osobistej istniało w Polsce już od konstytucji *n e m i n e m c a p t i v a b i m u s* z r. 1425, potwierdzonej *p r z y w i l e j e m k r a k o w s k i m* z r. 1433.

Z tą gwarancją wolności osobistej łączy się p r a w o d o w ł a ś c i w e g o, ustawą określonego sądu. Nie może więc nikt być pociągnięty do odpowiedzialności przed jakiś sąd wyjątkowy (np. doraźny), wprowadzony już po popełnieniu przestępstwa. Ściganie sądowe obywatela i wymiar kary może następować tylko w myśl obowiązujących ustaw. Nikt więc nie może być karany za czyn przez prawo niezabroniony. Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi swobody dochodzenia w sądzie doznanych krzywd i szkód.

Dalej gwarantuje konstytucja także n i e t y k a l n o ś ć m i e s z k a n i a (czyli ochronę prawa domowego). Naruszenie tej nietykalności przez wejście do mieszkania, rewizję domową i zajęcie papierów czy rzeczy, może nastąpić jedynie na zarządzenie sądu lub wyjątkowo, w razach koniecznych, dla wykonania zarządzeń admi-

<sup>1</sup> Poniekąd pewne odchylenie od tej zasady stanowi umieszczenie jednostki w miejscu odosobnienia (Bereza Kartuska), choć i tu zastrzeżono oświadczenie się czynnika sędziowskiego.

nistracyjnych, opartych na wyraźnym upoważnieniu ustawy. I to prawo nietykalności mieszkania było bardzo wcześnie wprowadzone w dawnym Państwie Polskim, bo już przywilejem z r. 1588.

Również z wolnością osobistą łączy się tajemnica listów, jak i innej korespondencji, która jedynie w wypadkach nader ważnych, przewidzianych ustawą, może być przez władze naruszona.

Wpływem także wolności osobistej jest swoboda wybrania sobie przez obywatela miejsca zamieszkania i pobytu na obszarze Państwa, oraz swoboda przenoszenia się z jednego miejsca na drugie<sup>1</sup>, a wreszcie prawo emigracji (tj. wyjazdu za granicę). To ostatnie może być ograniczone w drodze ustawy w pewnych specjalnych wypadkach, a w szczególności co do obowiązków do służby wojskowej. (Zezwolenie na wyjazd jest wymagane dla mężczyzn w wieku od 17—60 lat i kobiet, które przeszły przeszkolenie wojskowe. Zezwolenia te wydają władze wojskowe).

Do praw obywatelskich należy dalej wolność zarobkowania i swobodnego wyboru zawodu. Konstytucja uznaje pracę jako podstawę rozwoju i potęgi Państwa, wobec czego gwarantuje opiekę nad pracą (ustawy o ochronie pracy) i zapewnia sprawowanie przez Państwo nadzoru nad warunkami pracy. Zarazem specjalne ustawodawstwo przyznaje prawo do ubezpieczenia społecznego, tj. ubezpieczenia na wypadek niezawinionego bezrobocia, na wypadek choroby, wypadków przy pracy, niedołęstwa i starości, czyli niezdolności do pracy.

Zapewnia się też obywatelom prawo do wynagrodzenia szkody, zrzędzonej przez organa państwowe czy samorządowe, przez działalność urzędową, niezgodną z prawem. Za szkodę tę może odpowiadać nie tylko odnośny organ, lecz i Państwo czy samorząd. Sprawę tę uregulują bliżej osobne przepisy.

Państwo nasze stoi na stanowisku własności indywidualnej, uznając prawo własności za podstawę porządku prawnego. Zarazem poręcza Państwo wszystkim obywatelom i ciałom zbiorowym (towarzystwa, związki komunalne itd.) ochronę ich mienia. Ograniczenie, lub zniesienie prawa własności, czyli tzw. wywłaszczenie może nastąpić wyjątkowo ze względów wyższej użyteczności (np. gruntów potrzebnych pod budowę dróg, kolei etc.), w wypadkach ustawą przewidzianych i to za odszko-

<sup>1</sup> Pewne ograniczenie tej swobody wprowadza dekret o granicach Państwa, w odniesieniu do terenów nadgranicznych.

do w a n i e m. Sprawę wywłaszczenia normuje szczegółowo dekret z 24 września 1934, zawierający prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym. Uznając własność prywatną, czynią jednak utrzymane w mocy postanowienia dawnej konstytucji pewien wyjątek w dziedzinie prywatnej własności nieruchomości. Stanowią one bowiem, że ziemia, jako najważniejsze dobro, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu, lecz obrót ten, jak np. w ustawie o reformie rolnej, może być, ale tylko ustawowo i tylko w interesie ogółu, ograniczony. Ustawa może też tylko wyjąć pewne dobra, jako zastrzeżone wyłącznie dla Państwa, ze względu na dobro ogółu (monopol czy regale np. sól itp.). Z tymi też tylko zastrzeżeniami istnieje o c h r o n a w ł a s n o ś c i i n d y w i d u a l n e j tak co do rolnictwa, górnictwa, jak przemysłu itp. Własność prywatna jest fundamentalnym prawem każdego obywatela, stanowiącym podstawę przedsiębiorczości i twórczej pracy gospodarczej. To prawo nietykalności mienia było gwarantowane w dawnej Polsce już przywilejem czerwińskim z roku 1422.

W równej mierze z tą ochroną dóbr materialnych idzie ochrona dóbr moralnych każdego obywatela, a więc ochrona swobody myśli i przejawiania ich, oraz pełnej wolności na polu życia kulturalnego. I tak ma każdy obywatel prawo wyrażać swoje przekonania i poglądy (rozumie się bez naruszania obowiązujących praw), wnosić petycje do ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, zakładać związki i stowarzyszenia, urządzać zgromadzenia (przy zastosowaniu się do przepisów ustawowych).

Sprawę zakładania stowarzyszeń, ich organizację i warunki działania określił dekret z 27 października 1932, który wprowadził tzw. p r a w o o s t o w a r z y s z e n i a c h. Dekret ten zapewnił obywatelom Państwa możliwość łączenia się w stowarzyszenia wszelkiego rodzaju, o ile cele tego stowarzyszenia nie stoją w sprzeczności z prawem. Do powstania stowarzyszenia potrzeba zgody władz państwowych. Zasadniczo zabronione są stowarzyszenia, które opierają się na obowiązku bezwzględnej karności członków stowarzyszenia wobec jego władz, oraz stowarzyszenia, które łączą działalność na polu wychowania fizycznego, oraz ćwiczeń gimnastycznych i sportowych, z celami natury politycznej. Prawo o stowarzyszeniach rozróżnia trzy rodzaje stowarzyszeń, a to: 1) stowarzyszenia z w y k ł e; 2) stowarzyszenia z a r e j e s t r o w a n e i 3) stowarzyszenia w y ż s z e j u ż y t e c z n o ś c i. Zamiar założenia stowarzyszenia zwykłego na-

leży zgłosić do powiatowej władzy administracyjnej i przedłożyć jej projekt statutu. O ile władza do 4 tygodni nie zabroni wyraźnie jego powstania, z ważnych względów państwowych, uważa się to stowarzyszenie za zatwierdzone, wobec czego należy je ukonstytuować, tudzież podać władzy administracyjnej skład wybranych jego organów. Stowarzyszenia tego rodzaju nie mogą jednak zakładać filij (tj. oddziałów w innych miejscowościach), łączyć się w związki z innymi stowarzyszeniami, odwoływać się do ofiarności publicznej, ani też przyjmować na członków osoby prawne (np. banki).

Stowarzyszenia zarejestrowane wymagają wyraźnego zatwierdzenia ze strony władzy administracyjnej (a nie wystarcza tu upływ czasu). Podanie o zatwierdzenie wnosi się, przy dołączeniu projektu statutu, do województwa (za pośrednictwem starostwa). O ile województwo zatwierdzi statut, to wpisuje stowarzyszenie do specjalnego rejestru (spisu urzędowego), a założyciele mają dokonać zaraz organizacji stowarzyszenia i podać do 2 tygodni władzom skład zarządu. Stowarzyszenia te mają osobowość prawną, mogą nabywać majątek, tworzyć oddziały. W tej formie mogą także powstawać związki stowarzyszeń.

Wreszcie stowarzyszenia wyższej użyteczności powstają za zezwoleniem Rady Ministrów, która ze względu na interes Państwa udziela wyjątkowo niektórym szczególnie ważnym stowarzyszeniom (np. Towarzystwo Szkoły Ludowej) tego charakteru, nadając im równocześnie specjalny statut. Stowarzyszenia tego rodzaju posiadają z reguły przywilej *w y ł ą c z n o ś c i* (tj. że nie mogą istnieć inne stowarzyszenia o tych samych celach).

Pod prawo o stowarzyszeniach nie podpadają stowarzyszenia studentów szkół wyższych. Statuty ich zatwierdzają władze szkolne, a tylko jeżeli takie stowarzyszenie ma mieć charakter międzyuczelniany, tj. ma łączyć studentów różnych uczelni, to wymagane jest wtedy zatwierdzenie ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego. Nadzór nad stowarzyszeniami akademickimi sprawują bezpośrednio władze szkolne, a najwyższy nadzór nad ich działalnością ma minister.

Natomiast nad innymi stowarzyszeniami spełniają kontrolę władze administracji ogólnej, które mają prawo usunięcia zarządu, wprowadzenia czasowo komisarzy dla zarządu towarzystwem, a nawet rozwiązania stowarzyszenia, w razie działalności niezgodnej z prawem.

Stronnictwa polityczne nie podlegają prawu o stowarzyszeniach.

Sprawę zgromadzeń określa ustawa z 11 marca 1932 o z g r o m a d z e n i a c h, która odróżnia: 1) z g r o m a d z e n i a p u b l i c z n e i 2) zgromadzenia niepubliczne, czyli z e b r a n i a. Zgromadzenia publiczne dzielą się na zgromadzenia w l o k a l a c h (w zamkniętych budynkach, lub nawet i przed budynkiem, ale za ogrodzeniem), oraz na zgromadzenia p o d g o łem n i e b e m (na ulicach, otwartych placach). Zgromadzenia w lokalach wymagają tylko uwiadomienia władzy administracyjnej o zamiarze odbycia zgromadzenia na 2 dni przed zgromadzeniem, a nie potrzebują osobnego zezwolenia władzy. Władza może jedynie z ważnych, prawem przewidzianych, powodów zabronić odbycia zgromadzenia. Natomiast zgromadzenia pod gołem niebem mogą dojść do skutku wyłącznie za wyraźnym zezwoleniem władzy. Podanie o zezwolenie musi być wniesione najpóźniej na 3 dni przed terminem zgromadzenia. Na równi ze zgromadzeniami pod gołem niebem traktuje ustawa manifestacje publiczne i pochody. Za spokój i ład na zgromadzeniach publicznych odpowiada przewodniczący zgromadzenia, a nadzór nad nimi wykonują władze administracyjne przez delegowanych funkcjonariuszy, którym przysługuje prawo rozwiązywania zgromadzenia. Zebrania, tj. skupienia w zamkniętym lokalu wyłącznie osób znanych urządzającemu zebranie, nie wymagają zgłoszenia do władzy. Władza może jednak zbadać, czy na zebraniu nie dzieje się coś sprzecznego z prawem. Na równi z zebraniem stoją posiedzenia członków zatwierdzonych stowarzyszeń, odbywające się wewnątrz ich lokalności.

Zjazdy podpadają pod postanowienia o zgromadzeniach publicznych lub o zebraniach, zależnie od ich charakteru. Pozwoleń na zjazdy publiczne udziela władza administracyjna pierwszej lub drugiej instancji (starostwo lub województwo), zależnie od tego, czy zjazd ma objąć uczestników tylko z jednego powiatu, czy też osoby z różnych stron Państwa. Zgromadzenia studentów szkół akademickich na terenie szkolnym odbywają się za zezwoleniem i pod nadzorem władz szkolnych (a więc bez zawiadamiania i udziału władz administracji ogólnej).

Ustawa wprowadza daleko idące ułatwienia dla z g r o m a d z e ń p r z e d w y b o r c z y c h (tj. zgromadzeń dla omówienia kandydatur, w okresie od zarządzenia wyborów do dnia głosowania). Te zgromadzenia wymagają bowiem zgłoszenia u władzy tylko wtedy, gdy odbywają się pod gołem niebem, natomiast nie wymagają zgło-

szenia, gdy są w lokalach, a przy tym jedno i drugie nie potrzebują zezwolenia.

Zarazem zapewniają obowiązujące w Państwie przepisy wolność prasy, w granicach określonych przez prawo prasowe.

W bardzo szerokiej mierze zapewniają utrzymanie w mocy przepisy dawnej konstytucji swobodę i równouprawnienie narodowości w Polsce. Każdy obywatel polski, jakiegokolwiek narodowości, ma równe z innymi prawo pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych, zakładania szkół i instytucyj wychowawczych, z prawem używania w nich własnego języka. Uchwalone w r. 1924 ustawy językowe dla województw wschodnich zapewniają szerokie prawa dla języka ruskiego, białoruskiego i litewskiego w administracji, szkolnictwie i sądownictwie. Te postanowienia konstytucyjne co do mniejszości narodowych (tudzież religijnych) idą nawet dalej, niż to usiłował im zapewnić dodatkowy traktat wersalski.

Także wzajemne zastrzeżenia w traktacie pokojowym, zawartym w Rydze, co do praw narodowego rozwoju i praw własności ludności narodowości rosyjskiej, białoruskiej i ruskiej w Polsce, a polskiej w Republice Sowieców, mieszczą się, o ile chodzi o Polskę, zupełnie w ramach swobód narodowościowych, zagwarantowanych ustawowo. Co więcej, utrzymany w mocy art. 109 dawnej konstytucji umożliwia nawet (w drodze osobnych ustaw państwowych) wprowadzenie w pewnej mierze autonomii narodowej dla mniejszości narodowych w Polsce, a to przez ewentualne utworzenie autonomicznych związków tych mniejszości, w obrębie instytucyj samorządowych.

W równej mierze z gwarancją swobody i równouprawnienia narodowego idzie swoboda i pełne uprawnienie wyznań i sumienia. Żaden obywatel polski, z powodu swego wyznania, nie może być ograniczony w jakichkolwiek prawach obywatelskich. Wszystkie wyznania, uznane przez Państwo, mają możliwość wykonywać przepisy swej religii, urządzać zbiorowe nabożeństwa publiczne, zawiadywać swymi dobrami, funduszami itd. Prawo autonomii i samorządu wyznaniowego omówiliśmy poprzednio. Wyznania, przez Państwo dotąd nieuznane, mogą w każdym czasie uzyskać takie uznanie u władz państwowych, o ile ich religia nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu i moralności. Zastrzega jednak Państwo, że wolności wyznania nie wolno używać w sposób przeciwny ustawom, ani też uchylać się z powodu swych wierzeń religijnych od spełniania obowiązków publicznych (np. od służby wojskowej).



Niemniej też ustanawiają wyżej wspomniane artykuły starej konstytucji wolność nauki i badań naukowych, zastrzeżoną zwłaszcza wyższym uczelniom. Każdemu lojalnemu wobec Państwa obywatelowi wolno zarazem, po dopełnieniu warunków ustawowych, nauczać, zakładać szkoły i zakłady wychowawcze itp. Sprawę tę reguluje ustawa z 11 marca 1932 o prywatnych szkołach oraz zakładach naukowych i wychowawczych. Państwo gwarantuje samorząd wyższym uczelniom (uniwersytety, akademie i politechniki); ono też ustanawia przymus szkolny w zakresie szkoły powszechnej. W szkołach publicznych dla młodzieży zaprowadza Państwo naukę obowiązkową religii, pod nadzorem duchowieństwa danego wyznania. Wreszcie zapewnia się w drodze osobnych ustaw opiekę Państwa nad dziećmi zaniedbanymi, pozabawionymi należytej opieki rodzicielskiej.

W ten sposób określa obecny ustrój Państwa zakres praw obywateli. Państwo nie zapomina też i o cudzoziemcach, osiadłych w Polsce. Im gwarantuje się pełną ochronę życia, wolności i mienia. Mogą oni korzystać, pod warunkiem wzajemności w ich państwach co do obywateli polskich, z równych praw z obywatelami naszego Państwa, z wyjątkiem specjalnych praw, do których używania wymaga ustawa wyraźnie obywatelstwa polskiego. W zamian mają cudzoziemcy obowiązek przestrzegania wszelkich przepisów prawnych, obowiązujących w Polsce, oraz uiszczania podatków i opłat publicznych (na rzecz Państwa, czy samorządów).

---

Wyjątkowe położenie Państwa, a w szczególności stan jego zagrożenia, może wymagać czasowego ograniczenia przyznanych obywatelom swobód. W szczególności może Rada Ministrów, na wniosek ministra spraw wewnętrznych, a za zgodą Prezydenta Rzeczypospolitej, zarządzić wprowadzenie tzw. s t a n u w y j ą t k o w e g o, i to albo na terenie całego Państwa, albo też tylko na pewnych jego częściach, gdzie to okaże się koniecznym ze względu na bezpieczeństwo publiczne. Przyczyną uzasadniającą wprowadzenie stanu wyjątkowego może być zagrożenie Państwa z zewnątrz, jak nie mniej rozruchy wewnętrzne, względnie rozległe knowania o charakterze z d r a d y s t a n u, zagrażające ustrojowi państwowemu, lub bezpieczeństwu Państwa czy obywateli. Zarządzenie Rady Ministrów w sprawie stanu wyjątkowego ma być ogłoszone w dzienniku ustaw, oraz obwieszczone we wszystkich gminach, objętych tym stanem,

przy czym należy wymienić swobody obywatelskie, które ulegają zawieszeniu, oraz określić skutki przekroczenia wydanych zarządzeń. Wprowadzenie stanu wyjątkowego powoduje w szczególności czasowe zawieszenie następujących praw obywatelskich: a) wolności osobistej, b) nietykalności mieszkania, c) wolności słowa (z możliwością wprowadzania dla prasy cenzury prewencyjnej i zakazów wydawania), d) tajemnicy korespondencji i e) wolności zrzeszeń (stowarzyszeń, zgromadzeń). W czasie trwania tego stanu może minister spraw wewnętrznych wydawać rozporządzenia i zarządzenia, dotyczące: 1) wyrobu czy sprzedaży broni, amunicji i materiałów wybuchowych, 2) przebywania i zachowywania się w miejscach publicznych, używania odznak, mundurów, oraz dokonywania zdjęć fotograficznych, 3) urządzania zgromadzeń czy imprez skupiających ludność, 4) dowodów osobistych i meldunków, 5) ograniczeń ruchu osób i towarów, oraz komunikacji pocztowej, telegraficznej, telefonicznej i radiowej, 6) wyrobu, obrotu, posiadania i używania urządzeń służących do porozumiewania się na odległość, 7) zaopatrzenia ludności w artykuły pierwszej potrzeby, 8) ochrony urządzeń komunikacyjnych, urzędów, oraz zakładów i przedsiębiorstw interesu publicznego, tudzież 9) wyjątkowego nakładania na ludność obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych, wszakże w zakresie nie większym od zakresu określonego ustawami na rzecz wojska w czasie wojennym. Tę sprawę stanu wyjątkowego określiła ogólnie konstytucja, a w jej ramach nastąpiło szczegółowe unormowanie sprawy ustawą z 22 lutego 1937 o stanie wyjątkowym. Odnośne przepisy umożliwiają wprowadzenie sądów doraźnych na zagrożonym terenie, a nawet upoważnienie ministra spraw wewnętrznych, przez Radę Ministrów, do przekazywania pewnych funkcji i uprawnień władz administracji cywilnej władzom wojskowym i uzależniania władz cywilnych od dowództwa wojskowego.

Do zawieszenie praw wolnościowych wymaga zresztą zatwierdzenia ze strony Sejmu i Senatu. Te same prawa wolnościowe ulegają także zawieszeniu na terenie objętym działaniami wojennymi, na którym wprowadza się tzw. s t a n w o j e n n y, unormowany konstytucją, oraz dekretem z 16 stycznia 1928 r.; dekret ten oddaje na tym terenie przeważny wpływ na sprawy administracyjne Naczelnemu Wodzowi i uwzględnia w ogóle konieczności wojenne. Rząd uzyskuje wtedy możliwość korzystania ze szczególnych uprawnień,

przewidzianych dekretem o stanie wojennym, a nadto Prezydent Rzeczypospolitej dostaje daleko idące prawa, które omówiono poprzednio <sup>1</sup>. Stan wojenny zarządza Prezydent Rzeczypospolitej.

## ROZDZIAŁ XVII

### ŻYCIE POLITYCZNE

Rozwój państwa, kształtowanie się jego urządzeń, regulowanie biegu życia społeczeństwa w państwie, ustosunkowanie się jego do państw innych, wszystko to oddziaływa na interesy ludności państwa i jako zbiorowej całości i każdej jednostki z osobna. Toteż ludność ta nie tylko interesuje się owymi przejawami życia państwowego, lecz stara się oddziaływać na nie stosownie do swych poglądów ideowych i materialnych interesów. Ale te poglądy i interesy rzadko kiedy mogą być zgodne i to tylko w kwestiach najbardziej zasadniczych, dotyczących istotnie bytu państwa i interesów zbiorowości jako takiej. Interesy bowiem poszczególnych części społeczeństwa stoją ze sobą w sprzeczności, poglądy na cele istnienia państwa i na stopień jego oddziaływania na życie ludzi różnią się, a tak samo rozbieżne są zapatrywania na sposoby i drogi, którymi państwo ma zmierzać do spełniania swych zadań. Im bardziej zróżnicowana jest budowa społeczeństwa pod względem jego zajęć gospodarczych i wzajemnego ustosunkowania się bogatych i ubogich, im większe są różnice w stopniu kultury, przynależności narodowej i wierzeniach religijnych ludności państwa, tym bardziej zaznaczają się rozbieżności poglądów w zakresie spraw publicznych.

Każdy z tych odmiennych kierunków myśli politycznej czy też związków, zastępujących pewną sferę interesów gospodarczych lub społecznych, stara się wpłynąć w duchu swych poglądów na politykę państwa, a więc tak na jego rząd, jako też na ciała uchwalające, o ile one istnieją w danym państwie. Dla wywalczenia tego wpływu na bieg spraw państwowych łączą się ludzie o wspólnych poglądach, czy o podobnych sferach interesów, w pewne mniej lub więcej ściśle organizacje, które nazywamy stronnictwami politycznymi. Stronnictwa zatem są to zorganizowane skupienia ludzi, mających wspólny program, tj. określenie poglądów na sprawy państwowe, oraz oznaczenie dróg, którymi zmierzają do urzeczywistnienia tych poglądów (określenie taktyki). Program ten powi-

<sup>1</sup> Zobacz rozdział VIII, B, ustęp g dotyczący zakresu działania Prezydenta.

nien w zasadzie obejmować całokształt spraw państwowych. Zgrupowania, które mają urobione poglądy tylko na pewne dziedziny życia państwowego, nazywamy często, w przeciwstawieniu do stronnictw, p a r t i a m i.

Każde stronnictwo pragnie zjednać sobie jak najszersze koło zwolenników, stara się wpływać na obywateli w kierunku przekonania ich o słuszności swych zapatrywań, o korzyściach dla państwa i ogółu, jakie mogą wyniknąć z wprowadzenia w życie jego poglądów, jednym słowem stara się o urobienie dla siebie przychylniej opinii publicznej. Sposoby wpływania na tę opinię mogą być rozmaite. Najważniejsze z nich — to z g r o m a d z e n i a p u b l i c z n e ( p o l i t y c z n e), na których żywym słowem trafia się do serc i umysłów ludzkich, wyjaśnia się przyczyny działania, urabia nastrój społeczeństwa; obok zgromadzeń może nawet jeszcze silniejszym środkiem działania, którym posługują się nowoczesne stronnictwa, jest prasa; niesie ona w szerokie koła społeczeństwa jasno i przekonująco podane argumenty, broni działalności swego stronnictwa, oraz zwalcza zapatrywania przeciwników politycznych. Wreszcie w czasach ostatnich potężnym środkiem propagandowym staje się radio.

Rozwój życia politycznego związany jest z udziałem obywateli w rozstrzygnięciu spraw państwowych. W ustrojach więc absolutnych, a zwłaszcza despotycznych i totalnych, następuje zanik życia publicznego, lub — o ile ono istnieje — to przybiera z konieczności niezdrowe, spaczone formy. Gdzie natomiast ludność na zgromadzeniach publicznych, czy też jej reprezentanci w jakichś obieralnych ciałach mają decydować o sprawach państwowych, tam przybiera szersze rozmiary organizowanie się obywateli w stronnictwa, mające pewne urobione poglądy bądź na całość spraw państwowych, bądź broniące przynajmniej takiego czy innego uregulowania pewnych żywotnych spraw.

Już więc w starożytnej Grecji (zwłaszcza w Atenach), a potem znów w Rzymie, widzimy pierwsze stronnictwa polityczne z wytworzonym jasno poglądem na sprawy publiczne i określonym celem i metodami działania, a zatem ze skryształizowanym programem politycznym. Owe obozy patrycjuszów i plebejuszów, optymatów i popularów, zwolenników republiki czy władzy cesarów, to w gruncie rzeczy nic innego, jak stronnictwa polityczne. Gdy jednak władza imperatorów rzymskich przybierze z czasem cechy władzy despotycznej, nastąpi w Rzymie upadek myśli politycznej, odbijający się zre-

szta niekorzystnie na losach państwa. Tak samo w państwie bizantyńskim, mającym duże naloty wschodniego despotyzmu, życie polityczne albo zanika, albo też przybiera niezdrowy charakter (owe stronnictwa cyrkowe niebieskich i zielonych, które, pod formą zwolenników ścigających się w cyrku woźniców o tych barwach, uprawiały także i politykę, ale potajemnie).

W zmienionych warunkach średniowiecza walka polityczna obrać się będzie około głównej wówczas kwestii prymatu papieża czy cesarza, a w związku z tym wytworzą się owi *g w e l f o w i e i g i b e l i n i*, którzy, istniejąc w różnych środowiskach (zwłaszcza w państewkach włoskich), obok zapatrywań na tę główną sprawę, przystosują się do żywotnych interesów politycznych czy gospodarczych swego miejsca działania. Bogaty rozwój stronnictw politycznych przynosi ze sobą epoka odrodzenia, zwłaszcza w bujnym życiu republik włoskich, takiej Florencji (biali i czarni), Wenecji czy Genui.

Doba reformacji i walk religijnych przyniesie ze sobą ustosunkowanie się stronnictw wprawdzie na tle poglądów w zakresie wiary, lecz obok tego nie brak tam i interesów gospodarczych i politycznych (jak kwestia wzmocnienia władzy panującego czy utrzymania wpływu stanów). Wzrost siły monarchów po 30-letniej wojnie powoduje pewien upadek myśli politycznej (z wyjątkiem Anglii). Odrodzi ją dopiero wielka rewolucja francuska, kiedy to w krwawych zapasach i gwałtach rodzi się nowożytnie życie polityczne, rodzi się parlamentaryzm i stronnictwa polityczne, ze swymi równoważnikami na arenie parlamentarnej, w formie klubów parlamentarnych (żyrondyści, jakobini, „góra“ itd.).

Jakkolwiek przez ciąg wieku XIX w różnych państwach tworzą się odmienne typy stronnictw, to jednak wszędzie w miarę powstawania parlamentów rozkwita życie polityczne, oparte o całość poglądów na sprawy państwowe. Różne grupy polityczne łączą się w pewne związki, by uzyskać *w i ę k s z o ś ć* w parlamencie i na tej podstawie objąć ster rządów państwa i kierować nim w myśl swych poglądów. Ci, którzy zostali w *m n i e j s z o ś c i*, kontrolują działalność rządzącej większości, prowadzą krytykę złych stron jej poczynań, są *o p o z y c j ą*, by przekonawszy społeczeństwo o słuszności swych zapatrywań, a błędach przeciwników, zyskać kiedyś większość w parlamencie i stać się rządem, gdy dawna większość przemieni się w opozycję.

Gdzie to życie polityczne rozwija się na zdrowych podstawach, gdzie przywódcy stronnictw kierują się istotnie interesem państwa

i społeczeństwa, który góruje nad interesem stronnictwa, tam to ścieranie się poglądów odbywać się będzie na tle ideowym odmiennych zapatrywań na drogi rozwojowe państwa. Gdzie natomiast nastąpi spaczenie życia politycznego, gdzie na pierwszy plan wysunie się interes partyj czy ich przywódców, tam zaznaczy się zaostrenie się walk politycznych, czynienie przeciwnikom niesłusznych zarzutów, uprawianie metod demagogicznych (tj. zjednywania opinii mas nieetycznymi środkami nieziszczalnych przyrzeczeń, miotania oszczerstw na przeciwników politycznych, podburzania itd.), co odbić się musi ujemnie na rozwoju państwa.

---

W XIX wieku niemal we wszystkich państwach europejskich zaznaczały się, pod rozmaitymi zresztą nazwami, następujące główne kierunki: 1) kierunek skrajnie konserwatywny, dążący do przywrócenia monarchii absolutnej; 2) kierunek konserwatywno-konstytucyjny, który zmierzał do harmonijnej równowagi między prawami monarchy i parlamentu, oraz do przeprowadzania reform w drodze ewolucji (naturalnego, miarowego rozwoju), na podstawie gruntownej rozwagi co do istotnej konieczności tych reform; 3) stronnictwa liberalne (czy demokratyczne) dążyły do zapewnienia parlamentowi przewagi wpływu na sprawy państwowe i możliwego rozszerzenia praw wyborczych na szerokie koła wyborców; stronnictwa te reprezentowały przy tym raczej interesy przemysłu i miast, w przeciwstawieniu do interesów wsi, bronionych bardziej przez kierunki poprzednie. Wreszcie 4) stronnictwa radykalne dążyły do zniesienia monarchii, a do wszechwładzy ludu, w formie powszechnego głosowania, plebiscytów całej ludności, bezwzględnej przewagi parlamentu nad rządem. Niebawem, w miarę demokratyzacji życia politycznego, powstają obozy polityczne, które stawiają sobie zadanie reprezentowania przede wszystkim interesów mas, zorganizowanych w pewne związki zawodowe (stronnictwa klasowe), przeistoczenia życia państwa w duchu potrzeb tych warstw i dążenia do zrealizowania tych haseł nie tylko w swoim państwie, ale i w innych. W tym celu wytwarzają te kierunki łączność interesów klasowych we wszystkich państwach. Na tym tle powstają zwłaszcza prądy do zbliżenia poszczególnych organizacji robotniczych, reprezentowanych przez stronnictwa socjalistyczne (tzw. czerwona międzynarodówka). Natomiast podjęte już po wielkiej wojnie podobne usiło-

wania stworzenia wspólnoty małych rolników (tzw. zielonej międzynarodówki) w różnych państwach, nie doprowadziły do rezultatu. W każdym razie w przeważnej ilości państw czasów nowszych zaczęły odgrywać większą rolę stronnictwa bądź robotnicze, bądź włościańskie. Nadto wytwarzają się stronnictwa na tle wyznaniowym (np. katolickie czy chrześcijańsko-społeczne), oraz stronnictwa narodowych mniejszości.

W rozmaitych państwach zaznaczały się dwie odmiany w budowie stronnictw, tak co do ich ilości i zasad programowych, jak i podstaw organizacyjnych i stosunku do społeczeństwa. W szczególności w jednych państwach życie polityczne opierało się na dwu lub trzech podstawowych kierunkach, mieniających się w rządzeniu państwem, w innych natomiast istniała znaczniejsza ilość stronnictw, które musiały łączyć się po kilka, na podstawie porozumienia (kompromisu) dla wytworzenia większości. A przy tym organizacja stronnictw bądź może sięgać głęboko w społeczeństwo, bądź też ograniczać się jedynie do ciał reprezentacyjnych, bez wciągania w swe kadry szerszych sfer obywateli.

I tak widzimy niewielką ilość stronnictw politycznych zwłaszcza w państwach anglosaskich, tj. w Anglii i Stanach Zjednoczonych, z tym, że stronnictwa tam są stałe, przynależność obywateli do nich nie ulega częstym zmianom, a organizacja stronnictw ogarnia szerokie zastępy społeczeństwa. W Stanach Zjednoczonych istnieją dotąd 2 stronnictwa: r e p u b l i k a n ó w (odpowiadających poniekąd konserwatystom w Europie) i d e m o k r a t ó w <sup>1</sup>. W Anglii przez długie okresy czasu były także tylko 2 stronnictwa: k o n s e r w a t y s t ó w i l i b e r a ł ó w, a później przybyło jeszcze trzecie, tj. p a r t i a p r a c y (odpowiadająca poniekąd socjalistom w innych państwach); nadto stronnictwo liberalne, tracące zresztą na znaczeniu, rozbiło się na 2 grupy (narodowych liberałów Simona i grupę starych liberałów Lloyda Georgea). Próby stworzenia w Anglii stronnictwa narodowych socjalistów (na wzór faszystów czy hitlerowców) nie dały dotąd poważniejszych wyników.

Również 2 główne stronnictwa, tj. konserwatystów (Sejukaj) i li-

<sup>1</sup> W Stanach Zjednoczonych pojawiły się ostatnio usiłowania stworzenia trzeciej partii, o odcieniu społecznie radykalnym.

berałów (Minsejto) istnieją w Japonii <sup>1</sup>. Niewielka ilość stronnictw (2—5) istnieje także w państwach skandynawskich, w Holandii, Belgii i Węgrzech.

W przeciwieństwie do tych państw Francja (jak poprzednio Niemcy) wykazuje znaczną ilość stronnictw. Życie polityczne Francji posiada wielką płynność; stronnictwa, z wyjątkiem grup skrajnych, nie sięgają w głąb społeczeństwa. Są one raczej zgrupowaniami posłów w parlamencie, skupiających się około wybitnych przywódców, przy czym zgrupowania te nie są stałe, a przechodzenie członków ze stronnictwa do stronnictwa jest częste. Do ważniejszych stronnictw należą tam obecnie: konserwatyści, unia republikańsko-demokratyczna, demokraci ludowi, republikani lewicowi, radykali niezależni, radykali socjalistyczni, republikańcy socjaliści, partia socjalistyczna, partia chłopska i robotnicza (secesja socjalistów, tzw. piwertystyści) i komuniści (przy czym nazwy tych stronnictw są z reguły bardziej radykalne, niż ich programy). Poza tymi stronnictwami parlamentarnymi, silny wpływ na społeczeństwo wywierają zgrupowania prawicowe, jak rojaliści (akcja francuska), front włościański (wzgl. narodowa partia chłopska), francuska partia ludowa, oraz prawicowe związki kombatanatów, jak zwłaszcza organizacje „Ognistego Krzyża“ (zmienione obecnie na francuską partię społeczną, tudzież „solidarności francuskiej“). Podobnie większa ilość stronnictw istnieje w Belgii, jako to: katolicy, socjaliści, liberali, fronciści, komuniści i tzw. rexiści (odpowiadający poniekąd faszystom), a nadto nacjonałiści flamandcy. W przeciwstawieniu do życia politycznego Francji, poprzednie życie polityczne Niemiec wykazywało stałość kierunków politycznych, mimo że przeważnie ich organizacje nie sięgały również w głąb społeczeństwa. Stronnictwa niemieckie, z czasów przed Hitlerem, były wyrazem istniejących w społeczeństwie trwałych grup interesów, czy to gospodarczych (jak konserwatyści), czy wyznaniowych (jak centrum katolickie), czy wreszcie dzielnicowych (bawarska partia ludowa).

<sup>1</sup> Obok tych 2 głównych stronnictw zjawily się ostatnio w Japonii inne zgrupowania, jednak o znikomej dotąd sile. I tak zjawily się: popierana przez militarny rząd partia „Sziwakai“ (nacjonałiści), dwie partie skrajnie prawicowe, oraz socjaliści.



Stronnictwa te zostały zniesione przez zwycięski narodowy socjalizm, choć prawdopodobnie nie znikły, lecz weszły na drogę konspiracyjnej działalności.

Obozy polityczne, występujące w poszczególnych państwach przed wielką wojną, stały (z wyjątkiem zanikających skrajnych konserwatystów) przy zasadzie uznawania parlamentaryzmu i rządów większości, istniejącej w danym parlamencie. Dopiero czasy powojenne przyniosły nowe prądy, które, wychodząc z rozmaitych zresztą założeń, twierdzą, że parlamentaryzm dotychczasowy przeżył się, że zmieniające się w nim większości utrudniają jednolitość akcji rządu, w miejsce więc parlamentaryzmu wysunęły zasadę rządów jakiegoś jednego stronnictwa masowego, choćby drogą pozbawienia, lub przynajmniej uszczuplenia, możliwości wpływu innych stronnictw na bieg życia państwowego. Pomijając więc ogromne różnice, jakie zachodzą między rosyjskim bolszewizmem, włoskim faszyzmem, narodowym socjalizmem Niemiec, grupami rządzącymi Turcją, można stwierdzić, że wszystkie one stawiają zasadę rządów swego stronnictwa, z przekreśleniem dotychczasowych podstaw życia parlamentarnego i z wyłączeniem innych stronnictw. Najradykałniej-sze jednak stanowisko zajęły ostatnio Rumunia i Łotwa, które zniósły w ogóle wszelkie stronnictwa polityczne.

Czasy ostatnie wykazały w niektórych państwach dążność do formowania tzw. „frontów ludowych” (np. Francja), łączących w pewną koalicję stronnictwa lewicowe, a zwłaszcza socjalistów, komunistów i radykałów, w celu objęcia wspólnie władzy w państwie i zwalczania prądów nacjonalistycznych czy faszystowskich. Niekiedy prowadzi to do ostrej walki wewnętrznej, jak tego dowodzi przykład Hiszpanii<sup>1</sup>.

W Polsce podstawą tworzenia się życia politycznego w drugiej połowie XIX w. były obozy białych i czerwonych, które zaznaczyły się zwłaszcza w dobie powstania z r. 1863/4. Po upadku powstania wytworzyły się z obozu białych rozmaite zgrupowania zachowawcze, czyli konserwatywne (pod różnymi

<sup>1</sup> W wojnie domowej hiszpańskiej ścierają się ze sobą: po stronie tzw. republikańskiej: stronnictwa lewicowe (nie wyłączając komunistów i anarchistów), wspomagane przez nacjonalistów baskijskich, z drugiej zaś strony, tj. tzw. powstańców: grupy faszystowskie, tzw. falangistów, oraz konserwatywni monarchiści. We Francji nastąpiło pewne rozbitcie frontu ludowego w ostatnich czasach.

nazwami), natomiast z obozu czerwonych powstały rozmaite odciennie demokratyczne. Jakkolwiek, wskutek odmiennych warunków życia społeczeństwa polskiego w każdym z 3 zaborów, musiały być też zupełnie odmienne i zadania i metody działania stronnictw polskich, to jednak, ogólnie rzecz biorąc, można stwierdzić, że stronnictwa zachowawcze, wobec osłabienia siły narodu przez klęskę poniesioną w boju o niepodległość, dążyły do wzmocnienia tej siły drogą uzyskiwania zdobyczy politycznych od rządów zaborczych. W tym celu starały się one o nawiązanie bliższego stosunku z czynnikami decydującymi w państwie zaborczym, natomiast przeciwdziałały jakiemuś wybuchowi zbrojnemu ze strony społeczeństwa. Stronnictwa zaś demokratyczne wzięły na siebie zadanie budzenia ducha niepodległego w społeczeństwie przez pracę oświatową i opozycję przeciw rządóm zaborczym, by nie pozwolić szerokim warstwóm społeczeństwa ulec polityce wynaradawiającej zaborców, ani też pogodzić się z życiem w niewoli. Rozumie się, że tam, gdzie w którymś z zaborów nie było pola do jawnej działalności narodowej, wobec braku życia parlamentarnego i ucisku rządu, tam to życie polityczne musiało otaczać się tajemnicą i z konieczności zmieniać się w konspirację (tajną działalność), w zasadzie sprzeczną z pojęciem prawidłowego życia politycznego. Ten pierwszy okres naszego życia politycznego po powstaniu trwa mniej więcej do r. 1890. Cechą jego jest mała ilość stronnictw i mała ilość ludzi zajmujących się polityką. Ku końcowi tego okresu, wobec przedłużającego się życia w niewoli i niekorzystnych warunków dla rychłego odzyskania niepodległości, schodzą na dalszy plan kwestie polityki zewnętrznej i przygotowywania się do jakiejś akcji o wolność, a większą rolę zaczynają odgrywać sprawy wewnętrznego życia w państwie zaborczym i ustosunkowania się do bieżących problemów społeczno-gospodarczych. W związku z tym następuje pewne przeistaczanie się tych dwu panujących prądów, przy czym kierunki konserwatywne zaczynają coraz bardziej zastępować interesy większej własności rolnej, gdy stronnictwa demokratyczne przejmują na siebie obronę interesów miast, oraz potrzeb przemysłu i handlu. To znowu powoduje potrzebę reprezentacji coraz silniej narastających sfer interesów, dotąd nie zastąpionych (włościańskich i robotniczych).

Od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia do połowy pierwszego dziesiątka XX w. powstaje drugi okres życia politycznego, charakterystyczny wystąpieniem do czynnego udziału w polityce polskiej stronnictw ludowych, tj. robotniczych i włościańskich. Siła

społeczeństwa wzrosła poważnie, mogło więc ono zmienić taktykę działania wobec państw zaborczych, stawiać wyraźniej żądania należnych sobie praw. A równocześnie rozszerzyła się podstawa życia politycznego. Nowe a liczne warstwy zażądały prawa współdziałania w rozstrzyganiu spraw narodowych i ustosunkowaniu się do państw zaborczych, oraz obrony swych interesów tak politycznych, jak zwłaszcza gospodarczo-społecznych. Powstają więc, względnie rozwijają czynniejszą akcję powstałe już poprzednio stronnictwa tego rodzaju, jak chrześcijańsko-społeczne (znane w Małopolsce od r. 1880 pod nazwą stojałowszczyków, wziętą od ich przewodcy ks. Stojałowskiego), a następnie socjalistyczne (od r. 1888) i ludowe (włościańskie od r. 1890), niezawisłe od działania stronnictw z poprzedniego okresu. Wreszcie występuje stronnictwo narodowo-demokratyczne (od 1898), podejmujące akcję we wszystkich 3 zaborach, z hasłem (w pierwszej fazie swego działania) wyraźnego odgraniczenia się od społeczeństw zaborczych i innych narodów zamieszkujących ziemię polskie, oraz obrony postulatów narodowych, przy oparciu się o istniejącą już świadomość narodową szerokich mas społeczeństwa. Rewolucja, która wybucha w Rosji, w związku z wojną rosyjsko-japońską, a która zwraca się i przeciw polskim sferom posiadającym, przeistacza narodową demokrację w dzielnicę rosyjskiej w obrońcę tych sfer posiadających, przez co ze stronnictwa niepodległościowo-rewolucyjnego staje się ona stronnictwem strzegącym interesów sfer posiadających i umiarkowanych Kongresówki, zwłaszcza na terenie Dumy rosyjskiej (parlamentu).

Mniej więcej od wojny rosyjsko-japońskiej, od chwili przewidywanego zbliżenia się wojny światowej, następuje nowy okres naszego życia politycznego. Odgrywają tu już rolę decydującą nie tyle sprawy ustosunkowania się do zagadnień wewnętrznego życia w państwie zaborczym, jak raczej przystosowania się do wielkiej chwili dziejowej, wyzyskania mających nadejść wypadków dla wywalczenia wolnego bytu politycznego. Główną zatem rolę zaczyna odgrywać w życiu stronnictw polityka zagraniczna, oparcie o ten czy ów blok państw, zależnie od zapatrywań i nadziei co do tego, która z walczących stron może dać nam większą pewność wyzwolenia. Trudność decyzji wobec tego, że po każdej ze stron walczących był któryś z naszych potężnych wrogów, powoduje różnicę zdań, a za nią idzie rozpadanie się poszczególnych stronnictw na odrębne grupy o odmiennej orientacji. Niemal w każdym obozie odbywa się ten

proces dzielenia się, np. rozpadnięcie się konserwatystów, demokratów i ludowców. Najbardziej charakterystyczna przemiana występuje w obozie socjalistycznym. Następuje jego podział na polską partię socjalistyczną dążącą do niepodległości Polski i na dawne odcienia międzynarodowe, jak socjal-demokracja, bund itd. Z pierwszego z tych odcieni zrodzi się silny ruch państwowo-twórczy, który pod wodzą Józefa Piłsudskiego podejmie najpierw walkę rewolucyjną, w drodze konspiracyjnej, przeciw najeźdźcy rosyjskiemu, a następnie wytworzy potężny prąd polityczny, jawnie organizujący zbrojne zastępy Legionów do walki o wskrzeszenie Polski, oraz organizacje pomocnicze, jak polską organizację wojskową, działającą tajnie na terenach, będących we władaniu zaborców. Nadto przy końcu tego okresu, w chwili wytwarzania się już zawiązków Państwa Polskiego, powstaje szereg odłamów stronnictw, wywołanych przez to, że pokrewne grupy, działając w każdym zaborze w odmiennych warunkach, nie mogły od razu znaleźć wszelkich wspólnych nici, łączących je z odnośnymi odłamami w innym zaborze.

Te stosunki spowodowały, że z powstaniem niepodległego Państwa Polskiego i jego parlamentaryzmu, zarysowało się daleko idące rozbicie życia politycznego. Zwłaszcza w pierwszym Sejmie, Sejmie Ustawodawczym, pojawiła się nadmierna ilość politycznych zgrupowań poselskich, często nieskrystalizowanych, płynnych, a ostro się zwalczających i rywalizujących o wpływ na rządy. Ze stronnictw większych tej epoki należy wymienić: związek narodowo-ludowy (dawna narodowa demokracja), chrześcijańsko-narodowe zjednoczenie ludowe, partię pracy, polskie stronnictwo ludowe „Piast“, polskie stronnictwo ludowe „Wyzwolenie“, chrześcijańską demokrację, narodową partię robotniczą, stronnictwo chłopskie, polską partię socjalistyczną, oraz szereg stronnictw reprezentujących interesy mniejszości narodowych.

Te niezdrowe stosunki polityczne wywołały przewrót, dokonany w maju 1926, a zmierzający do wzmocnienia siły władzy rządzącej, przekreślenia wybujałości parlamentaryzmu i usunięcia przerosłu życia partyjnego. Dążność Marszałka Piłsudskiego i opartego o niego Rządu do przeistoczenia naszego życia politycznego, wymagała z konieczności powstania jakiegoś wielkiego zgrupowania politycznego, na którym by mógł się oprzeć ten prąd reformatorski, tak w kraju, jak i na arenie parlamentarnej. Następstwem tego

było powstanie masowej organizacji politycznej, noszącej nazwę bezpartyjnego bloku współpracy z Rządem<sup>1</sup>. Nie było to w ścisłym słowa znaczeniu stronnictwo polityczne, bo blok ten złączył w sobie ludzi najrozmaitszych przekonań, od konserwatystów poprzez umiarkowanych demokratów aż do odcieni radykalno-lewicowych, nie miał więc i nie chciał mieć wspólnego programu, ujmującego drobiazgowo wszelkie problemy polityczne, gospodarcze i społeczne. Tych ludzi rozmaitych odcieni politycznych, warstw społecznych (z których pochodzili, lub których interesów bronili), a nawet czasami różnej narodowości i wyznania, łączyła tylko jedna wspólna idea stworzenia silnej podstawy i karnej, zwartej organizacji, w której mógłby znaleźć pewne i trwałe oparcie Rząd, zmierzający do wcielenia w życie dążności Marszałka Piłsudskiego; stworzenia nowej formy państwowości polskiej, a usunięcia nadmiernego partyjniactwa. Oparcie o tę organizację umożliwiło przeprowadzenie nowej Ustawy konstytucyjnej, nowych ordynacji wyborczych, nowego ustroju samorządowego i w ogóle przekształcenie życia w Państwie i stosunku Państwa do obywatela. Z chwilą dokonania tych zadań, a zwłaszcza ze śmiercią Marszałka Piłsudskiego, zjawilo się hasło usunięcia w Polsce w ogóle stronnictw politycznych. Znalazło ono wyraz w rozwiązaniu bezpartyjnego bloku, w nowych ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu, a nawet w regulaminach tych Izb. Lecz usunięcie organizacji, opartej na stronnictwach czy klubach w Izbach Ustawodawczych, nie spełniło zamierzeń tych, którzy chcieli wykluczyć istnienie w Polsce stronnictw politycznych. Poza Izbami Ustawodawczymi pozostały bowiem w społeczeństwie zorganizowane kierunki polityczne, jak obóz narodowy, jak stronnictwo ludowe (Piast), jak chrześcijańska demokracja, narodowa partia robotnicza, socjaliści, komuniści itd., a nadto w Izbach Ustawodawczych zorganizowały się od razu kluby mniejszości narodowych (Ukraińcy, Niemcy, Żydzi). Co więcej, wśród posłów i senatorów polskich (choć wszyscy z nich opierali się na tej samej ideologii) zaznaczył się silny prąd różnicowania się, przejawiający się bądź w grupach regionalnych, bądź nawet w klubach o różnicy poglądów w dziedzinie politycznej, czy gospodarczo-społecznej (jak grupa konserwatystów, koło rolników, grupa pracy, czy ludowa itd.). Te

---

<sup>1</sup> Z blokiem bezpartyjnym współpracowały nadto różne drobne grupy, które odłączyły się od dawnych stronnictw.

przejawy wywołały znów dążność do stworzenia jakiejś wielkiej organizacji politycznej, która skupiłaby znaczne zastępy społeczeństwa, w oparciu o podstawowe zasady Ustawy konstytucyjnej. Punktem wyjścia dla urzeczywistnienia tych dążeń stała się deklaracja ideowo-polityczna z 21 lutego 1937, na której oparł się obóz zjednoczenia narodowego. Obóz ten postawił sobie zadanie stworzenia spójnej, jednolitej kierowanej organizacji narodu, z naczelnym hasłem obrony Państwa i zapewnienia jego rozwoju we wszelkich dziedzinach zbiorowego życia. Ujawszy w kadry organizacyjne znaczniejsze zastępy społeczeństwa, przystąpił obóz zjednoczenia narodowego także do wytworzenia własnego klubu parlamentarnego, złożonego z dużej ilości posłów i senatorów. Obok jednak tego klubu pozostała na terenie Izb Ustawodawczych znaczna ilość członków tych izb, bądź objętych innymi organizacjami klubowymi, bądź niezrzeszonych, a zarazem utrzymały się w społeczeństwie dawne organizacje stronnictw politycznych (wyżej wyszczególnionych). Co więcej daje się nawet zauważyć prąd tworzenia się nowych formacji politycznych, jak (powstałe głównie ze złączenia chrześcijańskiej demokracji i narodowej partii robotniczej) stronnictwo pracy, jak stronnictwo demokratyczne, obóz narodowo-radyczny itp. Życie więc polityczne w Polsce wykazuje znaczne zróżnicowanie i przechodzi proces przekształcania się, w dostosowaniu do warunków rozwojowych Państwa i do przemian w ustroju gospodarczym, a zwłaszcza społecznym.

## ROZDZIAŁ XVIII

### USTRÓJ SPOŁECZNY POLSKI

Pierwotny polski ustrój społeczny opierał się o organizacje rodowe, wywodzące swój początek od jakiegoś wspólnego przodka, a osiadłe zwykle razem w jednej osadzie. Sąsiadujące ze sobą osady tworzyły dla obrony przed wrogiem związki, zwane *o p o l e m*. Szereg rodów (a więc i opoli) stanowił łącznie *p l e m i ę*. Wśród członków plemienia była pierwotnie równość; ci wolni członkowie plemienia zajmowali się przeważnie rolnictwem czy bartnictwem, a obok tego garncarstwem (*zduny*) i innymi rodzajami przemysłu domowego.

Pierwotna zatem ludność, to wolni *kmiecie*, którzy na wspólnych wiecach rozstrzygali wspólne sprawy i wybierali dowód-

ców na czas wyprawy. Niebawem jednak wytwarza się wskutek niebezpieczeństw potrzeba stałej organizacji i władzy, a w związku z tym zmieniają się i stosunki społeczne. Z władzą księżęcą przyszło ograniczenie praw wolnych kmieci, a zarazem powolne wytwarzanie się różnic społecznych wśród równej dotąd ludności, przy czym zanika ustrój oparty na rodach i plemionach. Wysuwają się na plan pierwszy ludzie, stanowiący otoczenie księcia; oni uczestniczą w znaczniejszej części w łupie wojennym, a zwłaszcza w rozdziale niewolników, dostają znaczne przestrzenie ziemi na własność, stają się warstwą rosnącą w zamożność i znaczenie. Równocześnie następuje ubożenie kmieci, wobec znacznych danin i usług publicznych, które muszą świadczyć na cele państwowe. Już więc za pierwszych książąt istnieją obok siebie możni (zwani *nobiles*, szlachta), kmiecie na małych gospodarstwach i wreszcie niewolnicy. Obok nich widzimy dwie jeszcze warstwy, tj. *duchowieństwo* (w początkach było ono często obcego pochodzenia) i *rycerstwo*, skupione po grodach, w gotowości na rozkazy księcia, utrzymywane i uzbrajane z danin, uiszczanych przez kmieci.

Z chwilą rozpadnięcia się jednolitego Państwa Polskiego, książęta dzielnicowi, dla zyskania poparcia, udzielają przywilejów (*immunitetów*), uwalniających posiadłości, należące do pewnych wpływowych, a potrzebnych władcy jednostek, od ciężarów na rzecz księcia (np. od pewnych opłat czy świadczeń). Z czasem przywileje te zaczynają być nadawane pewnym grupom o wspólnych interesach, przy czym są one odmienne dla poszczególnych warstw. Pogłębia to różnice istniejące między poszczególnymi kołami ludzi, a natomiast łączy coraz ściślej ze sobą członków jednej warstwy, co doprowadza do powstawania stanów (XIII i XIV w.), tj. zamkniętych w sobie zbiorowisk, o odrębnych prawach i stosunkach gospodarczej czy społecznej natury. Wytwarza się potężny stan *duchowieństwa*, dalej *możnowładztwa świeckiego*, *rycerstwa*, *mieszczaństwa*, a wreszcie *kmieci*. Niebawem zlewa się możnowładztwo świeckie z rycerstwem w jeden stan, zwany *szlachtą*, zwłaszcza od czasu, kiedy organizacja sił zbrojnych przestaje się opierać na stałych drużynach umieszczonych po grodach, których drobni dzielnicowi książęta nie mogą już utrzymać z danin. Dają więc książęta rycerzom ziemię z uwolnieniem od ciężarów finansowych, wzamian za obowiązek służby wojskowej na wypadek potrzeby. Rycerstwo zatem staje się stanem posiadaczy rolnych, podobnie, jak nim było możnowładztwo

świeckie (może tylko z pewną różnicą co do przestrzeni, ale z jednakowymi interesami).

Szlachta stwarza zamknięty w sobie stan uprzywilejowany, różniący się od innych stanów, między innymi, herbami (przejętymi od zachodniego rycerstwa) i zawołaniami, które przyjmowały poszczególne rody szlacheckie, jako swoje hasło, ułatwiające wzajemne poznanie się w czasie wypraw. Okoliczności sprzyjały rozwojowi siły szlacheckiej. Oto dążności panujących do zapewnienia prawa dziedziczenia tronu po wygaśnięciu Piastów, najpierw ze strony Ludwika Węgierskiego, a następnie Władysława Jagiełły, przynoszą szlachcie, jako sile decydującej o sprawach państwa, dalszy szereg przywilejów zbiorowych, które zapewniają jej przeważny wpływ i polityczny i społeczny. To powstanie potężnej i zwartej organizacji stanu szlacheckiego musiało się odbić i na osłabieniu władzy królewskiej i na podporządkowaniu szlachcie praw stanów innych.

Stan mieszczański zaczął się być rozwijać w Polsce bardzo pomyślnie. Co prawda był on przeważnie obcego pochodzenia, dawne bowiem grody polskie, z osiadłą w nich, lub przy nich, ludnością rodzimą, trudniącą się handlem i rzemiosłem, upadły z chwilą zaniku stałego rycerstwa skoszarowanego na grodach, a resztki ich zostały starte przez walki wewnętrzne i najazd tatarski. Dla zapewnienia wytworzonej przez to pustki zaczęli książęta, a za nimi duchowieństwo i możnowładcy świeccy, ściągać osadników głównie z Niemiec, dając im specjalne przywileje miejskie. Osadnicy ci dostawali grunt w mieście (tzw. łan), z obowiązkiem zabudowania się na nim i opłacania z niego — po pewnym okresie „woli“, tj. uwolnienia od opłat — pewnego czynszu na rzecz pana miasta. Zwłaszcza liczne przywileje uzyskiwali kapitaliści, którzy pośredniczyli w fundowaniu miast, otaczali je murem, wznosili w nich pierwsze budynki itd., wzamian za co uzyskiwali zarząd miasta, prawo wymiaru sprawiedliwości, oraz szereg gruntów (łanów) w mieście na własność, z uwolnieniem od opłat na rzecz księcia czy pana, a z prawem do udziału w czynszach, uiszczanych przez mieszczan za łany i kramy, oraz do części opłat i kar sądowych. Byli to tzw. wójtowie dziedziczni. Z czasem nastąpił wykup tych uprawnień wójtowskich przez miasta (niekiedy następował ten wykup przez pana miasta). Odtąd mieszczaństwo uzyskuje przeważnie swobodę rządzenia się sobą, a więc samorząd, uprawniający do wyboru magistratu, złożonego z burmistrza i rajców, oraz do



sprawowania sądów przez swych wybrańców (w ó j t a s ą d o w e g o i ł a w n i k ó w). Nadto zdobywają sobie miasta autonomię, tj. możność uzupełniania nadanego prawa miejskiego uchwałami ludności miejskiej (tzw. w i l k i e r z e).

W miastach rozwijają się silnie cechy rękodzielnicze i organizacje kupieckie, dzięki poparciu władców Polski, a zwłaszcza Kazimierza Wielkiego. Rozwój i bogactwo miast ugruntował przede wszystkim bardzo zyskowny handel ze Wschodem, lecz mimo zamożność miasta w Polsce nie stwarzają siły. Przyczyną słabości było to, że w samych miastach wrzała wewnętrzna walka o wpływy na ich zarząd, oraz że mieszczaństwo w Polsce nie zdobyło się na jakąś międzymiałową organizację, która by mogła przeciwstawić się zwartej sile stanu szlacheckiego.

Szlachta patrzyła niechętnym okiem na wzrost zamożności mieszczaństwa i już od XV wieku zaczyna się domagać oznaczania cen towarów przez czynniki państwowe (a nie przez władze miejskie), oraz zniesienia cechów. Właśnie w chwili, kiedy mieszczaństwo w Polsce przekształciło się z elementu obcego w żywioł szczerze polski, ta walka przeciw miastom zaczyna przybierać na ostrości, powodowana głównie sprzecznością interesów wsi i miasta, szlachcica-rolnika jako odbiorcy wyrobów rzemieślniczych czy sprzedawanych towarów obcych, a przemysłowca i kupca-mieszczanina. To przeciwieństwo pogłębia się zwłaszcza od zdobycia przez Polskę, po pokonaniu Krzyżaków, wybrzeży morskich, co umożliwiło eksport zboża z Polski do krajów przemysłowych (Holandii i Anglii, a także do Hiszpanii i Portugalii, gdzie upadło rolnictwo). Odtąd rolnictwo staje się rentowną gałęzią produkcyjną, a szlachta zaczyna silniej zajmować się produkcją rolną i dążyć do monopolu posiadania ziemi i handlu zbożem, oraz do zapewnienia sobie taniości artykułów przemysłowych. Wyrazem tych dążeń szlachty są zwłaszcza u s t a w y p i o t r k o w s k i e z 1496 i 1565, które dzięki cłom wywozowym uniemożliwiły polskim kupcom wywozić towary z Polski, a natomiast dozwoliły obcym kupcom przywozić obcy towar bez cła do Polski. Ustawy te, mające na celu obniżenie dla szlachty cen za towary, rezultatu tego nie dały, a zabiły polski handel i przemysł, który dostał się w ręce obcych, ci zaś, dorobiwszy się wielkich majątków, wywozili je z Polski, przez co ubożało państwo. Zarazem zabroniły te ustawy nabywania ziemi przez mieszczan (a w związku z tym wykluczyły mieszczan od dostępu do godności świeckich i wyższych duchownych, połączonych z władaniem ziemią) i poddały

miasta pod nadzór wojewodów i starostów. Nadto zastrzeżono dla szlachty wyłączność używania, jedynej wówczas dogodnej, komunikacji, tj. drogi wodnej Wisłą, dla przewozu produktów gospodarstwa wiejskiego, gdy natomiast miasta mogły korzystać dla przewozu artykułów przemysłowych i handlowych (obcych) z dróg lądowych, znajdujących się w złym stanie. Niekorzystnie też odbiły się na rozwoju miast i położeniu mieszczaństwa instytucje serwitoriatów i jurydyk. Serwitoriaty polegały na przywilejach, przyznawanych przez królów poszczególnym mieszkańcom miast (zwłaszcza kupcom obcego pochodzenia), mocą których, w zamian za pewną opłatą na rzecz skarbu królewskiego, wolni byli od ciężarów i obowiązków na rzecz miasta, w którym przebywali. Jurydyki zaś były to domy szlacheckie w miastach, których mieszkańcy podlegali prawu ziemskiemu, a nie miejskiemu. W domach tych osiadali często tzw. „szturarze“, tj. rzemieślnicy nie należący do cechu i nie podlegający cechowym rygorom i ciężarom miejskim, którzy uprawiali „fuszercę“, tj. wykonywali robotę niejednokrotnie z gorszego materiału, nie kontrolowaną przez władze cechowe, ale tańszą, bo nie podlegali ciężarom na rzecz miasta, czy cechu. Te i inne zarządzenia i instytucje doprowadziły mieszczaństwo i miasta do upadku, czemu starały się dopiero zaradzić komisje „boni ordinis“, a następnie reformy Sejmu Czteroletniego.

O ile chodzi o element kmiecy, to ten wkrótce uległ w walce stanów, będąc od początku słabym i przygniecionym daninami publicznymi. Spod władzy księcia, w drodze przywilejów, dostają się kmiecie wnet pod władzę szlachty czy duchowieństwa. Zaciera się różnica między dawnym wolnym kmieciem a ludnością niewolną; kmieć popada w taką samą zawisłość od swojego pana i powoli staje się przywiązany do ziemi, jak niewolny. Pewna zmiana następuje w tych stosunkach po najeździe tatarskim, w ciągu XIII i XIV wieku. Zaczyna się i na wsi kolonizacja niemiecka na specjalnych przywilejach lokacyjnych, z uwolnieniem osadników od danin na pewien przeciąg czasu. Osadzony na łanie kolonista był sam wolny, a na gruncie miał prawo wieczystej dzierżawy, za opłatą umówionego czynszu. Te przywileje, nadawane wsiom na prawie niemieckim, zostały powoli rozciągnięte i na dawne wsie polskie (tj. na kmieci i niewolnych), przez przenoszenie ich z „prawa polskiego na prawo niemieckie“. Te wszystkie wsie uzyskują pewien samorząd, z sołtysem na czele i własne sądownictwo. Lecz ten stan rzeczy nie utrzymał się długo. Wzrost znaczenia szlachty odbił się

na ludności wiejskiej jeszcze silniej, niż na miastach. Przekształcenie się Polski, w związku z opanowaniem wybrzeży Bałtyku, w kraj typowo rolniczy, spowodowało dążność szlachty-rolników do zapewnienia sobie taniego i w dostatecznej ilości robotnika rolnego. W następstwie tego zjawia się z końcem XV i XVI w. szereg praw, ograniczających prawa włościan. I tak w r. 1520 nałożono na włościan ciężary, polegające na obowiązku odrabiania bezpłatnej roboty na gruntach pana przez 52 dni w roku (a niekiedy podnoszono tę ilość). Obowiązek ten określono mianem pańszczyzny. Równocześnie zniesiono samorząd wiejski (przez usunięcie lub wykup sołtysów), a prawo sądzenia chłopą przyznano panu wsi (sądownictwo patrymonialne). Nadto odebrano włościanom możliwość opuszczania gruntu bez zezwolenia pana (w r. 1532: przywiązanie chłopą do ziemi).

Ten zakaz opuszczania ziemi przez włościan odbił się i na miastach, bo odciął dopływ do nich elementu rodzimego, włościańskiego. Gdy nadto prawo z r. 1633 zabroniło szlachcie osiadać w miastach i trudnić się handlem i przemysłem (łokciem i miarką) pod utratą szlachectwa, to staje się zrozumiałym, że wobec braku dopływu żywołu polskiego do miast, zaczynają się one na nowo stać obcymi w XVII w.

W tych stosunkach społecznych pewne zmiany wprowadzają dopiero reformy Sejmu Czteroletniego (prawo o miastach i Konstytucja 3-go Maja), głównie jednak w odniesieniu do ludności miejskiej. Natomiast położenie stanu włościańskiego ulega tylko nieznacznej poprawie.

Dopiero wiek XIX przynosi z sobą uwłaszczenie włościan (tj. nadanie im własności ziemi) i zniesienie pańszczyzny. Wieś i miasto rozwijają się jednak przeważnie na obcych prawach państw zaborczych, odmiennie w każdym zaborze, w zależności od warunków gospodarczych i społecznych, istniejących w tym państwie.

Przychodzi przy tym zasadniczy przewrót w stosunkach gospodarczych, wywołany zwłaszcza rozwojem komunikacji i udoskonaleniem techniki fabrykacji, przez zastosowanie maszyny parowej do produkcji przemysłowej (powstawanie nowoczesnej fabryki), co powoduje też zmiany i w ustroju społecznym. Od połowy zwłaszcza wieku XIX następuje szybki wzrost ludności miejskiej (umożliwiony przez zniesienie przywiązania chłopą do gruntu) i rozwój przemysłu i handlu, głównie na terenie b. Królestwa Kongresowego. Z niesłychaną szybkością rozrastają się miasta przemysłowe i han-

dłowe, jak Warszawa, Łódź, Sosnowiec i inne. W związku z rozwojem przemysłu wytwarza się z jednej strony liczna warstwa robotnicza, z drugiej zaś strony warstwa wielkich przemysłowców. Pogłębiają się zatem bardzo silnie przedziały między warstwami społecznymi. Podobnie też intensywne gospodarstwo rolne, zwłaszcza w Poznańskim i Kongresówce, wymaga sprowadzania specjalnych robotników rolnych, zwyczajnie nie posiadających własnych gospodarstw, w przeciwstawieniu do Małopolski (gdzie roboty rolne wykonywali przeważnie właściciele gospodarstw karłowych włościańskich). Zarówno więc w przemyśle, jak i rolnictwie przychodzi do ostrych konfliktów między poszczególnymi grupami interesów.

Wzrost ludności bezrolnej i małorolnej na wsi powoduje głód ziemi i wzmożoną emigrację zarobkową za granicę (do Niemiec, Ameryki, Francji), dla zdobycia pieniędzy na dokupienie czy zakupienie ziemi. W związku z tym, oraz w związku z przesileniem rolniczym, wytworzonym konkurencją taniego zboża amerykańskiego, rozwija się silnie parcelacja większej, a zwłaszcza średniej własności. Stan szlachecki, jako stan, zanika, a natomiast miejsce jego zajmuje warstwa właścicieli dóbr, rekrutująca się często i z elementów miejskich, umieszczających w ziemi zarobiony kapitał. Następuje jednak głównie wzmaganie się własności mniejszej, a w związku z tym wzrost wpływów włościaństwa.

Taki stan rzeczy zastaje nowe Państwo Polskie. Od pierwszej chwili swego powstania stara się ono poprawić los warstw gospodarczo słabszych, a zwłaszcza robotników i włościan. Stawia więc sobie Państwo zadanie zmniejszenia różnic i przedziałów między poszczególnymi klasami ludności, chce ono stworzyć zdrowe podłoże społeczne i gospodarcze pod swój rozwój mocarstwowy.

W tym celu przeprowadza Polska reformę rolną, by zaspokoić głód ziemi u małorolnego i bezrolnego chłopa, rozwija ubezpieczenia społeczne i inne reformy socjalne, by poprawić byt robotnika.

Lecz proces ten rozwojowy został częściowo zahamowany przez groźne, ogólne przesilenie gospodarcze. Ono to stwarza klęskę bezrobocia, ono to zamyka możliwość emigracji zarobkowej za granicę Państwa, która była źródłem dopływu gotówki z zewnątrz do kraju, w formie zarobionych oszczędności, lokowanych głównie w zakupnie ziemi. Kryzys ten powodował coraz bardziej wzrastającą trudność zatrudnienia silnie przyrastającej masy ludności, zwłaszcza wiejskiej, która nie mogła dostać pracy za granicą, wobec zamykania się innych państw przed przyływem obcych sił roboczych, a nie zdołała

jej znaleźć też w kraju, wobec kurczenia się przemysłu i handlu. Katastrofalnie niskie ceny produktów rolnych powodują upadek większej i średniej własności ziemskiej, oraz silne obniżenie się stopy życiowej warstwy włościańskiej i jej niemożność kupowania artykułów przemysłowych (cukru, ubrań, narzędzi etc.). To znów odbija się na przemyśle, który musi zmniejszać produkcję wobec braku zbytu, przez co wzmaga się bezrobocie w miastach. Brak własnego kapitału, w dostatecznej ilości, uniemożliwia inwestycje, tworzenie nowych placówek i warsztatów pracy gospodarczej. Mimo te trudności społeczeństwo wykazało w tym ciężkim okresie dużą odporność i zdolność przystosowywania się do położenia, co daje pewność zwycięskiego przełamania wszelkich trudności, z którymi musi walczyć Państwo na polu gospodarczym. Równocześnie Państwo podejmuje na szerszą skalę zakrojoną akcję inwestycyjną, by dać zarobek zastępom bezrobotnych, by ożywić nasze życie gospodarcze. Troska o odłożenie rolnictwa, o zapewnienie pewnej stałości cen artykułów rolniczych, a przez to opłacalności produkcji rolnej, o skierowanie nadmiaru ludności wiejskiej do handlu i rzemiosła, a zwłaszcza stworzenie własnej żeglugi i handlu morskiego, oraz „Centralnego Okręgu Przemysłowego“, rodują lepsze nadzieje na przyszłość.

Obecny ustrój społeczny cechuje zwłaszcza duży postęp demokratyzacji społeczeństwa, zmniejszanie się przedziałów klasowych, budzące się zrozumienie wzajemnej zależności od siebie interesów wsi i miasta, wytwórcy i spożywcy. Jednak dla normalnego rozwoju polskich stosunków gospodarczych i społecznych jest niezbędnym zapewnienie sobie przez Polskę dopływu potrzebnych surowców z zewnątrz i zewnętrznych miejsc zbytu dla polskich wytworów, a więc zdobycie należnych nam kolonij zamorskich.

---



## SPIS RZECZY

Treść	Str.
Wstęp: A) Początki i rozwój społeczeństwa i państwa . . . . .	3
B) Rozwój stosunku państwa do obywatela . . . . .	8
C) Początki i rozwój gospodarstwa . . . . .	17
Rozdział: I. Rozwój Państwa Polskiego . . . . .	24
Rozdział: II. Istota społeczeństwa i państwa . . . . .	38
Rozdział: III. Terytorium Polski . . . . .	44
Rozdział: IV. Ludność Państwa . . . . .	48
Rozdział: V. Forma ustroju państwowego . . . . .	57
Rozdział: VI. Prawo — Konstytucja . . . . .	61
Rozdział: VII. Kierunki władzy państwowej . . . . .	69
Rozdział: VIII. Prezydent Rzeczypospolitej . . . . .	72
A) Władza kierownicza państw współczesnych . . . . .	72
B) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej . . . . .	79
a) Rozwój i istota władzy . . . . .	79
b) Wybór Prezydenta . . . . .	80
c) Zgromadzenie Elektorów . . . . .	80
d) Głosowanie powszechne . . . . .	83
e) Objęcie urzędu i kadencja Prezydenta . . . . .	85
f) Zastępstwo i następstwo Prezydenta . . . . .	86
g) Zakres działania Prezydenta . . . . .	87
h) Zwierzchnictwo Sił Zbrojnych . . . . .	93
i) Nieodpowiedzialność Prezydenta . . . . .	95
j) Uwagi końcowe . . . . .	96
Rozdział: IX. Władza ustawodawcza . . . . .	97
A) Uwagi ogólne . . . . .	97
B) Organizacja władzy ustawodawczej . . . . .	101
C) Systemy wyborcze . . . . .	105
D) Polskie prawo wyborcze . . . . .	113
a) Ordynacja wyborcza do Sejmu . . . . .	113
b) Ordynacja wyborcza do Senatu . . . . .	121
E) Sejm . . . . .	127
a) Działalność ustawodawcza Sejmu . . . . .	128
b) Działalność kontrolna Sejmu . . . . .	133
c) Inne rodzaje działalności Sejmu . . . . .	136

Treść	Str
d) Marszałek Sejmu . . . . .	138
e) Kadencje Sejmu i okresy jego obrad . . . . .	139
f) Prawomocność uchwał Sejmu . . . . .	141
g) Posłowie, ich prawa i obowiązki . . . . .	141
F) Senat . . . . .	144
G) Połączone Izby Ustawodawcze . . . . .	148
H) Tok ustawodawstwa . . . . .	150
Rozdział: X. Autonomia . . . . .	153
A) Istota autonomii . . . . .	153
B) Ustrój województwa śląskiego . . . . .	157
C) Autonomia wyznaniowa — Konkordat . . . . .	163
Rozdział: XI. Rząd i administracja rządowa . . . . .	165
A) Uwagi ogólne . . . . .	165
B) Rząd Państwa Polskiego . . . . .	174
C) Władze średnie i niższe . . . . .	221
a) Podział administracyjny Państwa . . . . .	221
b) Zasady organizacji władz administracyjnych . . . . .	222
c) Województwa i starostwa . . . . .	224
d) Władze wojskowe . . . . .	230
e) Władze szkolne . . . . .	231
f) Władze skarbowe . . . . .	233
g) Inne organa państwowe . . . . .	234
Rozdział: XII. Samorząd . . . . .	236
A) Uwagi ogólne . . . . .	236
a) Samorząd zawodowy i gospodarczy . . . . .	236
b) Samorząd narodowy i wyznaniowy . . . . .	237
c) Samorząd terytorialny . . . . .	238
d) Organizacyjne formy samorządu terytorialnego . . . . .	240
e) Geneza samorządu wyższych stopni . . . . .	242
B) Gmina . . . . .	244
a) Istota gminy . . . . .	244
b) Rozwój gminy . . . . .	245
c) Miasto i wieś . . . . .	249
d) Gmina jednostkowa i zbiorowa . . . . .	253
e) Nadzór nad gminami . . . . .	254
f) Podział zakresu działania gmin . . . . .	255
g) Mieszkańcy gminy . . . . .	256
C) Gmina wiejska w Polsce . . . . .	257
D) Gmina miejska w Polsce . . . . .	273
E) Samorząd powiatowy i wojewódzki . . . . .	290
F) Ogólne postanowienia dla samorządu terytorialnego . . . . .	297
G) Inne rodzaje samorządu w Polsce . . . . .	298
Rozdział: XIII. Orzecznictwo i sądownictwo administracyjne . . . . .	308



Treść	Str.
Rozdział: XIV. Władza sądowa . . . . .	313
Rozdział: XV. Stosunek do innych państw . . . . .	322
A) Uwagi ogólne . . . . .	322
B) Liga Narodów i inne instytucje międzynarodowe	324
C) Połączenia państw . . . . .	332
D) Stosunek Polski do zagranicy . . . . .	333
E) Polska a Gdańsk . . . . .	336
Rozdział: XVI. Prawa i obowiązki obywateli . . . . .	340
Rozdział: XVII. Życie polityczne . . . . .	353
Rozdział: XVIII. Ustrój społeczny Polski . . . . .	364



Biblioteka Główna UMK



300020715705

10 -

