DR. ZYGMUNT CYBICHOWSKI
PROFESOR UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

POLSKIE PRAWO PAŃSTWOWE

NA TLE UWAG Z DZIEDZINY NAUKI O PAŃSTWIE
I PORÓWNAWCZEGO PRAWA PAŃSTWOWEGO

I.

WARSZAWA — 1925

WYDAWNICTWO SEMINARJUM PRAWA PUBLICZNEGO (PAŃSTWOWEGO
I MIĘDZYNARODOWEGO) UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO NR. 4.

POLSKIE PRAWO PAŃSTWOWE

WAŻNIEJSZE PRACE TEGOŻ AUTORA:

1. W sprawie ważności i wypowiedzialności małego traktatu wersalskiego. Lwów, 1925, str. 9 (Odbitka z księgi ku czci O. Balzera).
2. Pełnomocnictwa skarbowe rządu w oświetleniu konstytucji. Gazeta Adm. i Policji Państw., 1924, nr. 3—5.
3. System prawa międzynarodowego. Wydanie drugie w nowem opracowaniu. Warszawa, 1923, str. VIII+374.
4. Prawa mniejszości. Warszawa, 1922, str. 16 (Odbitka ze wspomnianej Gazety, nr. 47 i 48).
5. O zabezpieczeniu prawidłowości wyborów sejmowych. Warszawa, 1922, (tamże, nr. 41 i 42).
6. O pojęciu i istocie przynależności państwowej. Warszawa 1920, str. 43 (wyczerpane).
7. Nauka o państwie. Program wykładów uniwersyteckich. IV wydanie, Warszawa 1918, str. 64 (wyczerpane).
8. Rządy rosyjskie we Lwowie 1914/15 r. w świetle prawa międzynarodowego. Lwów 1915, str. 41 (Przegląd prawa i administracji XL).
9. Prawo narodów. System prawa międzynarodowego. Lwów 1915, str. VII+415.
10. O pojęciu i źródłach prawa narodów. Lwów 1915 (odbitka z księgi pamiątkowej ku czci B. Orzechowicza).
11. Międzynarodowe prawo wojenne, z uwzględnieniem przesilenia bałkańskiego. Lwów 1914, str. VII+148 (wyczerpane).
12. O międzynarodowem prawie prywatnem. Lwów 1912 (wykład, wygłoszony w auli uniwersytetu lwowskiego na uroczystej inauguracji roku akademickiego 1912/13).
13. Die Besetzung Lembergs im Kriege 1914/15. Zugleich ein Beitrag zur Principienlehre des Völkerrechts. Leipzig 1916, str. 52 (odbitka z Zeitschrift für internationales Recht XXVI).
14. Studien zum internationalen Recht. Berlin 1912, str. 71.
15. Die Bestandteile des internationalen Privatrechts. Leipzig 1910, str. 31 (odbitka z Zeitschrift für internationales Recht XX).
16. Das alte und das neue Völkerrecht. Tübingen 1908, str. 11 (odbitka z Archiv für öffentliches Recht XXIII).
17. Das antike Völkerrecht. Zugleich ein Beitrag zur Konstruktion des modernen Völkerrechts. Breslau 1907, str. VII+103.
18. Das Seekabel in Kriegszeit. Eine Darstellung des geltenden Rechts. Leipzig 1907, str. 41 (odbitka z Zeitschrift für internationales Privat- und Oeffentliches Recht XVII).
19. Artikel 76 der Reichsverfassung. Inaugural-Dissertation der Universität Strassburg. Breslau 1902, str. 62 (rozprawa doktorska).

DR. ZYGMUNT CYBICHOWSKI
PROFESOR UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

POLSKIE PRAWO PAŃSTWOWE

NA TLE UWAG Z DZIEDZINY NAUKI O PAŃSTWIE
I PORÓWNAWCZEGO PRAWA PAŃSTWOWEGO

I.

WARSZAWA — 1925

WYDAWNICTWO SEMINARJUM PRAWA PUBLICZNEGO (PAŃSTWOWEGO
I MIĘDZYNARODOWEGO) UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO NR. 4.

WIERNEJ TOWARZYSZCE PRAC NAUKOWYCH

ŻONIE MEJ LUCY

Magistrowi Praw

DZIEŁO TO POŚWIĘCAM...

Objąwszy w uniwersytecie warszawskim w r. 1916 katedrę ogólnej nauki o państwie, nie krępowałem się nazwą swego przedmiotu, lecz uważałem za swoje zadanie opracowanie prawa państwowego na tle nauki o państwie. Chcąc ułatwić młodzieży przygotowanie się do egzaminów, napisałem program wykładów, którego część pierwsza ukazała się w 4-em wydaniu w r. 1918 p. t. Nauka o państwie (str. 64). W słowie wstępnem tej publikacji pisałem: „Książka niniejsza nie jest podręcznikiem nauki o państwie i nie może pod żadnym względem zastąpić wykładów. Spisałem tylko myśli przewodnie i niektóre ważne fakty, resztę słuchacz musi uzupełnić własnemi zapiskami". Drugą część programu zamierzałem ogłosić w semestrze letnim 1918 r., lecz wypadki dziejowe skłoniły mnie do odroczenia druku aż do chwili, gdy będzie on mógł objąć polskie prawo państwowe. Prawo to powstawało stopniowo i tak często się zmieniało, że gotowy już do druku rękopis trzeba było wiele razy przerabiać.

Młodzież, nie chcąc tak długo czekać na ukazanie się dzieła, wydała skrypta litografowane moich wykładów, które rozeszły się w tysiącach egzemplarzy, choć zawierały wiele rażących błędów i nie mogły być mi przedstawione do aprobaty.

Wydając system prawa państwowego, zastrzegam się wyraźnie, że mając jeszcze zamiar wykładania tego przedmiotu, ogłaszam tylko drobną część swoich materjałów. Książka moja nie może zastąpić wykładów, lecz ma być tylko środkiem pomocniczym w pracy nad poznawaniem prawa publicznego naszej ojczyzny. Gdy w r. 1917 objąłem wykład prawa międzynarodowego w uniwersytecie warszawskim, już po wydaniu podręcznika tego przedmiotu, wielu słuchaczów zadawało mi pytanie, czy książka moja ma wartość wobec tego, że wykłady pod względem treści i formy zupełnie od niej odbiegają; wyjaśniam więc, że książka

i wykład, ze względu na różność celu, muszą być tworzone według różnych metod; treść książki znać trzeba, lecz wiadomości w ten sposób nabyte nie czynią zbędnemi wykładów, gdzie się zasady, podane w książce, rozwija, materjały z roku na rok pomnaża, stosownie do rozwoju teorji i praktyki prawa, literaturę przedmiotu charakteryzuje, wspominając o licznych publikacjach, których gołosłowne podanie w książce nie byłoby wskazane.

Nikt nie zdaje egzaminu z książki, lecz z gałęzi wiedzy, którą poznaje z pomocą wykładów i książek, napisanych przez profesora lub innych autorów.

SKRÓCENIA.

Cz. — Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne.
Dz. Pr. — Dziennik Praw.
Dz. U. — Dziennik Ustaw.
G. — Gazeta Administracji i Policji Państwowej.
P. — Przegląd Prawa i Administracji.
R. — Ruch Prawniczy i Ekonomiczny.
R. G. — Revue Générale de droit international public.
s — sequentes (i następne strony lub artykuły lub lata i t. d.).

Rzymska liczba po tytule oznacza tom, arabska — stronę, mała liczba wzniesiona — wydanie.

Na końcu książki znajdują się: przedruk konstytucji polskiej z 17 marca 1921 r. wraz z ustawą przechodnią z 18 maja tegoż roku, spis rzeczy, oraz spis objaśnionych w tej książce artykułów konstytucji, ustaw i rozporządzeń.

WSTĘP.

§ 1. Pojęcie nauki o państwie, prawa państwowego i ogólnego prawa państwowego.

1. Pojęcie nauki o państwie. Nauka o państwie jest nauką o pojęciu i istocie państwa, o jego powstaniu i upadku, o celu i konieczności państwa, o jego konstytucji i formach, funkcjach i organach. Nauka ta mówi o państwie nietylko pod względem prawnym, ale pod każdym względem, a więc także pod względem socjalnym, gospodarczym i politycznym. Wskutek tego materjał naukowy jest tak wielki i różnorodny, że wielu autorów starało się o ustalenie granic tej nauki. Jednakże usiłowania te, podejmowane szczególnie przez uczonych niemieckich, nie wydały wyniku, jak o tem świadczą dzieła Rehma i Jellinka.

Pierwszy z nich na ośmiu wielkich stronach omawia pojęcie nauki o państwie, przyczem rozróżnia cztery pojęcia nauki o państwie i sześć pojęć ogólnej nauki o państwie, a później oświadcza, że właściwie jest pięć pojęć nauki o państwie, nie zaś cztery. Tę obfitość pojęć autor zwiększa przez własną definicję, oświadczając, że ogólna nauka o państwie jest nauką o państwie w ogólności, o państwie jako całości, nie zaś o częściach państwa. Jak grom z jasnego nieba działa, po tych pracowitych uwagach, oświadczenie autora, że ogólna nauka o państwie musi też badać kwestje, dotyczące tylko poszczególnych elementów, organów i czynności państwa [1]) Ogólna nauka o państwie jest zarazem szczególną, podział więc nauki na obie te części jest zbędny. Przekonał się o tem także

---

[1]) Allgemeine Staatslehre, 1899, § 1 oraz str. 7; ciąg dalszy uwag autora sprawy nie zmienia, czego dowodem jest treść jego książki.

Jellinek, bo opracowywaną przez siebie czas dłuższy szczególną naukę o państwie postanowił umieścić w nauce ogólnej, która ją miała wchłonąć [1]).

Jellinek oświadcza, że nauka o państwie bada istotę państwa wszechstronnie, a że państwo jest tworem społecznym i instytucją prawa, rozróżniać należy socjalną naukę o państwie i prawną naukę o państwie (sociale Staatslehre i Staatsrechtslehre). Każda z tych nauk dzieli się na ogólną i szczególną. Oddzielenie nauki socjalnej — wywodzi autor — od prawnej jest konieczne ze względu na różność metod w nich panujących, lecz zawsze należy pamiętać o ścisłym związku między temi naukami, których przedmiot jest jeden i ten sam, t. j. państwo (str. 9 s). Naukę socjalną i prawną autor nazywa teoretyczną i przeciwstawia jej naukę praktyczną o państwie, czyli politykę. Polityka uczy osiągania celów państwowych i dlatego przeprowadza swe badania pod kątem widzenia teleologicznym, dając nam miarę krytyczną dla oceny stosunków państwowych (str. 13 s). Nauka socjalna o państwie konstatuje, polityka krytykuje, lecz choć politykę należy pod względem celów i metody stanowczo oddzielić od socjalnej i prawnej nauki o państwie, wewnętrzny związek między wszystkiemi dziedzinami nauki o państwie sprawia, że pomyślne opracowanie nauki teoretycznej bez praktycznej nie jest możliwe (str. 15 s).

Treść znakomitego dzieła Jellinka świadczy, że autor nie zdołał ściśle oddzielić nauki socjalnej od prawnej, bo np. w rozdziale o pojęciu państwa mówi nasamprzód o socjalnem pojęciu, a potem o prawnem pojęciu państwa; podobnie w uwagach o powstawaniu i upadku państwa porusza też zagadnienia prawne. Oddzielenie nauki teoretycznej od praktycznej czyli polityki napotyka na duże trudności, gdyż ocena wielu faktów państwowych wymaga nieraz zastosowania miary krytycznej. Nie dziw więc, że w dziele Jellinka spotykamy rozważania z dziedziny nauki polityki, np. o opinji publicznej, stronnictwach politycznych, narodowości i t. d.

Ponieważ podział nauki o państwie na różne nauki się nie powiódł, co Jellinek uznaje względem teoryj innych autorów (str. 62 s),

---

[1]) Die Besondere Staatslehre, die mein Vater nach einem letzten Plane in die Allgemeine Staatslehre hineinverarbeiten wollte... Allgemeine Staatslehre [3] 1914, str. V.

zadowolić się trzeba wskazaniem działów nauki o państwie, a wobec jej rozległości, o ramach wykładu rozstrzygać musi uznanie autora.

Materjały doświadczalne tej nauki są tak wielkie, że obok metody indukcyjnej stosować należy na szeroką skalę metodę dedukcyjną.

2. Pojęcie prawa państwowego. Wielu autorów dzieli prawo państwowe na normy o ustroju państwa (prawo konstytucyjne) i normy o działalności państwa (prawo administracyjne), choć ten podział ściśle przeprowadzić się nie da. W prawie konstytucyjnem nauka mówi o ustawodawstwie, a więc o działalności państwa; naodwrót w prawie administracyjnem znajdujemy rozważania o organizacji państwa czyli o jego ustroju. Tem się tłumaczy, że jedno i to samo zagadnienie jeden autor omawia w prawie konstytucyjnem, drugi — w prawie administracyjnem.

Przez prawo państwowe rozumiemy prawo o ustroju i o działalności państwa, a wobec istnienia oddzielnego wykładu prawa administracyjnego, dajemy w nauce prawa państwowego tylko ogólny pogląd na prawo administracyjne, pozostawiając omówienie szczegółów wykładowi tego przedmiotu.

Niektórzy autorowie nazywają prawo państwowe prawem politycznem, przez co utrudniają odróżnienie prawa od polityki i wywołać mogą wyobrażenie, jakoby to prawo w przeciwstawieniu do innych norm miało jakiś specjalny kontakt z nauką polityki.

3. Pojęcie ogólnego prawa państwowego. Od XVIII wieku począwszy do dziś dnia nauka używa pojęcia ogólnego prawa państwowego, przez które w dobie panowania prawa natury rozumiano prawo, wiążące wszystkie państwa. Szkoła prawa naturalnego, niezmiennego i równego wszędzie, opierała się na trafnem spostrzeżeniu, że cechy istotne natury ludzkiej nie ulegają zmianom i stają się źródłem podobieństw praw ludów, oddalonych od siebie ogromnie siedzibą i czasem istnienia. Uczony niemiecki Fehr porównał prawo Hammurapiego, wydane w Babilonji około roku 2100 przed Chrystusem, z prawem ludowem Franków salickich, powstałem około roku 500 po Chrystusie, i stwierdził liczne podobieństwa, choć, jak autor powiada, oba ludy różniły się zupełnie rasą, językiem, religją, gospodarką, a 26 wieków dzieli ten najstarszy kodeks świata od najstarszej ustawy, przenikniętej duchem niemieckim (Hammurapi und das saalische Recht, 1910, str. 1 s).

Jednakże ta równość praw zdarza się przedewszystkiem w prawie prywatnem, nie zaś w prawie publicznem, co wymaga wyjaśnień. Stosunki podległe prawu prywatnemu mają często charakter typowy, prawny stan rzeczy ma stale te same cechy istotne, np. umowa sprzedaży-kupna, pożyczki, najmu; zastosowanie reguł, zgóry ułożonych, jest możliwe. Inny charakter ma natomiast prawo publiczne. Bogactwu stosunków nie odpowiada ubóstwo, lecz bogactwo cech istotnych, które utrudnia tworzenie norm abstrakcyjnych. Nie generalizacja, jak w prawie prywatnem, lecz indywidualizacja jest hasłem prawa publicznego, a więc także prawa państwowego, w którem często unikać trzeba uogólnień [1]). Dlatego metody prawa prywatnego, nie mogą być bez zastrzeżeń stosowane w prawie państwowem, jak to czyniła szkoła Gerbera-Labanda; szczególnie Paweł Laband, przywódca szkoły prawa państwowego w Niemczech, starał się z całą świadomością konstruować prawo państwowe na wzór prawa prywatnego, wywodząc np., że cesarz niemiecki jest tym organem Rzeszy, a więc korporacji publiczno-prawnej, „który w korporacji prywatnej nazywa się zarządem lub dyrektorem" (Staatsrecht [5] I, 228). Cesarz w zasadzie ma to samo stanowisko, jak dyrektor spółki akcyjnej. Trzymając się tej metody, nazwanej cywilistyczną, Laband żądał, aby nauka prawa państwowego zajmowała się tylko prawną stroną życia państwowego, starając się ją zrozumieć wyłącznie z pomocą logiki. Autor ten nawet oświadczył, że prawo wogóle jest „światem myśli, w którym logika jest suwerenem" (Deutsche Juristenzeitung XIII Nr. 9). Jednakże z pomocą logiki zbadać można tylko logiczną t. j. formalną stronę prawa, nie zaś jego istotę, bo logika może dać tylko kategorje logiczne, nigdy zaś pojęcia czegoś realnego; chcąc zrozumieć normy prawne, trzeba zbadać życie, którego są tworem, a w szczególności nauka prawa państwowego musi śledzić stosunki i myśli polityczne, pod których wpływem pojęcia i normy prawno-państwowe powstały, musi uwzględniać poglądy religijne i etyczne, stosunki gospodarcze i socjalne [2]).

Dzięki mylnej metodzie nauka niemiecka schodziła nieraz na manowce np. Laband głosił, że Rzesza Niemiecka jest państwem niezawisłem, w którem ani jeden człowiek nie jest obywatelem (Staatsrecht, I §§ 7, 10), autor uznawał więc pojęcie państwa bez ludzi. Zapatrzony w doskonałość konstrukcyj logicznych, Laband

[1]) Zob. Stoerck, Grünhuts Zeitschrift XII, str. 151.

[2]) Otto Gierke, Schmollers Jahrbuch, 1883, 1110, 1114.

nieraz zapominał o pełnem usterek i sprzeczności życiu realnem. Mamy pełny szacunek dla ogromu pracy, dokonanej przez szkołę niemiecką w dziedzinie prawa państwowego, lecz podkreślić musimy, że uczeni niemieccy, mimo wielkiej wiedzy i bystrości umysłowej, nie zdołali ustalić bezspornie nawet natury prawnej swego państwa. Autorowie, pisząc o tem zagadnieniu, omawiali zwykle nasamprzód cudze poglądy na tę sprawę, wykazując ich mylność, następnie uzasadniali własną teorję, którą obalali ich następcy, badający to zagadnienie, jak np. wybitny publicysta Otton Mayer. W rozprawie p. t. Republikańskie i monarchiczne państwo związkowe, autor ten wywodzi z naciskiem, że Rzesza Niemiecka w przeciwstawieniu do Stanów Zjednoczonych Ameryki i Szwajcarji, jest związkiem monarchji (Archiv öff. R. 18, 337 s). Mayer niestety przeoczył fakt, że śród 25-iu „państw" niemieckich były trzy „republiki", mianowicie miasta hanzeatyckie: Hamburg, Brema i Lubeka. Dążąc do konstrukcyj logicznie prostych, nauka niemiecka nieraz gwałciła rzeczywistość, lecz jej zasługą było podkreślenie potrzeby opracowania prawa państwowego z punktu widzenia prawnego; rozważania polityczne nieraz rej wodzące w dziełach o prawie państwowem, nie mogą wystarczyć temu, kto pamięta, że prawo to, jako zbiór norm prawnych, wymaga pracy konstrukcyjnej, a więc zastosowania metod prawnych, choć niekoniecznie cywilistycznych.

Wobec upadku szkoły prawa naturalnego i braku władzy nadpaństwowej, pojęcie ogólnego prawa państwowego, jako zbioru przepisów powszechnie obowiązujących, nie może być utrzymane. Rolę, którą dawniej spełniało ogólne prawo państwowe, objąć powinna nauka o państwie oraz porównawcze prawo państwowe. Jak Goethe powiedział, że nie zna języka ojczystego ten, kto nie posiada obcych języków, tak o prawie państwowem twierdzić należy, że jego studjum opierać się powinno na tle porównawczem. Prawo państwowe państw współczesnych kształtowało się co do wielu zasad pod wpływem prawa angielskiego, a także francuskiego; powstała w ten sposób pewna ilość norm wspólnych, które możnaby nazwać ogólnem prawem państwowem, gdyby nie fakt, że jedna i ta sama zasada w różnych państwach bywa nieraz różnie rozumiana i stosowana. Nauka prawa porównawczego nie może się ograniczyć do mechanicznego zestawienia norm różnych praw, lecz powinna zmierzać do wykrycia ich wspólnych podstaw oraz racjonalnego ujęcia odchyleń od nich, inaczej powstanie statystyka prawna, która nie

będzie dorobkiem, lecz balastem nauki. Zapomniał o tem autor niemiecki Hatschek, który w roku 1909 wydał trzy tomiki p. t. Ogólne prawo państwowe; w pierwszym tomiku mówi o prawie monarchji, w drugim — o prawie demokracji, w trzecim — o prawie związku państwowego. Dzieło to nazwano luźną statystyką prawa, która wylicza fakty, lecz nie stara się wniknąć w ich istotę [1]).

§ 2. Z dziejów nauki o państwie i prawa państwowego [2]).

Państwo i jego prawo badano w szeregu państw starożytnych, lecz na naukę współczesną wywarła wpływ przeważnie tylko nauka grecka, choć w epoce największego rozkwitu za główny swój cel uważała wykrycie państwa idealnego, nie zaś zbadanie państwa rzeczywistego.

Nauka o państwie, zwana polityką, była uprawiana przez sofistów, których zajmowały najbardziej zagadnienia ogólne, jak powstanie państwa, jego istota, formy i funkcje. Plato (427—347) dał w „Rzeczypospolitej" (Politeia) obraz państwa doskonałego, w którem klasy produkujące, a więc większość obywateli, były pozbawione praw politycznych. Skoro się autor przekonał, że jego państwo idealne jest utopją, opisał w „Prawach" (Nomoi) państwo drugiego stopnia doskonałości, nie będące również demokratycznem, lecz zbliżone do państwa realnego przez rządzące w niem prawa, których autor nie przewidywał w „Rzeczypospolitej", a wiedząc z doświadczenia o trudności wcielenia w życie nowych pomysłów, Plato dodał ostrożnie, że o ile mu życia starczy, opracuje projekt państwa trzeciego stopnia doskonałości [3]). Zamiaru tego autor nie mógł już wykonać. Arystoteles (384—322) i jego uczniowie badali konstytucje państw rzeczywistych, których zbiór wydali pod nazwą

---

[1]) Der Positivismus Hatscheks artet in eine zwangslose vergleichende Rechtsstatistik aus. Ueberall kalt und unklar lassende Aufzählungen. Ueberall nur ein Aneinanderreihen, aber kein inneres Verarbeiten des Stoffes (Rehm, Kritische Vierteljahresschrift, 12 (1909), 547 s).

[2]) Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, 1885 s; Rehm, Geschichte der Staatswissenschaft, 1896; Gumplowicz, Geschichte der Staatstheorien, 1905; Janet, Histoire de la science politique,[4] 1913; przełożyła E. Rutkowska p. t. Historja doktryn politycznych, 1923, z przedmową i uzupełnieniem prof. A. Peretiatkowicza.

[3]) Jarra, Idea państwa u Platona i jej dzieje, 1918 (t. j. dzieje w okresie przedplatońskim).

Politeiai (Ustawy 158 państw greckich) i Nómima i Barbaricá (4 księgi ustaw innych państw). Arystoteles wprowadził do nauki o państwie metodę doświadczalną, lecz głównem jego zadaniem było poznanie państwa idealnego. Ideałem jego było drobne państwo, obejmujące miasto z okręgiem, a posiadające ilość obywateli, którą można byłoby okiem objąć. Dobre rządy, zdaniem autora, są tylko możliwe w drobnem państwie, w którem obywatele wzajemnie się znają. Słowa te wielkiego myśliciela greckiego zawierają głęboką prawdę, bo istotnym warunkiem prawidłowych stosunków w państwie jest panująca wśród jego ludności harmonja, o którą łatwiej w małej, aniżeli w wielkiej gromadzie ludzi. Jednakże dzięki udoskonaleniu środków komunikacyjnych przeszkody, stawiane wzajemnym stosunkom obywateli przez przestrzeń i czas, tak się zmniejszyły, że sąsiedztwo lokalne przestało być warunkiem sąsiedztwa duchowego.

Z pracy Arystotelesa i jego szkoły nauki państwowe jeszcze dziś korzystają, rozważając pojęcie i naturę prawną państwa, jego genezę, formy i funkcje, jak się jeszcze nieraz okaże z naszych rozważań.

W przeciwstawieniu do nauki greckiej uczeni rzymscy, którzy nieśmiertelnemi zgłoskami zapisali swe imię na kartach dziejowych prawa prywatnego, niewiele dali naszej nauce, zwłaszcza pozostający pod wpływem nauki greckiej Cycero, który pisał o niektórych zagadnieniach państwowych.

Nauka chrześcijańska początkowo nie badała istoty ani urządzeń państw rzeczywistych t. j. pogańskich, uważając je za twór szatana. Św. Augustyn (354—430) w dziele Civitas Dei nazwał państwo pogańskie łotrostwem (latrocinium), przeciwstawiając mu państwo prawdziwe, ulegające jako etyczne zrzeszenie ludzkie normom chrześcijańskim. Opierając się na wiecznej mocy prawa naturalnego jako wyrazu woli i rozsądku Boga, autor ten śmiało głosił, że przepis państwa nie obowiązuje, jeśli jest sprzeczny z prawem natury. Św. Augustyn przejął się poglądem Cycerona, który za źródło prawa naturalnego uważał rozsądek Boga — Jowisza, lecz poszedł dalej od niego, przypisując temu prawu moc większą od prawa pozytywnego. Teorja ta dała nauce miarę dla oceny praw państwowych, lecz z drugiej strony sprawiła, że uczeni, pochłonięci badaniem doskonałych norm boskich, coraz bardziej zaniedbywali prawo pozytywne, a jednocześnie zacierały się coraz więcej granice

między prawem a etyką i religją. Średniowiecze uważało biblję za kodeks praw obowiązujących.

Śród zagadnień naukowych wielką wagę posiadała kwestja ustalenia stosunku władzy papieskiej do cesarskiej. Jedni uczeni uważali władzę papieską za wyższą od cesarskiej, powołując się na to, że pierwsza pochodzi od Boga, druga — od ludzi; inni uczeni bronili równorzędności obu władz, przypisując obu początek boski. W XII stuleciu badania te się ożywiły dzięki usilnym studjom nad dziełami politycznemi Arystotelesa, które przyczyniły się niezmiernie do rozszerzenia horyzontu nauki, badającej nadal istotę i granice władzy cesarskiej i papieskiej. Pod wpływem nauki starożytnej pojęcie prawa natury uległo przekształceniu. Św. Tomasz z Akwinu (cca 1225—1274) odróżnia cztery rodzaje prawa, mianowicie wieczne, naturalne, boskie i ludzkie; prawo naturalne, zdaniem tego myśliciela, da się sprowadzić do jednej reguły, która głosi: czyń dobrze i unikaj złego; prawo ludzkie jest rozwinięciem prawa naturalnego; pogląd ten umożliwił rozwój prawa naturalnego po za granice, zakreślone objawieniem i tradycją kościelną.

Nauka stosowała metodę scholastyczną, lubując się w formalistycznych sporach o pojęcia i o znaczenie wyrazów.

Charakter nauki się zmienił w XVI wieku, gdy wyzwalająca się z pod przewagi cesarza i papieża gromada państw rozpoczęła pochód na drodze do niepodległości. Uczeni, porzucając metody scholastyczne i rozumowania religijne, podjęli w epoce humanizmu studja nad najlepszemi sposobami spełniania wzrastających ciągle zadań państwowych. Macchiavelli (1469—1527) w dziele Il Principe (Książę), ogłoszonem po jego śmierci 1532 roku, doradzał monarchom, aby przy urzeczywistnianiu celów państwa nie krępowali się względami na moralność, stworzył więc pojęcie racji stanu, usprawiedliwiającej łamanie nakazów prawnych i etycznych. Zagadnienie władzy najwyższej czyli suwerenności zbadał po raz pierwszy dokładnie Jean Bodin (po łacinie Bodinus, 1530—1596), który w r. 1577 ogłosił Les six Livres de la République (wydanie łacińskie ukazało się 1586 roku). Suwerenność zdaniem tego autora, może być wykonywana tylko przez jednego, bo w przeciwnym razie nie byłoby władcy najwyższego, możliwa więc jest tylko monarchja absolutna. Teorja ta uzyskała wkrótce rozgłos europejski i stała się podstawą prawną wszechwładztwa monarchy.

Badanie zasad prawa państwowego i wogóle prawa publicznego opierało się coraz więcej i wyłączniej na prawie natury, które od XVII wieku począwszy opanowało naukę o państwie i jego prawie. Holender Hugon Groot (Grotius, 1583—1645), omawiając w swoim systemie prawa międzynarodowego także podstawowe pojęcia prawno-publiczne, twierdził, że nauka zajmować się może tylko niezmiennem prawem naturalnem, nie zaś różnem w różnych krajach prawem pozytywnem (zob. mój System prawa międzynarodowego, 1923, 35). Do tej szkoły należał Hobbes (1588—1679), autor dzieła De cive, oraz Pufendorf (1632—1694), który napisał De iure naturae et gentium libri octo. Podręczniki prawa naturalnego zawierały wykład naturalnego prawa państwowego.

W XVIII wieku Jan Jakób Rouseau (1712—1778) badał genezę i istotę państwa (Du contrat social 1762 roku), prowadząc dalej pracę krytyczną szkoły prawa naturalnego [1]). Rządy absolutystyczne poczęły się chwiać, a reformę prawa państwowego przygotował także Montesquieu (1689—1755), który w Duchu praw (De l'esprit des lois) dał obraz państwa konstytucyjnego, którego celem jest ugruntowanie politycznej wolności obywateli.

W Polsce różni autorowie zajmowali się zagadnieniami z dziedziny nauki o państwie i prawa państwowego, zwłaszcza w związku z prawem naturalnem, międzynarodowem i ekonomją społeczną, o czem wspominaliśmy w Systemie prawa międzynarodowego, wskazując na dzieło ks. Hieronima Stroynowskiego, biskupa-koadjutora łuckiego, rektora wileńskiego uniwersytetu: Nauka prawa przyrodzonego, politycznego, ekonomji politycznej i prawa narodów (1785) oraz kompendjum pijara ks. Ładowskiego p. t. Prawo natury, prawo polityczne i prawo narodów (1793). Do tych książek dodać należy dzieło wybitnego publicysty XVI wieku Andrzeja Frycza O naprawie Rzeczypospolitej (Commentariorum de Republica emendanda libri quinque, 1554) oraz z XVII wieku książkę profesora uniwersytetu w Wilnie, Aleksandra Olizarowskiego, p. t. De politica hominum societate (1651) [2]).

Szkoła prawa naturalnego upadła w XIX stuleciu, wyparta przez szkołę historyczną, która prawo uważała za wytwór świado-

[1]) Peretiatkowicz, Filozofja społeczna J. J. Rousseau'a, [2] 1921.

[2]) Maliniak, Andreas Fricius Modrevius, 1913. Kot, Andrzej Frycz Modrzewski, 1923.

mości prawnej narodu, będącej różną w różnych krajach. Pod wpływem Monteskjusza powstała nauka o wzorowem państwie konstytucyjnem, której głównym przedstawicielem był Benjamin Constant [1]). Liczne państwa europejskie ogłosiły konstytucje, które nauka opracowała w dziełach, poświęconych pozytywnemu prawu państwowemu.

Niektórzy uczeni współcześni żądają ścisłego odłączenia nauki o państwie od prawa państwowego, a tego ostatniego od polityki, jako nauki o najlepszych sposobach urzeczywistnienia zadań państwowych, lecz podkreślić trzeba, że wykład prawa państwowego nie jest możliwy bez pomocy pojęć ogólnych, uzasadnianych w nauce o państwie, a krytyczne oświetlenie prawa obowiązującego wymaga metod politycznych. W nauce niemieckiej przeważają kierunki prawno-konstrukcyjne, w nauce francuskiej i anglo-amerykańskiej — kierunki opisowo-polityczne, choć wobec wzajemnego oddziaływania jednej nauki na drugą, ukazują się i tu i tam dzieła, innym sposobem napisane.

§ 3. Literatura.

Naukę o państwie i naukę prawa państwowego uprawia się we wszystkich państwach oświeconych, literatura jest więc tak obfita, że wymienić można tylko niektóre prace. Czytelnik, pragnący obszerniejszych wskazówek, znajdzie je w dziełach, przez nas wskazanych, oraz w encyklopedjach, o których będzie zaraz mowa. Oprócz książek, które podajemy na tem miejscu, uwzględnić należy liczne publikacje, o których wspominamy w późniejszych rozdziałach tej książki, np. w rozdziale o administracji, gdzie cytujemy podręczniki profesorów: d-ra Józefa Buzka, d-ra Władysława Leopolda Jaworskiego, d-ra Kazimierza Kumanieckiego, Feliksa Ochimowskiego, Bohdana Wasiutyńskiego i t. d.

I. Książki polskie. Kasparek Franciszek. Prawo polityczne ogólne (z uwzględnieniem austrjackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie), 2 tomy, 1877/1881; dzieło to jest kompilacją, jak wykazał Artur Wiktor (Lwów, 1878); mimo wielkiej objętości nie jest ono dokończone. Oprócz tej książki tenże autor ogłosił Podręcznik prawa politycznego (austrjackiego), 2 tomy,

---

[1]) O monarchji konstytucyjnej i rękojmiach publicznych, opracowanie polskie, 2 tomy, 1831.

1888/1894. Okolski Antoni, ustrój państw europejskich, tudzież Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, 1887. Cybichowski Zygmunt, Nauka o państwie. Program wykładów uniwersyteckich [4] 1918. Jaworski Władysław Leopold, Prawa Państwa Polskiego, zeszyty 1 i 2 (1919) oraz 2A (1921), jest to zbiór tekstów z niektóremi objaśnieniami, które są najobszerniejsze w zeszycie 2A, zawierającym konstytucję z 17 marca 1921 roku. Komarnicki Wacław, Polskie prawo polityczne 1922 oraz skrócenie p. t. Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej, 1923. Peretiatkowicz Antoni, Państwo współczesne, [4] 1922 (zbiór powszechnych wykładów uniwersyteckich, str. 83), wyd. V — 1924. Zob. też Kutrzeba Stanisław, Historja ustroju Polski, 4 t., oraz tegoż autora Polskie prawo polityczne według traktatów, 2 t. [1] 1923: Jarra Eugenjusz, Ogólna teorja prawa [2] 1922. Próchnicki Zdzisław, Ustrój państwowy w dziele: Polska współczesna 1923. Makowski Juljan, Konstytucja Rzplitej Polskiej 1924.

II. Książki niemieckie. Rehm Herman, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, 1896, oraz Allgemeine Staatslehre, 1899. Gumplowicz Ludwik, Geschichte der Staatstheorien, 1905, oraz Allgemeines Staatsrecht, [3] 1907 (po polsku p. t. Filozoficzne prawo państwowe, 1877). Bornhak Konrad, Allgemeine Staatslehre, [2] 1909. Jellinek Jerzy, Allgemeine Staatslehre, [3] 1914 (3-ie wyd. ogłosił po śmierci autora jego syn Walter); fragmenty części szczególnej ukazały się po śmierci autora w Ausgewählte Schriften und Reden, 2 t., 1911 (II, 153—319); księgę pierwszą części ogólnej przetłumaczył prof. Peretiatkowicz p. t. Ogólna nauka o państwie, 1921, resztę — pp. Balsingierowa i Podborski, 1924. Kelsen Jan, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, 1911. Z dawniejszych książek wymieniamy Bluntschli Jan Kacper, Lehre vom modernen Staat (t. I Allgemeine Staatslehre, [6] 1886, t. II Allgemeines Staatsrecht, [6] 1885, t. III Politik, 1876). Oprócz tych publikacyj uwzględnić należy podręczniki niemieckiego prawa państwowego, zawierające rezultaty badań nad zasadniczemi zagadnieniami prawno-publicznemi; przedewszystkiem zasługuje na uwagę Laband Paweł, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, [5] 4 t., 1911—1914; to samo w jednym tomie [6] 1912. Zobacz też podręczniki, które wydali: Zorn Filip, Meyer Jerzy, Haenel Albert i t. d.

III. Książki francuskie. Z licznych dzieł francuskich na czele wymienić należy cieszący się także w Polsce dużem powo-

dzeniem i poważaniem podręcznik p. t. Esmein A., Eléments de droit constitutionnel français et comparé, wyd. 6-te ogłosił po śmierci autora Barthélemy Józef w r. 1914; dzieło to, które liczy 1246 stron, dzieli się na dwie mniej więcej równe części, z których pierwsza ogólna zawiera wykład podstawowych zasad prawa konstytucyjnego Anglji i Francji, zaś druga część od str. 605 począwszy, jest analizą obowiązującego prawa francuskiego; część ogólna ukazała się p. t. Zasady prawa konstytucyjnego w przekładzie profesorów Karola Lutostańskiego i Władysława Konopczyńskiego, dokonanym według 3-go wydania francuskiego (1904, II wyd. 1921 pod tytułem: Prawo konstytucyjne, według VI wyd.). Siódme wydanie francuskie ogłosił Nézard Henryk w 2 tomach (1921).

Esmein może być uważany za przywódcę większości nauki francuskiej o charakterze konserwatywnym, zaś na czele opozycji stoi głośny profesor Leon Duguit, który stara się oprzeć prawo państwowe na odmiennych podstawach, odrzuca osobowość państwa, rozbijając je na zbiór funkcjonarjuszów, co jest krokiem na drodze do anarchizmu naukowego, jak jeszcze później wyjaśnimy. Z dzieł Duguit'a wymieniamy: L'Etat, le droit objectif et la loi positive, 1901, oraz L'Etat, les gouvernants et les agents, 1903, dalej Traité de droit constitutionnel, 5 t. II wyd. 1921 s, oraz Manuel de droit constitutionnel [4] 1923 [1]). Nauce o państwie jest poświęcone dzieło, które ogłosił de Malberg Carré R., Contribution à la théorie générale de l'Etat, 2 t., 1922. Oprócz tych książek istnieją liczne inne, jak Hauriou Maurice, Précis de droit constitutionnel, 1923 i t. d.

IV. Książki angielskie. W przekładzie polskim ukazały się Dicey A. V., (wymawiaj Dajsi), Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnem, 1898 (Introduction to the study of the law of Constitution [7] 1908). Woodrow Wilson Tomasz, Ustrój państwowy, 1917 s; jest to tłumaczenie niektórych części dzieła tegoż autora p. t. The State, wiele wydań, np. z r. 1919, przygotowane przez E. Elliott'a; po francusku L'Etat, 2 t., 1902 s (zob. mój artykuł: Woodrow Wilson a prawo publiczne, G. 1924 Nr. 12).

---

[1]) O poglądach Duguit'a pisali: E. St. Rappaport. Państwo i prawo, 1909, oraz prof. Peretiatkowicz w drugim tomie dzieła Janet'a, wymienionego w § 2.

Encyklopedje alfabetyczne. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Staats — und Verwaltungsrechts, [2] 3 t. 1911—1914. Ulbrich-Mischler, Oesterreichisches Staatswörterbuch. Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, (wyd. katolickie).

Bibljografja. Suligowski Adolf, Bibljografja Prawnicza polska XIX i XX wieku, 1911; dzieło to nie zawiera danych o pracach Polaków, ogłoszonych w obcych językach.

ROZDZIAŁ I: PAŃSTWO.

1. Pojęcie państwa, jego elementy, istota i nazwa (§ 4).

I. Pojęcie. Przez państwo rozumiemy terytorjum i ludność pod władzą najwyższą. Państwo składa się z trzech elementów: terytorjum, ludności i władzy najwyższej.

II. Elementy państwa: a) terytorjum. Terytorjum ma charakter przestrzeni, obejmując nietylko powierzchnię ziemi, lecz także przestrzeń pod nią i nad nią. Granice terytorjum ustala państwo, lecz decyzja jego może wymagać zgody obcych mocarstw; granice określa prawo krajowe, które może pozostawać w zgodzie lub niezgodzie z prawem międzynarodowem. Zdarzyć to się może, bo nie obowiązuje jeszcze zasada, że prawo międzynarodowe ma bezwzględne pierwszeństwo przed prawem krajowem, znosząc jego normy w razie ich niezgodności z prawem międzynarodowem. Mocarstwa zagraniczne mogą zaprotestować przeciw ustaleniu granic, podjętemu przez państwo, lecz protest musi się opierać na tytule prawnym, którym może być bądź to prawo podmiotowe, bądź to prawo przedmiotowe, np. państwo sprzeciwia się aneksji obszaru, który do niego należy, lub podlega jego protektoratowi.

b) Ludność. Ludność państwa musi być dość liczną, aby móc wytworzyć samodzielne życie polityczne, nie wystarcza więc, jako podstawa personalna państwa, rodzina, t. j. gromada, składająca się z rodziców i dzieci. T. zw. państwo rodzinne (Familienstaat), uznawane przez niektórych uczonych, zwłaszcza geografów, jest państwem, o ile ludność obejmuje wiele rodzin, np. ród, t. j. szereg rodzin, wywodzących swój początek od wspólnego przodka.

c) Władza. Władza państwa jest najwyższa, o ile nie podlega innej władzy krajowej. Władzę najwyższą nazywamy suwerenną, niezawisłą, niepodległą, stanowi ona cechę istotną państwa. Suwerenność oznaczać może władzę niezawisłą od wszelkiej władzy lub

tylko od władzy krajowej; suwerenność w tem drugiem znaczeniu posiadają państwa, które uznają prawo międzynarodowe i ulegają jego władztwu, mającemu charakter specjalny. Z tego wynika, że Gdańsk nie ma suwerenności, bo jest zawisły od władzy polskiej, która prowadzi jego politykę zagraniczną [1]).

Nauka niemiecka pod przewodem Labanda (Staatsrecht, [5] I §§ 7 s) uznaje pojęcie państwa niesuwerennego, lecz nie zdołała bezspornie ustalić, czem ono się różni od autonomicznej prowincji. Teorja Labanda głosi, że państwo zależne ma władzę publiczno-prawną na mocy własnego prawa, co ma stanowić jego kryterjum istotne. Przez własne prawo można rozumieć prawo przez nikogo nie nadane, opierające się na własnej woli państwa. Jednakże państwo zależne podlega zawsze państwu niezależnemu, władza pierwszego jest pod względem prawnym emanacją drugiego. Z punktu widzenia historycznego państwa zależne mogą być twórcami państwa suwerennego, lecz pod względem prawnym są jego tworem. Państwa amerykańskie utworzyły w roku 1787 Stany Zjednoczone Ameryki, a państwa niemieckie — w r. 1867 Rzeszę Niemiecką. Tym sposobem powstały dwa państwa niepodległe, których autonomicznemi prowincjami, utraciwszy suwerenność, stały się dawne państwa. Dla uratowania ich charakteru prawnego, nauka niemiecka broniła pojęcia państwa zależnego, jakby chcąc osłodzić dawnym państwom utratę suwerenności, zwłaszcza 22 monarchom niemieckim, którzy z suwerenów stali się naczelnikami korporacyj autonomicznych. Nazwa suwerenów im pozostała, choć zmieniła się zupełnie podstawa prawna ich stanowiska. Te względy i potrzeby polityczne odpadły, gdy wskutek przegranej wielkiej wojny monarchja upadła we wszystkich krajach niemieckich. Nowa konstytucja niemiecka z 11 sierpnia 1919 r. nazywa je krajami (Länder), podczas gdy dawna konstytucja z 19 kwietnia 1871 r. używała wyrazu państwa związkowego (Bundesstaaten). Utworzenie pojęcia państwa

---

[1]) Zob. Cybichowski, System prawa międzynarodowego, 1923, str. 85, gdzie jest wskazana literatura, do której dodać należy: Kutrzeba, Gdańsk i Polska, Przegląd Współczesny, 1922, oraz Polskie Prawo Polityczne, t. 2. Winiarski, Umowa z Gdańskiem, Przegląd Wszechpolski, 1922. Makowski Juljan, Prawnopaństwowe położenie W. M. Gdańska, 1923 (streszczenie francuskie w R. G., 1923). Pfeuffer, Die völkerrechtliche Stellung der Fr. St. Danzig, 1921, oraz Die rechtliche Grundlage der Fr. St. Danzig, 1920. Loening, Danzig und sein Verhältniss zu Polen und seine Verfassung, 1921.

zależnego nie budziłoby wątpliwości — rozszerzenie pojęciowe wyrazów jest dopuszczalne — gdyby nie przypisywano temu państwu cech istotnych państwa niezależnego bez wykazania ich istoty. Zaliczając tak państwo suwerenne jak niesuwerenne do kategorji państw, lecz nie ustalając jej istotnego kryterjum, objaśnia się jedną niewiadomą przez drugą niewiadomą.

III. Istota państwa w świetle teorji: a) utożsamienie państwa z jego elementem. Wszystkie trzy elementy państwowe mają charakter istotny, każdy z nich jest niezbędnym warunkiem egzystencji państwowej. Jest rzeczą oczywistą, że nie może być państwa bez terytorjum, ani bez ludności, ani bez władzy. Trzeba to było stwierdzić, chcąc poznać właściwe znaczenie teoryj państwowych, które utożsamiają państwo bądź to z ludnością, bądź to z władzą. Nie można przyjąć, że według tych teoryj ma być możliwe państwo, posiadające tylko jeden element. Takie twierdzenie byłoby pospolitym nonsensem. Zwolennicy tych teoryj państwowych wyolbrzymiają jeden element państwowy, który niejako pochłania oba inne. Takie konstrukcje mogą być wywołane potrzebami polityki, która chce przyznać głos rozstrzygający w sprawach państwowych bądź to ludności, bądź to władzy, argumentując jak następuje: ludność może rządzić państwem, stanowić prawa, usuwać władze, bo państwo — to ona; mając głos rozstrzygający, ludność posiada władzę urządzenia państwa, t. j. pouvoir constituant. Drugi pogląd wywodzi, że decyzja spoczywa w rękach władzy, która kieruje ludźmi, nadaje im i odbiera prawa według swego uznania, państwo — to ona. Pierwszy pogląd spotykamy zwłaszcza w popularnych wyobrażeniach o państwie; wydaje się być rzeczą niewątpliwą, że Polska — to Polacy, Francja — to Francuzi, Niemcy — to Niemcy. W tym ostatnim wypadku pokrywają się nawet nazwy państwa i ludności. Drugiego poglądu bronili wybitni pisarze. W XVII wieku Bossuet (1627—1704) oświadczył, że całe państwo jest w osobie księcia (Politique tirée des propres paroles de l'Ecriture Sainte). Zgodne z tym poglądem są przypisywane Ludwikowi XIV-mu, lecz przez niego nie użyte słowa: L'Etat c'est moi. W XIX wieku uczony szwajcarski Haller nazwał ludność tworem księcia (Restauration der Staatswissenschaften, [2] I, 1820). Ten sam pogląd, zastosowany do pierwszej teorji, identyfikującej państwo z ludnością, brzmiałby: całe państwo jest w rzeszy ludności, książę jest jej tworem. Koncepcje takie mogą się opierać na faktach histo-

rycznych: książę może być powołanym przez ludność, ludność może być zorganizowana państwowo przez księcia. Obie koncepcje mogą też być wyrazem zasady prawnej, że cała władza państwowa jest ześrodkowana w ludności albo też w księciu, który jest źródłem lub ogniskiem władzy. W pierwszym wypadku mówimy o zasadzie suwerenności narodu, w drugim — suwerenności monarchy, albo, posługując się wyrazem polskim, użytym w ustawie rządowej z 3 maja 1791 r., mówi się o zasadzie wszechwładztwa narodu w przeciwstawieniu do zasady wszechwładztwa monarchy. Jednakże ściśle rzecz biorąc, w obu wypadkach nie chodzi o określenie znaczenia dwóch elementów państwa, lecz dwóch piastunów władzy: z jednej strony narodu, z drugiej — monarchy.

b) Teorja organiczna. Teorje o utożsamieniu państwa z jego elementem są próbą ustalenia istoty tego zrzeszenia ludzkiego. Do tego samego celu zmierza t. zw. organiczna teorja państwowa, która chce objaśnić państwo, porównywając je z organizmem. Po linji tego poglądu poruszał się już Plato, nazywając państwo człowiekiem wielkich rozmiarów. Rzecz to naturalna, że człowiek, zastanawiając się nad zbiorowiskiem ludzkiem, nazwanem państwem, porównywał je z samym sobą, uważając, że w ten sposób wyśledzi jego właściwości. Człowiek i państwo posiadają wiele rysów wspólnych, życie ich składa się z aktów od nich niezależnych, oraz takich, które są przez nich wywołane. Rozwijając ten pomysł, otrzymamy obraz wielu właściwości państwa; obok niektórych analogij, spostrzegamy liczne rozbieżności w życiu człowieka i państwa. Organiczna teorja państwowa ograniczа się do określenia jednej cechy wspólnej, uważając państwo za organizm, lecz jednocześnie rozszerza podstawę badań, zaliczając państwo do kategorji organizmów, do których, oprócz człowieka, należą wszystkie istoty żyjące. Na węższym gruncie stoją autorzy, którzy nazywają państwo organizmem duchowo-etycznym.

Teorja organiczna nie oznacza końca drogi, prowadzącej do poznania państwa, lecz zaledwie jej początek, bo wymaga wykazania cech istotnych organizmu lub organizmu duchowo-etycznego, stwarza więc konieczność odwołania się do pomocy licznych nauk, przedewszystkiem filozofji, psychologji, etyki, nauk przyrodniczych [1]).

---

[1]) Kierunek psychologiczny uprawia prof. Leon Petrażycki, zob. Teorja prawa i państwa (po rosyjsku).

Badania pojęcia organizmu nie wydały dotychczas wyniku zadawalniającego, bo istotę organizmu stanowi życie, a dotychczas nie ustalono w sposób niewątpliwy, na czem polega istota życia.

c) Teorje prawne. Skromniejsze cele od teorji organicznej zakreślają sobie teorje prawne, których przedmiotem badań jest prawna strona zagadnienia państwa. Po przez pryzmat tych teoryj nie ujrzymy całego państwa, lecz tylko jeden jego fragment, interesujący szczególnie prawników, dla których państwo jest przedewszystkiem pojęciem prawnem. Jedna z tych teoryj uważa państwo za przedmiot prawa, druga — za zbiór stosunków prawnych, trzecia — za podmiot prawa. Pierwszy pogląd wymaga wynalezienia podmiotu prawa, mającego władzę nad państwem jako przedmiotem prawa, wywołuje więc potrzebę wyeliminowania z państwa jednego elementu i postawienia go po za nawiasem państwa. Za wyraz tej konstrukcji uchodzić może t. zw. patrymonjalna teorja państwowa, która państwo uważa za patrimonium, t. j. własność monarchy. W rękach monarchy jest ześrodkowana władza, którą się konstruuje na podobieństwo prawa własności. Państwo jest, jak rzecz, przedmiotem obrotu, t. j. terytorjum z ludnością może być przez monarchę podzielone, w całości lub części odziedziczone, sprzedane, dane w zastaw, w posagu oddane córce, zamienione. W średniowieczu pod panowaniem takich poglądów książęta rozrządzali według swego uznania państwem, t. j. terytorjum z ludnością. Skoro jednak poznano, że władza państwowa nie jest dominium (własnością), lecz imperium (panowaniem), ocena tej władzy z pomocą zasad prywatnoprawnych straciła rację bytu, teorja patrymonjalna upadła.

Druga teorja prawna widzi w państwie zbiór stosunków prawnych pomiędzy władzą, względnie jej przedstawicielami, z jednej strony, oraz poddanymi władzy z drugiej strony. Ten pogląd wymaga uzupełnienia przez trzecią teorję prawną, która państwo uważa za podmiot prawa; uzupełnienie to jest potrzebne, o ile się nie chce rozbić państwa jako posiadacza władzy na niezliczoną ilość jego agentów, działających z ramienia państwa.

Państwo stwierdza pod względem prawnym swoją egzystencję przez panowanie, może więc o sobie powiedzieć: impero, ergo sum — panuję, więc jestem. Właściwości i nawyknienia naszego umysłu oraz charakter prawa publicznego zniewalają nas do ściągnięcia działań władz do jednego centrum, które personifikujemy, uważając państwo za osobę. Jak ludzie pierwotni personifikują siły przyrody,

których działanie odczuwają, a które uważają za bóstwa, tak społeczeństwa, zastanawiające się nad funkcjami władz, głęboko nieraz sięgającemi w ich życie, patrzą na państwo, jak na osobę, przez co ułatwiają sobie zrozumienie prawa publicznego; jednocześnie przyczyniają się do usprawiedliwienia dotkliwych nieraz funkcyj państwowych i popierają ich powagę. Uczony tej miary co Plato, który życie strawił na badaniu państwa, nazwał je wielkim człowiekiem. Autorowie, negujący osobowość państwa, jak np. Duguit, zapominają, że taka reforma prawa państwowego wymagałaby przedewszystkiem reformy umysłowości ludzkiej, wdrożonej do innych metod.

Nie jest rzeczą konieczną, aby prawo uznało osobowość państwa; wystarcza, że taka konstrukcja jest zgodna z jego przepisami. Pojęcie osobowości może być kategorją myślenia, której używa się przy konstruowaniu prawa publicznego. Autorowie spierają się o to, czy państwo posiada lub może posiadać osobowość, albo osobowość prawną i w związku z tem potrącają o zagadnienie, czy osoba prawna jest fikcją, czy też realnie istnieje, jak zwłaszcza przyjmują: prawnik niemiecki Otto Gierke i jego szkoła (Das deutsche Genossenschaftsrecht). Zajęcie się tym sporem jest zbędne na tem miejscu, ponieważ nikt nie wykazał dotychczac, że przypisywanie państwu osobowości jest niezgodne z zasadami prawa, czy to publicznego, czy to prywatnego. Zastosowanie zasad prawnych o osobach (fizycznych lub prawnych) do państwa wymaga w razie wątpliwości wykazania identyczności przesłanek, wywołujących w obu wypadkach odwołanie się do normy prawnej.

d) Konkluzja. Konkluzja naszych rozważań brzmi, że państwo pod względem objektywnym jest zespołem wspomnianych trzech elementów, pod względem subjektywnym — podmiotem prawa, który uważamy za osobę. Ten podmiot może mieć prawa prywatne i publiczne; państwo może posiadać dom lub majątek ziemski tytułem własności prywatnej; państwo ma t. zw. prawa zasadnicze, t. j. prawo do egzystencji, niezawisłości, równości, obrotu i czci. (Zob. mój System prawa międzynarodowego, 1923, str. 101). Prawo pozytywne uznaje, że państwo ma charakter podmiotu prawa.

Rozwinięcie i pogłębienie uwag o pojęciu i istocie państwa jest zadaniem całej nauki o państwie i całego prawa państwowego, nieraz więc jeszcze w toku wykładu o tych kwestjach mówić będziemy. Znajomość obu dziedzin wiedzy daje nam zbiór cennych informa-

cyj o państwie, stanowią one jednak tylko fragment całości, na którą składają się badania szeregu innych nauk, jak historja, która kreśli dzieje państw, lub ekonomja społeczna, która się zajmuje życiem gospodarczem, lub socjologja, która studjuje zjawiska społeczne i bada państwo jako przejaw życia zbiorowego i t. d. [1]).

IV. Nazwa państwa. W nazwie państwa podkreśla się jeden jego element lub jedną cechę; uwidocznienie wielu lub wszystkich cech lub elementów byłoby oczywiście niemożliwe. Nazwy: państwo (od pan, panować) lub mocarstwo (od moc) opierają się na elemencie władczym, jak używane w średniowieczu imperium. Rzymskie civitas, populus, gens podkreślają element personalny, greckie polis i średniowieczne terra — element terytorjalny. W Grecji nazywano też państwo to koinon (akcent spoczywa na ostatniej zgłosce), t. j. rzeczą wspólną, w Rzymie — res publica. We Włoszech przyjął się wyraz stato, z czego powstało francuskie Etat i niemieckie Staat. W znaczeniu państwa używa się też wyrazu naród, o czem świadczy pojęcie prawa narodów jako prawa państw; przypomina to rzymskie ius gentium, zwłaszcza, że gens oznaczać mogło państwo.

2. Elementy państwa w szczególności.

A. TERYTORJUM.

§ 5. Właściwości terytorjum.

I. Właściwości naturalne. Nauka o państwie bada wpływ właściwości naturalnych terytorjum na życie państwowe, przytaczając wielką ilość faktów, znanych nam z geografji. Znaczenie tych czynników analizował świat starożytny, w nowszych czasach uczynił to Montesquieu w Duchu Praw, a w dobie bieżącej opracował wiele materjałów i faktów przedewszystkiem uczony geograf niemiecki Fryderyk Ratzel (Anthropogeographie, [2] 2 t., 1899/1912). Z przymiotów naturalnych terytorjum wymieniamy

---

[1]) Kelsen identyfikuje pojęcie państwa jako instytucji normatywnej z pojęciem prawa i wywodzi, że wszelkie prawo jest prawem państwowem, zapomina więc o prawie kanonicznem, które państwowem nie jest, nie mówiąc o prawie zwyczajowem i międzynarodowem (Der soziologische und der juristische Staatsbegriff, 1922). Prof. Łyskowski nazwał państwo programem rządzenia (Themis Polska, 1923, 99 i 208); określenie to nie wyczerpuje istoty państwa.

klimat, jakość gleby, rzeki, lasy, góry, stepy, pustynie, skarby ziemne, rozmiary terytorjum. Przymioty te podzielić można na dwa rodzaje stosownie do tego, czy hamują, czy też popierają rozwój państwowy. Ponadto odróżniać można przymioty, wobec których człowiek jest bezsilny, od tych, których działanie może być przez niego sparaliżowane. Przytoczymy kilka przykładów. Najwięcej sprzyja rozwojowi życia państwowego strefa umiarkowana, gdzie też ono osiąga poziom najwyższy, podczas gdy w strefie zimnej troska o pożywienie i ogrzanie pochłania tak wiele czasu jednostki, że w trudnych warunkach zewnętrznych zadawala się ona skromnym programem państwowym. Ten sam rezultat spostrzegamy w strefie gorącej, która rozwija w człowieku gnuśność i zmysłowość, a tłumi energję i osłabia wolę. Czynnikami popierającemi państwo są: urodzajność ziemi, obfitość płodów rolniczych, skarby ziemne, węgiel, kruszce, ropa, wielkie rzeki, położenie nad morzem, nakłaniające ludność do śmiałych wypraw i tworzenia kolonij zamorskich, o czem świadczą szczególnie dzieje Grecji i Rzymu, Hiszpanji oraz potężnej jeszcze dziś Anglji. Charakter hamujący mają lasy dziewicze, rozległe stepy i pustynie, lecz wobec tych przymiotów naturalnych terytorjum człowiek nie jest tak bezbronny, jak wobec klimatu. Dla jego przedsiębiorczości otwierają się właśnie w tych krajach piękne horyzonty, bo może karczować lasy, kopać kanały, budować koleje łączące obszary śródkrajowe z rzekami i morzami, nie mówiąc o lotnictwie, które coraz bardziej doskonalone zmniejsza przeszkody, stawiane życiu państwowemu przez przestrzeń i czas.

Dzięki wytężonej a umiejętnej pracy ludzkiej pustynia stać się może krajem żyznym, na martwej dotąd niwie zakwitnąć może bujne życie państwowe. Nie trzeba sądzić, że tak być może dopiero dziś, gdy powstało wielkie dzieło kolei transsyberyjskiej, mającej dziejowe znaczenie, lub buduje się kolej bagdadzka, która ma połączyć Hamburg z zatoką perską. Tryumfy podobne energji ludzkiej znała już starożytność; wystarczy wskazać na wielkie państwa Babilonji i Asyrji, powstałe w międzyrzeczu Eufratu i Tygrysu, gdzie dzięki nawadnianiu ziemi przez sztuczną sieć kanałów zakwitło rolnictwo, co znowu wywołało rozwój kultury i państwa. Znane jest zabójcze działanie epidemji, jak cholera azjatycka i dżuma, która w Indjach angielskich od r. 1890—1900 zdołała zgładzić około 6-iu miljonów ludzi; lecz wiemy także, że można tego wroga pokonać przez środki wskazane przez higjenę, przedewszystkiem przez masowe szczepie-

nie ludności. Zdolny, ruchliwy, pracowity naród umie walczyć o byt w trudnych nawet warunkach zewnętrznych, jak Japonja, gdzie rok w rok zdarzają się klęski żywiołowe, trzęsienia ziemi, wielkie powodzie, a jednak Japonja rozwija się pomyślnie i jest wielkiem mocarstwem, podczas gdy siedem razy ludniejsze od niej Chiny są państwem drugorzędnem. Czy tyle razy opisywana nędza Galicji, kraju urodzajnego i pełnego bogactw naturalnych, oraz opłakany wygląd miast b. Królestwa Kongresowego są wyłącznie skutkiem polityki zaborców?

Właściwość urządzeń angielskich oraz charakter polityki tego państwa są w znacznej mierze konsekwencją faktu, że kraj ten, otoczony zewsząd morzami, nie widział od czasów normańskich obcego najazdu i nie uginał się pod brzemieniem militaryzmu, choć jego sąsiedzi po drugiej stronie kanału utrzymywali wielkie armje, i dopiero podczas niedawnej wielkiej wojny poszedł on w ich ślady, przekonawszy się, że dzięki niebywałemu rozwojowi techniki wojennej może być pobity, choć flota jego nie poniesie klęski.

Ze wszystkich elementów państwowych terytorjum jest elementem najtrwalszym. Jeśli nie zginie wskutek klęsk żywiołowych, trzęsienia ziemi, utonięcia wyspy w morzu, terytorjum jest nieśmiertelne, póki trwa kula ziemska. Państwa powstają i giną, lecz byłe ich terytorja nadal istnieją, choć pod inną władzą. Mniej trwałym elementem jest ludność, która może wymrzeć lub, co częściej się zdarza, wejść w skład innych państw, a najkrótszy żywot może mieć władza najwyższa, bo polega na organizacji, która z najrozmaitszych powodów może się szybko rozchwiać i zniknąć.

II. Właściwości prawne. Oprócz przymiotów naturalnych terytorjum poznać trzeba jego właściwości prawne. Pod względem prawnym terytorjum oznacza obszary, na których państwo, jako podmiot władzy, wykonywa swoje funkcje. Obszary te są niejako okręgiem urzędowania władzy państwowej, wskazując swemi granicami ,jak daleko sięga władztwo państwowe. Co się znajduje na tych obszarach, to podlega państwu, a wyjątek od tej zasady musi być przewidziany przez prawo, które np. posłów dyplomatycznych, jako osoby zakrajowe, uwalnia od tej władzy (zob. mój System prawa międzynarodowego, 1923, § 10). Władztwo państwa ma charakter wyłączności: żadna inna władza nie może działać na tych obszarach, chyba za jego zgodą. Prawo urzędowania w obcem państwie mają posłowie dyplomatyczni, mianowani za zgodą państwa miejscowego, oraz

konsulowie, którzy otrzymali od niego exequatur. Władza państwa w odniesieniu do terytorjum nazywa się zwierzchnością terytorjalną, w odniesieniu do ludności — zwierzchnością personalną, na mocy której obywatele podlegają władzy państwa, choć bawią zagranicą. Jednakże w razie nieposłuszeństwa obywateli zwierzchność personalna może się okazać skuteczną tylko w połączeniu ze zwierzchnością terytorjalną, to znaczy po powrocie obywateli do kraju, chyba, że obce państwo pozwoli na stosowanie sankcji zagranicą, co się zdarza zupełnie wyjątkowo; państwa pilnują zazdrośnie swej zwierzchności terytorjalnej.

Zwierzchność terytorjalna zawiera w sobie prawo rozrządzania terytorjum, które jest przedmiotem obrotu, może być sprzedane, zamienione, odstąpione. Akty te dotyczyć mogą tylko części terytorjum, o ile nie mają położyć kresu istnieniu państwa. Treścią ich nie jest oddanie władzy, lecz jej przedmiotu. Francja, odzyskując w r. 1918 Alzację i Lotaryngję, nie otrzymała niemieckiej zwierzchności, lecz możność rozciągnięcia swej zwierzchności na te obszary. Tem się różni odstąpienie terytorjum od pozbycia własności prywatnej, którego treścią jest przeniesienie prawa własności z właściciela na nabywcę. Natomiast władza najwyższa w postaci zwierzchności tak terytorjalnej, jak personalnej, jest niepozbywalna, nie może więc być uzyskana sposobem pochodnym, lecz tylko sposobem pierwotnym przez akt woli nabywcy.

Państwo trwa, choć jego terytorjum się zwiększa lub zmniejsza. Ten element państwowy ma przymiot elastyczności, służący w większym jeszcze stopniu ludności, która dzięki ubytkowi i przyrostowi naturalnemu ciągle się zmienia.

Jeśli zmiana granic państwa lub liczby jego ludności jest bardzo wielka, powstaje pytanie, czy dawne państwo jeszcze istnieje, czy też powstało nowe państwo. Pytanie to ma wielką doniosłość prawną, bo z chwilą, gdy państwo przestaje istnieć, w zasadzie wygasają też jego prawa i obowiązki (zob. mój System prawa międzynarodowego, str. 100). Na skutek wielkiej wojny monarchja austrjacko-węgierska się rozpadła i powstało zagadnienie, czy republika austrjacka, obejmująca Wiedeń z przyległemi obszarami, jest dawną Austrją, lecz z mniejszem terytorjum, albo czy obecne Węgry są dawnemi Węgrami z czasów monarchji habsburskiej. Na to pytanie nie daje nam odpowiedzi teorja niemiecka, która głosi, że w razie zmiany granic dawne państwo ginie i nowe powstaje (zob. Fricker, Vom

Staatsgebiet, 1867). Pogląd ten wywołuje kwestję, czemu terytorjum ma mieć charakter niezmienności, a ludność państwa ma być tego charakteru pozbawiona. Z punktu widzenia teoretycznego możnaby ostatecznie negować identyczność terytorjum i tem samem państwa w razie zmiany jego granic, lecz w takim razie trzebaby podobne skutki przypisać ruchom ludności, emigracji i imigracji. Teorja Frickera jest niezgodna z poglądami praktyki, odbiega od życia, którego nikt nie przekona, że sprostowanie granic kładzie kres egzystencji państwa. Konstrukcje teoretyczne, nie hamowane taktem prawniczym, prowadzą do konsekwencyj absurdalnych. Tylko bardzo wielka zmiana granic może usprawiedliwić tezę Frickera pod warunkiem, że organizacja państwa ulega przekształceniu, które przekracza ramy reorganizacji, oznaczając zorganizowanie ludności na nowych podstawach (zob. niżej § 16).

§ 6. Podział terytorjum.

Terytorjum dzieli się na okręgi, które są jednostkami administracyjnemi. Cztery jednostki spotykamy często, mianowicie gminę, powiat, obwód i prowincję, lecz zdarzają się też inne okręgi, jak gromada, parafja, dystrykt, dzielnica, kraj. Mówiąc o tem, mamy na myśli różne od tamtych czterech, jednostki, nie chodzi nam zaś o wymienienie różnych nazw tych samych co do swej istoty okręgów. Nazwy bywają najrozmaitsze, np. obwód nazywa się u nas województwem, a we Francji — departamentem. Nieraz się zdarza, że różne jednostki mają jedną nazwę, np. prawodawstwo polskie nazywa Śląsk województwem, choć jest prowincją, a z drugiej strony jest możliwe, że jednostki tej samej kategorji mają różne nazwy, np. obwód wileński po przyłączeniu do Polski nazwano ziemią, choć jest województwem. Terminologja ta była wywołana przez krok (démarche) Anglji, Francji i Włoch, które przez swych posłów w Warszawie oświadczyły rządowi polskiemu, że aneksja Wilna bez zastrzeżeń byłaby aktem pożałowania godnym (un acte déplorable). Później ta intercesja dyplomatyczna poszła w niepamięć, bo ordynacja wyborcza do senatu z 28 lipca 1922 r. nazywa Wilno województwem (art. 12).

Podział terytorjalny państwa może się opierać na faktach starszych od państwa, np. w skład jego wchodzą gminy miejskie i wiejskie, istniejące od czasów niepamiętnych. Państwo dla ułatwienia

administracji dzieli swe obszary na okręgi, lecz przytem musi uwzględniać, oprócz ich właściwości, powstałych historycznie, także ich potrzeby polityczne, gospodarcze, społeczne. Pominięcie tej zasady może wywołać niepokój wśród ludności i utrudnić państwu jego pracę, przestrzeganie tej zasady ułatwia mu jego zadania i przyczynia się do utrwalenia spokojnego rozwoju życia publicznego. B. zabór austrjacki stanowił oddzielną jednostkę administracyjną w postaci kraju koronnego, wyposażonego w kompetencje ustawodawcze. Kwestja wyodrębnienia Chełmszczyzny, należącej do b. Królestwa Kongresowego, poruszyła do głębi Polaków, oburzonych z powodu zamachu Rosji na jedność kraju polskiego.

Ustrój i kompetencje jednostek terytorjalnych są zawisłe od ustroju państwa, od przyjęcia przez nie zasady centralizacji lub decentralizacji, od uświęcenia lub odrzucenia zasady samorządu i autonomji. Konstytucja polska z 17 marca 1921 r. zarządza, że dla celów administracyjnych państwo polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy, miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorjalnego (art. 65), konstytucja zna więc tylko trzy jednostki terytorjalne, lecz nie żądając, aby ich ustrój i kompetencje były identyczne, nie stoi na przeszkodzie powstaniu innych jednostek terytorjalnych, o ileby je nazwano jedną z trzech nazw konstytucyjnie uświęconych. Prowincja śląska nazywa się województwem, co jest zgodne z konstytucją, podczas gdy nadanie obwodowi wileńskiemu nazwy ziemi jest sprzeczne z nią.

§ 7. Jednostki terytorjalne.

I. Gmina[1]). Przez gminę rozumiemy skupienie szeregu domostw w sąsiedztwie położonych, podjęte w celu zaspakajania wspólnych potrzeb ich mieszkańców. Na najwyższym poziomie rozwoju gmina jest korporacją terytorjalną, wyposażoną w samorząd i autonomję.

Gmina jest korporacją, t. j. związkiem osób, wyposażonym w osobowość prawną; korporacja jest terytorjalna, to znaczy, że jej elementem jest terytorjum. Gmina ma samorząd, zawiaduje więc sama swemi sprawami, posiada też autonomję, t. j. prawo wydawa-

[1]) Kroński, Ustrój komunalny miast, 1917. Stier-Somlo, Handbuch des kommunalen Verf. u. Verwaltungsr. in Preussen.

nia przepisów prawnych. Jak państwo, gmina ma trzy elementy: Terytorjum, ludność i władzę. Przynależności do państwa odpowiada przynależność gminna, organom państwa — organy gminne w postaci zgromadzenia obywateli, ich reprezentacji (rady gminnej) oraz rządu, t. j. zwierzchności gminnej. Podobieństwa te mają jednakże raczej charakter zewnętrzny, nie sięgają zaś istoty rzeczy, która jest zgoła odmienna w obu tych organizacjach, jak wynika z ich praw i kompetencyj. Państwo może prawa gminy rozszerzyć lub zwęzić, a nawet skasować. Zadania gminy mają charakter lokalny, zadania państwa — ogólny. Geneza obu tych organizacyj może być pokrewna, państwa i gminy są często rezultatem ewolucyj dziejowych. Wielkie państwa i gminy pochłaniają nieraz małe państwa względnie gminy, lecz prawa i obowiązki gminy pochłoniętej przechodzą zwykle w całości na większą gminę, obowiązuje więc zasada sukcesji uniwersalnej, podczas gdy w stosunkach państw przyjęła się idea sukcesji singularnej (zob. mój System prawa międzynarodowego, 1923, str. 100).

Zakres działania gminy może być własny lub poruczony, stosownie do tego, czy obejmuje on jej własne sprawy, czy też sprawy, które ona załatwia za państwo z jego polecenia.

Organizacja gmin może być jednolita bez względu na to, czy chodzi o gminy miejskie czy wiejskie, jak to ma miejsce we Francji, lub mogą obowiązywać przepisy odrębne dla obu kategoryj gmin, co spostrzegamy w Polsce, Niemczech, Anglji i w wielu innych państwach. Zasada gminy niejednolitej jest wyrazem różnic w życiu gminy wiejskiej i miejskiej, w pierwszej na czoło zajęć wysuwa się uprawianie rolnictwa, absorbujące tak bardzo obywateli, że nie nęcą ich wyższe zadania kulturalne, podczas gdy w gminie miejskiej kontakt z ziemią-żywicielką jest luźniejszy, wskutek szczupłości miejsca możliwe jest tylko wyższe ogrodnictwo; handel i przemysł mają swoją główną siedzibę w miastach, skąd zdobywają rynki zbytu nawet w dalekich krajach. W miastach wre intensywna praca kulturalna, tu powstają szkoły średnie i wyższe, bibljoteki, muzea. Wieś ulega wpływom kultury miejskiej, nadającej ton życiu narodu. Miasta są fundamentem i główną podporą cywilizacji, dlatego też rząd Rosji sowieckiej zniszczył miasta i ich urządzenia kulturalne, pragnąc powrotu do kultury wiejskiej.

Przynależność do gminy może się opierać na posiadaniu w niej własności nieruchomej, gmina jest wtedy związkiem właścicieli

gruntu, gospodarzy, względnie „kamieniczników", posiadających nieraz ciasny horyzont myśli, wyrażający się w popieraniu interesów egoistycznych ze szkodą ogółu ludności. Warunkiem przynależności gminnej może być pochodzenie od obywatela gminy. Pod panowaniem obu tych zasad, własności gruntowej i pochodzenia, gmina ma charakter związku ekskluzywnego, zajmuje stanowisko nieprzychylne wobec przybyszów, którzy nie mają prawa brania udziału w kierowaniu gminą, choć w niej oddawna mieszkają, co się staje zarzewiem ciągłych tarć i sporów pomiędzy pełnouprawnionymi patrycjuszami i pozbawionymi praw plebejuszami. Najlepszą jest zasada zamieszkania, dająca przynależność gminną mieszkańcom gminy w pewien czas po osiedleniu się w niej, np. po 6-iu miesiącach. Mieszkaniec gminy ma interes w tem, aby zajmować się jej sprawami, a skoro wyprowadzi się z gminy, traci przynależność. Uzyskanie przynależności gminnej powinno być automatyczną konsekwencją zamieszkania, bo jeśli zależy od uznania lub nadania władz gminnych, staje się źródłem decyzyj niesprawiedliwych, zwłaszcza, gdy gmina ma wielki majątek, z którego mają korzyści jej obywatele. Spostrzeżono to w wielu gminach szwajcarskich, utrudniających niezmiernie nabycie przynależności gminnej. Wielka ilość cudzoziemców w tym kraju, dochodząca do 25% ludności, stanowi poważne niebezpieczeństwo dla niego, bo ułatwia interwencje obcych państw na korzyść ich obywateli, oraz w razie zawikłań wojennych uniemożliwia pociągnięcie znacznego odłamu ludności do służby wojskowej. Jedną z przyczyn nagromadzenia cudzoziemców w Szwajcarji jest polityka jej gmin w sprawie nadawania przynależności gminnej, trudno dostępnej dla wielu cudzoziemców, zwłaszcza wobec nadmiernych opłat; przynależność gminna jest w tym kraju warunkiem przynależności państwowej.

Od przynależnych odróżnia się obywateli gminy, posiadających prawa polityczne, t. j. prawo udziału w rządach gminnych, bądź to bezpośrednio na zebraniu ogólnem obywateli (zebranie gminne), bądź to pośrednio przez wybrane reprezentacje, które są potrzebne w gminach z większą liczbą obywateli (rada gminna względnie miejska). Demokratyzacja państwowych praw politycznych przez przyjęcie czteroprzymiotnikowego prawa wyborczego (powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego) pociąga za sobą demokratyzację gminnego prawa wyborczego, które było dawniej obarczone różnemi ograniczeniami, w niektórych krajach do dziś obowiązującemi,

z cenzusami majątkowemi i intelektualnemi na czele. W wyniku tej ewolucji prawa polityczne mają w zasadzie wszyscy pełnoletni obywatele gminni bez różnicy płci.

Zwierzchność gminna może mieć charakter jednostkowy, składając się z wójta względnie burmistrza, lecz obowiązywać może też system kolegjalny, według którego na czele gminy jest wójt z ławnikami, względnie magistrat z burmistrzem lub prezydentem.

Życie publiczne gminy uchodzi za szkołę życia państwowego. Państwo jako zbiór gmin interesuje się żywo ich losami, kontroluje ich działalność, zatwierdza ważniejsze uchwały, odwołuje w razie potrzeby ich naczelników, na których powołanie może mieć wpływ przez prawo zatwierdzenia ich wyboru lub nawet przez prawo nominacji. Państwo może rozwiązać reprezentację gminną, która nie spełnia swych obowiązków. Szczegóły ustalają prawa pozytywne, które omawia nauka prawa administracyjnego, ograniczamy się więc do podania niektórych szczegółów, zwłaszcza, o ile są one dziełem ustawodawstwa polskiego. Ocena i analiza tych szczegółów jest przedmiotem wykładu prawa administracyjnego.

Gmina polska. Ustrój gminy polskiej jest niejednolity, przeważnie oparty na dawnych prawach, lecz rząd przygotował już projekty nowych przepisów i przedstawił je sejmowi.

Gmina wiejska b. Królestwa Kongresowego jest wielowioskowa, podczas gdy w b. zaborze pruskim i austrjackim ma ona charakter jednowioskowy, tam jest duża, a tu mała [1]).

Organami gminy b. Kongresówki są: wójt, rada gminna, wprowadzona dekretem z 27 listopada 1918 r., i zebranie gminne. Wójt jest zwierzchnikiem gminy i podlega wydziałowi powiatowemu, względnie staroście, stosownie do tego, czy chodzi o własny zakres działania gminy, czy też o zakres poruczony. Wójta wybiera zebranie gminne, składające się ze wszystkich obywateli gminy, t. j. pełnoletnich obywateli polskich bez różnicy płci, mieszkających w gminie od 6-iu miesięcy. Rada gminna składa się z wójta i 12-tu członków, wybranych przez zgromadzenie gminy z pośród jej człon-

[1]) Konic Henryk, Samorząd gminny w Królestwie Polskiem w porównaniu z innemi krajami europejskiemi, wyd. 2, 1906. Wasiutyński Bohdan, Administracja lokalna Królestwa Polskiego (1807—1905) wobec samorządu ziemskiego, 1906. Kumaniecki, Ustrój gminy wiejskiej w Polsce, 1920. Dubanowicz, O naprawie podstaw gminy, 1919.

ków. Rada przygotowuje i wykonywa uchwały zebrania gminnego i nadzoruje wójta.

Do gminy należą gromady, których organami są: sołtys i zebranie gromadzkie. Członkami tego zebrania są pełnoletni gospodarze, mieszkający na terytorjum gromady we własnych domostwach. Sołtys jest pomocnikiem wójta. Zebranie gromadzkie ma charakter arystokratyczny, zebranie gminne — demokratyczny.

Gmina miejska b. Królestwa Kongresowego podlega w zasadzie nowym prawom, przedewszystkiem przepisom dekretu z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz. Pr. nr. 13). Dekret ten wydano dla 150 miast, imiennie wyliczonych, lecz liczba ta później wzrosła. Dekret nazywa gminę samorządną jednostką terytorjalną i osobą prawno-publiczną. Przynależnych gminy dekret nazywa członkami gminy; członkiem gminy jest każdy obywatel polski, który stale w niej mieszka od 6-iu miesięcy. Członkowie gminy mają następujące prawa: prawo udziału w wyborach gminy, prawo sprawowania urzędów gminnych z wyboru i prawo do pomocy gminy w razie koniecznej potrzeby. Z tego przepisu możnaby wywnioskować, że członkiem gminy jest tylko osoba, mająca prawa wyborcze, lecz wniosek taki byłby mylny.

Organami gminy są: burmistrz, względnie w większych miastach prezydent, magistrat i rada miejska.

Burmistrz względnie prezydent jest kierownikiem i przedstawicielem magistratu oraz zwierzchnikiem urzędników gminnych. Magistrat składa się z burmistrza, jego zastępcy, względnie z prezydenta i wiceprezydentów, oraz ławników w ilości 10% członków rady miejskiej. Członków magistratu wybiera rada miejska; są oni płatni. Magistrat przygotowuje i wykonywa uchwały rady miejskiej, może zażądać rewizji tych uchwał. Takie same prawo w stosunku do uchwał magistratu ma jego kierownik. Magistrat tworzy część składową rady miejskiej. Radnych wybierają pełnoletni przynależni gminy na trzy lata, prawo wyborcze jest czteroprzymiotnikowe z zastosowaniem zasady stosunkowości (Dekret z 13 grudnia 1918 r., Dz. Pr., Nr. 20). Rada miejska jest przedstawicielką gminy, jest ciałem uchwalającem i kontrolującem.

Zakres działania gminy jest własny i poruczony. Do własnego zakresu działania gminy miejskiej należą wszystkie sprawy, które dotyczą dobrobytu materjalnego, rozwoju duchowego i zdrowia jej mieszkańców. Tę klauzulę ogólną dekret objaśnia wyliczeniem pod

12-tu punktami spraw, należących do kompetencji własnej miasta. Co do jego poruczonej kompetencji, dekret ogranicza się do uwagi, że zakres ten określają ustawy, rozporządzenia władz państwowych, oraz umowy (?) rządu z gminą.

Nadzór nad miastem wydzielonem z powiatu sprawuje wojewoda. nad niewydzielonem — wydział powiatowy, nad Warszawą — minister spraw wewnętrznych. Władza nadzorcza ma prawo przymusowego budżetowania (może wstawiać środki do budżetu na pokrycie zobowiązań gminy), może rozwiązać radę miejską (kompetentny jest minister spraw wewnętrznych, co do Warszawy — prezydent Rzeczypospolitej), może złożyć z urzędu członka magistratu (kompetentny jest minister spraw wewnętrznych, co do prezydenta i wiceprezydentów Warszawy — prezydent Rzeczypospolitej). Nielegalne postanowienie organu gminnego władza nadzorcza może ogłosić za nieważne lub je unieważnić.

Prawo gminne dwóch pozostałych dzielnic jest tworem zaborców, przekształconym w niektórych punktach przez władze polskie.

W b. Galicji, zwanej powszechnie, choć nieściśle, Małopolską, organami gminy tak wiejskiej jak miejskiej są: zwierzchność gminna i rada gminna względnie miejska. Zwierzchność tworzą wójt i przysiężni, w miastach — magistraty.

Organami gminy wiejskiej w b. dzielnicy pruskiej są: sołtys i ławnicy oraz zebranie gminne względnie rada gminna, tworzona, gdy liczba wyborców przekroczy sto lub statut gminy albo władza nadzorcza tak postanowi. Rada gminna składa się z sołtysa, ławników i radnych, których wybiera się na trzy lata według zasad 4-przymiotnikowego prawa wyborczego z zastosowaniem stosunkowości.

Poza gminą wiejską stoją obszary dworskie, których było 2566, przeznaczonych przez prawodawcę polskiego do wcielenia do gmin, jak w b. Galicji. Właściciel obszaru jest jego przełożonym i spełniać musi obowiązki prawno-publiczne gminy.

Organami gminy miejskiej są: magistrat i rada miejska, wybierana na 4 lata na podstawie 4-przymiotnikowego prawa wyborczego z zastosowaniem zasady stosunkowości. Rada jest ciałem uchwalającem i kontrolującem. Magistrat, który stoi poza nią, ma funkcje zarządzające i wykonawcze.

II. Powiat. Powiat jest większą od gminy jednostką terytorjalną, obejmuje obszar kilku gmin, może być tylko jednostką administracji państwowej, pozbawioną odrębnej osobowości, lecz oprócz

tego może być korporacją terytorjalną, wyposażoną w samorząd i autonomję, jak gmina; w tym wypadku mówi się, że powiat jest związkiem komunalnym. Powiatowy związek komunalny odróżnić należy od związku celowego gmin. W związek celowy łączą się gminy w drodze umowy, aby móc urzeczywistnić wspólnie jakiś cel, który przerasta siły jednej gminy lub może być przez nie łącznie letrownię. Konstytucja polska pozwala jednostkom samorządowym trownię. Konstytucja polska pozwala jednostkom samorządowem na łączenie się w związki dla przeprowadzenia zadań, wchodzących w zakres samorządu; związki takie mogą otrzymać charakter publiczno-prawny tylko na podstawie ustawy (art. 65).

Członkami związku celowego są gminy, członkami powiatu — jego przynależni; związek celowy nie ma terytorjum ani ludności, posiada je powiat, jak gmina. Powiatowy związek komunalny nie jest związkiem gmin, lecz związkiem, którego element rzeczowy stanowi terytorjum gmin, element personalny — ich ludność. Powiaty nie powstają historycznie, jak gminy, lecz tworzy je prawodawca w celu ułatwienia administracji, której gmina podołaćby nie mogła. Powiat jest niejako gminą większych rozmiarów, dlatego jest też do niej podobny; jak ona ma poruczony i własny zakres działania.

Powiaty polskie. Powiaty b. Kongresówki podlegają w zasadzie prawom polskim, powiaty dwóch pozostałych dzielnic — prawom zaborców, lecz projekty praw jednolitych są już w sejmie.

Powiaty polskie nazywają się starostwami i są jednocześnie jednostkami administracji państwowej i komunalnej. Na czele powiatu stoi starosta, który w b. dzielnicy rosyjskiej i pruskiej jest jednocześnie naczelnikiem administracji komunalnej, podczas gdy w b. zaborze austrjackim funkcje te sprawuje wybrany przez radę powiatową marszałek. W b. zaborze austrjackim przyjęła się zasada administracji dwutorowej, w dwóch pozostałych dzielnicach — zasada administracji jednotorowej. Pod panowaniem pierwszej zasady samorząd powiatowy jest pozbawiony egzekutywy, chcąc więc przymusowo przeprowadzić swe nakazy, musi się odwołać do pomocy władz państwowych, co osłabia jego autorytet i opóźnia wykonanie zarządzeń.

Starosta sprawuje w powiecie całą administrację państwową z wyjątkiem niektórych działów. Rozporządzenie rady ministrów z 28 sierpnia 1919 r. (Dz. Pr. Nr. 72), dotyczące b. Kongresówki,

stanowi, że do kompetencji starosty nie należą sprawy, przekazane administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej, pocztowo-telegraficznej oraz urzędom ziemskim. Sprawy te w tej samej dzielnicy są też wyjęte z kompetencji wojewody, o czem zaraz będzie mowa. Starosta jest niejako wojewodą, ale na mniejszym obszarze. Starostów prawo nasze nazywa władzą administracyjną pierwszej instancji; w Warszawie, Łodzi i Wilnie władzą tą jest komisarz rządu.

Powiat jako związek komunalny ma trzy organy: starostę, sejmik powiatowy i wydział powiatowy, jak opiewa dekret z 4 lutego 1919 r. o samorządzie powiatowym b. Kongresówki (Dz. Pr. Nr. 13). Starosta jest przewodniczącym sejmiku i wydziału powiatowego, kieruje ich obradami, wykonywa ich uchwały. Sejmik powiatowy składa się z delegatów gmin miejskich i wiejskich, wydział powiatowy ze starosty i 6-iu członków, wybranych przez sejmik. Wydział przygotowuje uchwały sejmiku oraz rozstrzyga sprawy, jemu przekazane.

Do własnego zakresu działania powiatu należy piecza nad gospodarczemi, zdrowotnemi i kulturalnemi interesami powiatu, do poruczonego zakresu — w szczególności opieka i nadzór nad gospodarką gmin wiejskich i miejskich, nie wyłączonych z powiatu. Z powiatu wydzielono większe miasta, które spełniają zadania powiatów, są więc jednocześnie gminami i powiatami.

III. Obwód. Kilka powiatów tworzy obwód, który jak powiat może być tylko jednostką administracji państwowej lub także związkiem komunalnym. Co powiedzieliśmy o powiecie, analogicznie zastosować można do obwodu. Obwód nie jest związkiem powiatów, lecz składa się z ich ludności i obszarów, jest tworem prawodawcy, który go organizuje w celu ułatwienia administracji. Obwód jest siedzibą władzy administracyjnej drugiej instancji. Obwody polskie nazywają się województwami, z wyjątkiem wileńskiego, który ma miano ziemi lub też okręgu administracyjnego. Odrębne stanowisko ma województwo śląskie, które jest prowincją, nie zaś obwodem. Przez prowincję rozumiemy jednostkę terytorjalną o odrębnej przeszłości, posiadającą zwykle, jako wyraz swej odrębności, rozległe kompetencje ustawodawcze. Prowincjami były t. zw. królestwa i kraje, reprezentowane w austrjackiej radzie państwa, a więc Galicja, Czechy i t. d.

Polska liczy 16 województw, łącznie z województwem śląskiem.

a) Geneza organizacji wojewódzkiej. W b. Kongresówce zorganizowano 5 województw, mianowicie: warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie i białostockie; Warszawę wyłączono z województwa warszawskiego i utworzono z niej odrębną jednostkę administracyjną (ust. tymcz. z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władzy administracyjnej II instancji, Dz. Pr., Nr. 65). Po zawarciu pokoju wstępnego w Rydze z 12 października 1920 r., ustawa z 4 lutego 1921 r. (Dz. Ust., Nr. 16) utworzyła 3 dalsze województwa: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie; wreszcie po złączeniu Wilna z Polską ustawa z 6 kwietnia 1922 r. unormowała objęcie władzy państwowej nad „ziemią wileńską" (Dz. Ust. Nr. 26), którą nazwano województwem w ordynacji wyborczej do senatu z 28 lipca 1922 r. (Dz. Ust. Nr. 66). Na czele ziemi wileńskiej stoi delegat rządu, który ma stanowisko wojewody. W b. zaborze rosyjskim powstało tym sposobem 9 województw.

W Małopolsce utworzono 4 województwa, jedno w Galicji Zachodniej (krakowskie) i 3 w Galicji Wschodniej (lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie, ust. z 3 grudnia 1920, Dz. Ust. Nr. 117).

W b. zaborze pruskim powstały 2 województwa: poznańskie i pomorskie (ust. z 1 sierpnia 1919 r., Dz. Ust. Nr. 64). Po utworzeniu jeszcze województwa śląskiego (ust. konstytucyjna z 15 lipca 1920, Dz. Ust. Nr. 73), liczba województw wzrosła do 16-tu.

b) Rozmiar województw. Województwa polskie mają obszar nierówny i różną ilość ludności, co wytłumaczyć należy przedewszystkiem ich cechami odrębnemi, powstałemi historycznie. Najmniejszy obszar ma województwo śląskie, które liczy 4230 qkm., największy obszar — województwo poleskie, które ma obszar 10 razy większy, liczący 41.463 qkm. Największe pod względem terytorjalnym województwo, poleskie, ma najmniejszą ilość ludności, bo 876.665, a więc niecały miljon; największą ludność ma województwo lwowskie, bo prawie 3 miljony, dokładnie 2.718.856.

Nawet w jednej dzielnicy istnieją wielkie nierówności. Województwo poznańskie liczy 26.603 qkm., pomorskie zaś o 10.000 qkm. mniej, dokładnie 16.386; pierwsze ma 1.974.057 ludności, drugie — 939.495, a więc o miljon mniej.

Podobnie przedstawia się rzecz w b. dzielnicy rosyjskiej: województwo warszawskie ma 29.310 qkm. obszaru, łódzkie — 19.034 qkm., lubelskie — 31.160 qkm. Co do ludności, to województwa tej dzielnicy z wyjątkiem białostockiego mają przeciętnie

2 miljony mieszkańców, białostockie — 1.302.259; wogóle województwa kresowe mają małą liczbę mieszkańców, przeciętnie około 1 miljona, mianowicie wileńskie 975.022, nowogródzkie 824.601, poleskie 876.665, wołyńskie 1.433.157.

W b. dzielnicy austrjackiej województwo krakowskie ma 17.448 qkm. obszaru, lwowskie — 27.024, pierwsze ma 1.990.399 ludności, drugie — 2.718,856. Dwa kresowe województwa b. dzielnicy austrjackiej: tarnopolskie i stanisławowskie, są mniej więcej równe pod względem obszaru i ludności, posiadając 16.240 względnie 18.368 qkm. obszaru oraz 1.429.627 względnie 1.348.481 ludności [1]).

c) Ustrój województw. Województwa są jednostkami administracji państwowej, lecz według konstytucji marcowej mają też być związkami komunalnemi, czyli, jak mówi konstytucja, jednostkami samorządu terytorjalnego (art. 65). Samorząd wojewódzki nie jest jednakże uruchomiony, choć już wydano ustawę z 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego (Dz. Ust. Nr. 90). Ustawa ta ma charakter ramowy, zawiera tylko niektóre postanowienia, których rozwinięcie i uzupełnienie wymagać będzie obszernych ustaw. Pierwotnie chciano wydać tylko ustawę o samorządzie narodowościowym w b. Galicji Wschodniej. Z przyczyn politycznych zdecydowano, że przepisy te mają się znaleźć w ustawie o samorządzie powszechnym, lecz nie mogąc tej ustawy w krótkim czasie przygotować, zwłaszcza wobec braku jednolitego ustawodawstwa gminnego i powiatowego, zredagowano ustawę ramową, do której weszły postanowienia o samorządzie narodowościowym. Samorządu tego domagała się zagranica.

Ustawa ta w pierwszej swej części, poświęconej samorządowi powszechnemu, głosi, że województwa są jednostkami samorządowemi. Prawo stanowienia w sprawach, należących do zakresu działania samorządu, przysługuje obieralnym sejmikom wojewódzkim. Sejmiki mają prawo uchwalania ustaw, które wymagają sankcji prezydenta Rzeczypospolitej, mającego jak monarcha prawo veta absolutnego. Prezydent sejmik zwołuje przynajmniej raz na rok, odracza go i rozwiązuje. Na sejmiku rząd jest reprezentowany przez wojewodę. Dla przygotowywania i wykonywania uchwał sejmiku powołane będą wydziały wojewódzkie, którym też będzie poruczona administracja w zakresie samorządu wojewódzkiego.

---

[1]) Cyfry te zaczerpnąłem z artykułu L. Rutkowskiego „O terytorjalnym podziale administracyjnym państwa". G., 1922, nr. 50.

Wojewoda. Na czele województwa stoi wojewoda, mianowany przez prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek ministra spraw wewnętrznych, uchwalony przez radę ministrów (ust. tymcz. z 2 sierpnia 1919 r.). Wojewoda jest przedstawicielem rządu centralnego w województwie i sprawuje z jego ramienia, jak starosta, całą administrację państwową z wyjątkiem administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej, pocztowo-telegraficznej, urzędów ziemskich oraz górniczej (ust. z 18 października 1921, Dz. Ust. Nr. 87).

Po wydaniu konstytucji marcowej ścieśnienie kompetencji wojewody i starosty stało się niezgodne z art. 66 konstytucji, który głosił: „organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorjalnych mają być przytem zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem". Postawienie wojewody względnie starosty na czele wszystkich gałęzi administracji państwowej nie było zamierzone, sejm, uchwalając art. 66 konstytucji, miał na myśli inny tekst, aniżeli ten, który wszedł do ustawy. Omyłkę swoją sejm sprostował uchwałą z 26 września 1922 r., którą ogłoszono w Dzienniku Ustaw jako „obwieszczenie", podpisane przez marszałka sejmu i wszystkich ministrów (Dz. Ust. Nr. 101). Tą uchwałą sejm postanowił po wyrazie „zespolone" wstawić wyrazy „w miarę możności", używając pojęcia, które można różnie tłumaczyć.

Rząd starał się dać wojewodzie wpływ na wyłączone gałęzie administracji, wydając rozporządzenie rady ministrów z 11 lutego 1924 r. (Dz. Ust. nr. 21). Rozporządzenie to rozszerzyło kompetencje wojewody po za ramy, zakreślone ustawą o organizacji województwa, bo wojewoda otrzymał prawo zajmowania się sprawami administracyj niezespolonych. W prasie podniosły się głosy, że rozporządzenie to nie opiera się na ustawie, w senacie lewica zgłosiła interpelację w tej sprawie, lecz senat, po wysłuchaniu referatu sen. Stanisława Kasznicy, uchwalił większością głosów interpelacji nie popierać. Rozstrzygnięcie tego sporu zależy od pytania, czy wpływ wojewody na niezespolone gałęzie administracji uważać należy za rozszerzenie jego ustawowych kompetencji. Rozporządzenie stanowi:

w sprawie zebrań: w celu uzgodnienia działalności poszczególnych działów administracji państwowej w myśl zasadniczej linji polityki rządu, reprezentowanej przez wojewodę, naczelnicy władz drugiej instancji, wyłączonych z pod zwierzchnictwa wojewody, względnie wyznaczeni przez nich zastępcy oraz przedstawiciele prokuratury

odbywają pod przewodnictwem wojewody perjodyczne zebrania. Zebrania te nie obejmują prezesów sądów;

w sprawie nominacji: we wszystkich działach administracji państwowej, niezespolonych z władzami administracji ogólnej, z wyjątkiem administracji wojskowej, mianowanie urzędników na stanowiska samoistne lub kierownicze może nastąpić po uprzedniem zasięgnięciu opinji właściwego wojewody. To samo odnosi się do wniosków nominacyjnych, przedkładanych władzom centralnym odnośnie do tych urzędników, których nominacja należy do władz centralnych. W razie ujemnej opinji wojewody nominacja dokonana być może dopiero na skutek decyzji właściwego ministra. W zakresie sądownictwa przepisy te odnoszą się jedynie do stanowisk niesędziowskich;

w sprawie nominacji: każda władza właściwa jest obowiązana rozpatrzeć niezwłocznie skierowany do niej i należycie umotywowany wniosek właściwego wojewody, dotyczący usunięcia lub przeniesienia na inne miejsce służbowe podległego tej władzy urzędnika. O ile odpowiednia władza uważa wniosek wojewody za nieuzasadniony, powinna przedłożyć sprawę właściwemu ministrowi do rozstrzygnięcia;

w sprawie odznaczeń: wszelkie odznaczenia osób cywilnych z wyjątkiem orderów i odznaczeń za zasługi wojskowe będą nadawane po zasięgnięciu opinji właściwego wojewody.

Z tych przepisów wynika, że wojewoda otrzymał prawo zajmowania się wyłączonemi z pod jego kompetencji gałęziami administracji, właściwość jego rozszerzyła się więc, chyba, że przyjmiemy, iż odmówienie jemu głosu stanowczego w tych sprawach nie jest powiększeniem jego kompetencji. Jednakże w takim przypadku przez kompetencję wojewody rozumiećby należało sprawy, rozstrzygane przez niego stanowczo.

Wojewoda jest wykonawcą zarządzeń sześciu ministrów, mianowicie: spraw wewnętrznych, przemysłu i handlu, opieki społecznej i ochrony pracy, wyznań religijnych i oświecenia publicznego, rolnictwa i dóbr państwowych, oraz robót publicznych, lecz polecenia mogą mu dawać też inni ministrowie, o ile one wchodzą w zakres kompetencji tych ministrów i wojewody. Wojewoda ma prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń, jest odpowiedzialny za utrzymanie spokoju i bezpieczeństwa w województwie, rozporządza policją na swoim obszarze, może zażądać pomocy wojskowej, wyko-

nywa nadzór nad samorządem gminnym i powiatowym oraz jest zwierzchnikiem podległych mu władz i urzędników.

Urząd wojewódzki. Wojewoda sprawuje swoje funkcje przy pomocy urzędników, którzy tworzą urząd wojewódzki, zorganizowany na zasadach biurokratycznych. Urząd dzieli się na wydziały, wydziały w razie potrzeby — na oddziały. W skład województwa wchodzi wojewódzki urząd zdrowia, na którego czele stoi dyrektor. Urząd może też mieć oddziały, nie należące do wydziału.

Rada wojewódzka. Przy wojewodzie czynna jest rada wojewódzka, której opinji zasięga on według uznania. Rada jest ciałem opinjodawczem, z wyjątkiem wypadków, w których ustawy dają jej głos stanowczy. Rada jest przedstawicielką samorządu powiatowego oraz administracji państwowej województwa, składa się z przedstawicieli sejmików i rad miejskich miast, stanowiących powiaty, po jednym od każdego z tych ciał, oraz przedstawicieli gałęzi administracji zespolonych i niezespolonych. Przewodniczącym rady jest wojewoda lub jego zastępca, wice-wojewoda, którym jest jeden z naczelników wydziałów województwa. Rada wydaje opinje i decyzje na posiedzeniach plenum i sekcyj.

Województwa małopolskie, które uruchomiono z dniem 1 września 1921 r., nie posiadają rady wojewódzkiej wobec istnienia tymczasowego wydziału samorządowego, który jest organem samorządu krajowego i powstał po zniesieniu sejmiku i wydziału krajowego b. Galicji (ust. z 3 grudnia 1920 r., Dz. Ust., Nr. 117 oraz rozp. prezydenta Rzplitej z 10 grudnia 1924 r. tamże Nr. 107).

Województwa wielkopolskie. Administracja tych województw podlega w zasadzie dawnym prawom pruskim, zwłaszcza ustawie pruskiej z 30 lipca 1883 r. o ogólnej administracji kraju, z niektóremi zmianami, wprowadzonemi przez władze polskie. Wojewoda ma kompetencje dawnego naczelnego prezesa prowincji (Oberpräsident) i prezesa rejencji (Regierungspräsident), zaś urząd wojewódzki ma kompetencje rejencji obwodowej. Rady wojewódzkiej niema, jej funkcje sprawuje urząd wojewódzki. Urząd ten współdziała na zasadzie kolegjalności w administracji wojewódzkiej, sprawowanej przez wojewodę (rozp. ministra b. dzielnicy pruskiej z 10 lutego 1922 r., Dz. Ust., Nr. 22). W przeciwstawieniu do dwóch pozostałych dzielnic rządy wojewody nie są oparte na zasadzie biurokratycznej, lecz kolegjalności, o ile prawo pruskie jej żądało. Zebrania urzędu wojewódzkiego zwołuje wojewoda, który na nich

przewodniczy. Jedne sprawy wymagają uchwały zebrania plenarnego, inne — zebrania wydziału, trzecie — porozumienia wojewody z naczelnikiem wydziału. Oba województwa posiadają samorząd, oparty w zasadzie na dawnych prawach.

Województwo śląskie. Traktat wersalski zarządził na Górnym Śląsku konsultację ludności czyli plebiscyt. W celu pozyskania ludności sejm z namowy działaczów górnośląskich, zwłaszcza posła Wojciecha Korfantego, uchwalił nadać województwu śląskiemu tak rozległe kompetencje ustawodawcze, że Śląsk ma całą administrację z wyjątkiem wojskowej i zagranicznej i stanowi prawie państwo w państwie (ust. konstyt. z 15 lipca 1920 r., zawierająca statut organiczny województwa śląskiego. Dz. Ust., Nr. 73). Tak szerokie kompetencje nazywają na zachodzie autonomją, którą posiadają np. kolonje angielskie. Rząd pruski przyrzekł także Górnemu Śląskowi autonomję, lecz uczynił ją zawisłą od woli ludności, która jednakże po plebiscycie przeciw niej się oświadczyła. Po wydaniu konstytucji marcowej powstała kwestja, czy położenie prawne Śląska da się pogodzić z przepisami konstytucji. Art. 3 konstytucji przewiduje przekazanie powszechnemu samorządowi terytorjalnemu ustawodawstwa, formalnej sprzeczności więc niema pomiędzy ustawą konstytucyjną Śląska i konstytucją marcową. Jednakże potrzeba zespolenia ziem polskich, przywykłych do odrębnych praw i urządzeń w długim okresie niewoli, przemawia przeciw nadaniu Polsce utroju federacyjnego, którego zapoczątkowaniem jest autonomja śląska.

Terytorjum województwa śląskiego składa się z polskiej części Śląska Cieszyńskiego i Górnego.

Na czele administracji tego województwa stoją: wojewoda i rada wojewódzka. Wojewodę i jego zastępcę mianuje prezydent Rzplitej na wniosek rady ministrów.

Rada wojewódzka składa się z wojewody, jego zastępcy oraz 5-iu członków, wybranych w głosowaniu stosunkowem przez sejm śląski; nie należy jej mieszać z radą wojewódzką b. Kongresówki, bo i skład jest inny i inne są kompetencje. Rada ma kompetencje dawnej pruskiej rady prowincjonalnej i wydziału obwodowego, względnie wydziału prowincjonalnego, oraz, o ile chodzi o Śląsk Cieszyński — kompetencje austrjackiego wydziału krajowego. Rada ponadto korzysta z uprawnień, przewidzianych w prawach polskich, państwowych i śląskich. Podobnie określono atrybuty wojewody,

który ma prawo dawniejszego pruskiego prezesa rejencji wzgl. dawnego austrjackiego prezydenta kraju, o ile ustawy polskie nie stanowią inaczej.

Pierwszy sejm śląski wybrano według przepisów ordynacji wyborczej do sejmu polskiego z drobnemi odchyleniami; jeden mandat przypadał na 25.000 ludności.

B. LUDNOŚĆ.

Ludność państwa nie jest zbiorem atomów, lecz od niepamiętnych czasów dzieli się na grupy o najrozmaitszej strukturze i nazwie. Człowiek nie umie żyć w odosobnieniu, lecz tylko w gromadzie. Sposób i rodzaj ugrupowania ludności może mieć wielki wpływ na życie państwowe bez względu na to, na jakich opiera się podstawach. Grupa ludzi może być złączona węzłami krwi, jak rodzina i ród. Przez rodzinę rozumiemy rodziców i dzieci wraz ze służbą, przez ród — szereg rodzin, wywodzących swój początek od jednego przodka. Rodzina jest zbyt szczupłem zrzeszeniem, aby móc mieć organizację państwową, która może być właściwa rodowi. Świadomość wspólnego pochodzenia zaciera się w większych gromadach, ich spójnią nie są węzły krwi, lecz czynniki o charakterze religijnym, prawnym, socjalnym. Badanie genezy rozwoju i upadku organizacyj ludzkich należy do zadań różnych nauk, przedewszystkiem socjologji. Nauka o państwie śledzi te zjawiska tylko pod kątem widzenia ich wpływu na państwo i jego prawo. Dlatego niewielkie ma dla nas znaczenie problem rasy, który wywołał cały szereg publikacyj. Pojęcie rasy jest sporne, tradycyjny podział ludzkości na 4 rasy: białą, czarną, czerwoną i żółtą jest powierzchowny, niejako popularny. Potrzeby naukowe wymagają innej klasyfikacji, lecz czy należy zwracać się o pomoc do nauki o rasach, aby stwierdzić rzucający się w oczy fakt, że nasze poglądy na państwo i jego prawo są dziełem rasy białej? Albo czy trzeba opracowywać zagadnienie ras, aby wytłumaczyć antagonizm, który dzieli obywateli czarnych od białych w Stanach Zjednoczonych Ameryki?

Ze sposobów ugrupowania ludności jedne straciły znaczenie, drugie mają wartość aktualną. Do pierwszych należy porządek kastowy i stanowy, do drugich — podział ludności na klasy społeczne, na zawody, na partje polityczne, na narodowości. Grupa może mieć członków w jednem państwie lub w kilku państwach, ugrupowanie

ludzi może dotyczyć ludności lub ludzkości. Przynależność do grupy może mieć najrozmaitszą naturę, religijną, prawną, socjalną. Przynależność do państwa ma charakter prawny, do klasy — socjalny.

W podział ludzi na grupy godzi niwelacja, będąca istotą demokratyzacji społeczeństw. Niwelacja jednakże jest względna: jedne grupy ulegają rozbiciu lub zamierają, lecz jednocześnie tworzą się inne. Przesłanką niwelacji ludzi jest niwelacja ich poglądów, którą podejmuje opinja publiczna. Opinja ta wyrównywa różnice przekonań i w ten sposób powoduje zanik różnic w prawach i urządzeniach. Usuwanie różnic w położeniu jednostek zmierza do przekształcenia ludności na gromadę równych prawnie i faktycznie jednostek. Celem niwelacji jest niejako atomizacja społeczeństwa, jej rezultatem — rozbijanie grup na niezależne jednostki, jej ideałem — człowiek, nie zaś gromada, jej hasłem — wyzwolenie jednostki z niewoli gromady.

Ewolucja praw jest nieraz walką gromady i jednostki. Wynik zapasów bywa różny, raz zwycięża gromada, innym razem jednostka, szczególnie gdy skorzysta z waśni grup, walczących ze sobą o władztwo nad człowiekiem. Przykładem może być walka kościoła z państwem w średniowieczu, która przygotowała grunt pod powstanie praw człowieka i obywatela.

Mówiąc o ludności jako elemencie państwa, zbadać trzeba z jednej strony sposób i rodzaj ugrupowania ludności, z drugiej — położenie jednostki.

§ 8. Kasty i stany.

Kasty i stany mają wiele wspólnego. Cechą członka kasty, jak stanu jest odrębność położenia prawnego. Obie grupy opierają się na zasadzie dziedziczności, obie odznaczają się w stosunku do innych grup wyłącznością, stanowiąc zamknięte dla obcych koła. Wyłączność kasty jest większa niż stanu, przejście z kasty do kasty jest w zasadzie niemożliwe, podczas gdy zmiana stanu w pewnych wypadkach jest przewidziana.

I. Kasty. Porządek kastowy wytworzył się w Indjach, gdzie do dziś istnieje, choć pod wpływem reform, popieranych przez rząd angielski, poczyna zanikać. Kasty znał też Egipt i Persja oraz niektóre inne kraje.

W Indjach były 4 kasty: braminów, kszatrjów, wajsjów i sudrów. Kasta braminów jako najwyższa wywodzi swój początek z ust Boga, głosi słowo boże; jest to gromada duchowieństwa, tak wysoko ceniąca swoje funkcje, że uważa najniższego swego członka za wyższego od króla, który należy do drugiej kasty. Druga kasta, pochodząca według podań indyjskich z ramienia Boga, obejmuje wojowników, trzecia kasta, która miała swój początek w udzie Boga, uprawia handel i rolnictwo. Czwarta kasta, pochodząca rzekomo z nóg Boga, składa się ze służby, niegodnej czytania ksiąg świętych; byli to prawdopodobnie potomkowie ludów tubylczych, ujarzmionych przez najazd członków trzech pierwszych kast. Ważne małżeństwo jest tylko możliwe między członkami tej samej kasty. Jednakże mężczyzna może poślubić kobietę z niższej kasty, lecz ich potomstwo nie należy do kasty ojca, a do kasty odrębnej, oprócz czterech kast wytworzyły się więc jeszcze inne.

Porządek kastowy, który nie mógł być przez państwo zmieniony, tamował rozwój społeczeństwa. Sfery wyższe nie mogły się odradzać, wchłaniając jednostki ze sfer niższych, które stanowią wszędzie bogate źródło tężyzny i dzielności narodu. Porządek kastowy był niejako zastygłą w rozwoju organizacją, która za swój ideał uważała spokój, a ruch — za niebezpieczeństwo.

II. Stany. W państwach europejskich nie spostrzegamy porządku kastowego, zato wielkie znaczenie miał ustrój stanowy, który się utrzymał aż do XIX stulecia i znikł dopiero po urzeczywistnieniu zasady konstytucyjnej, głoszącej, że wszyscy są równi w obliczu prawa. Początkowo istniały dwa stany: wolnych i niewolnych. Znane są usiłowania wybitnych myślicieli starożytności i średniowiecza, zmierzające do wykazania, że niewola jest zgodna z naturą ludzką. Arystoteles wywodził, że natura przeznaczyła jednych na panów, a drugich na sługi. Przyczyny utraty wolności oraz jej nabycia ustalały prawa. Do niewolnych należeli przedewszystkiem brańcy czyli jeńcy wojenni, wolność można było stracić za karę lub przez zawarcie związku z osobą niewolną i t. d.

Wśród grupy wolnych i niewolnych wytworzyły się nowe grupy, wśród niewolnych — gromada częściowo lub pośrednio wolnych, wśród wolnych — szlachta. Geneza szlachty jest sporna, zdaje się, że na ziemiach niemieckich i polskich powstała ona w ten sposób, że wśród wolnych wytworzyła się gromada jednostek, wyróżniająca się faktycznie od gminu dzięki majątkowi, zasługom, stanowisku

w hierarchji państwowej. Gromada ta uzyskała z czasem prawa specjalne, przekształcając się w stan odrębny.

W krajach europejskich wytworzyły się przeważnie 4 stany: duchowny, szlachecki, mieszczański i chłopski. Dzieje stanów są niezmiernie ciekawe, lecz nas interesują tylko o tyle, o ile dotyczą rozwoju państwa i jego prawa.

Duchowieństwo. Duchowieństwo ustosunkowało się w ten sposób do państwa, że z jednej strony starało się z pod jego władztwa usunąć, z drugiej — poddać je swoim wpływom. Kościół stworzył dla siebie odrębne przepisy w postaci prawa kanonicznego, zaś duchowni starali się uwolnić od jurysdykcji władz państwowych, zabiegając o immunitety, które np. w Polsce istotnie uzyskali. Lecz kler nie zrezygnował bynajmniej z udziału w życiu państwowem, przeciwnie, zabiegał o najwyższe godności w państwie. W Polsce arcybiskup gnieźnieński był pierwszym dostojnikiem świeckim i duchownym, miał prawo koronowania króla i królowej, po zorganizowaniu senatu był pierwszym senatorem, który sprawował rządy podczas bezkrólewia. W Niemczech ustawa z r. 1357, t. zw. Złota Bulla, złożyła prawo wyboru króla w rękach 7-iu elektorów, wśród których było 3-ch arcybiskupów: koloński, moguncki, trewirski; wszyscy trzej byli kanclerzami państwa. Mnóstwo arcybiskupów, biskupów i opatów zasiadało z prawem głosu w ciałach prawodawczych.

Ustalenie polityki państwowej kościoła i polityki kościelnej państwa jest ciągle jeszcze przedmiotem rozważań, sporów, układów. Wielu autorów głosi, że wobec niemożności zasadniczego pogodzenia praw i pretensyj obu tych organizacyj, możliwy jest tylko modus vivendi. Kościół zawiera umowy z państwami, nazywane konkordatami. Według zapatrywania Stolicy Apostolskiej konkordat jest jednostronnem ustępstwem papieża, które może być dowolnie cofnięte, według poglądu niektórych państw — konkordat jest ustawą, którą państwo może według uznania zmienić i znieść, według trzeciej teorji konkordat jest umową, dwustronnie obowiązującą (zob. mój System prawa międzynarodowego 1923 str. 123).

Z licznych zatargów kościoła i państwa wymienimy dwa: głośny spór o inwestyturę oraz józefinizm.

Spór o inwestyturę. Król niemiecki, jako właściciel dóbr kościelnych i klasztornych, miał prawo nadawania biskupstw i opactw państwowych. Prawo to nazywało się prawem inwestytury,

która odbywała się przez pierścień i laskę. Prawo to król wykonywał według uznania, co wywołało nadużycia, gdyż monarchowie niemieccy, nieraz potrzebujący pieniędzy, poczęli godności te sprzedawać. Papież Grzegorz VII, pragnąc usunięcia tej praktyki, ogłosił, że biskup, który przyjmie godność z rąk świeckich, utraci ją, a nadawca ulegnie klątwie. W ten sposób powstał spór o inwestyturę, który był walką o ustalenie stosunków państwa do kościoła. Na początku XII wieku stanął układ w Sutry, mocą którego król miał się zrzec prawa inwestytury, wzamian za co papież chciał zrezygnować ze wszystkich godności świeckich oraz darowizn, uczynionych na rzecz kościoła od czasów Karola Wielkiego. Umowa ta wskutek opozycji kleru nie mogła być wykonana. Spór o inwestyturę zakończył się konkordatem wormackim z r. 1122, zawartym przez papieża Kaliksta II z królem Henrykiem V. Według tej umowy dobra kościelne i klasztorne zamieniono na lenna, które nadawał król. Lennik miał wobec króla obowiązek wierności i pomocy wojennej. Nawiasem wspominamy, że spory o nadawanie godności kościelnych były też w innych państwach, wśród nich w Polsce; w XIV wieku biskupów polskich wybierała kapituła, lecz mianował ich papież; z czasem monarchowie polscy odzyskali prawo nominacji, które jednakże nieraz kwestjonowali: kapituła i papież, aż bulla papieska z roku 1589 za Zygmunta III wyraźnie to prawo uznała.

Józefinizm. Cesarz austrjacki Józef II (1780—1790) próbował ograniczyć kościół na sprawy duchowne i zrobić z niego organ państwowy; przedewszystkiem wyłączył niektóre terytorja austrjackie z zakrajowych związków metropolitalnych i djecezjalnych, odebrał kościołowi kierownictwo szkół i cenzurę książek, ograniczył sądownictwo duchowne, zniósł przeszło 600 zakonów, których majątek przeszedł na skarb państwa. Życie kościelne uregulował on drobiazgowo, przepisując np. sposób urządzania pogrzebów i procesyj. Biskupi mieli przy objęciu urzędu składać przysięgę na wierność cesarzowi i państwu. List pasterski wymagał zatwierdzenia władzy państwowej, podobnie — kazania księży. Polityka kościelna Józefa II, zwana józefinizmem, utrzymała się częściowo aż do r. 1848.

Szlachta. Wpływ przemożny na państwo średniowiecza i czasów nowszych wywierała szlachta, która łącznie z klerem w wielu państwach objęła ster spraw publicznych. W Polsce i we Francji szlachta odsunęła mieszczaństwo, nie mówiąc o chłopach, od władzy

publicznej, zagarniając stanowiska państwowe dla siebie, w Anglji zgodziła się ona na współpracę z burżuazją, wzmacniając przez to swoje stanowisko. We Francji rządy szlacheckie stały się z czasem tak nieudolne, że wywołały wybuch rewolucji z r. 1789, która położyła im kres ostateczny. W Polsce szlachta od XVI wieku począwszy uszczuplała prawa innych stanów, mieszczanom zabroniono nabywania dóbr ziemskich i ograniczono samorząd miejski, wyższe godności duchowne zastrzeżono dla szlachty, chłopów poddano sądom pańskim. W ostatnim okresie swego istnienia Polska była Rzecząpospolitą szlachecką, która zadaniom swoim sprostać nie umiała. Ustrój państwowy był wadliwy i ułatwił rozbiory, choć słuszność ma prof. Balzer, że czynnikiem rozstrzygającym o upadku Polski, jego causa efficiens nie były wady ustrojowe, lecz obca przemoc (Z zagadnień ustrojowych Polski, [2] 1923). Ustrój wadliwy można było naprawić, praca w tym kierunku już była rozpoczęta, najważniejszem jej wydarzeniem było ogłoszenie ustawy rządowej z 3 maja 1791 r.

Konstytucja polska z 17 marca 1921 r. nie zna szlachty, w art 96 głosi, że Rzplita Polska nie uznaje przywilejów rodowych ani stanowych, jak również żadnych herbów, tytułów rodowych i innych, z wyjątkiem naukowych, urzędowych i zawodowych. Używanie tytułu hrabiego lub księcia nie da się pogodzić z konstytucją. W nauce zjawił się pogląd, że wobec tego, iż Polska znała tylko jeden stopień szlachecki i wskutek tego tytuły hrabiowskie i książęce rodzin polskich są pochodzenia obcego, na ich używanie mógłby pozwolić prezydent Rzplitej dzięki postanowieniu konstytucji, że obywatelowi Rzplitej nie wolno przyjmować bez zezwolenia prezydenta Rzplitej tytułów cudzoziemskich. Pogląd ten nie da się utrzymać. Postanowienie konstytucji nie dotyczy tytułów dawno nadanych i trudno przypuścić, aby prezydent mógł się zdecydować na ich utrwalenie.

Podobne do polskiej konstytucji stanowisko zajmuje wiele ustaw republikańskich, np. konstytucja Północno-Amerykańska, która głosi, że żaden tytuł szlachecki nie ma być nadany przez Stany Zjednoczone (I, 9, § 8).

Wpływy państwowe zdołała zachować szlachta angielska dzięki obywatelskiemu stanowisku swych członków, którzy nie odmawiali współpracy z innemi stanami i nie byli odgraniczeni od nich murem przesądów. Godność para przechodzi tylko na najstarszego syna, tak że młodsi synowie należą do burżuazji. Grupa parów stale się od-

radza przez nominacje króla, który w ten sposób odznacza obywateli dobrze zasłużonych ojczyźnie i np. od r. 1700 do 1800 mianował 505 nowych parów.

Konstytucje monarchiczne przewidują tytuły szlacheckie, lecz w celu ich pogodzenia z zasadą równości wszystkich w obliczu prawa zaznaczają, że nie dają one żadnych przywilejów, np. konstytucja belgijska, która głosi, że król ma prawo nadawania tytułów szlacheckich, lecz nie może przywiązywać do nich żadnego przywileju (art. 75).

Szlachta, nie mając praw odrębnych, przestała być stanem.

Mieszczaństwo. Ani Germanie, ani Polacy początkowo miast nie znali. Miasta nazwano centrami przemysłu i handlu, posiadającemi samorząd, my wolelibyśmy dodać, że centra te mogą mieć samorząd i autonomję. Miasta niemieckie powstały z osad, które tworzyły się w sąsiedztwie dworu pańskiego, większego klasztoru lub kościoła. Osada otrzymywała prawo targów i jarmarków i podlegała zwierzchnictwu swego pana, którym był król albo pan świecki lub duchowny. Chwilą przełomową w rozwoju osady było wydzielenie jej z hrabstwa i wyposażenie w samorząd. W XII wieku miasta wbrew woli zwierzchnika utworzyły rady miejskie, liczące od 12 do 24 członków oraz jednego lub dwóch naczelników czyli burmistrzów. Rady były początkowo organizacjami patrycjuszów, którzy powstali ze zlania się wolnych z ministeriales. Ludność niewolna, zorganizowana w związkach, otrzymała wolność dzięki zasadzie: Stadtluft macht frei (roczny pobyt w mieście dawał wolność, o ile pan nie upomniał się o niewolnika). Mając wolność, rzemieślnicy rozpoczęli walkę o prawa polityczne, które uległy demokratyzacji. Do rad miejskich wszedł element ruchliwy, poniekąd awanturniczy, pragnący udziału w wielkiej polityce. Miasta utworzyły wielkie związki i podjęły walkę z możnowładcami, którym bądź to uległy, jak w XIV wieku związek szwabski, bądź to przeszły pod ich kierownictwo, jak związek reński. Niektóre miasta zachowały niepodległość.

Miasta były ostoją kultury, mieszczaństwo niemieckie popierało hojną dłonią naukę i sztuki piękne. Na zaproszenie Polski mieszczanie niemieccy udali się do naszej ojczyzny, gdzie zorganizowali miasta na prawie niemieckiem. Ruch ten rozpoczął się pod koniec XII wieku. Wybór prawa magdeburskiego był konieczny, bo ustrój kapitalistyczny, właściwy miastom, nie pozwalał na zastosowanie prawa polskiego, które było obliczone na gospodarkę naturalną. Podstawą prawną organizacji miasta był przywilej lokacyjny księcia lub

pana świeckiego albo duchownego, który mieszczan sprowadził. Osadnik otrzymywał dworzyszcze, za które płacił czynsz. Mieszczanie uzyskali immunitety, na mocy których byli uwolnieni od władztwa urzędników książęcych i od ciężarów prawa książęcego. Na czele miast pan stawiał wójta, którego miasto nie mogło usunąć. Wójt sprawował administrację miejską i wykonywał z ławnikami sądownictwo. W miastach polskich były również rady miejskie, których członków wybierała ludność, początkowo na czas określony, później dożywotnio. Rajcami mogli być początkowo tylko patrycjusze, aż Kazimierz Wielki w r. 1368 nakazał, aby połowa rady składała się z przedstawicieli kupców, połowa z reprezentantów rzemieślników. Przewodniczącym rady był obrany przez nią burmistrz. Rada spełniała funkcje ustawodawcze, wydając wilkirze, funkcje administracyjne i w niektórych wypadkach sądowe. Handel w mieście mógł uprawiać tylko jego obywatel. Przemysł był dostępny wyłącznie dla członków cechów, które były organizacjami przymusowemi samodzielnych rzemieślników (zob. Balzer, Historja ustroju Polski). Mieszczanie z czasem się spolszczyli i położyli wielkie zasługi kulturalne, lecz odsunięci przez szlachtę od rządów państwowych, nie mogli zaważyć na losach politycznych ojczyzny.

Chłopi. Chłopi stracili własność i wolność na rzecz panów, których stali się niewolnikami. Położenie prawne stanu chłopskiego wyrażało się w poddaństwie osobistem, które ich stawiało niejako poza nawiasem państwa. Chłop nie podlegał sądom publicznym, lecz pańskim, nie władzy państwowej, lecz pańskiej. Rządy pańskie były arbitralne, świadczenia chłopskie na rzecz pana stały się z czasem nieokreślone. Konstytucja z 3 maja 1791 r. przywróciła opiekę sądów publicznych nad chłopami, lecz nie uwolniła ich od poddaństwa osobistego, choć 10 lat przedtem uczynił to na swoich terytorjach cesarz austrjacki Józef II [1]). Ustawa rządowa z 3 maja była dziełem szlachty, która, żyjąc od wieków z pracy chłopskiej, nie mogła się zdecydować na zasypanie tego źródła utrzymania. Wolność dały chłopom polskim mocarstwa zaborcze. W Austrji Marja Teresa kazała spisać i ustalić świadczenia chłopskie, a jej syn Józef II trzema patentami z r. 1781 zniósł poddaństwo osobiste, dał chłopom prawo odwołania się do sądu publicznego i odebrał panom prawo chłosty i nakładania grzywien.

[1]) Balzer, Konstytucja 3 maja. Reformy społeczne i polityczne ustawy rządowej 1791 r.[2] 1923.

§ 9. Echa stanowości.

I. Klasy. Stany znikły dzięki przyjęciu zasady równości wszystkich w obliczu prawa, lecz pozostali ludzie, do nich należący. Niema już stanu szlacheckiego, lecz pozostała jego górna warstwa — arystokracja, niema stanu mieszczańskiego, lecz pozostała burżuazja, stanem średnim zwana, niema już stanu chłopskiego, lecz pozostał stan czwarty, którego warstwa najniższa nazywa się proletarjatem. Węzły, łączące członków stanu, straciły znaczenie prawne, lecz ich znaczenie socjalne nie znikło i stało się przyczyną, że grupy stanowe nie rozpadły się zupełnie, lecz trwają w zmienionej postaci klas społecznych. Powstanie ustroju klasowego na miejscu stanowego połączone było z wielkiemi zmianami w składzie grup, wywołując nowe ugrupowanie ludności. Grupy klasowe nie pokrywają się ze stanowemi, lecz powstały pod ich wpływem i mogą być uważane za ich przekształcenie. W klasie arystokracji spostrzegamy szlachtę, lecz tylko częściowo, w stanie średnim czyli burżuazji jest nietylko mieszczaństwo, lecz i szlachta, w stanie czwartym są chłopi i mieszczanie. Przedziały pomiędzy klasami nie są tak wyraźne, jak pomiędzy stanami, przejście z klasy do klasy może być bardzo łatwe i szybkie. Arystokrata, który traci fortunę i wstępuje do biura, staje się członkiem stanu średniego. Rzemieślnik, który się bogaci i zakłada fabrykę, awansuje do wyższej klasy.

Przynależność do klasy nie ma charakteru prawnego, lecz socjalny; trudno określić jej istotę, bo podział ludności na klasy wobec płynności ich granic jest chwiejny. Cechą przynależności do stanu średniego jest rzekomo praca, posiadająca przeważnie charakter intellektualny, podczas gdy praca członka stanu czwartego ma naturę przeważnie fizyczną: jedni pracują przeważnie głową, drudzy — przeważnie rękoma. Jednakże robotnik, który posłuje, przestaje pracować fizycznie, lecz niekoniecznie przez to wchodzi do stanu średniego. Urzędnik lub robotnik, który już nie może pracować i żyje z emerytury względnie renty, nie traci przynależności do klasy. Członkowie arystokracji mogą pracować intellektualnie, zarządzając swojemi majątkami, lecz nie należą do burżuazji. Przynależność do klasy trzeba więc ująć inaczej; o niej rozstrzyga sposób życia, lecz przyznać trzeba, że jest to kryterjum dość nieokreślone. Lepsze kryterjum nie jest możliwe ze względu na różnorodność składu klas; np. obok arystokracji rodowej istnieje finansowa, obejmująca przedsta-

wicieli wielkiego przemysłu i handlu; obie te warstwy mogą się trzymać zdala od siebie, łączy je stopa życiowa, choć zdarza się oczywiście, że tak arystokrata, jak wielki przemysłowiec żyją skromnie, jak członkowie stanu średniego. Pod niwelującym wpływem demokratyzacji społeczeństw ustrój klasowy staje się coraz bardziej nieuchwytny, nie można więc na nim budować urządzeń państwowych.

II. Zawody. Członkowie jednego zawodu mogą się połączyć we wspólnej organizacji, która może mieć charakter prywatny lub publiczny, dobrowolny lub przymusowy. Lekarze mogą należeć do izby lekarskiej, adwokaci — do izby adwokackiej, kupcy i przemysłowcy — do izby handlowo-przemysłowej, inżynierowie mogą utworzyć zrzeszenie, robotnicy mogą być członkami związku zawodowego. We Francji związki zawodowe pracowników przemysłu, handlu i rolnictwa nazywają się syndykatami, których unja pod nazwą konfederacji ogólnej pracy (confédération générale du travail) wykonywa wielki wpływ polityczny [1]).

Powodem przynależności do organizacji jest zawód. W ten sposób powstało wiele grup, które nazwano wskrzeszeniem stanowości, choć są tylko jej echem [2]). Przynależność do grupy może być przez prawo określona, może więc mieć charakter prawny jak przynależność stanowa, lecz wobec zasady równości wszystkich w obliczu prawa, członkowie grupy, inaczej, aniżeli członkowie stanu, nie różnią się odrębnością położenia prawnego. Zdarzają się wprawdzie prawa specjalne, wydane dla członków zawodu, lecz są one wynikiem odrębności ich zajęcia, nie usuwają zasady powszechności praw i urządzeń, lecz ją tylko zwężają. Lekarz, adwokat, kupiec, przemysłowiec, inżynier, robotnik, mają identyczne prawa polityczne, podlegają władzom i sądom ogólnym. Odrębne sądownictwo wojskowe dotyczy spraw karnych, nie ścieśnia kompetencji sądów cywilnych.

§ 10. Stronnictwa polityczne.

I. Pojęcie. Przez stronnictwo polityczne rozumiemy gromadę ludzi, która ma wspólny program polityczny, dotyczący zadań

---

[1]) W nauce Duguit (Le syndicalisme, Rev. pol. et parlement., 1908) i inni zalecają zrzeszenie się wszystkich zawodów w postaci syndykatów, któreby objęły zadania państwowe i zredukowały akcję rządu centralnego do kontroli i nadzoru.

[2]) Zob. ankietę, wydrukowaną w Cz., t. 18, 1920, z głosami prof.: Kumanieckiego, Jaworskiego, Krzyżanowskiego, Rostworowskiego, Zolla i Kutrzeby. Ankieta wyjaśniła, że o powrocie do stanowości nie można mówić.

państwowych. Z tego wynika, że anarchiści i nihiliści nie są stronnictwem politycznem, bo nie uznają państwa. Stronnictwo jest zorganizowaną grupą ludzi, nie da się pomyśleć stronnictwo bez organizacji. Stronnictwo ma program, program trzeba ułożyć, ułożenie i wykonanie programu wymaga organizacji. Doświadczenie uczy, że organizacja partyjna pod względem liczbowym nie pozostaje w żadnym stosunku do ilości głosów, którą kandydaci stronnictwa otrzymują przy wyborach. Liczba głosów może być wiele razy większa od liczby członków organizacji partyjnej. Inaczej jest przedewszystkiem w Stanach Zjednoczonych Ameryki, o czem będzie mowa za chwilę. Obok członków partji są jej sympatycy. W Polsce, we Francji, we Włoszech, o zwycięstwie wyborczem stronnictwa rozstrzyga gromada sympatyków którzy do organizacji partyjnej nie należą, lecz ją popierają dorywczo głosowaniem.

II. Wartość. O zaletach i wadach przynależności do partji napisano bardzo dużo. Bezpartyjność jedni autorowie uważają za zło, inni za dobro. Głosów tych analizować nie będziemy, stwierdzimy tylko, że żadne państwo bez partyj obyć się nie może. Z tego nie wynika, że każdy obywatel powinien brać czynny udział w życiu partyjnem. Od polityki powinno stać zdala wojsko, które ma służyć całemu narodowi. Zaufanie do bezstronności sądów mogłoby się zachwiać, gdyby sędziowie chcieli agitować na rzecz stronnictw. Wogóle urzędnicy nie nadają się na czynnych członków stronnictwa, bo nie każdy obywatel potrafi zapomnieć o ich działalności partyjnej, oceniając ich działalność urzędową. Wróg polityczny, którego sprawę urzędnik zdecydował ujemnie, mógłby go posądzić o partyjną stronniczość. Choćby ten zarzut był niesłuszny, zaszkodziłby w każdym razie powadze urzędu. Wyjątek uznać należy dla t. zw. stanowisk polityczno-partyjnych. Zasada rządów parlamentarnych oddała wiele wysokich stanowisk w ręce większości parlamentarnej; stanowiska te obejmują czynni politycy partyjni; do tych stanowisk należą przedewszystkiem urzędy ministrów.

III. Program. Najtrudniejszem zagadnieniem w praktyce jest pogodzenie interesu partyjnego z interesem państwowym. Samo się z siebie rozumie, że interes ogółu ma pierwszeństwo przed interesami partji, lecz stronnictwa są reprezentacjami określonych interesów, których wyrazem są ich programy. Stronnictwa oceniają potrzeby państwa pod kątem widzenia swoich programów. Żądać od nich bezstronności, znaczyłoby podrywać rację ich bytu. Konsty-

tucje wprawdzie głoszą, że posłowie są przedstawicielami całego narodu i nie są skrępowani instrukcjami wyborców. Jednakże posłów wybierają stronnictwa, jako reprezentacje interesów, poseł nie może odmówić poparcia programu partji, o ile jej nie chce opuścić. Z punktu widzenia interesów ogółu rządy partji byłyby bezwzględnie szkodliwe, gdyby nie fakt, że programy partji są nieraz nieokreślone lub też tak zbliżone do siebie, że partje nie różnią się programami, raczej ambicjami przywódców. Zjawisko to jest także wywołane przez dążenie stronnictw do zjednania sobie jaknajwiększej liczby obywateli. Chcąc zadowolić możliwie wszystkich, nie przyrzekają one nic konkretnego nikomu. Ogólnikowość programu należy do przyczyn chwiejności struktury partyjnej i ułatwia zmiany w ugrupowaniu partyjnem ludności. Pod wpływem niezadowolonych lub ambitnych jednostek odbywają się secesje z partyj, które się kończą utworzeniem nowych stronnictw. Wiekowy podział ludności angielskiej na dwa stronnictwa, wigów i torysów, czyli liberałów i konserwatystów należy już dawno do przeszłości. Im zawilsza jest struktura socjalna państwa, tem bardziej skomplikowany jest jego ustrój partyjny. Istnienie dwóch wielkich partyj w Stanach Zjednoczonych Ameryki, demokratów i republikanów, wytłumaczyć należy, m. i., daleko posuniętą demokratyzacją społeczeństwa.

IV. Klasyfikacja. Charakter programów partyjnych sprawia, że klasyfikacja partji nie da się uskutecznić z pomocą tradycyjnych pojęć konserwatyzmu, liberalizmu i radykalizmu. W jednej partji mogą być przedstawiciele kierunku zachowawczego i liberalnego, a nawet radykalnego. Zachowawca, jak już z nazwy wynika, podtrzymuje przedewszystkiem urządzenia istniejące, liberał jest pochłonięty myślą o ich reformie, radykał, jako zwolennik metod skrajnych, pragnie przebudowy urządzeń od podstaw. Amerykańskie partje demokratów i republikanów, składające się z przedstawicieli wszystkich warstw społecznych, zaliczają do swych członków reprezentantów wszystkich trzech kierunków politycznych. Podobnie się dzieje, gdy partja jest organizacją członków jednego wyznania lub jednej narodowości. Centrum katolickie w Niemczech jest partją polityczną na podstawie religijnej. Wspólne wyznanie, tak samo wspólna narodowość łagodzi tarcia pomiędzy przedstawicielami trzech kierunków, którzy, należąc do jednej partji, muszą ciągle zawierać kompromisy. Fakt ten ma charakter dodatni, bo przyczynia się do uspokojenia życia publicznego. Gdy konflikty w łonie jednej narodo-

wości stają się zbyt ostre powstać może kilka partyj wśród jednej narodowości, jak np. w łonie Rusinów polskich. Partja narodowościowa staje się łatwo czynnikiem rozkładowym w państwie, jak dowodzą dzieje Austrji, której narodowości dążyły do uzyskania bytu niepodległego. Przedstawiciel Białorusinów oświadczył w sejmie polskim 23 stycznia 1923 r., że „naród białoruski bezwątpienia ma tendencje niepodległościowe", a przedstawiciel Ukraińców zaznaczył, iż „dążeniem ludności, którą reprezentuje, jest wskrzeszenie niepodległego państwa ukraińskiego".

W nauce starano się podzielić partje pod kątem widzenia ich stosunku do władzy, wywodząc, że jedne partje rządziły, drugie rządzą, trzecie dążą do władzy (Jellinek). Teorja ta jest raczej grą słów, nie zaś klasyfikacją partji. W razie powołania gabinetu pozaparlamentarnego, opierającego się na zmiennej większości parlamentu, według tej teorji charakter partji mógłby się jednego dnia kilka razy zmienić, raz partja rządziłaby dzięki poparciu gabinetu, innym razem byłaby w opozycji. Dążenie do władzy jest wspólne wszystkim partjom, nie może więc być podstawą ich zróżniczkowania.

Podobnie kategorja partji o jednym celu nie jest właściwa. Przywrócenie do władzy dynastji zdetronizowanej, wprowadzenie wyborów stosunkowych, decentralizacja i centralizacja administracji, może być punktem programowym partji, lecz nie może stanowić jej racji bytu. Na tak ograniczonej podstawie nie zdołał jeszcze nikt zbudować organizacji partyjnej o realnem znaczeniu. Życie polityczne jest zbyt bogate, potrzeby społeczeństwa są zbyt różnorodne, aby obywateli mógł zadowolić tak ubogi program. Partja welfów w sejmie pruskim, bonapartystów we Francji, karlistów w Hiszpanji, miała szerszy program, aniżeli możnaby przypuszczać, opierając się wyłącznie na ich nazwie.

V. Partje Północno-Amerykańskie[1]). Przez stronnictwo polityczne Amerykanie północni rozumieją partję, która zgłasza kandydata na prezydenta państwa. Terenem działalności partji musi być w zasadzie całe państwo; lokalna organizacja nie

---

[1]) Zob. James Bryce (wym. Dżems Brajs), The American Commonwealth (kilka wydań), którego dzieło jest objektywniejsze, aniżeli dwutomowa publikacja Ostrogorskiego p. t. La démocratie et l'organisation des partis politiques. Ostrogorski daje dokładną, ale zbyt krytyczną analizę życia partyjnego Anglji i Ameryki Północnej. Zob. też James Garner, Idées et institutions politiques américaines, 1921.

wchodzi w rachubę. W rządach państwem zmieniają się dwie partje, demokratów i republikanów. Obie powstały w r. 1787 na zgromadzeniu konstytucyjnem w Filadelfji, gdzie przekształcono Amerykę ze związku państw na państwo związkowe. Demokraci, jako zwolennicy decentralizacji, popierali prawa stanów, republikanie żądali utworzenia silnej władzy centralnej. Po ustaleniu ustroju zagadnienie to straciło na znaczeniu, lecz partje trwały, choć nie miały programu stałego, a tylko dorywczy. Dlatego porównano obie partje z dwiema butelkami, które mają różne etykiety, lecz są puste. Brak stałego programu zwiększył siłę atrakcyjną stronnictw, które zasadniczo nie odpychają nikogo. Dlatego też do obu stronnictw należą członkowie wszystkich warstw i zawodów. Tym sposobem kwestja socjalna łagodnieje, biedni i bogaci, pracodawcy i pracownicy nie są wrogami, lecz kolegami partyjnymi. Trwałość tych partyj przypisać należy ich organizacji, która jest silna, a jednak tak elastyczna, że umie podążyć za rozwojem życia publicznego.

Organizacja partyjna składa się z dwóch instytucyj: komitetu wykonawczego i wieców nominacyjnych. Pierwsza instytucja jest stała, druga — czasowa. Obszar działalności komitetu pokrywa się z terenem, na którym odbywają się jakieś wybory, np. burmistrza w mieście, gubernatora w kraju. Komitet, którego członków wybiera się na rok, urzęduje stale, załatwiając sprawy bieżące. Wieców nominacyjnych istnieje cały szereg, np. dla wyborów kandydatów na urzędników miejscowych, członka kongresu i t. d. Wiec okręgu najmniejszego nazywa się pierwiastkowym i składa się z obywateli-wyborców. W innych wiecach biorą udział tylko delegaci wieców pierwiastkowych. Wiece nominacyjne wybierają kandydatów na wakujące posady, których jest mnóstwo wskutek szerokiego zastosowania zasady elekcji.

Liczne ustawy uregulowały organizację wiecową, aby zapobiec fałszowaniu woli wyborców. Tak np. zarządzono, że wiec pierwiastkowy powinien być publiczny i odbywać się pod nadzorem władzy. Odbywania wieców w szynku zakazano, sposób głosowania, rodzaj kartek wyborczych ustalono. Według niektórych ustaw oszustwo, popełnione przy wyborach partyjnych, ulega karze według przepisów o oszustwie, dokonanem przy wyborach publicznych. Wydano nawet przepis, że wyborca może tylko głosować, gdy należy do partji, tak, że przynależność partyjna stała się warunkiem wykona-

nia prawa wyborczego, a organizacja partyjna — podstawą organizacji państwowej.

Oprócz jawnej organizacji partyjnej istnieje organizacja tajna, której organami są: kółko polityków i boss, kierujący z ukrycia życiem partyjnem. Kółko polityków składa się z ludzi wpływowych, z których najbardziej rzutki obejmuje w charakterze bossa (boss — od holenderskiego baas, oznacza mistrza) kierownictwo kółka. Działalność tych organów, odbywająca się za kulisami, wywołała liczne krytyki w literaturze, gdzie członków kółka polityków stawiają nieraz narówni z ludźmi bez sumienia, a nawet bandytami. Nadużycia zdarzają się wprawdzie, lecz tylko wyjątkowo, a energja, z jaką bywają ścigane, jest dowodem, że Amerykanie pragną czystości życia partyjnego. Zresztą przeciętny obywatel ma dość doświadczenia i kultury politycznej, aby nie paść ofiarą haseł demagogicznych. Świetny rozwój życia amerykańskiego świadczy, że organizm narodowy nie uległ zepsuciu.

Wadliwość urządzeń rodzimych Amerykanie znają i starają się o ich naprawę. Według ustawy z r. 1883 wolno obsadzać szereg urzędów państwowych tylko kandydatami, którzy zdali odpowiedni egzamin. Tych urzędów było początkowo 14.000, później na 370.000 urzędów służby cywilnej było 235.000 urzędów, na które powoływano tylko osoby egzaminowane (liczby zaokrąglone). Zasada egzaminacyjna zwyciężyła także w wielu stanach i przeszło stu miastach. Urzędników egzaminowanych nowoobrany prezydent państwa zwykle nie usuwa, lecz ich zatwierdza, wielka więc liczba posad przestała być przedmiotem starań polityków bez kwalifikacyj zawodowych.

W y b o r y p r e z y d e n t a. Konstytucja amerykańska, która uświęciła zasadę wyborów pośrednich, stanowi, że każdy stan wybiera tylu elektorów, ilu ma przedstawicieli w obu izbach kongresu. W senacie każdy stan jest reprezentowany przez dwóch senatorów, w izbie reprezentantów liczba przedstawicieli zależy od ilości ludności, wynosi jednakże conajmniej jednego. Kandydata na urząd prezydenta wybiera wiec nominacyjny, na którym każdy stan ma dwa razy tylu delegatów, jak posiada głosów wyborczych. Każde stronnictwo zwołuje jeden wiec nominacyjny, który nazywa się narodowym i odbywa się w czerwcu lub lipcu roku, poprzedzającego wybór prezydenta. Na wiecu republikańskim rozstrzyga o wyborze kandydata zwykła większość, na wiecu demokratów — większość

$^2/_3$ głosów. Głosowań jest nieraz wiele, kilkanaście, kilkadziesiąt, a nawet zdarzyło się, że było ich ponad sto. Kandydat wybrany ma tytuł do uzyskania poparcia wszystkich delegatów i organizacyj partji, lecz głosowanie na innego kandydata uchodzi za dopuszczalne, o ile wiec nominacyjny nie postanowił inaczej.

Wybory prezydenta są wielkiem wydarzeniem. W nauce starano się wytłumaczyć entuzjazm tłumów z okazji wyborów, powołując się na to, że jest on wynikiem rozmiarów agitacji wyborczej. Amerykanina porywa przekonanie, że tak jak on, czują i myślą miljony. Prezydent lub kandydat na niego może być przeciętną jednostką; demokracja wogóle nie lubi wybitnych indywidualności. Nie zasługi prezydenta, lecz fakt, że jest on reprezentantem wielkiego narodu, porywa i ponosi tłumy. Teorja ta wskazuje na pewne zjawiska, lecz nie jest ich wytłumaczeniem, które dać nam może nauka o psychologji mas. Nauka ta wykazała, że entuzjazm tłumu jest sumą entuzjazmów jednostek, które go tworzą. Im większy jest tłum, tem potężniejsze bywa poruszenie umysłów jednostek.

Wybór prezydenta jest dziełem partji. Rozwój organizacji partyjnej zależy od jej zadań. Zrzeszenie, które nie ma roboty, rozwija się słabo, nie żyje, lecz wegetuje. Wielkie organizacje partyjne w Ameryce Północnej kwitną, bo mają ciągłą robotę. Nieustannie odbywają się jakieś wybory, organizacja nie daje spokoju obywatelowi, którego uwagę utrzymuje w ciągłem napięciu. Posłowie, korzystając z uwolnienia ich korespondencji od opłat pocztowych, zasypują wyborców drukami. Obywatel nie ma poprostu możności zapomnieć o partji; nie należąc do niej, jest jakby postawiony poza nawias życia publicznego, którego punktem kulminacyjnym są wybory głowy państwa.

VI. Faszyzm[1]). Nazwa faszyzmu pochodzi od fasces czyli rózgi (znak rzymskich liktorów). Faszyści są stronnictwem politycznem, które podjęło walkę z liberalizmem i radykalizmem w celu wzmocnienia autorytetu państwa. Program faszyzmu uzasadnili jego teoretycy, jak Bodrero, Corradini i Pareto. Faszyzm występuje przeciw potędze liczby, odrzuca powszechność prawa wyborczego, żądając głosowania ludzi uzdolnionych, popiera więc wprowadzenie cenzusów wyborczych. Faszyści postępują w myśl doktryny pru-

---

[1]) E. St. Rappaport, Odnowa Włoch powojennych. G., 1923, Nr. 42 s, oraz oddzielnie.

skiego teoretyka konserwatyzmu, słynnego filozofa Stahla, który głosił: Nicht Majorität, sondern Autorität. Bodrero wywodzi, że Włochy udowodniły pierwsze, iż liczba nie wytrzymuje starcia z wartością i mocą prawdziwej idei. Corradini oświadcza, że z powodu przewagi poddanych nad państwem porządek liberalny uległ zwyrodnieniu. Państwo zachowuje wolność prasy, lecz niweczy wolność prasy przeciwnarodowej i przeciwpaństwowej. Wolność obywateli powinna być narodowa, nie zaś demokratyczna ani socjalistyczna. Wolność jest narodową, jeśli nie zmniejsza potęgi państwa; przyczyną jej upadku jest zwyrodnienie demokratyczne. Gdy socjalizm we Włoszech stanął również na świeczniku, pasorzytnicza demokracja z nim się skojarzyła i łącznie ruszyła na zdobycie państwa; była siłą przeciwnarodową i przeciwpaństwową, mającą na celu podział łupów. Jak obywatel w świetle liberalizmu wywyższa się ponad państwo w imię wolności, tak w świetle demokratyzmu wywyższa się ponad państwo liczba w imię równości. Pareto wreszcie głosi, że wolno czynić wszystko, co nie grozi znacznem niebezpieczeństwem klęski (państwu), nie wolno czynić tego, coby tę klęskę sprowadziło. Większość gromady nie jest zdolna do posiadania woli, a już najmniej woli, skutecznej dla dobra narodu [1]).

Faszyzm teoretyczny, który nie jest doktryną naukową, a polityczną, powstał w celu usprawiedliwienia faszyzmu praktycznego, będącego walką patrjotyzmu z żywiołami wywrotowemi. Konsekwencją wielkiej wojny był we Włoszech wzrost kierunków radykalnych, które zmierzały do zupełnej przebudowy ustroju gospodarczego i prawnego społeczeństwa. Ziemię odbierano przemocą właścicielom, czemu rząd, zbyt słaby, przeszkodzić nie umiał. Dni monarchji zdawały się być policzone. Gdy państwo zawiodło, rolę obrońcy zasad i urządzeń, tradycją uświęconych, objęli faszyści, realizując swój program wśród ciągłych starć, prawie zawsze krwawych, z socjalistami i komunistami. Propaganda słowna szła w parze z propagandą czynną, której środkiem była przemoc i teror. W obronie państwa i kościoła wrzała wojna domowa przez parę lat, przy zupełnej prawie bierności władz państwowych.

W październiku 1922 r. odbył się masowy kongres faszystów w Neapolu. Po kongresie armja czarnych koszul pod wodzą Benita

---

[1]) Cytaty te, wyjęte z rozpraw wspomnianych autorów, zaczerpnąłem z pracy prof. Rappaporta.

Mussoliniego podjęła marsz na Rzym (26 i 27 października). Gabinet Facty przedstawił królowi do podpisu dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, lecz król Wiktor Emanuel projektu nie zatwierdził (28 października), oszczędzając narodowi przelewu krwi. Dnia następnego król powierzył Mussoliniemu misję utworzenia rządu. Dnia 30 października Mussolini na czele swej armji wkroczył do Wiecznego Miasta i utworzył rząd, uzyskując w ten sposób możność urzeczywistnienia programu faszyzmu.

Wśród licznych reform nowego rządu szczególne znaczenie ma zmiana prawa wyborczego, którą Mussolini podjął w celu utrwalenia władzy swej partji. Nowa ordynacja wyborcza, uchwalona przez parlament w końcu roku 1923, daje przewagę stronnictwu, które zdobędzie względną większość ważnie w całym kraju oddanych głosów, lecz nie mniej jak 25%; partja ta otrzymuje $^2/_3$ mandatów czyli 356 na 535 [1]). Wybory przeprowadzone w roku 1924 dały tę większość faszystom.

Do najtrudniejszych zadań faszyzmu należało zatamowanie teroru, który mimo zwycięstwa partji nie ustawał, przypominając słowa Goethego: Die Geister, die ich rief, werd' ich nun nicht los. Łatwiej rozpętać akty gwałtu, aniżeli im kres położyć. Głośnem echem nietylko we Włoszech, ale w całym świecie odbiło się zamordowanie prowodyra socjalistów, posła Matteotiego przy udziale wybitnych przywódców faszyzmu. Niemniej trudnem zadaniem było przekształcenie rządów partyjnych na państwowe, co przedewszystkiem wymagało zwinięcia armji czarnych koszul, jako wojska partji. Faszyzm, nie chcąc się pozbyć tej podpory swej władzy, nie mógł się zdecydować na tę reformę, co wywołało gwałtowne ataki opozycji. Opór wrogów skłonił znowu faszystów do intensywniejszego akcentowania momentów partyjnych, co oczywiście nie przyczyniło się do uspokojenia kraju.

§ 11. Narodowość i międzynarodowość.

I. Narodowość. Geneza i rozwój narodowości stanowią przedmiot wielu rozpraw naukowych [2]). W połowie XIX wieku

[1]) Peretiatkowicz, Reforma wyborcza Mussoliniego. Przegląd Wszechpolski 1924, nr. 4. Prawo to zmieniono znowu w r. 1925.

[2]) Z najnowszych publikacyj polskich wymieniamy: Szerer, Idea narodowości w socjologji i polityce. Handelsman, Rozwój narodowości nowożytnej, 1924. — § 11 drukowała G. 1925 nr. 6 do 9.

idea narodowości rozpoczęła pochód zwycięski, zmieniając nieraz mapę Europy, rozbijając i tworząc państwa, jak jeszcze niedawno podczas wielkiej wojny, która zakończyła się rozbiorem monarchji austrjacko-węgierskiej. Idea narodowości ma charakter twórczy i jednocześnie niszczycielski, powoduje nieraz waśnie i walki, które opóźniają rozwój kultury. Prawo państwowe zajmuje się ideą narodowości tylko o tyle, o ile ona posiada postać doktryny państwowej i zasady prawa.

a) Teorja Manciniego. Do nauki prawa wprowadziła ideę narodowości szkoła włoska pod przewodem słynnego męża stanu i profesora Manciniego, który obejmując katedrę prawa międzynarodowego i morskiego w Turynie, wygłosił dnia 22 czerwca 1851 r. wykład wstępny o narodowości jako podstawie prawa narodów. Wykład ten dał szatę prawną nacjonalizmowi włoskiemu, który dążył do wyzwolenia i zjednoczenia ojczyzny.

Mancini pięknie powiada, że nauka musi uwzględniać potrzeby chwili, badać zagadnienia aktualne, jeśli chce być więcej aniżeli katalogiem suchych abstrakcyj, zbiorem subtelności scholastycznych i martwych formułek, które nie umieją zagrzać i porwać słuchaczów i rozniecić w ich duszy płomieniem afektu iskry prawdy.

Ideę narodowości autor tak uzasadnia: gdy człowiek zaczyna myśleć, które to wiadomości nabyte przez niego są pierwsze, które afekty rodzą się nasamprzód w jego duszy? Zna i kocha tych, od których pochodzi i którzy go wychowali, dom i ziemię, gdzie oczy jego ujrzały światło dzienne. Wkrótce zna i kocha ziemię, na której żyje, mury wioski rodzinnej, ludzi, którzy z nim mieszkają. Te instynkty dziecka są zarodkiem dwóch moralnych tendencji człowieka dorosłego, dwóch praw naturalnych rodzaju ludzkiego, dwóch stałych form ludzkich zrzeszeń, mianowicie rodziny i narodu. Rodzina i naród — to dzieci natury, nie zaś sztuki, nierozłączni towarzysze człowieka społecznego nawet tam, gdzie wspólnota domowa lub patrjarchalna nie wykazuje jeszcze cech społeczności politycznej. Rodzina i naród mają początek święty, bo są rewelacjami Stwórcy, ustroju naturalnego i konieczności ludzkiej. Narodem jest początkowo rodzina, rozmnażająca się na ziemi zajętej, lub też związek rodzinny. Narodowość przechodzi najrozmaitsze koleje. Klan germański i horda tatarska ma narodowość, lec jakże ona odbiega od narodowości ludów z nad Tamizy lub Sekwany, wyposażonych we wspaniałą cywilizację.

Do głównych cech narodowości należą: religja, rasa, język, obyczaje, historja, prawa, wierzenia. Te elementy składają się na właściwą naturę narodu, wywołują między członkami narodu tak ożywione stosunki materjalne i moralne, że powstaje między nimi ścisła wspólność prawna, jakiej nie mogłoby być między jednostkami różnych narodów.

Elementem konstytutywnym narodu jest rasa, której wyrazem jest tożsamość pochodzenia i krwi. Jeśli na jednej ziemi żyje kilka ras, narodowość wytwarza się dopiero po ich zlaniu się. Najmocniejszym węzłem narodowości jest wspólny język; widocznie jest wiele języków, aby było wiele narodów. W jedności języka objawia się jedność natury moralnej narodu, w nim się tworzą idee panujące narodu.

Inne cechy narodowości — to wierzenia religijne, obyczaje, prawa i urządzenia; są one nieraz różne, jak różne są narody. Rzeczy czczone w jednym kraju uważa się w innym za nieczyste. Co za różnice wywołuje panowanie monoteizmu lub politeizmu, oparcie ustroju rodziny na jednożeństwie lub wielożeństwie. Tradycje chwały narodowej i dzieje byłych pokoleń wywołują w narodzie świadomość drogi, przebytej przez jego duszę. Pieśni narodu są wiernem i prostem odbiciem namiętności i cierpień ludu, jego moralnego i społecznego życia.

Jednakże wspólność kraju, pochodzenia i języka nie wystarcza do utworzenia narodu. Owym duchem żywym, ową boską pełnią istnienia narodu, ową zasadą jego namacalnej egzystencji jest samowiedza narodowa, która sama z siebie powstaje i czyni naród zdolnym do zrośnięcia się w jedną całość i objawienia się nazewnątrz. Nawet najliczniejsze punkty styczności materjalnej i moralnej nie uczynią nigdy zrzeszenia ludzkiego narodem, jeśli niema tej moralnej jedności wspólnego myślenia, jeśli nie przenika społeczeństwa ta idea gorąca, która jest jego realizacją. Cogito ergo sum; także naród stwierdza swe istnienie słowami: myślę, więc jestem. Samowiedza narodu jest źródłem jego życia i siły.

Według tych wywodów Manciniego naród jest naturalną wspólnotą ludzi, której cechami są: wspólność terytorjum, pochodzenia, obyczajów i języka, życia i świadomości socjalnej. Prawo narodowości autor wywodzi z prawa jednostki do wolności. Prawo narodowości jest wolnością jednostki, rozszerzoną na wspólny rozwój organicznego zrzeszenia jednostek, tworzących naród. Narodowość

jest rozwinięciem tej wolności i dlatego jest święta i boska jak ona. Wolność należy tak używać, aby ona nie stała się niebezpieczną dla prawnej wolności innych ludzi. Wolność narodu kończy się tam, gdzie się zaczyna pogwałcenie równej wolności innych narodów.

Stosunki prawne, wywołane przez narodowość, objawiają się w postaci dwojakiej: w wolnej konstytucji wewnętrznej narodu i w autonomji niezawisłej od innych narodów. Konstytucja wewnętrzna narodu jest dwojaka: fizyczna i moralna. Konstytucja fizyczna jest posiadaniem terytorjum narodowego, określonego granicami naturalnemi. Każdy naród powinien rozkazywać we własnym domu, nie czyni zaś tego, gdy cudzoziemiec panuje nad całem terytorjum lub nad jego cząstką. Póki nie przywróci się fizycznej jedności, póki naród nie ma naturalnych przestrzeni, których wymagają jego warunki geograficzne, dopóty nie zdoła uzyskać dobrych form trwałego rządu. Konstytucja moralna polega na istnieniu własnego rządu, kierującego narodem, oraz na tworzeniu lub przywróceniu trwałych przyczyn, które mogą wprowadzić lub zachować panowanie narodu. Jednakże jedność narodu nie wymaga ustroju jednolitego. Ustrój federalistyczny da się pogodzić z istnieniem narodu, jak to spostrzegamy w Niemczech i Stanach Zjednoczonych Ameryki, które są państwami związkowemi. Genjusz narodu, warunki czasu i miejsca mogą uczynić węzły, łączące części narodu, mniej lub więcej ścisłemi, mogą dać mniejszą lub większą władzę wspólnemu centrum życia narodu, na czem prawo narodowości nie ucierpi. Jak nawewnątrz, tak też nazewnątrz naród może się urządzić według uznania, co się nazywa autonomją zewnętrzną. Naród nie może podlegać prawom, których nie wydał i które są dziełem woli obcej, nie może uznać rządu, który nie jest tworem o pierwiastkach narodowych, nie może popierać swemi siłami interesów, które nie są jego interesami, nie może kazać sądzić o swych potrzebach osobom, które nie mogą ich odczuć ani zrozumieć i nieraz nie znają języka, w którym są wyrażane; naród nie może wreszcie zrezygnować z własnej osobowości, pozwalając jej zniknąć z dziejów świata, nie może zrzec się odpowiedzialności moralnej za misję dziejową, którą w interesie cywilizacji Bóg mu przeznaczył.

Po tych uwagach Mancini uzasadnia główną tezę wykładu, która jest nowa, wywodząc: prawo narodowości jest korzeniem i fundamentem wszelkich praw między ludami, nawet tych praw zarysem. W genezie prawa międzynarodowego nie państwo, lecz naród jest

jednostką elementarną, monadą racjonalną nauki. Twórca prawa narodów, Holender Grocjusz, jeszcze tej zasady nie znał, ani też słynny internacjonalista szwajcarski Vattel. Nie uznawali jej liberałowie XVIII wieku, których artykułem wiary była umowa społeczna. Sądzili oni zgodnie, że nie narody, lecz tylko ich rządy mogą mieć prawa i obowiązki międzynarodowe, że więc prawo narodów jest prawem naturalnem państw, nie zaś narodów.

Dzieje uczą, że elementem trwałym nie jest państwo, lecz naród. Zawsze, gdy dwie zasady, państwa i narodowości, znajdowały się w walce, miast się połączyć zgodnie w konkretnej formie identycznej i wspólnej, zasada narodowości nie ginęła, lecz opierała się długo i ostatecznie przeżywała przemiany państwowe, rozbicie i upadek państw.

Wszystkie ataki na ideę narodowości prowadzą tylko do nadużywania przemocy i jej politycznego wcielenia: podboju, który niby nowy Proteusz przybiera w ciągu wieków i cywilizacji sto różnych form, nie zmieniając nigdy celu; lecz jeśli namiętności mogą wojować przeciw Opatrzności, nie mogą zająć jej miejsca.

Autor żąda współistnienia i zgody narodów jako części wielkiej rzeszy ludzkości. Porównywając narody między sobą, należy uznać — powiada autor — że wyrównaniem różnic geograficznych jest jedność kuli ziemskiej, różnic ras — jedność rodzaju, różnic języków — jedność rozsądku, którą filozof Vico zadziwiająco trafnie nazywa duchowym językiem rodzaju ludzkiego; wyrównaniem niezmierzonej różności zwyczajów jest podobieństwo elementarnych potrzeb, wyrównaniem różności tradycji historycznych — jednolita wiara w pewne pierwsze prawdy zdrowego rozsądku, które wyznaczają formę jedyną i wieczną historji ludzkości, wyrównaniem namiętności względem własnej ziemi jest samorodne miłosierdzie, które odzywa się w sercu człowieka względem każdej innej istoty jemu podobnej, wreszcie wyrównaniem różności wyznań, praw i społecznych porządków jest jednolite źródło i cel uczucia religijnego i wszystkich rodzajów mniej lub więcej udoskonalonych cywilnych urządzeń. W starożytności już przedstawiano społeczność ludzką jako największe społeczeństwo, a ludzi i narody — jako członki jednego ciała, związanego naturalną świadomością.

Z niemożliwości natychmiastowego przeprowadzenia zasady narodowości nie wynika, że idea ta jest naukowo fałszywą; lecz choćby nawet było prawdą, że słońce sprawiedliwości nie wzejdzie nigdy

bez chmur nad ludzkością, cóż stąd wynika? Od kiedy wewnętrzna prawda zasady moralnej zależy od gry namiętności, które zwalczają jej praktyczne zastosowanie?

b) Krytyka teorji Manciniego. Prawo państwowe może ograniczyć ocenę teorji Manciniego do dwóch kwestji, mianowicie cech narodowości i jej praw.

Cechy narodowości. Mancini uznaje następujące cechy narodowości: wspólność terytorjum, pochodzenia, obyczajów, języka, życia i świadomości socjalnej. Pierwsza cecha dotyczy genezy narodowości. Naród powstaje na jednem terytorjum, lecz później, gdy już istnieje, może mieszkać na różnych ziemiach. Polacy mieszkają w Polsce, lecz oprócz tego są liczne kolonje polskie w wielu innych państwach. Wspólność terytorjum nie stanowi cechy narodowości. Drugą cechą narodowości jest rzekomo wspólność pochodzenia, zapytać więc trzeba, co należy przez to kryterjum rozumieć. Jest rzeczą pewną, że wspólność pochodzenia nie oznacza pochodzenia od wspólnego przodka; naród jest zbyt wielką gromadą, aby jak ród móc mieć jednego przodka. Ponad to zaznaczyć należy, że naród się pomnaża dzięki asymilacji, np. naród polski wchłonął mieszczaństwo niemieckie, które utworzyło miasta polskie i spolszczyło się. Trudno twierdzić, że tych Niemców łączy z Polakami wspólność pochodzenia. Kryterjum to nie nadaje się na cechę narodowości. Trzecią cechą zdaniem Manciniego są wspólne obyczaje; spotykamy je istotnie, lecz w okresie powstawania narodowości; naród, który już się utworzył, może mieć obyczaje różne. Obyczaje narodów rzadko mają charakter powszechny, zwykle — partykularny. Istotne znaczenie ma natomiast cecha czwarta — wspólny język. W nauce zakwestjonowano wprawdzie tę tezę, wskazując na to, że np. Bretończycy są Francuzami, choć język francuski nie jest ich językiem ojczystym, że z drugiej strony Anglicy i Amerykanie Północni mają wspólny język, lecz nie są jednym narodem. Jednakże zwykle język jest cechą narodowości. Od tej reguły mogą być wyjątki, lecz fakty przytoczone przez naukę, tego charakteru nie mają. Bretończyk posiada poczucie swej odrębności i uważa się za Francuza tylko pod względem politycznym. Amerykanie Północni nie tworzą narodu w znaczeniu tradycyjnem tego wyrazu; emigranci europejscy, póki nie ulegną asymilacji, zachowują swoją narodowość, jak miljonowe rzesze Polaków, które osiadły w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej i nabyły ich obywatelstwo. Podobnie Szwajcarzy nie są

narodem, lecz zbiorem członków trzech narodowości: francuskiej, niemieckiej i włoskiej. Za istotny wyjątek od reguły, że język jest znamieniem narodowości, możnaby uważać fakt, że ktoś, żyjąc w obcem otoczeniu, zapomina języka ojczystego, lecz uważa się za członka swego narodu. Jednakże takie wypadki zdarzają się niezmiernie rzadko. Trudności sprawiają też narzecza, które mogą być tak odmienne, że nauka uważa je za odrębne języki, lecz są to także wypadki wyjątkowe. Ludność może posługiwać się narzeczem, lecz zwykle zna też język narodowy, który uważa za ojczysty.

Dwa pozostałe kryterja narodowości, wskazane prze Manciniego, mianowicie wspólność życia i świadomości socjalnej, są trafne, o ile przez życie rozumie się życie duchowe, zaś przez świadomość socjalną — przeświadczenie o jedności grupy, stanowiącej naród. Oba te kryterja są pokrewne i mogą być sprowadzone do jednego mianownika, którym jest psyche narodowa. Naród powstaje przez proces psychologiczny, którego skutkiem jest obdarzenie duszą grupy ludzkiej, stanowiącej ciało narodu.

Oprócz przytoczonych już znamion narodowości, wielkie znazenie ma wspólna nazwa, którą niektórzy autorowie zaliczają do cech narodowości, wskazując na to, że Germanie w starożytności nie byli narodem wobec braku wspólnej nazwy. Germanami nazywali ich Rzymianie, oni sami tej nazwy nie używali, dzieląc się na szereg ludów i nie mając świadomości jedności.

Próby ustalenia kryterjum narodowości, podjęte w nauce, opierają się nieraz na nieporozumieniu. Autor, chcąc ustalić cechy narodowości, bada powstawanie narodowości, zamiast zająć się narodowością gotową. Jest rzeczą oczywistą, że wspólność terytorjum, religji, obyczajów i prawa ma wielką doniosłość w procesie formowania się narodowości, lecz skoro ona już powstała, na przeszkodzie jej trwaniu nie stoi odrębność terytorjum, ani religji, ani obyczajów, ani prawa. Reformacja rozbiła jedność religji chrześcijańskiej w Zachodniej Europie, lecz nie zabiła narodowości; naród polski przetrwał okres długiej niewoli, w której podlegał różnym prawom i władzom.

Cechy narodowości dzielimy na zewnętrzne i wewnętrzne; do pierwszych zaliczamy nazwę i język, do drugich — świadomość jedności. O nazwie zwykle nie potrzeba wspominać oddzielnie, gdyż nazwa języka jest zwykle nazwą narodu. Mając to na względzie, przez naród rozumiemy gromadę, posiadającą wspólny język i świadomość jedności. Prawo, dla którego życie wewnętrzne ludzi jest

niedostępne, uwzględnia jedną cechę zewnętrzną, zwykle tylko język.

Prawo narodowości. Prawo to może być ustalone bądź to przez przepisy krajowe, bądź to przez przepisy międzynarodowe. Podmiotami prawa międzynarodowego są państwa, nie zaś narody. Międzynarodowe prawo zwyczajowe nie zawiera żadnych przepisów o narodowości, posiada je natomiast prawo umowne, np. z nowszych umów — t. zw. mały traktat wersalski z 28 czerwca 1919 r., zawarty przez Polskę z głównemi mocarstwami, nazywany zwykle umową o ochronie mniejszości [1]). Prawo krajowe normuje nieraz bardzo szczegółowo prawa narodowości. Treść tych praw zależy od uznania państwa, o ile nie nałożono na nie zobowiązań międzynarodowych, jak np. na Polskę przez mały traktat wersalski. Państwo może odmówić narodowościom wszelkich praw, a nawet dążyć do ich zagłady, uprawiając politykę eksterminacyjną, jak dawne państwo pruskie, które w ostatnim okresie walki z Polakami poczęło ich rugować z ziemi z pomocą ustawy o wywłaszczeniu [2]). Prusy zmierzały do przymusowej germanizacji Polaków w celu utrwalenia swej władzy na kresach wschodnich państwa. Polityka ich spotkała się z powszechnem potępieniem i stała się przyczyną, że Polacy zagrożeni w swej egzystencji, zebrali wszystkie siły do walki z napastliwym wrogiem. Nacjonalizm polski wzrósł, a stan posiadania Polaków się rozszerzył dzięki hasłu „swój do swego" oraz stawianiu pod pręgierz opinji publicznej „sprzedawczyków", którzy oddali majątek Niemcowi.

W stosunku do narodowości państwo może stanąć na gruncie zasady równouprawnienia, jak to uczyniła Szwajcarja oraz dawna Austrja, głosząc, że „wszystkie szczepy państwa są równouprawnio-

---

[1]) Zob. mój System prawa międzynarodowego, 1923, str. 192, którego wskazówki bibljograficzne uzupełnić należy następującemi publikacjami: Koźmiński, Sprawa mniejszości, 1922. Kaufman, Die Rechtsverhältnisse der an Polen abgetretenen Ostmark, 1920. Kollenscher, Die polnische Staatsangehörigkeit. Kutrzeba, Stanowisko prawne mniejszości w Polsce, G., 1923, nr. 3—6, oraz Polskie prawo polityczne według traktatów, I, rozdział 5 (powtórzenie artykułu w G.), ponadto Mniejszości w prawie międzynarodowem, G., 1924, 6—14, oraz Mniejszości w najnowszem prawie międzynarodowem, 1925. Winiarski, Niemcy w Polsce a Liga Narodów. Strażnica Zachodnia, 1922, nr. 9 i 10. Kierski, Prawa mniejszości niemieckiej w Polsce, 1923.

[2]) Politykę pruską opisał dr. Józef Buzek p. t.: Historja polityki narodowościowej rządu pruskiego wobec Polaków, 1909.

ne" (art. 19 ustawy zasadn. z 21 grudnia 1867 r. o ogólnych prawach obywateli). Austrja zasadę tę przypłaciła życiem, podczas gdy Szwajcarja kwitnie pod jej rządami. Zasada równouprawnienia nadaje się dla małego państwa, które nie może brać udziału w wielkiej polityce, wielkie mocarstwo musi wymagać nieraz od ludności ofiar i wysiłków, na które zdobyć się może tylko naród, nie zaś zbiór równouprawnionych narodowości. W trudnych chwilach, w których chodzi o byt ojczyzny, napięcie patrjotyzmu dokonywa cudów, naród, poruszony do głębi troską o przyszłość ojczyzny, solidarnie staje u boku rządu, aby bronić honoru i życia macierzy. Trudno spodziewać się jednolitego frontu w polityce mocarstwowej od zbiorowiska narodowości o różnej przeszłości i rozmaitych aspiracjach. Słuszność tej tezy rzuca się szczególnie w oczy, gdy przewagę bezwzględną w państwie ma jedna narodowość, wobec której inne stanowią mniejszość. Prawne zrównanie mniejszości z większością byłoby niesprawiedliwe, aktualne jest tylko stosunkowe uwzględnienie jej żądań. Wynika z tego, że podstawą praw mniejszości nie może być zasada równouprawnienia, a tolerancji, uświęcona już w dawnej Polsce niepodległej. O granicach tolerancji rozstrzyga interes państwowy, który wskazuje, jak daleko może sięgać separatyzm narodowościowy. Trzeba sobie zdać jasno sprawę z faktu, że dając obcym narodowościom możność rozwoju, popiera się dążenia odśrodkowe i otwiera źródła strumieni, które nie zawsze szukają ujścia w rzece państwowej, lecz nieraz pragną płynąć oddzielnemi korytami. Strumienie te mogą podmyć fundamenty państwa, czego należy się tem bardziej obawiać, im częściej mniejszości zapominają o jego potrzebach.

Polska pod względem politycznym jest ojczyzną nietylko Polaków, lecz wszystkich mniejszości do niej należących, których ojczyzna nie jest więc zagranicą, lecz w kraju. Stąd płynie dla mniejszości narodowościowych obowiązek wierności wobec państwa, o czem żywioły obcoplemienne tak często zapominają. Przypomina o tem rezolucja Ligi Narodów, przez zgromadzenia ogólne w r. 1922 uchwalona, konstytucja polska milczy o tem, proklamując tylko w art. 109 i 110 prawa mniejszości. Artykuły te głoszą: każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowościowych. W ramach samorządu powszechnego będą utworzone publiczno-prawne związki autonomiczne mniejszości, granicą tych związków jest więc województwo,

które jest największą jednostką samorządu powszechnego. Przez samorząd powszechny rozumieć należy samorząd terytorjalny, przez związki autonomiczne — związki, mające samorząd i autonomję. Mniejszości narodowościowe mogą też mieć własne szkoły, zakłady wychowawcze, dobroczynne i społeczne i używać w nich swobodnie swego języka; pod tym względem mniejszości mają te same prawa, jak Polacy. Wykonanie tego prawa zależy według konstytucji od środków finansowych mniejszości, gdyż państwo nie zobowiązało się do subwencjonowania tych instytucji.

W wykonaniu postanowień konstytucji ogłoszono ustawę z 26 września 1922 r. (Dz. Ust. Nr. 90), która daje samorząd narodowościowy b. Galicji Wschodniej, mianowicie trzem jej województwom: lwowskiemu, stanisławowskiemu i tarnopolskiemu. Ustawa ta wylicza pod 10-iu punktami sprawy, należące do kompetencji tych województw, zastrzegając przekazanie innych spraw sejmowi Rzplitej. Są to sprawy następujące: sprawy wyznań religijnych, oświecenia publicznego, z wyjątkiem uniwersytetu i szkół z nim zrównanych, dobroczynności publicznej, zdrowotności publicznej, z wyjątkiem policji sanitarnej, sprawy budowlane, agrarne, popieranie przemysłu i handlu, zastosowanie ustaw państwa w sprawie regulacji wód, organizacja administracji gmin i powiatów, budżet i zamknięcie rachunków województwa.

Sejmik wojewódzki składa się z dwóch izb, z których jedną tworzą posłowie kurji ruskiej. Obie izby obradują i uchwalają oddzielnie, pod kierunkiem wybranego przez nie przewodniczącego lub jego zastępcy. W sprawach wspólnych uchwała zapada za zgodą obu izb, w sprawach, obchodzących tylko jedną kurję, wystarcza uchwała izby, która jest właściwa. Sejmik lwowski liczy stu członków, z których połowa przypada na każdą izbę, pozostałe dwa sejmiki mają po 60-iu posłów, podzielonych po połowie na obie izby.

Każde województwo otrzyma środki, uchwalone przez sejm Rzplitej. Każda izba może pokrywać swe wydatki, nakładając na ludność swojej kurji dodatki do bezpośrednich podatków państwowych, lub też ściągając od niej podatki bezpośrednie. Będzie utworzony kataster podatkowy dla obu izb sejmiku.

Wydziały wojewódzkie składają się z dwóch sekcji narodowych, obradujących pod przewodnictwem wojewody lub jego zastępcy; sekcje obradują oddzielnie w sprawach jednej kurji, zaś wspólnie — w innych sprawach.

Władze i sądy państwowe posługują się w wewnętrznem urzędowaniu językiem polskim, lecz na podania stron odpowiadają w ich języku, t. j. w języku polskim względnie ruskim, i przyjmują zeznania w obu językach. Władze samorządowe określą same swój język wewnętrznego urzędowania; wobec stron obowiązują je te same przepisy, jak władze i sądy państwowe.

Język wykładowy w szkołach, utrzymywanych przez jedną z izb sejmiku wojewódzkiego, określi ta izba.

Ustawy wojewódzkie i wszelkie ogłoszenia urzędowe publikowane będą w dzienniku urzędowym województwa w języku polskim i ruskim.

Samorząd tych trzech województw miał być wprowadzony w życie w dwa lata po ogłoszeniu niniejszej ustawy, a więc, wobec ogłoszenia ustawy 25-go października 1922 r., termin ten upłynął 25-go października 1924 r., lecz samorządu w tym terminie nie uruchomiono. W tymże okresie dwuletnim rząd miał przystąpić do założenia uniwersytetu ruskiego. W r. 1924 rząd powołał do życia komisję w Krakowie do zorganizowania tego uniwersytetu.

Ustawa o samorządzie narodowościowym województw b. Galicji Wschodniej dotyczy tylko jednej narodowości i cząstki kresów wschodnich. Dalej sięga ustawa z 31 lipca 1924 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych (Dz. Ust., Nr. 73). Ustawa ta postanawia: językiem państwowym Rzplitej jest język polski. W tym języku urzędują wszystkie władze polskie, z wyjątkiem wypadków, wskazanych w tej ustawie. Wyjątki te dotyczą trzech mniejszości narodowościowych na kresach wschodnich, mianowicie rusinów, białorusinów i litwinów. Według tej ustawy cywilne władze i urzędy administracyjne I i II instancji oraz władze samorządowe i ich zakłady przyjmują podania oraz ustne oświadczenia w sprawach, których załatwienie do nich należy, od obywateli polskich narodowości ruskiej, białoruskiej i litewskiej również w ich języku macierzystym, lecz tylko na obszarach, przez daną narodowość zamieszkanych. Na podania stron, wniesione nie w języku państwowym, władze administracyjne I i II instancji, magistraty miast, wydziały powiatowe i wojewódzkie i ich zakłady odpowiadają w trzech województwach b. Galicji Wschodniej w języku państwowym i w języku podania, na pozostałych obszarach postępują tak tylko na życzenie strony. Przewagę ma język

strony w urzędach gmin wiejskich, które odpowiadają jej w języku podania.

Język obrad ciał samorządowych (rad gminnych i miejskich oraz sejmików powiatowych i wojewódzkich) jest polski, lecz narówni z nim są dopuszczone języki, których na danym obszarze wolno używać w podaniach. O ile miasto wydzielono z powiatu, rada miejska rozstrzyga, czy obok języka polskiego może być używany jeden z trzech wymienionych języków.

Związki samorządowe mogą na mocy własnej uchwały korespondować z innemi władzami samorządowemi w języku polskim lub w innym, na danym obszarze dopuszczonym języku, lecz tylko w obrębie granic tego obszaru.

Obwieszczenia władz oraz ustawy wojewódzkie ogłasza się w dwóch językach (zob. art. 5).

Przepisy powyższe nie dotyczą władz i urzędów, zarządów kolei żelaznych oraz poczt, telegrafów i telefonów, lecz w ustnem porozumiewaniu się publiczności, w szczególności przy kasach biletowych kolei oraz przy okienkach urzędów pocztowych należy według potrzeby i możności dopuścić język macierzysty miejscowej ludności niepolskiej (art. 7). W celu usunięcia wątpliwości rozporządzenie wykonawcze z 24 września 1924 r. (Dz. Ust., Nr. 85) wyraźnie stwierdza, że centralne władze i urzędy państwowe, władze i urzędy wojskowe i wspomniane dwa zarządy (kolei żelaznych oraz poczty, telegrafów i telefonów) na całym obszarze Rzplitej urzędują w służbie wewnętrznej i zewnętrznej wyłącznie w języku polskim. Rozporządzenie z 20 grudnia 1924 r. (Dz. Ust. Nr. 113) pozwala na używanie języków mniejszości w adresach przesyłek listowych, w treści telegramów i w rozmowach telefonicznych (zob. tamże).

Ustawa ta nie dotyczy b. dzielnicy pruskiej. Ustawa ta weszła w życie 1 października 1924 r., poprawka senatu, aby termin ten przesunąć do 1 kwietnia 1925 r., upadła.

Ustawa z 31 lipca 1924 r. o języku urzędowania sądów, urzędów prokuratorskich i notarjatu (Nr. 78 Dz. Ust.) weszła również w życie 1 października 1924 r.

Na czele tej ustawy jest przepis, że językiem urzędowania wewnętrznego i zewnętrznego sądów, urzędów prokuratorskich i notarjatu jest język polski, jako państwowy. Wyjątki od tej zasady obowiązują na kresach wschodnich dla Rusinów, Białorusinów i Litwinów, którym ustawa daje prawo posługiwania się własnym językiem.

Jak poprzednia ustawa, i ta ustawa wprowadza w szerokiej mierze zasadę dwujęzyczności, której treścią jest dopuszczenie obok języka polskiego języków mniejszości.

Ustawa z 31 marca 1925 r. o języku urzędowym sądów, urzędów prokuratorskich i notarjuszy w okręgach sądów apelacyjnych w Poznaniu i Toruniu (Dz. Ust. Nr. 32, poz. 226) pozwala obywatelom polskim, których językiem ojczystym jest język niemiecki, na używanie w szerokiej mierze tego języka; ustawa ta weszła w życie 1 kwietnia 1925 r.; prawa przez nią przyznane obywatelom polskim, przysługują też obywatelom w. m. Gdańska.

Trzecia ustawa z datą 31 lipca 1924 r. zawiera niektóre postanowienia o organizacji szkolnictwa z mocą obowiązującą od 1 października tegoż roku (Dz. Ust., nr. 79, poz. 766). Ustawa ta stwierdza, że ustrój szkolny jest jeden dla całego państwa. W sprawie zakładania szkół prywatnych ustawa głosi zasadę równości, stanowiąc, że szkoły prywatne dla dzieci niepolskiej narodowości z ich wykładowym językiem macierzystym mogą być zakładana na tych samych warunkach, co szkoły prywatne z językiem wykładowym polskim (art. 1). Po stwierdzeniu tych zasad ogólnych, ustawa daje przepisy specjalne o szkolnictwie na kresach wschodnich.

Zasadniczym typem szkoły państwowej na tych kresach, w ustawie bliżej określonych, jest szkoła wspólna, kształcąca dzieci narodowości polskiej i niepolskiej (art. 2). Szkoła ta jest polska lub dwujęzyczna (utrakwistyczna). Ustawa głosi:

Szkoły powszechne. a) W szkołach państwowych powszechnych w gminach z 25% ludności ruskiej, białoruskiej lub litewskiej, zapewniona będzie nauka w języku macierzystym dzieci na żądanie rodziców 40-tu dzieci w wieku szkolnym narodowości ruskiej, białoruskiej lub litewskiej, należących do jednego obwodu szkolnego; gdy liczba 40 takich dzieci nie będzie osiągnięta, językiem wykładowym szkoły będzie język państwowy.

b) O ile w danym obwodzie szkolnym obok rodziców, żądających dla swych dzieci nauki w języku ruskim względnie białoruskim, jest conajmniej 20 dzieci, których rodzice żądają nauki w języku państwowym, wykład jest dwujęzyczny, z tem, że połowa godzin zostanie przeznaczona na naukę w języku ruskim względnie białoruskim, lecz jeśli niema takich 20 dzieci, językiem wykładowym szkoły jest język ruski, białoruski lub litewski.

c) Istniejące w jednym obwodzie odrębne szkoły z językiem wykładowym polskim i z językiem wykładowym ruskim będą w miarę możności łączone w jedną szkołę wspólną dwujęzyczną (art. 3).

Przepisy tego artykułu mają też zastosowanie do szkół powszechnych, zakładanych lub utrzymywanych przez samorządy z podatków, opłacanych przez ogół ludności danego okręgu samorządowego (art. 9).

Ustawa, pozwalając na szkoły powszechne niepolskie, jednocześnie zastrzega nauczanie języka państwowego. Nauka tego języka jest obowiązkowa w szkołach powszechnych jedno- dwu- i trzyklasowych (prywatnych i państwowych) z językiem wykładowym niepolskim; w szkołach zaś 4, 5, 6 i 7-klasowych należy obowiązkowo prowadzić po polsku naukę języka państwowego, historji Polski i nauki o Polsce współczesnej (art. 4).

Seminarja nauczycielskie. Nowozakładane seminarja nauczycielskie na kresach wschodnich będą dwujęzyczne, polsko-ruskie, względnie polsko-białoruskie (art. 5).

Szkoły średnie. Na żądanie rodziców 150 uczniów narodowości ruskiej lub białoruskiej, uczęszczających do szkół średnich ogólno-kształcących z językiem wykładowym polskim jednego powiatu lub miasta, administracyjnie wydzielonego, zostanie dla zapewnienia im nauki w języku macierzystym utworzona państwowa szkoła średnia ogólnokształcąca dwujęzyczna w tym lub w jednym z pobliskich powiatów.

Istniejące obecnie w tem samem mieście osobne państwowe szkoły średnie ogólnokształcące z językiem wykładowym polskim lub wyłącznie ruskim będą w miarę możności łączone w jedną szkołę wspólną dwujęzyczną (art. 6).

Zastrzeżenie na rzecz nauczania języka polskiego: W szkołach średnich ogólnokształcących (prywatnych i państwowych) z językiem wykładowym niepolskim obowiązkowa jest nauka, po polsku prowadzona, języka i literatury polskiej, historji i geografji wraz z nauką o Polsce współczesnej (art. 7).

Szkoły zawodowe. W państwowych szkołach zawodowych na żądanie uczniów narodowości ruskiej, względnie białoruskiej, stanowiących 40% ogółu uczniów danej szkoły, nauka prowadzona będzie w 2-ch językach: polskim i ruskim, względnie polskim i białoruskim. O ile żądania takiego niema, nauka odbywa się po polsku (art. 8).

Przepisy te stosują się też do szkół, zakładanych i utrzymywanych przez samorządy z podatków, opłacanych przez ogół ludności danego okręgu samorządowego, o ile są to szkoły zawodowe, specjalne i średnie ogólnokształcące.

Do tej ustawy ogłoszono rozporządzenie wykonawcze z 7 stycznia 1925 r. (Dz. Ust. Nr. 3, poz. 33), które ustala obszar obowiązywania ustawy, pojęcie powszechnej szkoły państwowej, wiek szkolny dzieci i t. d.

Urząd mniejszości. Na Śląsku utworzono w Katowicach do spraw mniejszości urząd, którego działalność rozciąga się na górnośląską część tego województwa. Członkowie mniejszości mogą wnosić do tego urzędu podania w sprawie wykładni i stosowania przepisów mniejszościowych polsko-niemieckiej umowy górnośląskiej, podpisanej w Genewie 15 maja 1922 r. Podania te przesyła się do wiadomości komisji międzynarodowej, składającej się z dwóch Polaków, dwóch Niemców i prezydenta innej narodowości. O ile petenci nie będą zadowoleni z załatwienia ich sprawy przez władze administracyjne, mogą się odwołać do Rady Ligi Narodów (rozporządzenie rady ministrów z 3 listopada 1922 r., Dz. Ust., Nr. 98). Mniejszości mają więc szukać ochrony swych praw nasamprzód w Polsce, a potem dopiero w Lidze Narodów.

Prawo narodowości do utworzenia państwa. Mancini uznaje to prawo, zapytać więc trzeba, czy opinja ta jest zgodna z przepisami obowiązującemi. Prawo krajowe nie wchodzi w tej sprawie w rachubę, pozostaje więc tylko prawo międzynarodowe, które takiego prawa nie zna, jak też wynika z wykładu uczonego włoskiego. Prawo utworzenia państwa nie ma charakteru prawnego, lecz jest postulatem, który obok zwolenników ma też wielu przeciwników. O ile przez państwo rozumie się państwo niepodległe, jest rzeczą oczywistą, że nie każdy naród ma zasoby, potrzebne do utworzena niezawisłego zrzeszenia politycznego. Możliwe może być nadanie narodowości samorządu i autonomji, co jednakże zależy od uznania państwa, do którego ta narodowość należy.

Charakter państwa pod względem narodowym. Nauka odróżnia państwa narodowe i narodowościowe. Przez państwo narodowościowe rozumiemy państwo, którego ludność składa się z narodowości równouprawnionych; przykładem takiego państwa jest Szwajcarja i dawna Austrja. Państwo narodowe może obejmować jeden naród tylko, lub jeden naród i mniejszości narodo-

wościowe, które łącznie mogą stanowić nawet większość. Państwem narodowem jest Polska, której ludność składa się w $^1/_3$ części z innych narodowości. W Czechosłowacji Czesi stanowią mniej niż połowę ludności. Mniejszości narodowościowe mniej lub więcej liczne posiada wiele innych państw, z których szereg jest skrępowany specjalnemi zobowiązaniami międzynarodowemi w przedmiocie praw mniejszości (zob. mój System prawa międzynarodowego, str. 195). Charakter narodowy państwa, którego ludność składa się z kilku narodowości, zależy od ich udziału w utworzeniu państwa. Polska jest dziełem Polaków, którzy ją utworzyli w X stuleciu i po upadku mocarstw zaborczych ponownie zorganizowali w r. 1918. Krwawemi powstaniami w epoce niewoli oraz zwycięskiem odparciem najazdu bolszewickiego w r. 1920 Polacy stwierdzili swe prawa do państwa. Konstytucja marcowa uświęca charakter narodowy Polski, uważając ją za dzieło narodu polskiego, który najlepsze wysiłki sprawie niepodległości ojczyzny poświęcił. Nadanie językowi polskiemu charakteru języka państwowego jest skutkiem natury naszego państwa.

Akcentowanie cech narodowych nazywa się nacjonalizmem, który w postaci skrajnej ma miano szowinizmu.

II. Międzynarodowość. Przeciwstawieniem nacjonalizmu jest internacjonalizm; pierwszy wskazuje na cechy i dążenia odrębne gromad ludzkich, drugi — na ich cechy i dążenia wspólne; podstawą pierwszego jest naród, drugiego — ludzkość; pierwszy jest ruchem odśrodkowym, drugi — dośrodkowym, lecz żaden z nich nie może panować wyłącznie, powstaje więc potrzeba ich pogodzenia. Dzieje świata są ścieraniem się dwóch idei: nacjonalistycznej i kosmopolitycznej, czyli narodowości i międzynarodowości. Obie idee dążą do swej realizacji, jednakże z różnym skutkiem. Najdoskonalszem wcieleniem idei nacjonalistycznej jest państwo narodowe, idei kosmopolitycznej — państwo wszechświatowe, lecz podczas gdy gromada państw narodowych jest liczna, zorganizowanie państwa wszechświatowego się nie powiodło. W każdym razie jest rzeczą znamienną, że kosmopolityzm pod względem organizacyjnym naśladuje nacjonalizm i chce się przejawić w formie państwowej, jak idea narodowości. Na drodze do tego celu międzynarodowość napotyka od niepamiętnych czasów na opór narodowości, czego dowodem jest prawne położenie cudzoziemców, pozbawionych początkowo wszelkich praw, później obdarzonych na uciążliwych warunkach niektóremi prawami, dziś korzystających ze względnego równouprawnienia

w dziedzinie prawa prywatnego (zob. mój System prawa międzynarodowego, str. 112 s).

Chcąc zrozumieć dzieje kosmopolityzmu, trzeba sobie uświadomić cechy jego najdoskonalszego wcielenia, t. j. państwa wszechświatowego. Cechą tego państwa byłby brak cudzoziemców, jego przynależnymi byliby ludzie jako tacy, rząd jego nie byłby nacjonalistycznym, lecz ludzkim. Warunkiem powstania takiego państwa byłby zanik znaczenia prawno-politycznego narodowości, środkiem do tego celu — niwelacja ludzi pod względem narodowościowym. Słabszą od państwa powszechnego realizacją kosmopolityzmu są związki międzynarodowe, które dziś istnieją w wielkiej liczbie z Ligą Narodów na czele. Rzut oka na dzieje międzynarodowości wskaże nam [1]), w jakim stopniu państwa zbliżyły się do ideałów kosmopolitycznych. Wielkie państwa starożytne Asyryjczyków, Persów, Aleksandra Wielkiego, oraz imperjum rzymskie, uważane za próby stworzenia państwa wszechświatowego, były organizacjami nacjonalistycznemi. Dwa pierwsze państwa zmierzały do poddania świata panowaniu jednego narodu, oparte więc były na podstawie narodowej. Królowie Asyrji i Persji uważali się za władców wszystkich ziem i ludzi, lecz ich państwa nie miały mieć charakteru kosmopolitycznego. Krok dalej posunął się Aleksander Wielki, który pragnął zlania się narodów swego wielkiego państwa w jedną całość, lecz jednocześnie wierzył, że przemiana ta zakończy się zwycięstwem Greków, którzy wchłoną inne narodowości. Imperjum rzymskie poruszało się również na drodze nacjonalizmu, rozmiłowane w idei romanizacji świata. Kultura grecka i rzymska była wyższą od kultury innych narodów starożytnych, fakt ten sprzyjał więcej nacjonalizmowi aniżeli kosmopolityzmowi, który miał zwolenników na polu teorji, nie pochłoniętej troską o spełnienie zadań państwowych. Cynicy pragnęli uwolnienia od węzłów państwa ojczystego i dlatego głosili, że ich ojczyzną jest kula ziemska. Stoicy popierali myśl zorganizowania państwa wszechświatowego, w którem wszyscy ludzie byliby obywatelami, idea kosmopolityczna była więc już znana starożytności. Cycero nazwał świat wspólnem państwem bogów i ludzi, Seneka stawiał państwo ludzkości wyżej od państwa urodzenia, Plutarch chciał przekonać ludzi, że są obywatelami jednego państwa i powinni żyć razem pod wspólnem prawem rozsądku.

[1]) Zob. Laurent, Etudes sur l'histoire de l'humanité,[2] 18 tomów, 1865—1880. Na tem dziele opiera się Schücking, Die Organisation der Welt, 1908.

W średniowieczu ani papiestwo, ani cesarstwo niemieckie nie było zdolne do wytworzenia organizacji wszechświatowej, choć jej powstaniu sprzyjała zasada chrześcijańska o równości wszystkich w obliczu Boga. Dzieło tak wielkie wymagało przedewszystkiem zgodnej współpracy tych dwóch potęg, roszczących pretensje do objęcia władzy nad światem, lecz skoordynowanie ich wysiłków się nie powiodło, świat przez wieki patrzał na ich spory i waśnie wzajemne, które wyczerpywało ich energję i siłę. Jednakże tęsknota do organizacji kosmopolitycznej była tak silnie zakorzeniona w duszach ludzkich, że często zjawiały się projekty stworzenia wielkiego państwa lub związku, któryby zabezpieczył utrzymanie pokoju. Państwa i rządy zrozumiały wcześnie, że ustalenie ładu i porządku w ich stosunkach wzajemnych może być tylko dziełem wielkiej organizacji nadpaństwowej, któraby usunęła z życia międzynarodowego anarchję i zastąpiła panowanie pięści rządami prawa. Wykonanie tego programu mogło wydawać się możliwe wobec faktu, że udało się w życiu wewnętrznem wszystkich państw, które wytępiły panoszące się przez wieki prawo pięści.

Św. Tomasz z Akwinu żądał utworzenia monarchji wszechświatowej pod zwierzchnictwem papieża dla utrwalenia pokoju. Sławny poeta Dante w monografji De monarchia uderzył w tę samą strunę, lecz nadał jej brzmienie świeckie, uzasadniając projekt postawienia na czele tego państwa cesarza, którego władzę, jako od Boga pochodzącą, uważał za niezależną od papieża. Chcąc ułatwić ludziom współczesnym myślowe objęcie swego planu, Dante głosił, że cesarstwo kosmopolityczne, obejmujące całą zamieszkaną kulę ziemską, będzie dalszym ciągiem cesarstwa rzymskiego. Państwo wszechświatowe składać się będzie z księstw autonomicznych, których naczelnicy będą rządzili pod panowaniem cesarza. Istotę władzy cesarskiej poeta włoski określił słowem imperare, władzy książęcej — słowem regere. Celem państwa powszechnego będzie ustalenie pokoju, Z obu projektów wynika, że ich autorowie nie wierzyli w harmonijną współpracę cesarstwa i papiestwa i dlatego dylemat zwierzchnictwa powszechnego rozstrzygnęli postawieniem zasady jedynowładztwa duchownego względnie świeckiego. Obaj myśliciele znali trudności wcielenia w życie idei kosmopolitycznej, Dante nawet wołał: ludzkości! ile strat i burz musi ciebie nawiedzić, ile razy okręt twój musi się rozbić; jesteś potworem o wielu głowach i twoje żądania idą w różnych kierunkach.

Choć od napisania tych słów minęło 6 wieków, nic się nie zmieniło pod tym względem na świecie, narody jeszcze niedawno w wielkiej wojnie toczyły krwawe boje, jakby zapomniały o nakazie: kochaj bliźniego, jak siebie samego; lecz jednocześnie miljony zanosiły błagalne modły do Tronu Najwyższego, aby uśmierzył wichurę wojenną i zesłał pokój na ziemię. Z kraju do kraju szło wielkie wołanie o organizację, o utworzenie trybunału międzynarodowego, bo ludzie czuli, że zginie ludzkość, jeżeli nie zdoła naprawić ustroju społeczności międzynarodowej. Nikt już nie sądzi, że w narodzie tkwi jedyne źródło postępu, któreby wyschło, gdyby ludzkość się zorganizowała.

Wywody takie są echem ciężkich przeżyć wojennych, które zwróciły oczy społeczeństw na pracę i program pacyfistów i ułatwiły utworzenie Ligi Narodów. Atmosfera międzynarodowa jest przesiąknięta ideami pokoju, które zmagają się z nastrojami wojennemi, pacyfizm prowadzi na całej linji walkę z militaryzmem; hasła obowiązkowego sądownictwa międzynarodowego i rozbrojenia obijają się często o uszy społeczeństw i są przedmiotem obrad zjazdów międzynarodowych. Jednakże walka o byt, będąca przeznaczeniem narodów, sprawiła, że przeniesienie zasad państwowych do wielkiej organizacji międzynarodowej napotyka na bardzo znaczne przeszkody, które nie rychło każą oczekiwać, że Liga Narodów lub podobny związek odbierze państwom troskę o byt i obejmie straż nad pokojem międzynarodowym.

Z licznych projektów zorganizowania państw dla celów pokojowych szczególne znaczenie zyskały trzy: praca księcia Sully, ministra króla francuskiego Henryka IV (1589—1610), publikacja księdza Saint Pierre, ogłoszona w r. 1713 p. t. Projet pour perpétuer la paix, oraz rozprawa słynnego filozofa niemieckiego Kanta, która ukazała się w r. 1795 p. t. Philosophischer Entwurf zum ewigen Frieden, projekt filozoficzny wieczystego pokoju. Analizując te projekty, spostrzegamy stopniowy postęp myśli kosmopolitycznej, która w pierwszej pracy obejmuje tylko państwa chrześcijańskie, w drugiej zaleca sojusz tych państw z książętami mahometańskimi, w trzeciej wreszcie wyzwala się z pęt religijnych i narodowych i nabiera charakteru ogólno-ludzkiego. Stosownie do tej ewolucji pojęć rozszerza się obszar organizacji międzynarodowej, popieranej przez tych autorów: pierwszy projekt pragnie zrzeszenia państw europejskich, drugi sięga poza Europę, trzeci obejmuje kulę ziemską. Zwolennicy

kosmopolityzmu stają się coraz śmielsi; początkowo boją się odpowiedzialności za swe pomysły. Dlatego tak Sully jak Saint Pierre przypisują autorstwo swych projektów sławnemu królowi francuskiemu Henrykowi IV, pragnąc jednocześnie zwiększyć powagę publikacji. Kant nie potrzebuje już incognita, może występować z otwartą przyłbicą, bo głośny w całej Europie projekt Saint Pierre'a oswoił ludzi z pomysłami kosmopolitycznemi.

Sully żąda utworzenia trwałego związku państw europejskich, któryby nie naruszył ich suwerenności. Związek ten ma obejmować 15 państw chrześcijańskich; szesnaste miejsce autor zachował dla Rosji, Turcję wyłączył, nawet uważa wypędzenie Turków z Europy za główne zadanie związku. Spory między państwami oraz między książętami i stanami załatwiane będą sposobem pokojowym z pomocą pośrednictwa i orzecznictwa członków tej unji. Związek posiada organ stały w postaci rady ogólnej, do której każdy członek wysyła czterech delegatów, głosujących według instrukcji swych mocodawców.

Saint Pierre pragnie utworzenia związku z 24 państw chrześcijańskich Europy i zaleca zawarcie przymierza zaczepno-odpornego związku z państwami mahometańskiemi. Celem związku jest pacyfikacja krajowa i międzynarodowa. Cel ten ma być osiągnięty przez utrwalenie granic państwowych, które nie mogą ulec zmianie ani w drodze pokojowej, ani wojennej; ponadto obowiązuje zasada, że spory wewnętrzne i zagraniczne załatwiają organy związku, t. j. europejska rada związkowa i stały sąd polubowny. Łatwo spostrzec pokrewieństwo tych pomysłów ze statutem Ligi Narodów (zob. mój System prawa międzynarodowego, str. 67 s). Saint Pierre jak Sully żąda ustalenia pokoju także nawewnątrz państw, występuje więc nietylko przeciw wojnie międzynarodowej, lecz również domowej.

Najgłębsza jest rozprawa Kanta, który, korzystając z prac swoich poprzedników, doskonale wykazuje z jednej strony potrzebę pacyfikacji świata, z drugiej — trudności, piętrzące się na drodze do osiągnięcia tego celu. Wieczysty pokój nie jest zaraz możliwy — powiada autor — lecz ludzkość musi się do niego zbliżyć. Zrzeszenie narodów kulturalnych w postaci organizacji międzynarodowej jest największem zagadnieniem, do którego rozwiązania natura je poprostu zmusza. Pracę nad pacyfikacją świata wielki filozof niemiecki dzieli na dwie części, z których pierwsza — przygotowawcza — obejmuje urzeczywistnienie zasad, streszczonych w 6-iu artykułach pre-

liminarzowych, druga część zaś jest ukoronowaniem pierwszej i polega na wcieleniu w życie programu, mieszczącego się w trzech artykułach ostatecznych. Pierwsza część programu jest dokładniej opracowana od drugiej, w której czytelnik spodziewa się znaleźć obraz przyszłej organizacji nadpaństwowej, lecz poznaje tylko zasady, które w gruncie rzeczy mogą tylko przygotować grunt pod jej powstanie.

Kant pragnie poskromienia animuszu wojennego państw i dlatego proponuje przyjęcie zasad, któreby liczbę powodów wojowania zmniejszyły oraz walki międzypaństwowe utrudniły i złagodziły, żąda więc utrwalenia granic państwowych, które nie mają się zmieniać przez dziedziczenie, zamianę, kupno ani darowiznę, domaga się stopniowego rozbrojenia armji stałych, wydania zakazu zaciągania pożyczek wojennych w krajach neutralnych, zabronienia interwencji międzynarodowej, wojowania humanitarnego, któreby nie zniweczyło wiary w przyszły pokój, niezawierania pokoju z potajemnym zastrzeżeniem ponownego chwycenia za broń w tej samej sprawie. Słuszność tych postulatów jest oczywista i niektóre z nich stały się prawem obowiązującem. Od niepamiętnych czasów wojny kończą się zwykle zmianami terytorjalnemi, odebranie wojującym nadziei na przyrost ziemi przez utrwalenie ich stanu posiadania zraziłoby wielu ludzi do wojny. Stałe armje są podporą pokoju, lecz jednocześnie jego zagrożeniem, bo rodzą i podtrzymują ducha wojennego, dlatego rozbrojenie uspokoiłoby atmosferę międzynarodową (zob. mój System prawa międzynarodowego, str. 48—49). Wojna kosztuje wiele pieniędzy, zamknięcie zagranicznych targów pieniężnych dla wojujących skróciłoby ich walki. Traktaty pokoju były dotychczas zwykle rozejmami, przerywającemi walkę aż do chwili odwetu strony pokonanej, zawieranie traktatów istotnego pokoju jest warunkiem pacyfikacji świata. Zakaz interwencji międzynarodowych, które mają wiele wojen na sumieniu, stał się zasadą prawa obowiązującego tak samo, jak obowiązek wojowania humanitarnego, nieraz gwałconego wskutek rozwoju techniki. T. zw. wojna chemiczna byłaby sprzeczna z prawem, choć wszystkie wielkie państwa się do niej przygotowują (zob. mój System pr. międz., str. 252).

W artykułach ostatecznych Kant żąda dla każdego państwa konstytucji republikańskiej, przez którą rozumie ustrój, dający obywatelom udział we władzy. Kant jest zwolennikiem ustroju demokratycznego, który jest istotną gwaracją polityki pokojowej. Ponadto

filzof niemiecki zaleca państwom zawarcie związku międzynarodowego, uznającego zasadę powszechnej gościnności, któraby zapewniła obywatelom bezpieczeństwo zagranicą; wreszcie oświadcza on, że obszary nieeuropejskie nie powinny być kolonizowane przez państwa europejskie, uprawiające w krajach zamorskich politykę gwałtu i ucisku. W celu poparcia tej tezy wystarczy pszypomnieć skandale kolonjalne, które odbiły się wiele razy głośnem echem w parlamentach: angielskim i francuskim. Znawca tej dziedziny, profesor F. Perels, oświadcza, że mocarstwa kolonjalne różniły się w wielu rzeczach, lecz w jednej były zawsze zgodne, a mianowicie w zupełnem nieposzanowaniu (Missachtung) praw ludności kolonji.

Ustalenia wieczystego pokoju spodziewa się Kant od rozwoju interesów handlowych, my powiedzielibyśmy gospodarczych. Doświadczenie uczy, że polityka oddala często jedno państwo od drugiego, gospodarka je zbliża, dlatego też państwa od kilkudziesięciu lat zdołały zorganizować wiele związków międzynarodowych o charakterze gospodarczym, podczas gdy utworzenie powszechnego związku politycznego powiodło się dopiero w r. 1919. Jednakże Liga Narodów, której statut wtedy ułożono, w dziedzinie politycznej słabą rozwija działalność, zaś owocną i bogatą — w dziedzinie gospodarczej i wogóle niepolitycznej. Przykładem unji gospodarczej jest powszechny związek telegraficzny, powstały w r. 1865, do którego należy około 50-iu państw, oraz powszechny związek pocztowy, zorganizowany w r. 1874, rozszerzony w 4 lata później; z końcem roku 1910 związek ten liczył 116.000.000 qkm. obszaru i 1.228.000.000 ludności, a więc obejmował prawie całą kulę ziemską.

Wojnę wojnie wypowiedział pacyfizm, który powstał w XIX stuleciu wśród kwakierów w Ameryce Północnej i stamtąd przerzucił się do Europy; dziś ma zwolenników we wszystkich krajach. Pacyfizm występuje w postaci religijno-etycznej, pragnąc osiągnąć swój cel przez umoralnienie ludzi, lub też ma charakter wojujący, głosząc, że państwa oporne należy zmusić przemocą do zachowania pokoju. Program pacyfistyczny popiera unja międzyparlamentarna, która jest związkiem posłów różnych parlamentów i powstała w Paryżu w r. 1888. Unja składa się z grup narodowych, do których wchodzą członkowie poszczególnych parlamentów, np. grupa polska liczy około 400 posłów i senatorów. Ilość głosów grupy zależy od jej liczebności, grupa polska ma prawo do 15-tu delegatów i 5-iu zastępców. W związku tym pracuje wielu byłych posłów, związek nie

sprawdza więc ściśle mandatów parlamentarnych swych członków. Unja odbywa zjazdy międzynarodowe, na których omawia reformy, potrzebne do utrwalenia pokoju, jak zagadnienie sądownictwa międzynarodowego i rozbrojenia. Unja uprawia pacyfizm umiarkowany, lecz mimo to nieraz uchwala wnioski, które nie są aktualne, zawierają postulaty na dalszą przyszłość, nie zaś na chwilę bieżącą.

Pod wpływem pacyfizmu car rosyjski Mikołaj II zwołał pierwszą pokojową konferencję haską z r. 1899, która według pierwotnego planu miała obradować nad zachowaniem pokoju powszechnego i możliwem zniżeniem zbrojeń, w istocie zaś uchwaliła 3 konwencje i 3 deklaracje, z których jedna dotyczy pokojowego załatwiania zatargów międzynarodowych z pomocą dobrych usług, pośrednictwa i fakultatywnego sądownictwa polubownego, inne zaś są poświęcone naprawie prawa wojennego. Ten sam charakter miała konferencja następna z r. 1907, która ulepszyła prawo, ułożone przez pierwszą konferencję, lecz sprawy rozbrojenia nie posunęła naprzód (zob. mój System prawa międz., str. 46 s). Po wielkiej wojnie zadania konferencji haskich objęła Liga Narodów, której zgromadzenie w r. 1924 szczególnie intensywnie pracowało nad sprawą utrwalenia pokoju przez sądownictwo obowiązkowe i rozbrojenie, uchwalając protokół z 2 października o pokojowem załatwianiu sporów międzynarodowych.

§ 12. Przynależność państwowa (obywatelstwo).

I. Definicja. Przynależność czyli obywatelstwo jest przymiotem osoby, którego treść zależy od ustawodawstwa krajowego. Z punktu widzenia ogólnego treść ta nie da się ustalić, gdyż badania praw współczesnych wykazały, że każde prawo i każdy obowiązek przynależnego może mieć w zasadzie także cudzoziemiec (zob. Frisch, Fremdenrecht, 1910). Chcąc dać definicję ogólną, trzeba się oprzeć na kryterjum, które nie dotyczy treści przynależności, lecz sposobu jej nabycia i utraty; sposób ten jest wszędzie specjalnie unormowany.

Definicja ta jest oparta na lex lata, którą trzeba umieć odróżnić od lex ferenda, lub mówiąc inaczej, autor, krytykujący tę definicję, powinien umieć odróżnić dogmatykę prawa od teorji prawa. Rozwodzenie się nad tem, czem przynależność być powinna, musi być odgraniczone od kwestji, czem ona jest według prawa obowiązującego.

II. Istota i nazwa. Istotę przynależności poznamy, skoro stwierdzimy, czem przynależny różni się od cudzoziemca. Zagadnieniem tem zajmowali się znakomici prawnicy najrozmaitszych państw, lecz nie zdołali dotychczas uzasadnić poglądu, któryby zwyciężył. Przytoczymy kilka przykładów. Przywódca niemieckiej szkoły prawa państwowego Laband wywodził, że przynależny różni się od cudzoziemca dwoma obowiązkami i dwoma prawami, mianowicie obowiązkiem posłuszeństwa i wierności oraz prawem do opieki państwa w kraju i zagranicą. Co do wspomnianych obowiązków, to zaznaczyć należy, że spoczywają one także na cudzoziemcach, którzy muszą słuchać naszych ustaw i nie mogą zdradzać naszego państwa; zakaz popełnienia zdrady stanu Laband wysnuwa z obowiązku wierności. Ustawodawstwo krajowe krępuje cudzoziemców nietylko w kraju, lecz także zagranicą, np. przepisy o fałszowaniu biletów bankowych oraz o zdradzie stanu. Podobnie prawo do opieki państwa może przysługiwać cudzoziemcom, którzy mają prawo odwoływania się do pomocy władz w kraju i zagranicą, np. mogą wytoczyć powództwa cywilne, a zagranicą — prosić konsula o interwencję, gdy ich ojczyzna zawarła odpowiednią umowę z państwem konsula, co się nieraz zdarza. Inny autor niemiecki Bar uważa za cechę istotną pojęcia cudzoziemca to, że nie ma on prawa do mieszkania w państwie; prawo to może mieć tylko przynależny. Pogląd ten jest sprzeczny z prawodawstwem krajowem i międzynarodowem; prawo mieszkania mogą mieć także cudzoziemcy, a z drugiej strony przynależni mogą być tego prawa pozbawieni; ma to miejsce w tych państwach, w których obywatel może być skazany na banicję czyli wywołanie z państwa, jak np. według francuskiego kodeksu karnego (art. 32—33). Z uczonych francuskich Cogordan ogólnikowo oświadcza, że przynależność tworzy rodzaj kontraktu między państwem i jego ludźmi, a profesor uniwersytetu paryskiego Weiss poprostu głosi, że przynależność jest kontraktem synallagmatycznym, lecz obaj nie podają kryterjum, którem przynależny różni się od cudzoziemca. To samo dotyczy teoryj uczonych włoskich, angielskich i północno-amerykańskich. Chcąc uchwycić istotę omawianego zjawiska, nauka błądzi, opierając swe konstrukcje na analizie spraw i obowiązków obywateli z jednej strony, cudzoziemców z drugiej strony, bo dokładne zbadanie prawodawstw współczesnych pokazało, że niema ani prawa, ani obowiązku, którego nie mógłby mieć cudzoziemiec. W rachubę nie wchodzi przedewszystkiem prawo wybierania posłów sejmowych lub

parlamentarnych, gdyż liczna rzesza przynależnych prawa tego nie posiada, jak osoby, nie mające wieku wyborczego, lub będące w wojsku, lub pozbawione praw; z drugiej strony się zdarza, że cudzoziemiec te prawa posiada, np. w Ameryce Północnej, po zgłoszeniu zamiaru nabycia przynależności. Podobnie obowiązek służby wojskowej obciąża nie wszystkich przynależnych i może być nałożony na cudzoziemców, od których tylko żądać niewolno walki przeciw ojczyźnie. Przynależność jest przymiotem osoby, lecz nie rodzi ani praw, ani obowiązków, niedostępnych dla cudzoziemców. Jeśli mimo to państwa tak wielką przywiązują wagę do tego przymiotu i wydają szczegółowe przepisy o utracie i nabyciu przynależności, to powodem tego są ważne zasady prawa krajowego i międzynarodowego. Według międzynarodowego prawa prywatnego przynależność rozstrzyga często o zastosowaniu prawa, np. zdolność do zawarcia małżeństwa oceniamy według prawa państwa, do którego osoba należy. Obowiązek służby wojskowej, dalej prawo wyborcze mają zwykle przynależni, trzeba więc ustalić istnienie przynależności; lecz chcąc stwierdzić, czem się przynależny różni od cudzoziemca, na przykłady te powoływać się nie można, gdyż nie dotyczą wszystkich przynależnych. Przynależność to skutek koegzystencji państw niezawisłych; państwa przez swe prawa określają, kto jest przynależnym, a kto cudzoziemcem. Przynależność może być warunkiem pewnego prawa lub obowiązku, lecz ze stanowiska ogólnego przepis taki ma charakter przypadkowy, nie zaś zasadniczy. Mówiąc o tem, opieramy się na ustawodawstwach pozytywnych państw współczesnych, jak tego wymaga dogmatyka prawa. Według praw obowiązujących kryterjum, dzielące krajowca od cudzoziemca, nie da się wskazać ogólnie, a tylko odnośnie do poszczególnych państw; np. ustawa polska z 20 stycznia 1920 r. określa grono obywateli polskich; wszystkie inne osoby mają według prawa polskiego charakter cudzoziemców. Przynależność jest przymiotem osoby, o którym rozstrzyga prawo krajowe. To pojęcie przynależności jest pojęciem prawa międzynarodowego. Z tego wynika, że definicję cudzoziemca określają również prawa krajowe.

Bliższe uzasadnienie powyższych uwag znajduje się w mojej rozprawie „O pojęciu i istocie przynależności państwowej" (Warszawa, 1920).

Od przynależności odróżniają niektórzy autorowie obywatelstwo, które jest pojęciem ciaśniejszem. Przynależność może mieć nietylko osoba fizyczna, lecz także prawna, której trudno przypisywać

obywatelstwo. Spółka akcyjna może mieć przynależność, lecz nikt jej nie nazwie obywatelem. Przestępca pozbawiony praw może być przynależnym, lecz nie jest obywatelem. Jednakże wyraz obywatel nie ma w prawie ściśle określonej treści. Przez obywatela możnaby rozumieć przynależnego, który ma prawa polityczne, lecz ta terminologja nie przyjęła się. W każdym razie jest rzeczą wyłączoną, aby można wyraz przynależność zastąpić wyrazem obywatelstwo. Konstytucja polska z 17 marca 1921 r. oraz ustawa z 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie używają tylko słowa obywatelstwo, nie zdołają jednak wyrugować wyrazu przynależność, który jest potrzebny w nauce i praktyce. Oprócz tych dwóch wyrażeń istnieją inne, mianowicie narodowość, poddaństwo, indygenat. Pojęcie narodowości nie pokrywa się z pojęciem przynależności, jak pojęcie narodu nie pokrywa się z pojęciem państwa. Polak może być przynależnym najrozmaitszych państw. Wyraz poddaństwo przypomina poddaństwo osobiste, podkreśla władztwo państwa nad jednostką, zamilczając jej prawa. Naodwrót wyrażenie obywatelstwo podkreśla charakter jednostki jako podmiotu praw, zaś nie wspomina o władztwie państwowem. Mało używane jest wyrażenie indygenat. Wyraz przynależność ma największe powodzenie w nauce, wyraz obywatelstwo — w praktyce; oba wyrazy się utrzymają i mogą być używane, o ile się pamięta o ich właściwem znaczeniu.

Jak przynależność, tak też przynależnych oznacza się rozmaicie, używając wyrażeń jak: obywatel, poddany, krajowiec, Polak, Francuz, Anglik, stosownie do narodowości osoby.

Wiele wyrażeń istnieje też w innych językach. W niemieckim mówią o: Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerrecht, Staatsbürgerschaft, Nationalität, Staatsuntertanschaft, Indigenat, oraz: Staatsangehöriger, Staatsbürger, Staatsuntertan, Einheimischer, lub od nazwy narodowości: Deutscher etc.

Po francusku mówią: nationalité, sujétion, allégeance, droit de cité, indigénat, oraz: national, sujet, citoyen, régnicol, ressortissant, lub od nazwy narodowości: Français etc.

W języku angielskim używane są słowa: nationality, citizenship — praktyka amerykańska używa tego ostatniego słowa często w znaczeniu miejsca zamieszkania (domicile) — oraz subject i citizen; ten ostatni wyraz ma znaczenie prawne w Stanach Zjednoczonych Ameryki, nie zaś w Anglji.

Różnych wyrażeń nauka i praktyka używa często bez różnicy dla oznaczenia jednego i tego samego pojęcia.

III. Prawo polskie. Konstytucja marcowa zawiera 2 artykuły o obywatelstwie, 87 i 88, które głoszą następujące zasady:

1. Wyłączność przynależności polskiej; obywatel polski nie może być jednocześnie obywatelem innego państwa. Jest to zasada, którą głosiło prawo rzymskie, o czem świadczą słowa Cycerona: duarum civitatum civis esse nostro iure civili nemo potest; non esse huius civitatis qui se alii civitati subiecerit (nikt nie może być podług naszego prawa cywilnego obywatelem dwóch państw; nie należy do tego państwa, kto się poddał innemu państwu, Pro Balbo, c. 11). Prawo niemieckie pozwala na kumulację przynależności w celu rozprzestrzenienia wpływów niemieckich: władza niemiecka może Niemcowi, który się naturalizował zagranicą, pozwolić na zatrzymanie przynależności niemieckiej (ustawa o przynależności z 22 lipca 1913 r. § 25). Wykonanie postanowienia niemieckiego nie jest możliwe, jeśli obce prawo naturalizację uzależnia od złożenia dawnego obywatelstwa. Kumulacja przynależności nie da się usprawiedliwić moralnie, bo nie można służyć dwum panom, pod względem prawnym wywołuje ona konflikty beznadziejne, np. w razie pociągnięcia do służby wojskowej lub też zawarcia aktu prawnego, podlegającego zasadzie przynależności, jak wynika z międzynarodowego prawa prywatnego (zob. mój System prawa międzynar., str. 290 s).

2. Konstytucja uświęca zasadę krwi (ius sanguinis): obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców, mających obywatelstwo polskie. Przynależność polska jak krew przechodzi z rodziców na potomstwo. Przeciwstawieniem zasady krwi jest zasada ziemi (ius soli), która daje przynależność wszystkim osobom, urodzonym w państwie. Zasada ta może być wywołana polityką ludnościową państwa, które pragnie grono obywateli powiększyć, jak to uczyniły np. państwa południowo-amerykańskie, zaś w Europie — Francja, o czem będzie jeszcze mowa.

3. Konstytucja przewiduje naturalizację, głosząc, że przynależność polską można otrzymać przez nadanie władzy państwowej.

Zasady te uważano za tak podstawowe, że umieszczono je w konstytucji; inne normy o obywatelstwie mają charakter zwykłej ustawy, rozporządzenia lub też umowy międzynarodowej. Na konstytucji opiera się ustawa z 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie państwa polskiego (Dz. Ust. Nr. 7). Do tej ustawy wyszło rozporzą-

dzenie wykonawcze z 7 czerwca 1920 r. (tamże Nr. 52), zastosowane z niektóremi zmianami do b. dzielnicy pruskiej rozporządzeniem z 5 lutego 1921 r. (Dz. Ust. Nr. 16). Poprawki do obu rozporządzeń zawiera rozporządzenie z 13 lutego 1924 r. (Dz. Ust. Nr. 22). Oprócz tych rozporządzeń istnieją jeszcze inne, jak rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 11 sierpnia 1920 r. o utracie obywatelstwa wskutek niespełnienia obowiązku służby wojskowej (Dz. Ust. Nr. 81), zmienione przez rozporządzenie z 22 kwietnia 1923 r. (tamże Nr. 53) i t. d. [1]). Postanowienia o obywatelstwie zawierają oba traktaty wersalskie z 28 czerwca 1919 r. o pokoju z Niemcami i o ochronie mniejszości oraz innych kwestjach.

IV. Wykładnia prawa polskiego. Przepisy polskie przedstawimy w związku z prawami zagranicznemi z jednym wyjątkiem: państwo polskie musiało określić gromadę pierwszych przynależnych; w chwili jego powstania ludność jego składała się z przynależnych państw zaborczych. Zadanie to podejmują art. 2 i 3 wspomnianej ustawy 1920 r. o obywatelstwie. Artykuły te postanawiają: z chwilą ogłoszenia ustawy o obywatelstwie, t. j. z dniem 31 stycznia 1920 r., prawo obywatelstwa przysługuje każdej osobie, która w Polsce mieszka lub tam się urodziła lub ma obywatelstwo z mocy umowy międzynarodowej; obywatelstwo polskie mają niezależnie od tej daty obywatele innych państw, którzy pochodzą od osób narodowości polskiej, istnieją więc 4 grupy obywateli pierwotnych: z tytułu zamieszkania, urodzenia, traktatu i pochodzenia. Ustawa nie mówi o zamieszkaniu, lecz o osiedleniu, które różnie określa względem trzech b. zaborów oraz obszarów b. cesarstwa rosyjskiego. Ustawa głosi: za osiedlonego w państwie polskiem uważany jest ten, kto: a) jest zapisany lub ma prawo być zapisanym do ksiąg stałej ludności b. Królestwa Polskiego, b) ma prawo swojszczyzny w jednej z gmin na obszarze państwa polskiego, stanowiącym poprzednio część składową państwa austrjackiego lub węgierskiego (prawo swojszczyzny — to przynależność gminna), c) miał już przed 1 stycznia 1908 r. z tytułu obywatelstwa niemieckiego stałe miejsce zamieszkania na obszarze państwa polskiego, stanowiącym poprzednio część składową państwa pruskiego (datę tę wybrano ze względu na kolonizację pruską, po tym terminie intensywnie prowa-

[1]) Starzyński, Obywatelstwo państwa polskiego, 1921. Rundstein, Ustawa o obywatelstwie państwa polskiego, 1924 oraz Polska ustawa o obywatelstwie i traktat wersalski 1924 (odbitka z Palestry).

dzoną), d) był zapisany do gminy miejskiej lub wiejskiej, albo do jednej z organizacyj stanowych na ziemiach b. cesarstwa rosyjskiego, wchodzących w skład państwa polskiego.

Osoby pochodzenia polskiego muszą postarać się o uznanie obywatelstwa polskiego. Uznanie nie zależy od dobrej woli władzy, lecz jest jej obowiązkiem, o ile petent a) powróci do Polski, b) w urzędzie administracyjnym miejsca swego zamieszkania udowodni pochodzenie polskie, c) oświadczy, że chce być obywatelem polskim, d) zrzeknie się obywatelstwa obcego.

Co do 2-ch pierwszych grup obywateli ustawa dodaje zastrzeżenie, że mają one przynależność polską, o ile nie przysługuje im przynależność innego państwa, t. j. oczywiście innego państwa, aniżeli państwa zaborczego. Określenie osób, należących do 3-ej grupy, traktatowej, należy do nauki prawa międzynarodowego, która od kilku lat boryka się z tem zagadnieniem, będącem niezmiernie trudnem wobec zawiłości i niejasności wielu postanowień traktatowych o obywatelstwie; zwłaszcza przepisy o opcji wymagają obszernych rozważań [1]). Ograniczymy się do wzmianki o przepisach małego traktatu wersalskiego, który opiera się na zasadach ius soli i ius domicilii, złagodzonych przez ius optionis. Wszyscy obywatele niemieccy, austrjaccy, węgierscy i rosyjscy, zamieszkali w Polsce w chwili wejścia w życie traktatu, są obywatelami polskimi, chyba że zamieszkali w Polsce po dacie wskazanej w traktatach pokojowych, zawartych z Niemcami i Austrją, a więc po 1 stycznia 1908 r. (traktat niemiecki art. 91, traktat austrjacki daty nie określa). Przepis ten jest wyrazem ius domicilii, które jest złagodzone prawem wyboru: obywatel może dokonać wyboru każdej innej przynależności dla niego dostępnej. Oprócz tego są obywatelami polskimi wszyscy przynależni państw zaborczych, urodzeni w Polsce z rodziców tam zamieszkałych (ius soli), zamieszkałych w chwili urodzenia dziecka (tak orzekła Liga Narodów, przychylając się do opinji swego trybunału z 15 września 1923 r.), zamieszkałych w tej chwili oraz w chwili wejścia w życie traktatu wersalskiego, t. j. 10 stycznia 1920 r., jak utrzymywał rząd polski. Wykładnia postanowień małego traktatu wersalskiego o obywatelstwie stanowiła przedmiot paroletnich rokowań międzynarodowych oraz polsko-niemieckich, wreszcie niektóre

[1]) Rundstein, Obywatelstwo i opcja w traktacie ryskim, 1921. Kierski, Obywatelstwo polskie i opcja według traktatu wersalskiego. Przegl. Adm. 1921, nr. 4 i 5.

kwestje rozstrzygnął jako sędzia polubowny profesor Kaeckenbeck, którego decyzja stała się podstawą konwencji polsko-niemieckiej, podpisanej w tej sprawie w Wiedniu 30 sierpnia 1924 r.

Prawo ziemi mały traktat wersalski rozciąga na wszystkie osoby, urodzone w Polsce, które nie są urodzonymi obywatelami innego państwa. Tak głosi tekst angielski, podczas gdy tekst francuski mówi o osobach, które nie mogą się powołać na inną przynależność. Oba teksty mają równe znaczenie, dlatego trudno rozstrzygnąć, czy na przepis ten mogą się powołać tylko osoby, które nie mają innej przynależności, czy też osoby, które nie mają innej przynależności, nabytej przez urodzenie. Powstaje także pytanie, czy przepis ten dotyczy tylko osób, które nie mają przynależności w chwili wejścia w życie traktatu, czy także w czasie późniejszym. Przyjąć należy pierwszą alternatywę, gdyż umowa chce ustalić przynależność w czasie wejścia w życie traktatu.

V. Utrata i nabycie przynależności[1]). 1. Utrata a) emigracja. Przez emigrację rozumiemy opuszczenie kraju bez zamiaru powrotu. W tem znaczeniu emigracja była powodem utraty przynależności według francuskiego kodeksu cywilnego z r. 1804. Przepis ten mógł pozbawić Francuza przynależności wbrew jego woli, o czem rozstrzygało kryterjum niełatwo dające się stwierdzić, bo trudno objektywnie powiedzieć, kiedy ktoś nie ma zamiaru powrotu do ojczyzny. Tracąc przynależność francuską i nie starając się o nową, emigrant mógł stać się osobą bez przynależności, heimatlos, jak mówią Niemcy, z czego utworzono wyraz francuski le heimathlosat, na oznaczenie braku przynależności. Ustawa francuska z 26 czerwca 1889 r. ten powód wygaśnięcia przynależności skreśliła.

Podobnie według prawa niemieckiego, zawartego w ustawie z 1 czerwca 1870 r. o nabyciu i utracie przynależności, obywatelstwo niemieckie wygasało, o ile Niemiec przebywał 10 lat bez przerwy zagranicą. Skutek ten następował automatycznie wbrew woli Niemca, choć nawet utrzymywał ożywione stosunki z ojczyzną. Przeciw tej zasadzie podniosły się głosy krytyczne, które wskazywały na to, że norma ta nie nadaje się dla wielkiego mocarstwa, którego ludność pełna energji rozlewa się po wielu krajach, gdzie krzewi kulturę oj-

---

[1]) Sieber, Das Staatsbürgerrecht im internationalen Verkehr, 2 t., 1907. Zeballos, La nationalité, 4 t., 1914—1919.

czystą. Nowa ustawa o przynależności z 22 lipca 1913 r. przepisu tego nie zawiera w przeświadczeniu, że wobec ciągłych ruchów ludności jest on niesłuszny.

Przyczyną utraty obywatelstwa jest emigracja w połączeniu z nabyciem obywatelstwa nowej ojczyzny, o czem zaraz będzie mowa. Emigracja zależy dziś w zasadzie od uznania jednostki, konstytucje głoszą wolność wychodźtwa, konstytucja polska czyni to w art. 101, lecz zasada ta zwyciężyła dopiero w XIX stuleciu; dawniej jednostka mogła opuścić państwo tylko za zgodą władz ojczystych. Według różnych praw złamanie tej zasady było przestępstwem, za które karano śmiercią i konfiskatą majątku. Zakaz emigracji mieści się już w umowie egipsko-chetejskiej, zawartej w r. 1279 lub 1290 przed Chr. Strony postanowiły w tej umowie samowolnych emigrantów przymusowo repatrjować, lecz nie karać (zob. moją pracę Das antike Völkerrecht, 1907, str. 10 s). Wolność wychodźtwa głosił Cycero słowami: ne quis invitus civitate mutetur, neve in civitate maneat invitus. Haec sunt enim fundamenta firmissima nostrae libertatis, sui quemque iuris et retinendi et dimittendi esse dominum (Pro Balbo, c. 13). Cycero wypowiedział dwie zasady, z których jedna głosi, że nikt nie ma zatrzymać przynależności wbrew swej woli; druga zasada opiewa, że nikt nie ma zmienić przynależności wbrew swej woli. Zdaniem Cycerona każdy ma być panem swej przynależności, zasadę tę uważał myśliciel rzymski za najmocniejszy fundament wolności. W słowach Cycerona jest uznana wolność wychodźtwa. W nauce doby bieżącej, niektórzy autorowie zwalczają tę wolność, np. Stoerk, który oświadcza, że uznając wolność emigracji, trzebaby też głosić wolność imigracji, a więc twierdzić, że jednostka może nietylko według uznania państwo opuścić, lecz także w innem państwie osiąść; tymczasem wolność imigracji uznana nie jest, jak o tem świadczy polityka imigracyjna różnych państw, przedewszystkiem Stanów Zjednoczonych Ameryki (zob. Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts, II, § 116). Jednakże fakt ten nie uniemożliwia korzystania z wolności emigracyjnej, bo wychodźca zawsze znajduje państwo, w którem będzie mógł zamieszkać.

Król francuski Ludwik XIV zagroził edyktem z r. 1669, że skonfiskuje majątek osoby, która opuści Francję bez pozwolenia władz, zaś śmiercią ukarze tych, którzy w charakterze cieślów okrętowych obejmą służbę zagranicą. Edykt ten był wywołany fałszywą doktryną ekonomiczną, która zatrzymanie sił roboczych w kraju

uważała za rzecz konieczną. Patent austrjacki o wychodźtwie z r. 1784 groził samowolnym emigrantom utratą wszystkich praw cywilnych i konfiskatą majątku, tym zaś, którzy ich popierali, karą więzienia. Zakaz emigracji zawierało prawo rosyjskie, o którem prof. Fryderyk Martens powiedział: z wyjątkiem Rosji wszystkie nowożytne państwa kulturalne żywią przekonanie, że wolność emigracji należy uważać za prawo zasadnicze każdego mieszkańca państwa, ponadto, że każdy obywatel może złożyć poddaństwo (Völkerrecht, II, 173). Karą za samowolne wychodźtwo była utrata praw i trwałe wygnanie z Rosji; w razie powrotu do kraju emigrant mógł być na całe życie zesłany na Sybir.

Wolność wychodźtwa proklamowała konstytucja francuska z 3 września 1791 r., lecz później ustawy specjalne wprowadziły ograniczenia, które w prawodawstwach współczesnych dotyczą przedewszystkiem popisowych.

b) Naturalizacja. Przez naturalizację rozumiemy nadanie przynależności przez właściwy organ państwowy. Naturalizacja w połączeniu z emigracją stanowi powód wygaśnięcia przynależności, jak głoszą prawa współczesne. Na innem stanowisku stały prawa dawne, uznające t. zw. wieczystą przynależność; do tych praw należało prawo angielskie i północno-amerykańskie. Zasadę angielską określano słowami: nemo potest exuere patriam suam (nikt nie może się pozbyć ojczyzny, once a subject — always a subject, raz poddany — zawsze poddany). Słynny prawnik angielski Blackstone oświadczył, że poddaństwa z urodzenia nie można stracić ani odebrać, ani zmienić przez żadną zmianę czasu, miejsca ani warunków; według zasad prawa powszechnego, żaden urodzony poddany żadnym aktem własnym nie może pozbyć się naturalnej przynależności. Pojęcie wieczystej przynależności (perpetual allegiance) stało się przyczyną licznych zatargów międzynarodowych, gdyż Anglja, poszukując swych poddanych, zatrzymywała obce okręty handlowe, a nawet wojenne na pełnem morzu i zabierała z nich marynarzy z poddaństwem angielskiem w celu ich wcielenia do własnej marynarki wojennej (impressment, branka marynarzy). Stany Zjednoczone Ameryki żądały, aby Anglja uważała za poddanych amerykańskich tych poddanych angielskich, którzy się urodzili w Ameryce lub tam naturalizowali. Pokojowe załatwienie tego sporu nie powiodło się, lecz nawet wojna, która w czerwcu 1812 r. między stronami wybuchła, nie posunęła tej sprawy naprzód. Anglja podczas

rokowań pokojowych w Gandawie w r. 1814 oświadczyła, że zasada wieczystego poddaństwa jest tak głęboko zakorzeniona w świadomości prawnej Anglików, iż zrzeczenie się tej zasady nie jest możliwe. Zasada ta była jednakże niezgodna z wolnością wychodźtwa, uznaną w Anglji, a w praktyce obarczała władze angielskie obowiązkiem opiekowania się emigrantami, którzy dawno zerwali wszelkie stosunki z ojczyzną; wreszcie po długich naradach zasadę tę usunięto ustawą z 12 maja 1870 r. o naturalizacji. Zdawaćby się mogło, że Stany Zjednoczone Ameryki dokonały tej reformy wcześniej, lecz w istocie było inaczej. Sądy tego państwa broniły przeważnie wieczystej przynależności jako zasady angielskiego prawa zwyczajowego (common law), obowiązującego w Ameryce, zaś władza wykonawcza od r. 1793 uważała złożenie poddaństwa za dopuszczalne. Spór ten zakończył się w r. 1868 przez wydanie ustawy, która uświęciła pogląd władzy wykonawczej.

Utrata przynależności przez naturalizację i emigrację wymaga zgodności dwóch praw: dotychczasowej i nowej ojczyzny. Warunkiem naturalizacji powinno być stwierdzenie, że dotychczasowa przynależność w chwili naturalizacji już nie istnieje lub z tą chwilą wygaśnie. Niektóre państwa żądają od emigranta przedstawienia świadectwa dotychczasowej ojczyzny, że go zwolniła z poddaństwa. Są też traktaty międzynarodowe, które zobowiązują strony do takiego postępowania. Jednakże nie jest to praktyka powszechna, wiele państw ignoruje prawo zagraniczne, naturalizując emigranta, choć wbrew prawu opuścił ojczyznę, np. w charakterze popisowego lub żołnierza. W nauce zalecano, aby państwa popierały się wzajemnie w sprawie służby wojskowej, lecz temu postulatowi stoi na przeszkodzie fakt, że wzmocnienie obcych armij nie jest solidarnym interesem państw. Dlatego też państwa nie wydają dezerterów, chyba, że są złączone specjalnemi węzłami politycznemi.

Nadawanie przynależności bez względu na utratę dotychczasowej odbywało się często w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, co je narażało na ciągłe zatargi z państwami europejskiemi ze względu na powinność wojskową. Wychodźców, naturalizowanych w Ameryce, w razie powrotu do ojczyzny nieraz aresztowano za niedopełnienie obowiązku służby wojskowej; jako poddani amerykańscy odwoływali się oni do pomocy posłów lub konsulów amerykańskich, których interwencja nie mogła być skuteczna. W celu naprawy tych stosunków Stany Zjednoczone Ameryki zawarły

w r. 1868 umowę ze Związkiem Północno-Niemieckim, Bawarją, Wirtembergją, Badenją i Hesją, potem też z innemi państwami, jak Meksyk, Belgja, Szwecja-Norwegja, Anglja, Austro-Węgry, Danja. Są to t. zw. umowy Bancrofta, zawarte z inicjatywy posła amerykańskiego w Berlinie Bancrofta. Zasada, umieszczona w umowie Ameryki z Austro-Węgrami z 20 września 1870 r. głosi: obywatel jednej strony, który przebywał bez przerwy najmniej 5 lat w kraju drugiej strony, i w czasie tego pobytu stał się jej naturalizowanym obywatelem, będzie uważany za obywatela tej strony. Emigracja w połączeniu z naturalizacją i 5-letnim pobytem jest więc przyczyną wygaśnięcia dawnej przynależności. Umowa zarządza, że w razie powrotu do dawnej ojczyzny obywatel taki będzie ścigany tylko za ciężkie pogwałcenie obowiązku służby wojskowej, jak dezercja, nie zaś za czyn lżejszy; oprócz tego może on być ukarany za przestępstwa pospolite, popełnione przed emigracją. W nauce zarzucono, że dzięki 5-letniemu pobytowi w Ameryce można obejść przepisy o powszechnej powinności wojskowej. Emigrant, który po upływie tego czasu powraca do dawnej ojczyzny, nie podlega obowiązkowi służby wojskowej, lecz wypadek ten przewiduje umowa, zawarta 22 lutego 1868 r. ze Związkiem Północno-Niemieckim; według tej umowy można w takim wypadku przyjąć, że emigrant zrzeka się naturalizacji, o ile po powrocie z Ameryki dłużej niż dwa lata przebywa w kraju.

Prawo polskie pozwala Polakom tylko na jedną przynależność, naturalizacja w obcem państwie jest więc powodem wygaśnięcia przynależności polskiej. Ustawa nie żąda emigracji, lecz zasypuje główne źródło możliwych nadużyć przez to, że naturalizację osób, obowiązanych do czynnej służby wojskowej, uznaje tylko, o ile minister spraw wojskowych zgodził się na nabycie przez nich obcej przynależności; w przeciwnym razie wobec państwa polskiego nie przestają oni być uważani za obywateli polskich. Naturalizacja nie ma być powodem uchylenia się od powinności wojskowej. Osoby wolne od tej powinności mogłyby mimo pozostania w Polsce nabyć obcą przynależność, o ile obce prawo pozwoliłoby na to.

Według prawa japońskiego traci się przynależność japońską, przyjąwszy dobrowolnie przynależność obcą (ust. o przynależn. z 15 marca 1899 r.).

c) Wstąpienie do obcej służby wojskowej. Przynależny, który bez zgody władz ojczystych wstępuje do obcego woj-

ska, traci przynależność, jak też głosi prawo polskie słowami, że utrata obywatelstwa polskiego następuje przez wstąpienie do służby wojskowej w państwie obcem bez zgody rządu polskiego, t. j. bez zgody rady ministrów (art. 11 ust. oraz 6, 2 rozp. wyk. z 1920 r.). Przepis ten należy bliżej objaśnić z pomocą praw obcych, które go również zawierają. Według tych praw utratę obywatelstwa wywołuje tylko służba dobrowolna, nie zaś przymusowa, np. obywatel służy z musu w wojsku państwa, którego jest obywatelem na mocy ius soli. Wojsko, w którem obywatel służy, musi być regularnem, służba w formacjach ochotniczych, utworzonych w chwilach krytycznych dla strzeżenia ładu i porządku, nie powoduje wygaśnięcia przynależności. Od r. 1870, w którym papież utracił władzę świecką, gwardja papieska nie jest wojskiem państwowem, lecz strażą honorową, wstąpienie do niej nie byłoby więc powodem utraty obywatelstwa.

Służba w obcem wojsku może postawić obywatela w trudnem położeniu ze względu na sprzeczność interesów państw, jest więc uzależniona od zgody rządu, który pozwoli na służbę w armji państwa zaprzyjaźnionego lub sprzymierzonego i w razie zepsucia się stosunków z niem pozwolenie odwoła.

d) Przyjęcie obcego urzędu publicznego. Podobnie traci przynależność ten, kto przyjmuje bez zgody władz ojczystych urząd publiczny w obcem państwie. Motywy tego przepisu są te same, jak w prawie zakazu objęcia służby w obcej armji. Wyjaśnień wymaga pojęcie urzędu publicznego. Przeciwstawieniem urzędu publicznego jest zajęcie prywatne lub, jak się mówi popularnie, urząd prywatny; urząd publiczny niekoniecznie jest państwowym, może też być urzędem komunalnym, kościelnym. Prawo francuskie używa pojęcia funkcyj publicznych (fonctions publiques), których przeciwstawieniem są funkcje prywatne. Prawo niemieckie głosi, że Niemiec, który bez pozwolenia swego rządu wstąpił do zagranicznej służby państwowej, może być uchwałą władzy centralnej swego państwa ojczystego pozbawiony przynależności, jeśli wezwany do wystąpienia, wezwaniu nie uczyni zadość (§ 28, ust. z r. 1913). Pojęcie służby państwowej jest obszerne, obejmuje, jak głoszą motywy ustawy niemieckiej, służbę bezpośrednią i pośrednią (są to specjalne pojęcia prawa niemieckiego), cywilną i wojskową. Prawo polskie postanawia, że przynależność polską traci ten, kto przyjmuje urząd publiczny w obcem państwie bez zgody rządu pol-

skiego, t. j. bez zgody rady ministrów (art. 11 ust. i 6, 2 rozp. wyk.). Ustawa polska nie żąda wezwania do opuszczenia obcej służby, jak to czyni prawo niemieckie i także francuskie, które nawet wymaga postawienia terminu do złożenia godności, lecz w praktyce Polska pójdzie śladem tych państw, wzywając obywatela do złożenia obcej godności w określonym terminie.

Utrata obywatelstwa jest w Niemczech fakultatywna, w Polsce — konieczna; w obu państwach stwierdza ją władza administracyjna.

e) Zamążpójście. Kobieta traci przynależność przez zawarcie związku małżeńskiego z cudoziemcem, jak głoszą prawie wszystkie prawa współczesne, wśród nich także prawo polskie (art. 10). Małżeństwo powinno mieć jedną przynależność, aby mogło podlegać jednemu prawu. W Anglji ten powód utraty obywatelstwa uznała dopiero ustawa z 1870 r., w Stanach Zjednoczonych Ameryki natomiast obowiązuje przepis, że Amerykanka przez poślubienie tylko cudzoziemca w zasadzie nie traci przynależności amerykańskiej (ustawa z 22 września 1922 r.).

f) Kara. Przynależność można stracić za karę, w Polsce — w razie niespełnienia obowiązku służby wojskowej (wspomniane rozporządzenie Rady Obrony Państwa), we Francji — za handel murzynami (ust. z 1848 r.).

2. Nabycie przynależności. a) Naturalizacja. Nadanie przynależności, jako akt władzy państwowej, odbywa się zwykle na wniosek strony, wyjątkowo wbrew jej woli. Dekret prezydenta Wenezueli z r. 1874 stanowił, że wszyscy imigranci Wenezueli mają jej przynależność; była to masowa naturalizacja, wywołana polityką ludnościową tego państwa. W nauce akt ten wywołał krytykę ujemną, która wskazywała na to, że narzucenie przynależności jest pogwałceniem woli obywatela.

Nadanie przynależności jedni autorowie uważają za umowę, drudzy — za zarządzenie. Zastosowanie pojęcia umowy budzi wątpliwości, bo jej treść byłaby ustalona przez prawo objektywne, nie zależałaby więc od uznania stron, a trudno nazywać akt władzy państwowej umową ze względu na potrzebę zgody obywatela. Prawo oświadczenia zgody na akt prawny niekoniecznie czyni z obywatela kontrahenta. Przyjąć należy, że nadanie przynależności jest zarządzeniem, t. j. jednostronnem oświadczeniem woli władzy państwowej, które stanowi prawo dla obywatela. O ile nadanie przy-

należności należy do kompetencji sądów, charakter jego zależy od istoty postępowania sądowego, które może być sporne lub niesporne, kończąc się wyrokiem lub aktem sądownictwa niespornego.

Wniosek o nadanie przynależności może postawić tylko osoba zdolna do działania, a więc zwykle pełnoletnia. Zdolność do działania oceniamy według praw, które wskazuje międzynarodowe prawo prywatne (zob. mój System prawa międzynar., str. 307 s). Prawo niemieckie głosi, że naturalizacja jest dopuszczalna, jeśli osoba jest bezwzględnie zdolna do działania według prawa dotychczasowej ojczyzny lub też według prawa niemieckiego (§ 8 ust. z 1913 r.). Przepis ten nie jest słuszny, bo obce państwo nie uzna naturalizacji poddanego, który według jego prawa nie jest zdolny do działania. Prawo dotychczasowej ojczyzny nie może być zastosowane, o ile temu stoi na przeszkodzie międzynarodowy porządek publiczny, jak wyjaśnia nauka międzynarodowego prawa prywatnego, np. jeśli obce prawo uznaje niewolnictwo służby domowej.

Warunki naturalizacji ustalają prawa krajowe w celu utrącenia podań nieodpowiednich jednostek. Prawo polskie odróżnia naturalizację normalną od wyjątkowej; dla pierwszej obowiązują warunki następujące: 1) nieposzlakowany tryb życia; tryb życia uchodzi za poszlakowany w razie skazania jednostki na karę sądową, która powoduje ograniczenie praw, póki to ograniczenie trwa, ponadto w razie popełnienia czynu, który może być uważany za słuszny powód zgorszenia lub oburzenia publicznego; 2) 10-letni stały pobyt w Polsce; pobyt musi być dobrowolny i nieprzerwany, lecz czasowe wydalenie z granic państwa nie powoduje przerwy, o ile z okoliczności wyjazdu wynika zamiar powrotu; potrzeba dobrowolności pobytu wyłącza pobyt przymusowy, np. w obozie internowanych lub w więzieniu; 3) posiadanie środków utrzymania lub zarobkowania; chodzi o środki, które wystarczają na utrzymanie własne i członków rodziny, do których utrzymania petent jest obowiązany; nie może istnieć obawa, że osoby te staną się ciężarem dobroczynności publicznej; 4) znajomość języka polskiego; wystarcza znajomość języka polskiego w mowie (art. 8 ustawy, art. 4 rozp. wyk.); 5) zdolność do działania, którą wobec braku odmiennych postanowień ocenia się według prawa dotychczasowej ojczyzny, a jeśli jej petent nie miał, według prawa polskiego. Za osobę małoletnią lub ograniczoną w zdolności do działania wniosek postawić powinien jej prawny zastępca. Ograniczoną jest zdolność do działania upadłego, który

podczas trwania upadłości nie może prosić o obywatelstwo (art. 8 i 9 ustawy).

W wypadkach wyjątkowych, zasługujących na szczególne uwzględnienie, żadne warunki naturalizacji nie są potrzebne z dwoma wyjątkami: obywatelstwa nie może otrzymać upadły podczas trwania upadłości, ani też osoba, ukarana przez sądy polskie za przestępstwa, pociągające za sobą ograniczenie praw, dopóki to ograniczenie trwa (art. 9 ustawy).

Obywatel naturalizowany ma wszystkie prawa obywateli polskich, prawo polskie nie zna więc ograniczeń praw obcych, które bądź to bezwzględnie, bądź to czasowo odmawiają nowemu obywatelowi całkowitego równouprawnienia; przyczyną takich przepisów jest nieufność do osób naturalizowanych.

We Francji naturalizacja odbywa się w 2 etapach, z których pierwszym jest pozwolenie na zamieszkanie w kraju (admission à domocile), drugim — nadanie przynależności. Warunkiem naturalizacji jest 3-letnie mieszkanie we Francji po otrzymaniu pozwolenia na osiedlenie się. Wybieralność do izb ustawodawczych otrzymuje Francuz naturalizowany dopiero w 10 lat po ogłoszeniu dekretu o nadaniu przynależności francuskiej.

Anglja naturalizowała dawniej uchwałą parlamentu i odmawiała nowemu obywatelowi wybieralności do parlamentu i możności należenia do tajnej rady królewskiej. Według ustawy z 7 sierpnia 1914 r. przynależność otrzymać może ten, kto 5 lat przebywa w Anglji lub przez ten czas służy koronie i ma zamiar po naturalizacji mieszkać w Anglji lub służyć koronie oraz posiada dobry charakter i język angielski. Okres 5-letni nie potrzebuje być nieprzerwany; wystarcza, jeżeli petent w ostatnich 8-miu latach przed prośbą o naturalizację służył koronie względnie a) rok przed tą prośbą przebywał w Zjednoczonem Królestwie i b) w przeciągu 8 lat przed złożeniem wniosku o nadanie obywatelstwa 4 lata rezydował w państwie angielskim. Naturalizacja staje się skuteczna dopiero po złożeniu przysięgi wierności. Osoba naturalizowana ma prawa Anglików.

Prawo niemieckie nie żąda okresu rezydencji, zadawalając się osiedleniem petenta w kraju (§ 8). Podobnie opiewało prawo włoskie, lecz nadużywanie naturalizacji do obejścia praw obcych wywołało ustawę z 17 maja 1906 r., która żąda okresu rezydencji od 3 do 6 lat. Wybieralność do parlamentu naturalizowany ma dopiero w 6 lat po dacie dekretu naturalizacji.

Prawo Stanów Zjednoczonych Ameryki od r. 1790 począwszy wymaga od kandydata do przynależności amerykańskiej dłuższego pobytu w kraju, 2-letniego, 5-letniego, nawet 14-letniego (ustawa z 1798 r.), przepisy pod tym względem się zmieniały, ustawa z r. 1802 zadawala się 5-letnim pobytem. Do r. 1870 warunkiem naturalizacji była przynależność do rasy białej, ustawa z 14 lipca tego roku pozwoliła na nadanie przynależności osobom, urodzonym w Afryce lub stamtąd pochodzącym. W praktyce wyłoniły się wielkie nadużycia; w okresie wyborów politycznych odbywały się pod presją stronnictw politycznych masowe naturalizacje w celu zwiększenia liczby wyborców, bez względu na ich kwalifikacje, np. w październiku 1868 r. dwuch sędziów nowojorskich naturalizowało około 54 000 osób. Ustawa z 29 czerwca 1906 r. zakazała nadawania obywatelstwa w okresie 30 dni przed powszechnemi wyborami i stworzyła kontrolę Unji nad naturalizacją. Naturalizacja odbywa się jak we Francji w dwuch stadjach: petent musi nasamprzód oświadczyć pod przysięgą, że ma szczery zamiar nabycia obywatelstwa amerykańskiego; obywatelstwo amerykańskie może on uzyskać, skoro upłyną 2 lata po tem oświadczeniu. Do warunków naturalizacji należy 5-letni pobyt w Unji, roczny pobyt w państwie lub na terytorjum, gdzie petent prosi o przynależność, cześć nieposzlakowana, znajomość języka angielskiego. Ten ostatni warunek stworzyła wspomniana ustawa z r. 1906, która przewiduje dyspensę w wypadkach wyjątkowych; szlachectwa i dziedzicznych tytułów petent musi się zrzec.

b) Zamążpójście. Kobieta, poślubiając cudzoziemca, nabywa jego przynależność, jak też głosi prawo polskie (art. 4 ustawy). Zasada ta obowiązuje w Anglji dopiero od r. 1844, w Stanach Zjednoczonych Ameryki nie ma mocy. Kobieta zwykle nabywa przynależność męża i traci jednocześnie obywatelstwo dotychczasowe; w niektórych państwach jest inaczej, np. w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

c) Pochodzenie (ius sanguinis). Dzieci ślubne otrzymują przynależność ojca, nieślubne — matki (art. 4 i 5 ustawy polskiej). W braku odmiennych postanowień rozstrzyga przynależność z chwili urodzenia się dziecka. Miejsce urodzenia jest obojętne. Prawo krwi przyjęły wszystkie państwa współczesne.

Z prawa krwi korzysta potomstwo, dlatego powodem nabycia przynależności jest też uprawnienie dziecka nieślubnego przez mał-

żeństwo rodziców. Powstaje kwestja, czy dziecko otrzymuje przynależność ojca z czasu urodzenia swego, czy też z czasu ślubu rodziców. Odpowiedź na to pytanie zależy rzekomo od tego, czy uprawnienie ma charakter deklaratoryjny, czy też konstytutywny. W pierwszym wypadku rozstrzyga chwila urodzenia, w drugim — ślubu. Kwestja charakteru uprawnienia jest sporna, lecz naszem zdaniem nie jest istotna, bo wobec potrzeby jednolitego ustalenia poddaństwa rodziny (rodziców i dzieci nieletnich), powinna być miarodajna przynależność z chwili ślubu. Od uprawnienia przez małżeństwo odróżnić trzeba uprawnienie przez zarządzenie głowy państwa (legitimatio per subsequens matrimonium oraz per rescriptum principis), którego skutki względem przynależności dziecka musiałoby ustalić prawo pozytywne, gdyż zasady ogólne ich nie wskazują.

Uznanie dziecka nieślubnego przez ojca może dać dziecku przynależność, o ile tak prawo stanowi. Podobnie przysposobienie czyli adopcja może być powodem nabycia obywatelstwa przyspasabiającego. W razie uznania dziecka powstaje znowu kwestja, czy dziecko nabywa przynależność ojca z czasu urodzenia dziecka, czy też uznania. Naszem zdaniem, stanowcza powinna być ta ostatnia przynależność, która oczywiście jest też decydująca w razie przysposobienia.

Prawo polskie zawiera tylko lakoniczną zasadę: przez uprawnienie, uznanie lub przysposobienie, dziecko, liczące nie więcej niż 18 lat, nabywa obywatelstwo ojca lub matki, względnie innej osoby, uznającej lub przyspasabiającej (art. 6 ustawy). Uprawnienie, uznanie i przysposobienie daje przynależność tylko dziecku do 18 lat włącznie. Wobec braku odmiennych postanowień, rozstrzygać musi przynależność z chwili podjęcia tych aktów. Z treści polskiego przepisu wnosićby można, że te trzy akty może podjąć ojciec lub matka, a wszystkie, z wyjątkiem uprawnienia, także inna osoba, co jest postanowieniem niejasnem. Ustawa chciała zbyt dużo objąć jednym przepisem. Uprawnienie podejmują rodzice dziecka nieślubnego, uznanie — jego ojciec, przysposobienie — inna osoba, aniżeli ojciec lub matka. Ponieważ uprawnienie nie jest dostępne dla innych osób niż rodzice, ustawa wyłącza jako powód nabycia przynależności legitimatio per rescriptum principis.

d) U r o d z e n i e (ius soli). Prawo krwi nie wystarcza, gdy pochodzenie dziecka nie da się ustalić. Dlatego prawo polskie stanowi,

że dziecko rodziców niewiadomych, urodzone lub znalezione na obszarze państwa polskiego, uważane będzie za obywatela polskiego, o ile nie wykaże się innego obywatelstwa (art. 5 ustawy). W Polsce prawo ziemi ma znaczenie posiłkowe, w wielu innych państwach — zasadnicze. We Francji obowiązuje przepis, że dziecko cudzoziemca, urodzonego we Francji, jest Francuzem, o ile urodziło się we Francji. Ustawodawca przyjmuje, że druga generacja, urodzona we Francji, już jest tak zasymilowana, że należy jej dać przynależność. Pogwałceniu woli jednostki zapobiega prawo wyboru (ius optionis), dzięki któremu obywatel w przeciągu roku po dojściu do pełnoletności może się oświadczyć za inną przynależnością (ustawa z 7 lutego 1851 r., art. 1). Stagnacja wzrostu ludności skłoniła Francję do zniesienia prawa wyboru (ustawa z 26 czerwca 1889 r., art. 8, 3), lecz wskutek protestu państw zagranicznych ustawa z 22 lipca 1893 r. przywróciła je, jednakże tylko dzieciom, których matka, nie zaś ojciec urodził się we Francji.

Prawo ziemi obowiązuje na obszarze prawa anglo-amerykańskiego.

e) Objęcie urzędu publicznego, wstąpienie do armji zagranicznej. Oba wydarzenia są powodem utraty przynależności oraz jej nabycia. Prawo polskie głosi, że obywatelstwo polskie nabywa się przez przyjęcie urzędu publicznego lub przyjęcie do służby wojskowej w Polsce, o ile nie uczyniono przeciwnego zastrzeżenia (art. 4 ustawy); zastrzeżenie jest niedopuszczalne, o ile chodzi o funkcje, które pełnić może tylko obywatel polski, lecz o ile prawo nie stanowi wyraźnie inaczej, naturalizacja nie potrzebuje poprzedzać nominacji, wystarcza, że nominacja jest jednocześnie naturalizacją. Rozporządzenie wykonawcze żąda powołania na urząd w polskiej cywilnej służbie państwowej; służba niepaństwowa, np. komunalna, nie wystarcza; w b. dzielnicy pruskiej wymagana jest służba bezpośrednio państwowa, ze względu na właściwe prawu pruskiemu rozróżnienie służby państwowej bezpośredniej i pośredniej. Rozporządzenie wykonawcze ścieśnia ustawę, która mówi o urzędzie publicznym. Trudne chwile budowania ojczyzny zalecały ostrożność w przepisach o nabyciu polskiej przynależności, lecz ściśle rzecz biorąc, władza wykonawcza nie jest władna zwęzić przepis ustawy.

Dalej od polskiego sięga prawo niemieckie, według którego cudzoziemiec uzyskuje w drodze nadania przynależność niemiecką

przez przyjęcie do służby państwowej (bezpośredniej lub pośredniej), do służby gminy lub związku gminnego, do służby w szkolnictwie publicznem lub służby stowarzyszenia religijnego, uznanego przez państwo związkowe; przyjęcie do służby musi być dokonane lub zatwierdzone przez rząd lub władzę administracyjną (centralną lub wyższą) państwa związkowego; inaczej jest, gdy w dokumencie o przyjęciu lub zatwierdzeniu urzędnika mieści się odpowiednie zastrzeżenie; przepisy te nie mają zastosowania do nominacji oficera lub urzędnika rezerwy siły zbrojnej.

VI. Granice podmiotowe zmiany przynależności. Nabycie i utrata przynależności rozciąga się na żonę jednostki i dzieci do lat 18-tu, o ile nie postanowiono inaczej, jak też głosi prawo polskie (art. 13 ustawy) oraz prawo hiszpańskie (kodeks cywilny z r. 1888), które poddaje tej zasadzie dzieci, podlegające władzy ojcowskiej. Motywem tego postanowienia jest zasada jednolitej przynależności rodziny. Zasada ta jest słuszna, o ile chodzi o nabycie przynależności, lecz w razie jej utraty może być niesprawiedliwa, jak uznają prawa zagraniczne. Czemu np. rodzina obywatela, któremu odebrano przynależność za niespełnienie obowiązku służby państwowej, ma tracić obywatelstwo razem z nim? Przepis taki możnaby usprawiedliwić chyba tylko pojęciem odpowiedzialności zbiorowej, które odrzuca prawo współczesne, o ile chodzi o winę indywidualną, a jednak według naszego prawa utrata obywatelstwa rozciąga się w zasadzie na rodzinę jednostki. Zasada polska jest mniej niesprawiedliwa, o ile chodzi o uwolnienie od poddaństwa, dokonane na wniosek obywatela, choć i w tym wypadku prawa zagraniczne ograniczają swobodę głowy rodziny. Według prawa niemieckiego, uwolnienie żony od poddaństwa wymaga wniosku męża (§ 18). Prawo szwajcarskie wymaga, aby mąż wykazał, że nabył już dla siebie, żony i dzieci, przynależność obcą, lub, że mu ją przyrzeczono.

VII. Odzyskanie utraconej przynależności. Obywatel, który stracił przynależność, może ją w pewnych przypadkach odzyskać sposobem uproszczonym. Przepis ten dotyczy przedewszystkiem kobiet, które utraciły poddaństwo przez poślubienie cudzoziemca. Prawo polskie przywraca kobiecie w tym przypadku obywatelstwo polskie pod trzema warunkami następującemi: ustania małżeństwa, osiedlenia się w Polsce, złożenia odpowiedniego oświadczenia w urzędzie administracyjnym miejsca zamieszkania (art. 10 ustawy). Ustawa mówi o ustaniu małżeństwa; małżeństwo ustaje

przez rozwód, nie zaś przez separację, ponadto — oczywiście przez śmierć męża. Odzyskanie przynależności następuje z mocy prawa, nie zaś decyzji władzy. Podobnie głosi prawo francuskie, że Francuzka odzyskuje przynależność francuską w razie rozwiązania małżeństwa, z cudzoziemcem zawartego, przez rozwód lub śmierć męża; jeżeli w tej chwili przebywa ona zagranicą, musi powrócić do ojczyzny i oświadczyć sędziemu pokoju miejsca pobytu, że chce znowu osiąść we Francji (art. 19 c. c.). W Niemczech rozwódce lub wdowie po cudzoziemcu nie wolno odmówić przywrócenia przynależności, jeśli ona jest zdolna do działania według prawa obcego i niemieckiego i ma cześć nieposzlakowaną (§ 10).

W innych przypadkach prawo polskie nie przewiduje ułatwień, które zna np. prawo francuskie, uwalniające byłego obywatela Francji od obowiązku uzyskania pozwolenia na zamieszkanie we Francji i 3-letniego pobytu w niej, lecz przywrócenie obywatelstwa zależy od uznania władzy.

VIII. Przynależność w państwie związkowem. W państwie związkowem odróżnia się dwie przynależności: do państwa i do kraju, np. obywatel niemiecki ma obywatelstwo Rzeszy Niemieckiej i oprócz tego obywatelstwo Prus lub Bawarji, lub Badenji etc. Prawo głosi, że zwykle obie przynależności można mieć tylko łącznie; od tej reguły istnieją wyjątki na korzyść przynależności Rzeszy: w niektórych wypadkach obywatel może mieć tylko poddaństwo Rzeszy Niemieckiej, np. urzędnik Rzeszy, którego siedziba urzędowa jest zagranicą. Dwojaka przynależność istnieje też w Stanach Zjednoczonych Ameryki i w Szwajcarji. Ustosunkowanie obu przynależności jest w tych państwach różne. W Niemczech przynależność do kraju pociąga za sobą przynależność do Rzeszy, np. kto się naturalizuje w Prusach, staje się tem samem obywatelem Rzeszy. Przynależność Rzeszy nabywa się pośrednio przez naturalizację krajową. Dlatego obywatelstwo, nadane przez Rzeszę, nazywa się bezpośrednią przynależnością do Rzeszy (unmittelbare Reichsangehörigkeit) ze względu na brak przynależności krajowej. W Stanach Zjednoczonych Ameryki jest odwrotnie: przynależność do Unji pociąga za sobą przynależność do stanu, w którym jednostka osiada. W Szwajcarji trzeba otrzymać pozwolenie rady związkowej (naczelnej władzy wykonawczej) na naturalizację, następnie należy uzyskać przynależność do kantonu, której warunkiem jest przynależność gminna. Wobec wygórowanych opłat, żądanych przez różne

gminy i kantony, a wynoszących nieraz kilka tysięcy franków, naturalizacja jest często dostępna tylko dla ludzi zamożnych.

IX. Unieważnienie. Ustawa polska o obywatelstwie nie przewiduje unieważnienia aktów, dotyczących nadania lub utraty obywatelstwa, lecz czyni to rozporządzenie wykonawcze, co jest niezgodne z jego istotą. Rozporządzenie to pozwala na unieważnienie aktu nadania i wszelkich orzeczeń i poświadczeń w sprawie przynależności. Przyczyną unieważnienia może być niezgodność z prawdą okoliczności faktycznych, będących podstawą decyzji. Unieważnienie z urzędu nastąpi w razie naruszenia przepisów ustawy o obywatelstwie lub rozporządzenia wykonawczego do niej. Oba postanowienia idą niezmiernie daleko, pozwalają na obalenie aktu administracyjnego, który jest niezgodny z prawem lub z prawdą.

X. Władze kompetentne. Przynależność nadaje bądź to władza ustawodawcza, bądź to wykonawcza, bądź to sądowa. Prawo polskie, francuskie, niemieckie, angielskie, włoskie i inne przyjęły drugą alternatywę, prawo Stanów Zjednoczonych Ameryki — trzecią, podczas gdy pierwsza obowiązywała dawniej w Anglji, gdzie naturalizacja miała postać billu parlamentu. W sprawie kompetencji władz prawo polskie odróżnia kompetencję przedmiotową od miejscowej.

Kompetencja przedmiotowa. Obywatelstwo nadaje wojewoda w wypadkach normalnych, w wyjątkowych — minister spraw wewnętrznych, w Warszawie, która jest wydzielona z województwa, jest kompetentny minister spraw wewnętrznych w obu wypadkach. Datę aktu nadania uważa się za dzień nabycia obywatelstwa (art. 8, 14 rozp.).

O utracie obywatelstwa przez naturalizację, przyjęcie urzędu lub wstąpienie do służby wojskowej rozstrzyga minister spraw wewnętrznych. W sprawie utraty jako kary za niespełnienie obowiązku służby wojskowej jest właściwym wojewoda, w Warszawie — minister spraw wewnętrznych.

Stwierdzenie obywatelstwa na mocy polskiego pochodzenia należy do kompetencji starosty, w Warszawie — komisarza rządu, we Lwowie i w Krakowie — magistratu, w b. dzielnicy pruskiej — starostw grodzkich, prezydentów miast, tworzących powiaty miejskie, o ile w mieście niema starosty grodzkiego (art. 7 rozp., art. 7-a rozp. dla b. dzielnicy pruskiej).

W sprawie unieważnienia kompetentne jest ministerstwo, gdy chodzi o jego decyzję lub decyzję województwa, zresztą — województwo (art. 16 rozp., co do b. dzielnicy pruskiej zob. rozp. z 13 lutego 1924 r., Dz. Ust., Nr. 22).

Kompetencja miejscowa. Rozstrzyga miejsce stałego faktycznego zamieszkania osoby, w jego braku — miejsce osiedlenia, w jego braku — miejsce urodzenia, ewent. miejsce pobytu lub wreszcie — miejsce, w którem osoba poraz ostatni sama lub jej wstępni przebywali (art. 9 rozp.).

Odwołania od orzeczeń i zarządzeń władz w sprawie obywatelstwa normuje ustawa z 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz. Ust., Nr. 91, wspomniane rozporządzenie z 13 lutego 1924 r.). Ponadto istnieje kontrola sądownictwa administracyjnego, o którem będzie mowa w rozdziale poświęconym administracji.

We Francji dopuszczenie do zamieszkania i nadanie obywatelstwa odbywa się dekretem prezydenta republiki, w Anglji nadaje przynależność sekretarz stanu, we Włoszech — król dekretem, w Stanach Zjednoczonych Ameryki — sądy po przeprowadzeniu publicznej rozprawy.

We Francji istnieje odrębne postępowanie administracyjno-sądowe dla stwierdzenia przynależności; orzeczenie sądowe wiąże władze. Polska i wiele innych państw podobnej zasady nie znają, może więc się zdarzyć, że władze administracyjne przypisują obywatelstwo jednostce, którą władze sądowe uznają za cudzoziemca.

XI. Zmiany terytorjalne. Przesunięcie granic państwowych powoduje zmianę przynależności ludności, inaczej przyjąćby trzeba, że państwo, nabywające obce obszary, otrzymuje je bez przynależnych. Fakt, że ludność jak rzecz zmienia pana, wywołał instytucje opcji i plebiscytu, uwzględniające w sprawie zmian terytorjalnych wolę ludności (zob. mój System prawa międzynar., str. 142 s). Nauka prawa międzynarodowego omawia kwestję, czy optanci przez wybór odzyskują wogóle wygasłą dzięki zmianie terytorjalnej przynależność ojczystą, czy też uznać należy, że jej nigdy nie stracili. Nie wchodząc w rozważanie tego sporu, zaznaczamy tylko, że o ile traktaty milczą, optant do chwili wyboru ma przynależność nabywcy terytorjum, potem posiada dotychczasową przynależność, przyczem się przyjmuje, że jej nigdy nie stracił. W okresie przeznaczonym do wykonania prawa wyboru, nowa przynależność

nie wywołuje wszystkich skutków przynależności, optanci są tymczasowymi obywatelami nabywcy kraju, niewolno więc od nich żądać świadczeń, stojących w sprzeczności z charakterem prowizorycznym ich obywatelstwa, jak np. służba wojskowa, co też nieraz wyraźnie się postanawia.

Prawo opcji nie przysługuje obywatelom w razie zawojowania państwa (debellatio, zob. mój System prawa międzynar., str. 139, 287); państwo przestaje w tym przypadku istnieć, obywatele jego, zamieszkali w kraju, otrzymują przynależność zdobywcy.

XII. Konflikty. Jednostka może mieć parę przynależności (kumulacja czyli nagromadzenie przynależności) lub też może nie posiadać żadnej przynależności. Oba przypadki mogą wywołać spór międzypaństwowy, który w razie kumulacji obywatelstw ma charakter pozytywny (konflikt pozytywny), a w razie braku przynależności — charakter negatywny: żadne państwo nie chce się zająć jednostką. W nauce starano się o złagodzenie pierwszego konfliktu, wywodząc, że państwo, które pozwala swemu obywatelowi na naturalizację zagranicą, zrzeka się praw, które przysługują mu w stosunku do obywateli, np. praw pociągnięcia ich do służby wojskowej. Teorja ta opiera się na domniemanej woli państw, lecz nie może powołać się na fakty, któremi istnienie tej woli możnaby udowodnić.

Przyczyną kumulacji przynależności może być rozbieżność przepisów o nabyciu i utracie przynależności, np. jedno państwo przyjęło zasadę krwi, drugie ponadto — zasadę ziemi. Środkiem zaradczym w tym przypadku może być zalecane nieraz ujednostajnienie praw krajowych o przynależności w drodze międzynarodowej. Reforma ta mogłaby jednocześnie zmniejszyć ilość osób, nie posiadających żadnej przynależności. Racjonalna naprawa przepisów o obywatelstwie powinna uświęcić przedewszystkiem trzy zasady: 1) każda jednostka ma przynależność, 2) każdy przynależny może mieć tylko jedną przynależność, 3) przynależność wygasa tylko w razie nabycia innej przynależności.

§ 13. Niwelacja oraz zagadnienie opinji publicznej.

Niwelacja społeczeństwa odbywa się z pomocą opinji publicznej, która ujednostajnia poglądy i przyczynia się przez to do usuwania różnic w życiu jednostek. Zagadnienie opinji publicznej naj-

lepiej opracował Bryce (wym. Brajs) w dziele The American Commonwealth, lecz rozważania jego mają do pewnego stopnia charakter impresjonistyczny i wymagają wielu poprawek.

I. Opinja publiczna. a) Pojęcie. W celu ustalenia pojęcia opinji publicznej, trzeba określić grono osób, których jest własnością. Tem gronem może być naród jako zespół obywateli państwa. Opinja narodu jest opinją publiczną. Doświadczenie uczy, że niezmiernie rzadko się zdarza, aby naród był jednej myśli, w zasadzie opinja narodu może być tylko opinją większości obywateli. Jednakże ta większość musi być tak wielka, że jej głos uchodzi za głos narodu. Liczbowe określenie tej większości jest niemożliwe, istnienie opinji publicznej wyczuwa się raczej, niż jasno i niewątpliwie spostrzega. Opinja publiczna jest opinją publiczności, a więc grupy z najrozmaitszych jednostek się składającej. Pogląd gromady jednolitej nie jest opinją publiczną, np. zapatrywania inżynierów, sędziów, prokuratorów, profesorów szkół wyższych, robotników, wielkiej własności.

Obok opinji publicznej narodowej istnieją opinje publiczne lokalne, np. pogląd ludności miasta, powiatu, dzielnicy. Mówiąc o opinji publicznej, ma się zwykle na myśli opinję większości obywateli państwa, lecz często się zdarza, że tej nazwy się używa względem jakiegoś poglądu publicznie ogłoszonego, który nie ma charakteru opinji publicznej. Przedmiotem opinji mogą być poglądy na wszelkie zagadnienia; w praktyce szczególne znaczenie mają poglądy polityczne. Dlatego Bryce, analizując opinję publiczną, rozważania swoje poświęca opinji politycznej, która prawo państwowe i naukę o państwie najwięcej interesuje.

Przez opinję publiczną rozumiemy więc pogląd mas na jakąś sprawę; może to być pogląd ogółu obywateli państwa lub też gromady szczuplejszej.

b) Geneza opinji publicznej. Bryce barwnie opisuje powstawanie opinji publicznej. Uwagi jego przedstawimy, choć nie wytrzymują krytyki naukowej, lecz chodzi nam o pokazanie metody autora, który należał do najwybitniejszych myślicieli i mężów stanu świata anglo-amerykańskiego. Bryce odróżnia w genezie opinji publicznej 4 stadja.

1. Wrażenia. Kupiec — powiada autor — czyta w swoim dzienniku podczas śniadania wydarzenia dnia poprzedniego. Czyta, że książę Bismarck zapowiedział politykę ochrony niemieckiego prze-

mysłu, lub że Henryk George jest mianowany kandydatem na urząd burmistrza Nowego Jorku. Wiadomości te wywołują w jego umyśle uczucie zgody lub niezgody, które może być mocne lub słabe, stosownie do tego, czy jest on zwolennikiem czy przeciwnikiem protekcjonizmu przemysłowego względnie p. George'a. Uczucie jego jest więc zależne od jego osobistego interesu w tej sprawie. Wydarzenia te są zarazem powodem, że kupiec oczekuje pewnych skutków, które mogą nastąpić. Ani owo uczucie, ani oczekiwanie nie spoczywa na świadomem rozumowaniu — nasz kupiec nie ma czasu na rozumowanie przy śniadaniu — uczucie i oczekiwanie są tylko wrażeniami chwili. Kupiec następnie zabiera się do czytania artykułu wstępnego gazety i wtedy jego uczucie i oczekiwanie doznaje utwierdzenia lub osłabienia, stosownie do tego, czy się przekonywa, że redakcja je podziela lub nie. Następnie kupiec jedzie pociągiem do swego przedsiębiorstwa, rozmawia tam z dwoma lub trzema znajomymi i przekonywa się, że godzą się lub się nie godzą na jego wrażenia, dotychczas jeszcze dość słabe. W swem przedsiębiorstwie spotyka swego wspólnika oraz znajduje paczkę innych gazet, które przegląda. Słowa słyszane lub przeczytane działają na niego i tym sposobem popołudniu poczyna się krystalizować w jego umyśle opinja ostateczna, która popiera lub potępia oświadczenie Bismarcka względnie nominację p. George'a.

2. Oddziaływanie wzajemne. Ten sam proces duchowy odbywa się równocześnie w umysłach innych ludzi, zwłaszcza dziennikarzy, których zadaniem jest odkryć to, co lud myśli. Gazeta wieczorna zebrała już opinje gazet porannych i w ocenie skutków jest więcej stanowcza. Na drugi dzień w gazetach nadających ton, są artykuły jeszcze więcej stanowcze i pozytywne, jeszcze więcej stanowczo i pozytywnie opowiadają się za lub przeciw oraz w sprawie skutków, które przewidują. Tym sposobem opinja umysłów przeciętnych, dotąd płynna i nieokreślona, poczyna się krystalizować jako masa trwała. To drugie stadjum.

3. Spór. Potem zaczyna się debata i spór. Ludzie i gazety, które się godzą na nominację p. George'a, kłócą się z tymi, którzy hołdują poglądom odmiennym. Dyskusja ma ten skutek, że każda strona odrzuca argumenty słabe i popiera intensywnie inne, które uważa za mocne. Każda strona zajmuje stanowisko ostateczne. To trzecie stadjum.

4. Urabianie poglądów. Czwarte stadjum zaczyna się, gdy powstaje potrzeba akcji. Gdy obywatel głosuje, czyni to jako członek stronnictwa, którego opinje na niego działają. „Obrabianie" ludzi przed głosowaniem — to mniej więcej to samo, co przesuwanie walca po kamieniach, ułożonych świeżo na drodze. Nierówności się usuwa i powstaje wrażenie gładkości, a nawet jednolitości, których przedtem nie było. Wyborca po głosowaniu jest już zaangażowany w pewnym kierunku, ma interes w popieraniu poglądu, za którym się oświadczył przez głosowanie. Opinja, która przed głosowaniem była wieloraka, po głosowaniu jest dwojaka: jest pogląd, który zwyciężył, i pogląd, który upadł.

Zaznaczywszy, że opinja nie pada na grunt dziewiczy, lecz przygotowany przez wychowanie i wykształcenie obywateli, autor podnosi, że uwagi jego dotyczą tylko opinji, która powstaje spontanicznie. Opinję tę nazywa autor bierną, w przeciwstawieniu do opinji, robionej przez polityków, opinji, którą nazwaćby można czynną. Opinja bierna dotyczy 19-tu obywateli na 20-tu, a więc olbrzymiej ich większości.

Określenia autora wymagają sprostowania. Nie opinja jest bierna i czynna, lecz udział obywateli w jej powstawaniu. Jednakże według wykładu autora czynny udział w tworzeniu opinji biorą nietylko politycy, lecz także obywatele, którzy spierają się o słuszność pewnego poglądu. Dyskusja, zakończona zwycięstwem pewnej tezy, jest zdaniem autora właściwym procesem powstawania opinji. Analiza życia publicznego państw współczesnych okazuje, że opinja publiczna tworzy się w sposób najrozmaitszy, nie zaś tylko na drodze przez Bryce'a wskazanej. Zdarza się nieraz, że ktoś ogłasza jakiś pogląd, który odrazu zyskuje powszechne poparcie, lub też jednocześnie zjawia się w różnych miejscach pomysł, który bez walki staje się opinją publiczną. Innym razem plan, popierany przez jednostkę, dopiero po długim czasie, dzięki umiejętnej i wytrwałej propagandzie, zdobywa aprobatę przeważającej większości obywateli. Wiemy, że powstają specjalne organizacje w celu przekonania społeczeństwa o potrzebie reformy urządzeń prawnych, społecznych, religijnych. Proces powstawania opinji publicznej pozostaje pod wpływem najrozmaitszych czynników, do których należy stopień kultury obywateli, ich doświadczenie polityczne, poczytność prasy, zmysł krytyczny jednostek i t. d. W kraju analfabetów powstawanie opinji ma inne oblicze aniżeli tam, gdzie wszyscy obywatele kończą co naj-

mniej szkołę powszechną. Wielkie rozbicie partyjne społeczeństwa, wyrażające się w wielkiej liczbie najrozmaitszych ugrupowań politycznych, utrudnia genezę opinji publicznej. W wielu ważnych kwestjach może jej nie być, jak to spostrzegamy w Polsce, Niemczech, Francji, Anglji. W procesie urabiania się opinji publicznej odgrywa nieraz wielką rolę uczucie, żądające popierania haseł, lecz nie zajmujące się ich rozumowem uzasadnieniem. Na dowód tej tezy możnaby przytoczyć niezliczone precedensy z dziejów współczesnych, np. we Francji opinja publiczna popierała zniesienie kary śmierci; wystarczyło jedno ohydne morderstwo, popełnione na tle seksualnem, aby w jednej chwili zamierzoną reformę uczynić nieaktualną. Na wielkie przeszkody napotyka powstawanie opinji w chwilach przełomowych narodu. Położenie Polski w okresie niewoli było tak zawiłe, że wytworzenie jasnych poglądów na politykę narodu było prawie niemożliwe, co objawiło się ze szczególną siłą podczas niedawnej wielkiej wojny. Polska, wciągnięta w wir krzyżujących się ciągle interesów potęg światowych, ulegała stale wpływom wielkiej polityki mocarstw zagranicznych. W kształtowaniu się naszej przyszłości znaczenie pierwszorzędne miały czynniki w znacznej mierze płynne i nieuchwytne.

Opinja publiczna może wytwarzać się swobodnie tylko w państwie, które poręcza obywatelom wolność sumienia i słowa.

c) Opinja a władze. Wpływ opinji na władze jest zawisły od ustroju państwa. W monarchji, w której rząd sprawuje funkcje, póki ma zaufanie korony, ministrowie mogą rządzić wbrew opinji publicznej, jak to miało miejsce w Prusiech w epoce zatargu hr. Bismarcka z sejmem, popieranym przez opinję publiczną. Hr. Bismarck, mając zaufanie monarchy, rządził szereg lat bez sejmu. Zasada rządów parlamentarnych, według której rząd się utrzymuje, póki ma poparcie parlamentu, daje możność wpływu opinji publicznej, który jest tem większy, im dalej jest posunięta demokratyzacja prawa wyborczego. Czteroprzymiotnikowe prawo wyborcze z jednej strony, krótki okres mandatu poselskiego (roczny lub dwuletni) z drugiej strony, czynią parlament i tem samem rząd zawisłymi od opinji publicznej, podczas gdy cenzusy wyborcze, dające prawo głosu szczupłej gromadzie obywateli, oraz długi okres legislatury (5-letni, 9-letni, 12-letni) uniezależniają w znacznej mierze władzę ustawodawczą i wykonawczą od poglądów obywateli. Doświadczenie uczy, że w ostatnich miesiącach legislatury zwiększa się znacznie

liczba wniosków ustawodawczych, przeznaczonych do pozyskania względów wyborców. Posłowie, pragnący ponownego wyboru, stają się szczególnie czuli na postulaty obywateli. Im większy ma wpływ opinja na władze, tem śmielszem jest jej postępowanie, tem większą staje się pewność obywateli w walce o przeprowadzenie nakazów opinji, która staje się czynnikiem rozstrzygającym w państwie, obejmując jego kierownictwo. Władze, zasłuchane w głos opinji, stają się jej wykonawcami, ograniczając swoją inicjatywę i energję do wynajdywania najlepszych sposobów i środków urzeczywistnienia programu ogółu.

Nie podzielamy poglądu Bryce'a, że rządy opinji publicznej zmniejszają poczucie odpowiedzialności władz i osłabiają inicjatywę jednostek. Opinja jest tworem jednostek, których przedsiębiorczość jest szczególnie intensywna w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie niewątpliwie rządzi opinja publiczna. Będac poglądem mas, opinja nie ma nigdy charakteru dokładnego programu działania, lecz zawiera zawsze tylko wskazówki ogólnikowe, pozostawiając troskę o swoją realizację władzom i jednostkom. Dźwignią opinji jest wysiłek zbiorowy, lecz żyć i działać może ona tylko z pomocą wysiłków indywidualnych, gdy np. opinja żąda wydania wojny, jak to miało miejsce w Stanach Zjednoczonych Ameryki w r. 1917 w stosunku do Niemiec. Wytworzenie tej opinji było dziełem długiej propagandy, uprawianej przez obywateli; skoro wśród społeczeństwa północnoamerykańskiego skrystalizował się pogląd, że należy podjąć rękawicę, rzuconą przez Niemcy rozpoczęciem bezwzględnej walki łodziami podwodnemi, spadło na barki rządu odpowiedzialne zadanie wprowadzenia tego poglądu w życie przez deklarację i kampanję wojenną, którą należało zwycięsko zakończyć. Mnóstwo postanowień, powziętych celem wykonania rozkazu opinji, było dziełem władz, które dokładały wszelkich wysiłków, aby Niemcy i ich sojusznicy zostali pobici na głowę. Trudno przypuścić, aby rządy opinji przyczyniały się do osłabienia poczucia odpowiedzialności władz.

Słabość opinji polega na tem, że z jednej strony niełatwo ją stwierdzić, z drugiej zaś — nie posiada ona egzekutywy. Praktyka ma często do czynienia nie z opinją, lecz z opinjami, publicznie wyrażonemi. Opinja nie może zmusić nikogo do jej poszanowania, jest więc siłą bez środków wykonawczych. Zasady prawne, które dają obywatelom udział we władzy, niekoniecznie mają charakter egzekutywy, pozostającej na usługach opinji publicznej, jakby sądzić można

z uwag Bryce'a o opinji, która zwycięża dzięki głosowaniu obywateli. Wybory mogą złożyć władzę w rękach mniejszości, która odnosi zwycięstwo dzięki rozbiciu głosów. W Anglji, gdzie do otrzymania mandatu poselskiego wystarcza względna większość głosów, często się zdarza, że posłem zostaje przedstawiciel mniejszości. W Stanach Zjednoczonych Ameryki na prezydenta wybrano już nieraz obywatela, który nie otrzymał nawet połowy głosów elektorów. Rząd parlamentarny jest zawisły od parlamentu, który może go w każdej chwili obalić, lecz doświadczenie uczy, że opinja większości, usuwającej gabinet ministrów, może się nie pokrywać z opinją publiczną. W państwie demokratycznem opinja publiczna ma wpływ niewątpliwy na bieg spraw publicznych, lecz siła opinji jest względna.

Stopień mocy opinji zależy nietylko od ustroju państwa, ale także od wychowania jego obywateli. Rzecz oczywista, że w państwie policyjnem XVIII-go wieku, opierającem się na doktrynie o ograniczonym rozumie poddanych, obywatele poddawali się biernie kierownictwu władz publicznych, lecz nie inaczej było przez kilkadziesiąt lat w Rzeszy Niemieckiej za czasów cesarstwa, choć podstawą parlamentu niemieckiego było 4-przymiotnikowe prawo wyborcze. Ton w życiu publicznem nadawały Prusy, których rządy oddawna miały cechy wojskowe. W wojsku obowiązywać musi karność żelazna, która nie dopuszcza do żadnej krytyki rozkazów, żądając bezwzględnie ich wykonania. Wielkość swoją i powodzenie w polityce zagranicznej Prusy zawdzięczały administracji, która wychowała społeczeństwo w cnotach wojskowych i przekształciła na uzbrojony naród (das Volk in Waffen). Oznaką zewnętrzną ducha rządów pruskich był fakt, że wielu jego monarchów nosiło stale mundur wojskowy. Stanąwszy na czele państw niemieckich, którym narzuciły swoje metody rządzenia, Prusy pozbyły się w r. 1866 współzawodnictwa dynastji habsburskiej w dziedzinie hegemonji w Europie środkowej, pobiły na głowę w 4 lata później Francję i rozpoczęły zdobywanie świata. Naród niemiecki, olśniony sukcesami rządów militarnych, ufał władzy, której nie starał się prowadzić, pochłonięty pracą nad pomnażaniem dobytku. Na tem tle wytworzyła się tak wielka uległość społeczeństwa wobec rządu, że nazwano ją „trupiem" czyli bezwzględnem posłuszeństwem (Kadavergehorsam). Jednakże późno dopiero naród uświadomił sobie ten charakter rządów, przyczynił się do tego także skandal, wywołany przez fałszywego kapitana z Köpenick. Wydarzenie to odbiło się głośnem echem w ca-

łych Niemczech i wielu państwach zagranicznych, było niejako błyskawicą, w której blaskach ukazała się z całą bezwzględnością zadziwiająca uległość obywateli w stosunku do władz publicznych. Sprawa miała się jak następuje. Szewc Voigt ubrał się w mundur kapitana gwardji, zatrzymał po drodze 10-iu żołnierzy i udał się z nimi do magistratu w Köpenick pod Berlinem; zrewidował kasę magistratu, zabrał z niej gotówkę, przez dwie godziny urzędował: kazał aresztować burmistrza i odesłać go pod strażą do komendy Berlina. Wszyscy mu ulegali i nikt nie spostrzegł oszustwa, choć niezmiernie łatwo się było na niem poznać. Szewc Voigt wyglądał na szewca nawet w mundurze kapitana gwardji, miał ręce zniszczone, jak typowy rzemieślnik; na czapce wojskowej nie miał przepisanych guzików, mundur nie pasował — a jednak był uważany za kapitana gwardji, której oficerowie odznaczali się wytwornym wyglądem zewnętrznym; nawet burmistrz Köpenick, który był oficerem rezerwy, padł ofiarą samozwańczego kapitana, a przyczyną tego była tradycyjna uległość obywateli wobec władz, ów szacunek, prawie że cześć, dla munduru, jako oznaki urzędu publicznego, owa rezygnacja z zadań opinji, polegających na prowadzeniu i kontrolowaniu rządu.

Jak przewaga władz osłabia wpływ opinji, tak rządy opinji zmniejszają autorytet władz. Spostrzegamy to w wielu demokracjach, w których krytykuje się swobodnie zarządzenia władzy oraz jej organy. Urzędy stają się dostępne w zasadzie dla wszystkich obywateli, urzędnik nie jest już odgrodzony od społeczeństwa przepaścią poczucia swej odrębności, niewiele się różni od gromady obywateli, którą nazwano „szarym tłumem". Powaga urzędów na tem cierpi, lecz stratę tę wyrównywa do pewnego stopnia fakt, że urzędnik odczuwa żywo potrzeby publiczności, nie traci kontaktu z życiem, nie staje się członkiem biurokracji, robiącej wrażenie ciała obcego w społeczeństwie.

d) Rzekome organy opinji. Bryce mówi o organach opinji publicznej, do których zalicza męża stanu, prywatne oświadczenia ludzi wybitnych, wywiady z nimi, wiece, asocjacje, prasę. Jednakże opinja jako pogląd mas nie posiada organizacji, nie może więc mieć organów. Opinja publiczna nie może nikomu dać mandatu jej wyrażenia. Opinja powstaje w sposób zgóry nieokreślony. Chcąc ją poznać, trzeba śledzić opinje obywateli i ich organizacji; szczególną wagę mają opinje ludzi wybitnych, na których są zwrócone oczy społeczeństwa. Obywatele mają zaufanie do ich rozumu

i doświadczenia i dlatego popierają poglądy przez nich bronione. Poglądy te mogą stać się opinją publiczną, lecz z tego nie wynika, że przywódca narodu jest jej organem, ale — że brał wybitny udział w jej genezie. Podobnie uchwała wiecu lub stowarzyszenia może zyskać wielu zwolenników, lecz nie jest dziełem organu opinji. Opinję publiczną wyrażają obywatele, lecz czynią to samozwańczo i na własną odpowiedzialność, zabierając głos w gazecie, miesięczniku, broszurze, książce, piśmie ulotnem, na zebraniu prywatnem lub publicznem, w radzie miejskiej, na sejmiku powiatowym, w izbach prawodawczych i t. d. Głos obywatela może się odbić wielkiem echem w społeczeństwie, może wyrazić to, co wszyscy czują, lub też może minąć bez wrażenia, nie przyczyniając się do powstania opinji publicznej. Grono słuchaczów obywatela może być szczupłe lub też bardzo wielkie, np. w Stanach Zjednoczonych Ameryki zdarza się, że kilkanaście tysięcy gazet drukuje jeden artykuł.

Bryce poświęca specjalną uwagę znaczeniu prasy jako organu opinji publicznej. Zastępując wyraz organ wyrazem czynnik, współdziałający w powstawaniu i oświadczeniu opinji publicznej, popieramy wywody wybitnego myśliciela angielskiego, który oświadcza: pierwsze miejsce wśród organów opinji zajmuje prasa, szczególnie gazety. Choć fakt ten powszechnie jest znany, trudno ocenić należycie potęgę prasy i podać, na czem jej znaczenie polega. Gazety mają znaczenie trojakie, które zawrzeć można w słowach: opowiadają, bronią, przepowiadają; opowiadają wypadki, przedstawiają argumenty, wskazują swoją postawą, co ich kierownicy lub osoby zainteresowane w poczytności prasy uważają za przeważającą opinję czytelników. Opowiadanie wypadków — to czynność reporterska, która najwcześniej i najlepiej rozwinęła się w Ameryce Północnej. Prasa nie pomija nic, co może zainteresować jakichkolwiek czytelników. Gazety nie ograniczają się do opisywania wydarzeń, które miały miejsce, lecz opowiadają o innych, które mogły mieć miejsce, choć prawdopodobieństwo, że się zdarzyły, jest niewielkie. Widzimy to codziennie. Narada ministrów odbywa się przy drzwiach zamkniętych, komunikatu oficjalnego nie wydaje się, lecz mimo to prasa drukuje długie artykuły i telegramy o treści obrad. Materjałem prasy są czasem fakty, stwierdzone przedmiotowo, częściej domysły; fantazja wielu dziennikarzy jest zadziwiająca; ogłasza się wywiady, które nigdy nie miały miejsca, drukuje się wiadomości z palca wyssane. Nieraz przychodzą na pamięć słowa: słyszał, że dzwonią, lecz nie

wie, w którym kościele. Mężowie stanu uskarżali się nieraz, że opowieść nieprawdziwa, podana w prasie, wywiera skutki, których nawet najlepsze sprostowanie nie zdoła zupełnie usunąć. Calumniare audacter, semper aliquid haerebit. Jednakże mylne twierdzenia prasy są często rezultatem naturalnym wielkiego pośpiechu, z jakim gazety pracują. Apetyt prasy na wiadomości, zwłaszcza sensacyjne, jest olbrzymi, a dziennikarz, pracujący w wiecznym pośpiechu i w obawie przed współzawodnictwem, nie może badać ścisłości informacji. Wiele stąd powstaje złego, lecz nie wyłączone są także dobre skutki. Opowiadają, że stary adwokat oświadczył: „Gdy byłem młody, przegrywałem wiele dobrych spraw, które powinienem był wygrać, a teraz, gdy jestem stary i doświadczony, wygrywam wiele spraw, które powinienem był przegrać; tak więc w rezultacie ogólnym sprawiedliwości stało się zadość". Jeśli prasa czasem urazi niewinnego, spełnia z drugiej strony wielkie i konieczne zadanie, piętnując winnych, z których wielu uszłoby wszelkiej sprawiedliwości, gdyby się pisało tylko o rzeczach oczywistych. Prasę porównano z psem, pełniącym straż; hałaśliwe szczekanie trzeba znosić, choć jest wywołane zbliżaniem się osoby, nie mającej złych zamiarów. Prasa wykrywa wiele nadużyć, a jeszcze większej liczbie zapobiega obawa przed ich ogłoszeniem.

Głosząc poglądy polityczne, gazety wywierają potężny wpływ, o ile są powszechnie czytane i redagowane zręcznie. Prasie amerykańskiej zarzuca się nielojalność i nieszczerość, lecz zważyć trzeba, że prasa wogóle jest rzadko wyrazem prawdy historycznej. Prasa amerykańska odwołuje się nieraz do przesądów, nie zaś do rozsądku, lecz nie czyni tego częściej, aniżeli prasa europejska. W artykułach wstępnych wpływ rzeczywisty wywiera nie opinja tam wyrażona, lecz pewien fakt realny lub domniemany, który gazeta wbija w umysły czytelników, np. zarzucając politykowi postępowanie złe, z którego oczyścić się nie umie. Chcąc obalić przeciwnika, trzeba wykazać, iż postępował źle lub nieudolnie.

Uwagi autora o prasie są w pewnej mierze zbyt optymistyczne. Cechą prasy jest tendencja. Doświadczenie uczy, że prasa państw zagranicznych zatruwa nieraz życie publiczne, jest gangreną, toczącą społeczeństwo, drukuje artykuły za pieniądze, podejmuje kampanję w celach nieuczciwych, obdziera ze czci ludzi niewinnych, podkopuje zaufanie obywateli do władz państwowych, w przeciwstawieniu do dobrej prasy, która oddaje wielkie usługi sprawie publicznej.

O znaczeniu prasy amerykańskiej świadczy fakt, że właściciele lub wydawcy wielkich dzienników otrzymują wysokie posady np. w dyplomacji; gazety zabiegają nieraz o współpracownictwo przywódców partyjnych, którzy groźbą pisania w innych dziennikach utrzymują prasę swego stronnictwa w karbach karności politycznej. Jednakże wpływ prasy, jako czynnika, wyrażającego opinję publiczną, jest w Europie większy, aniżeli w Ameryce, bo Amerykanin jest w swych sądach samodzielniejszy od Europejczyka, mniej ulega kierownictwu prasy i dlatego rzadziej, aniżeli w Europie, powołuje się na opinję gazet. W Niemczech, Francji, Anglji i Austrji żyją miljony obywateli, którzy mają swoją gazetę, będącą ich wyrocznią. W Europie ton prasie nadają niektóre wielkie gazety: we Francji — paryskie, w Anglji londyńskie, w dawnej Austrji czyniły to gazety wiedeńskie. W Niemczech prasa stołeczna dzieli rządy z prasą kilku innych miast niemieckich, jak Kolonja, Frankfurt nad Menem, Monachjum, — co się tłumaczy niedawnem stosunkowo powstaniem Rzeszy Niemieckiej z szeregu państw względnie obszarów, mających samodzielną linję polityczną. To samo można powiedzieć o Polsce i jej prasie dzielnicowej, która nie podlega kierownictwu gazet stołecznych, lecz w wielu sprawach zajmuje stanowisko samodzielne. W Ameryce gazety są wpływowe, lecz liczba ich jest znacznie większa, aniżeli w Europie. Podczas gdy w Europie większość zadawala się lekturą jednej gazety, w Ameryce obywatel zwykle czyta kilka gazet.

Prasę podzielić można na partyjną i niezależną, której istnieją trzy rodzaje: a) gazety nie związane z żadną partją, lecz popierające jedną z nich, póki uważają to za zgodne ze stanowiskiem czytelników lub też za wskazane z innych przyczyn; b) czasopisma zajmujące się głównie podawaniem wiadomości i drukujące artykuły polityczne tylko dorywczo; c) pisma niepolityczne, z których szczególne znaczenie mają czasopisma religijne. Wybitną cechą prasy niezależnej jest wielka jej poczytność. Gdy wielkie organy partyjne mają nieraz szczupłą ilość abonentów, prasa niezależna ma ich setki tysięcy, a nawet miljony, np. z gazet paryskich liczył Le Matin miljon abonentów, Le Petit Journal — półtora miljona. Artykuł polityczny, ogłoszony w tak poczytnej gazecie, wywołać może zupełnie inne echo, aniżeli wtedy, gdyby był wydrukowany w prasie partyjnej, przyczem zauważyć należy, że obywatel więcej wierzy prasie niezależnej, aniżeli partyjnej, którą pomawia o tendencyjność i nieszczerość.

Wywody Bryce'a uzupełniliśmy niektóremi uwagami o stosunkach, które nie mogły być uznane.

II. Niwelacja. Cechą społeczeństw nowożytnych jest niwelacja, jako prąd życiowy, wyrównywający różnice w położeniu jednostek. Prąd ten nazwano demokratyzacją, której z polskich autorów szczególnie ciekawe uwagi poświęcił prof. Juljusz Makarewicz w publikacji p. t. Demokratyzacja nowożytnych społeczeństw (1913); drugie wydanie ukazało się p. t. Przebudowa społeczna (1923), lecz opuszczono w niem cenne tablice statystyczne, umieszczone w pierwszej edycji tej książki. Z różnych rodzajów demokratyzacji prof. Makarewicz omawia trzy: prawną, towarzyską i gospodarczą. Demokratyzacja prawna zdaniem autora jest przeprowadzona dzięki przyjęciu zasady równości wszystkich w obliczu prawa; demokratyzacja towarzyska postępuje wolno, o czem świadczy np. pojęcie mezaljansu, oparte na nierówności towarzyskiej; demokratyzacja gospodarcza polega na rozbijaniu fortun prywatnych i zbliżaniu się społeczeństw do równości majątkowej obywateli; w rolnictwie odbywa się demokratyzacja gospodarcza przez parcelację, która się dziś nazywa reformą rolną, w przemyśle — przez tworzenie spółek akcyjnych z wielką liczbą akcjonarjuszów, którzy stają się gospodarczymi współwłaścicielami przedsiębiorstw. Dla prawa państwowego szczególne znaczenie ma demokratyzacja prawa publicznego, zwłaszcza wyborczego, której prof. M. nie analizuje. Cechą istotną demokratyzacji czyli niwelacji praw wyborczych jest odrzucenie cenzusów wyborczych, które w wielu państwach odbywało się stopniowo wśród ciężkich nieraz walk politycznych.

Społeczeństwo polskie uzyskało odrazu a bez walki na zaraniu wskrzeszonej niepodległości 4-przymiotnikowe prawo wyborcze przez ordynację z 28 listopada 1918 r., wydaną za rządów socjalistycznych Jędrzeja Moraczewskiego. Ordynacja ta dała równe prawo wyborcze do sejmu wszystkim obywatelom pełnoletnim bez różnicy płci. Prawa polityczne otrzymały także kobiety. Jednakże ocena tej ordynacji jest różna, wielu ją nazywa „suknią na wyrost" i zarzuca jej, że była przedwczesna wobec faktu, że połowa ludności największej dzielnicy państwa, b. Królestwa Kongresowego, składa się z analfabetów. Nadanie praw równych wszystkim obywatelom nastąpiło z pośpiechem błyskawicznym, choć opinja publiczna tej reformy nie żądała. Ordynacja wyborcza z r. 1918 ma charakter ustawy narzuconej, lecz jej zmiana nie będzie łatwa, bo odbieranie

praw obywatelom agitacja demagogiczna zwykle wykorzystuje do podburzania jednostek przeciw państwu i jego władzom.

Aby objaśnić, jak wolno postępowała demokratyzacja prawa wyborczego w Anglji, kraju klasycznym wolności demokratycznej, podamy kilka faktów, dotyczących niwelacji praw wyborczych w tym kraju. Ruch ten rozpoczął się w r. 1832 i do dziś (r. 1924) nie jest zakończony. Przed rokiem 1832 prawo wyborcze mieli mieszkańcy hrabstw, którzy posiadali własność gruntową, przynoszącą 40 szylingów rocznej renty; prawo wyborcze było przynależnością gruntu, co już było zasadą ustaw z r. 1413 i 1429. Prawo wyborcze w miastach było różne, przysługiwało np. tylko członkom wydziału gminnego, lub też ograniczonej liczbie obywateli, należących do cechów, lub wszystkim mieszkańcom, ponoszącym ciężary miejskie, lub wszystkim mieszkańcom, mającym własne gospodarstwo domowe, co dawało prawo głosu wielkiej liczbie obywateli, lecz przyjęło się tylko w niektórych miastach. Gromada wyborców w miastach zwykle nie była wielka, sprzedawała nieraz chętnie swe głosy, które kupował rząd lub jakiś zamożny kupiec, w hrabstwach zaś szlachta dzięki swym wpływom „robiła" wybory. Ponadto wadą prawa wyborczego był nierówny podział mandatów, który upośledzał wieś w stosunku do miasta. Niektóre miasta, będące siedzibą wielkiego przemysłu i handlu, nie miały żadnego mandatu, podczas gdy jakaś zapadła „dziura" na prowincji wybierała jednego lub nawet kilku posłów.

Reforma z r. 1832 rozszerzyła prawo wyborcze na dzierżawców i czynszowników, w miastach zaś prawo wyborcze miał każdy mieszkaniec oraz każdy posiadacz nieruchomości, przynoszącej 10 funtów rocznego dochodu. Przed tym rokiem na czternaście miljonów ludności było w hrabstwach 247.000 wyborców, w miastach — 188.000, zaś po r. 1832 na dwadzieścia cztery miljony ludności prawo wyborcze w hrabstwach przysługiwało 370.000 obywateli, w miastach — 286.000, tak, że wobec wzrostu ludności gromada wyborców stosunkowo zmalała: przed r. 1832 wynosiła $^1/_{32}$ ludności, po tym roku — $^1/_{37}$.

Od r. 1836 do 1867 podjęto dalsze reformy, z których szczególną doniosłość miał bill z tego ostatniego roku. W hrabstwach prawo wyborcze uzyskał każdy posiadacz nieruchomości, przynoszącej 5 funtów rocznej renty, bez względu na to, czy wyborca był właścicielem nieruchomości, czy też posiadał ją sposobem zbliżonym.

W miastach prawo wyborcze otrzymał każdy lokator, płacący 10 funtów rocznego czynszu, o ile wciągnięto go na 12 miesięcy przed wyborami na listę wyborców; ponadto prawo głosu przysługiwało każdemu obywatelowi, który miał samodzielne gospodarstwo domowe, zamieszkiwał dom lub jego część i był na liście płatników podatku ubogich na 12 miesięcy przed 31 lipca roku wyborów oraz podatek ten zapłacił. Zasada ta dała prawo wyborcze robotnikom, zwłaszcza żonatym. Przed r. 1867 było 765.000 wyborców w hrabstwach, po reformie — 1.048.000, w miastach wzrosła liczba wyborców z 602.000 na 3.400.000. Na trzydzieści miljonów ludności w r. 1867 $^1/_7$ miała prawa wyborcze, a więc gromada wyborców wzrosła stosunkowo więcej niż 5-krotnie w porównaniu z czasem po reformie r. 1832.

Z reform późniejszych bill z r. 1884, uchwalony za gabinetu Gladstone'a, zrównał w Anglji hrabstwa z miastami, w Irlandji zmienił prawa w obu tych jednostkach terytorjalnych. Bill ten stanowił, że prawo wyborcze w państwie przysługuje każdemu lokatorowi, płacącemu 10 funtów czynszu rocznie, oraz każdemu obywatelowi, mającemu samodzielne gospodarstwo domowe. Rezultat reform wyborczych był następujący: przed r. 1884 było wyborców w hrabstwach 1.244.000, potem — 3.485.000, w miastach przedtem — 1.946.000, potem — 2.184.000, a że ludności było trzydzieści pięć miljonów, więc $^1/_6$ część miała prawa polityczne. Z reform tych skorzystały przedewszystkiem hrabstwa, jak wynika z podanych liczb.

W r. 1902 na czterdzieści jeden i $^1/_2$ miljona mieszkańców prawo wyborcze miało 6.891.000 obywateli, a więc w dalszym ciągu $^1/_6$ ich sześć.

Podczas niedawnej wielkiej wojny rozszerzono tak znacznie prawo wyborcze, że liczba wyborców wzrosła do szesnastu miljonów. Dzięki nowej reformie powstało ośm miljonów nowych wyborców, w tem 6 miljonów kobiet. W r. 1923 liczba wyborców wynosiła 20 miljonów, a więc prawie połowę ludności [1]).

Podczas kampanji wyborczej w październiku 1924 r. przywódcy konserwatystów oświadczyli się za zrównaniem w prawach kobiet z mężczyznami, co oznaczałoby dalszą niwelację prawa wyborczego.

---

[1]) Hatschek, Engl. Staatsrecht, 2 t., 1905—06. Meyer Georg, Das parlam. Wahlrecht, 1901. Stier-Somlo, Vom parlamentarischen Wahlrecht in den Kulturstaaten der Welt, 1918. Liczby zaczerpnąłem z tych publikacyj, zwłaszcza z dzieła Meyera, poprawiając niektóre omyłki rachunkowe autorów.

W wielu innych państwach prawo wyborcze, czy to państwowe, czy samorządowe, było lub jest jeszcze nierówne, tak, że zasada konstytucyjna równości wszystkich w obliczu prawa pozostała na papierze, o czem zapominają autorzy, głoszący, że demokratyzacja prawna jest dokonana. Analiza praw współczesnych okazuje, że nawet w razie przyjęcia zasady równości, prawa wyborcze obywateli mogą być nierówne. Ustawa niemiecka z r. 1867 wprowadziła 4-przymiotnikowe prawo wyborcze, lecz ruch ludności sprawił, że okręgi wyborcze, które miały liczyć po 100.000 mieszkańców, z czasem miały różną ilość ludności, np. VI okręg berliński — około 600.000, a Löwenberg — 10 razy mniej; oba okręgi wybierały po jednym pośle, prawa obywateli były więc nierówne. Rewizja podziału państwa niemieckiego na okręgi wyborcze, zalecana nieraz, nie powiodła się wskutek oporu stronnictw, które byłyby na tej reformie straciły. W tym przypadku nierówność prawa wyborczego była skutkiem ruchów ludności, w Austrji zaś ustawodawca, wprowadzając 4-przymiotnikowe prawo wyborcze (ustawy z 26 stycznia 1907 r.), stanął odrazu na gruncie zasady nierówności okręgów wyborczych. Pierwszy okręg wiedeński liczył 50.000 ludności, lecz wybierał 4 posłów, zaś V okręg wiedeński na 98.000 ludności miał 1 mandat; ustawodawca pragnął uprzywilejować I okręg, gdzie była siedziba wielkich banków i sklepów. Z przyczyn narodowościowych polski Kraków otrzymał 1 mandat na 16.000 ludności, podczas gdy w gęsto przez Rusinów zaludnionej Galicji Wschodniej 1 mandat przypadał na przeszło 100.000 ludności. Niemcy mieli większe prawa od innych narodowości. W księstwie Salzburskiem 1 mandat przypadał na 27.000 ludności, w Przedarulanji — na 30.000, w Austrji Dolnej — na 45.000, w Galicji zaś — na 69.000. Różnice zachodziły także między narodowościami nieniemieckiemi: Włosi otrzymali 1 mandat na 38.000 ludności, Rusini na 102.000. Miasta były uprzywilejowane w stosunku do wsi, mając 1 mandat na 32.000 ludności, podczas gdy na wsi 55.000 ludności wybierało jednego przedstawiciela, ze względu na mniejsze znaczenie tych obszarów. Choć więc ustawa austrjacka uświęciła zasadę równości prawa wyborczego, dzięki t. zw. geometrji wyborczej obywatele mieli prawa nierówne. Jednakże nierówności były mniejsze, aniżeli za dawnego systemu kurjalnego, według którego w kurji wielkiej własności 1 mandat przypadał na 64 wyborców, na Śląsku nawet na 16-tu, w kurji izb handlowych i przemysłowych — na 26 wyborców, w kurji miast —

na 4.193, w kurji gmin wiejskich — na 12.290, w kurji powszechnej — na 67.503 wyborców [1]).

§ 14. Prawa człowieka i obywatela.

I. Pojęcie. Pojęcie praw człowieka i obywatela ma charakter historyczny, w Europie spopularyzowała je deklaracja francuskiego zgromadzenia narodowego z 26 sierpnia 1789 r. o prawach człowieka i obywatela (la déclaration des droits de l'homme et du citoyen). Analiza tej deklaracji ułatwi nam zrozumienie tych praw, których nie należy utożsamiać z podmiotowemi prawami publicznemi, gdyż są wśród nich także podmiotowe prawa prywatne. O znaczenie deklaracji francuskiej powstał spór w nauce, wywołany przez rozprawę prof. Jerzego Jellinka p. t. Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, ogłoszoną także po polsku. Autorzy niemieccy, francuscy, włoscy, angielscy i innych narodowości zajęli się tem zagadnieniem w obszernych nieraz publikacjach, które rzuciły spory snop światła na pojęcie tych praw i ich powstanie.

Przez prawa człowieka i obywatela rozumiemy podmiotowe prawa, przysługujące bądź to obywatelom państwa, bądź to ludziom niezależnie od ich przynależności państwowej. Prawa te mogą mieć charakter publiczny lub prywatny i opierają się, jak prawa podmiotowe wogóle, na prawie przedmiotowem, którem jest dziś prawo pozytywne, podczas gdy dawniej niem było prawo naturalne. Wspomniane prawo przedmiotowe zwykle jest prawem krajowem stanowionem, rzadko — zwyczajowem; wyjątkowo prawa te opierają się na prawie międzynarodowem.

Prawa człowieka i obywatela od XVIII wieku począwszy stanowią często część składową ustaw konstytucyjnych, np. konstytucji polskiej z 17 marca 1921 r., której rozdział V zawiera ich katalog p. t. Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie. Choć jest rzeczą niewątpliwą, że społeczeństwa o te prawa toczyły nieraz długie i krwawe boje, jednak nietylko natura, źródło i geneza tych praw są sporne, lecz są wybitni autorowie, którzy zgoła zaprzeczają ich istnieniu.

II. Deklaracja francuska z r. 1789. Deklarację praw człowieka i obywatela uchwaliło francuskie zgromadzenie na-

---

[1]) Herrnritt, Die österreichische Parlamentsreform. Archiv. öff. R., 22, 1907.

rodowe po ożywionych rozprawach, trwających od 20 do 26 sierpnia 1789 r. Na czele deklaracji wypowiedziano dwie podstawowe zasady społeczeństw współczesnych: zasadę wolności i równości, słowami: Ludzie rodzą się i pozostają wolni i równi w swych prawach. Różnice socjalne mogą być oparte tylko na użyteczności powszechnej. Według tych słów wolność przysługuje ludziom jako takim od chwili urodzenia, nie jest więc wyłącznie właściwa obywatelom, ani też nie potrzebuje być nadana przez państwo. Podobnie równość w prawach człowiek posiada z chwilą urodzenia; różnice w położeniu jednostek są dopuszczalne, lecz może je uzasadnić tylko użyteczność powszechna, która usprawiedliwia np. różnice, wynikające z organizacji władz. Postanowienia deklaracji są bardzo ogólnikowe i budzą wiele wątpliwości, zwłaszcza pojęcie różnic socjalnych, lecz dwie wielkie idee: wolności i równości, wypowiedziane w deklaracji, wywarły potężny wpływ na dzieje ludzkości i stały się dźwignią podstawowych reform prawodawczych, które rozbiły ustrój feodalno-stanowy i złożyły hołd godności człowieka, deptanej tak często za dawnych czasów. Obie idee: wolności i równości, mają przedewszystkiem znaczenie etyczne, którem zajmować się nie będziemy, ograniczając uwagi do ich znaczenia prawnego. Obie idee chronią państwa i jednostki. W znaczeniu prawnem wolność państwa jest jego niepodległością, z której wypływa równość, bo państwa niepodległe są równe między sobą: żadne z nich nie ma władzy nad drugiem, jak głoszą t. zw. prawa zasadnicze państw (zob. mój System prawa międzynarodowego, str. 101). Deklaracja francuska zajmuje się tylko wolnością i równością ludzi, które, jak z jej tytułu wynika, uważa za ich prawa. Prawa te mają inne znaczenie, aniżeli odpowiednie prawa państw, gdyż jednostki podlegają władzy państwowej, która wbrew ich woli może ograniczyć ich wolność i równość. Znaczenie przepisów deklaracji francuskiej polega na tem, że według niej wolność i równość mają charakter reguł, ich ograniczenie zaś — naturę wyjątku, wymagającego usprawiedliwienia.

Zastosowaniem idei równości prawnej jest demokratyzacja prawa publicznego, o której już była mowa.

Art. 2 deklaracji głosi: Cel każdego zrzeszenia politycznego — to zachowanie praw naturalnych i nieprzedawnionych człowieka. Temi prawami są: wolność, własność, bezpieczeństwo i opór wobec ucisku. Ujęcie tego przepisu jest również bardzo ogólnikowe. Artykuł ten wylicza prawa naturalne człowieka, których państwo nie

stwarza, lecz musi bronić. Prawa człowieka istnieją niezależnie od państwa, podczas gdy szkoła pozytywistyczna głosi, że państwo, jako piastun władzy najwyższej mogłoby, w teorji, prawa te skasować. Chcąc określić dobitnie wszechwładzę ustawodawcy, nauka angielska używa określenia, że ustawodawca może zrobić wszystko, nie może tylko zrobić z mężczyzny kobiety. Do praw człowieka deklaracja francuska zalicza wolność, własność, bezpieczeństwo i opór wobec ucisku, o innych prawach nie wspomina, przedewszystkiem o równości ten artykuł milczy; nie mówi on też nic o ograniczeniu tych praw, potrzebnem w każdem państwie, lecz dalsze artykuły świadczą, że francuskie zgromadzenie narodowe zdawało sobie sprawę ze względnej natury tych praw.

Art. 3 opiewa: zasada każdej władzy najwyższej (suwerenności) spoczywa co do swej istoty w narodzie. Żadne ciało, żadna jednostka nie może wykonywać władzy, która stąd wyraźnie nie pochodzi. Przepis ten wypowiada zasadę suwerenności narodu, którą konstytucja polska z 3 maja 1791 r. nazywa zasadą wszechwładztwa narodowego. Przeciwstawieniem tej idei jest zasada suwerenności monarchy, przypisująca analogiczne znaczenie monarsze, jako zródłu władzy. Konstytucja polska z 17 marca 1921 r. głosi w art. 2, że władza zwierzchnia w Rzplitej Polskiej należy do narodu. Przepis francuski stwierdza, że władza spoczywa w narodzie, tam jest jej źródło, nie zaś po za państwem; władza opiera się na woli narodu, która jest fundamentem państwa i jego racją bytu. Deklaracja francuska odrzuca teorję o boskim początku władzy. Inne znaczenie ma przepis konstytucji polskiej, która ma na oku nie źródło władzy, lecz niejako jej właściciela. Jednakże naród polski, do którego według konstytucji władza należy, nie może nią rozrządzać, nie może jej nikomu dać, ani odebrać; odmienna od francuskiej redakcja przepisu polskiego nie wywołuje odmiennych skutków. Znaczenie redakcji polskiej polega na tem, iż nie odrzuca ona wyraźnie teorji o boskiem pochodzeniu władzy.

Według deklaracji francuskiej wykonywanie władzy w państwie odbywa się wyłącznie z ramienia narodu; konstytucja polska takiego przepisu nie zawiera, nie przesądza więc kwestji uprawnień Kościoła rzymsko-katolickiego, działającego w Polsce, według teorji kościelnej, z woli własnej względnie boskiej, nie zaś z woli narodu.

Państwo jest politycznie zorganizowanym narodem, lecz zastąpienie wyrazu naród wyrazem państwo nie byłoby w tym prze-

pisie możliwe, bo budziłoby wątpliwości, czy konstytucja przyjęła zasadę wszechwładztwa narodu, czy monarchy.

Art. 4 deklaracji określa prawo wolności słowami: Wolność polega na tem, że można czynić to, co nie szkodzi innemu; więc wykonywanie praw naturalnych każdego człowieka nie ma granic poza temi, które zabezpieczają używanie tych samych praw innym członkom społeczeństwa. Granice te ustalić może tylko ustawa. Przepis ten przypomina nakaz kategoryczny Kanta: postępuj tak, aby twoje postępowanie mogło stać się zasadą postępowania innych. Wielką doniosłość ma przepis, że ograniczenie wolności wymaga ustawy; norma ta ukróca samowolę administracji, która może ograniczyć swobodę jednostki tylko z upoważnienia ustawy; ścieśnienie swobody władzy wykonawczej jest jednym z celów rozdziału konstytucji o prawach obywatelskich.

Rozwinięciem art. 4 jest następny art. 5. Ustawa ma prawo zabronić tylko czynów szkodliwych dla społeczeństwa. Co nie jest zabronione ustawą, to nie może być zakazane, i nikt nie może być zmuszony czynić to, czego ustawa nie nakazuje. Przepis ten zwraca się przeciw samowoli państwa absolutnego i krępuje ustawodawcę. Ograniczenie swobody ustawodawcy ma tylko znaczenie, o ile mieści się w ustawie, której zmiana jest utrudniona, jak to ma zwykle miejsce, o ile chodzi o ustawy konstytucyjne, np. konstytucję polską (art. 125). Stworzenie norm konstytucyjnych, których zwykła ustawa zmienić nie może, należy również do celów rozdziału konstytucji o prawach obywateli.

Art. 5 zwęża swobodę władzy wykonawczej, która może wydawać obywatelom nakazy i zakazy tylko z mocy ustawy. Artykuł ten stwarza obowiązek legalnego posłuszeństwa, posłuszeństwa wobec ustaw i przepisów, na nich opartych. Panem właściwym człowieka i obywatela jest ustawa.

Art. 6: Ustawa jest wyrazem woli ogólnej. Wszyscy obywatele mają prawo współdziałać osobiście lub przez swych przedstawicieli w jej tworzeniu. Ona (ustawa) powinna być ta sama dla wszystkich, bądź to, że chroni, bądź to, że karze. Wszyscy obywatele są równi w jej obliczu, są narówni dopuszczeni do wszystkich godności, posad i urzędów publicznych podług swych zdolności i bez innej różnicy, aniżeli różnica cnót i talentów. Artykuł ten wyraża ideę Rousseau'a, że ustawa jest wyrazem woli ogólnej, lecz w przeciwieństwie do tego filozofa, stawia narówni demokrację bezpośrednią i po-

średnią, czyli reprezentacyjną. Ponadto przepis ten godzi w przywileje stanowe, które ograniczają dostęp do urzędu i powodują nierówność prawną obywateli.

Art. 7: Żaden człowiek nie może być oskarżony, aresztowany ani przytrzymany, jak w wypadkach, oznaczonych przez ustawę, i podług form, przez nią przepisanych. Ci, którzy wymagają, wygotowują, wykonywają lub każą wykonywać rozkazy dowolne, mają być ukarani, lecz każdy obywatel, wezwany lub przytrzymany na mocy ustawy, ma być natychmiast posłuszny; staje się on winny przez opór. Normy, w tym artykule sformułowane, przeszły do ustaw karnych państw oświeconych; zwracają się one przeciwko dowolnym i ogólnikowym nakazom aresztowania, które pod nazwą lettres de cachet et des prisons były na porządku dziennym za ancien régime'u; za rządów kardynała Fleury np. wydano ich około 54.000; nikt wtedy nie był pewny wolności, mógł się znaleźć w więzieniu, choć nie popełnił żadnego przestępstwa.

Art. 8: Ustawa ma ustalać tylko kary ściśle konieczne, i nikt nie może być ukarany, chyba na podstawie ustawy, wydanej i ogłoszonej przed przestępstwem i prawnie zastosowalnej. Norma ta należy do fundamentów kodeksów karnych współczesnych, uznających zasadę nulla poena sine lege w tem znaczeniu, że kara za czyn jest dopuszczalna tylko, o ile była przewidziana w ustawie już w chwili popełnienia czynu.

Art. 9: Każdy człowiek uchodzi za niewinnego, póki nie ogłosi go się winnym. Jeśli więc jego aresztowanie uważa się za konieczne, każda surowość, nie będąca konieczną dla przytrzymania jego osoby, ma być surowo ścigana przez ustawę. Artykuł ten głosi również podstawowe zasady prawa karnego państw oświeconych; winy człowieka się nie domniemywa, lecz trzeba ją udowodnić; areszt prewencyjny nie jest karą, lecz środkiem, który ma zapewnić wymiar sprawiedliwości, powinien się więc ograniczyć do odebrania aresztowanemu możności ucieczki, nie przyczyniając mu żadnych cierpień poza tem.

Art. 10: Nikogo nie wolno niepokoić za jego przekonania, nawet religijne, pod warunkiem, że ich objawienie nie zakłóca porządku publicznego, ustanowionego przez ustawy. Przepis ten proklamuje wolność sumienia ,uznaną w prawodawstwach współczesnych, lecz jednocześnie podkreśla jej względne znaczenie, nie pozwalając na zakłócenie porządku publicznego.

Art. 11 poręcza wolność słowa, przewidując odpowiedzialność za jej nadużycie; przepis głosi: swobodne komunikowanie myśli i opinji, jest jednem z najdroższych praw człowieka; każdy obywatel może więc mówić, pisać, drukować swobodnie, z tem, że odpowiada za nadużycie tej wolności w wypadkach, oznaczonych przez ustawę.

Art. 12 uzasadnia potrzebę władzy publicznej ochroną praw człowieka i obywatela, przypominając jednocześnie, że jest ona ustanowiona nie w interesie rządzących, lecz rządzonych. Mówiąc współcześnie, można oświadczyć, że nie publiczność jest dla władz, lecz władza dla publiczności. Artykuł ten brzmi: Gwarancja praw człowieka i obywatela wymaga władzy publicznej. Ta władza jest więc ustanowiona dla korzyści wszystkich, nie zaś dla korzyści prywatnej tych, którym jest powierzona.

Art. 13: Dla utrzymania władzy publicznej i dla wydatków administracji kontrybucja zbiorowa jest nieodzowna; ma ona być równo rozłożona na wszystkich obywateli stosownie do ich środków. Przepis ten uzasadnia konieczność i sprawiedliwość podatkową.

Art. 14 żąda dla podatków zgody obywateli, którzy mają prawo kontrolować ich pobór i użycie. Przepis ten brzmi: Wszyscy obywatele mają prawo stwierdzić sami lub przez swoich przedstawicieli konieczność kontrybucji publicznej, zezwolić na nią swobodnie, śledzić użycie i ustalić jakość, rozdział, pobór i czasokres. — Prawo uchwalania podatków przypisywały sobie oddawna parlamenty, używając tej funkcji do rozszerzenia swej kompetencji; np. prawo izby gmin w Anglji do udziału w wykonywaniu władzy ustawodawczej powstało z prawa uchwalania podatków i prawa petycji.

Art. 15: Społeczeństwo ma prawo żądać, aby każdy urzędnik publiczny zdał sprawę ze swej administracji. — Zasada ta ma zapewnić kontrolę administracji.

Art. 16: Żadne społeczeństwo, w którem gwarancja praw nie jest zapewniona, ani podział władz ustalony, nie ma konstytucji. Artykuł ten wymaga od konstytucji pewnego minimum, którem jest gwarancja praw i podział władz. Podział władz, uzasadniony przez Montesquieu'go, żąda, aby trzy władze: ustawodawcza, wykonawcza i sądowa, były złożone w rękach różnych organów, uważając, że inaczej nie będzie zagwarantowana wolność obywateli. Artykuł 16 jest więc recepcją idei Montesquieu'go.

Art. 17: Ponieważ własność jest prawem nienaruszalnem i świętem, nikt nie może być jej pozbawiony, z wyjątkiem wypadku, w którym konieczność publiczna, legalnie stwierdzona, wymaga tego oczywiście i pod warunkiem sprawiedliwego i uprzedniego wynagrodzenia. Artykuł ten ustala podstawowe normy prawa wywłaszczenia, przyjęte przez ustawodawstwa współczesne, które uznają, że odebrać wolno własność tylko, o ile tego wymaga użyteczność publiczna; stratę, w ten sposób wyrządzoną obywatelowi, należy wynagrodzić; deklaracja francuska żąda słusznego i uprzedniego wynagrodzenia. Konstytucja polska pozwala na wywłaszczenie ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem, nie wymaga więc wyraźnie ani słusznego, ani uprzedniego wynagrodzenia (art. 99).

Deklaracja francuska składa się z dwóch różnych elementów: a) zawiera zbiór zasad prawa publicznego, przedewszystkiem konstytucyjnego, b) daje katalog praw podmiotowych człowieka i obywatela; prawa te są bądź to charakeru prywatnego, bądź publicznego; ten drugi rodzaj przeważa; podmiotem tych praw jest zwykle człowiek, wyjątkowo obywatel.

III. Geneza deklaracji francuskiej. Deklaracja ta opiera się na pojęciu podmiotowych praw „naturalnych i nieprzedawnionych", a więc praw od państwa niezależnych. Deklaracja przeciwstawia państwu jednostkę jako podmiot uprawnień niezniszczalnych. Obok potęgi państwa prawo publiczne uznaje potęgę jednostki, co oznacza epokowy zwrot w poglądach na państwo. Chcąc to zrozumieć, trzeba sobie uświadomić istotę państwa starożytnego, średniowiecznego i nowożytnego, o czem będzie mowa w § 15, poświęconym władzy najwyższej na tle rozwoju idei państwa. Na tem miejscu zaznaczymy tylko, że państwo starożytne pochłania jednostkę, która ma znaczenie jako organ państwowy, biorąc na zgromadzeniu ludowem udział w wykonywaniu władzy państwowej. Władza państwa starożytnego jest jednolita, obejmuje wszystko w państwie, nietylko sprawy świeckie, ale także religijne, podczas gdy cechą państwa średniowiecznego jest rozbicie władzy, którą uszczuplają tak potężne organizacje, jak Kościół i stany, otwiera się więc pole dla powstania praw jednostek. Jednostki przeciwstawiają się nieraz śmiało państwu, nawet z niem walczą, zamknięte w zamkach warownych. Prawo państwowe konstruuje się nieraz, jakby to było prawo prywatne, monarchowie paktują z obywatelami na prawach równych, zastępując element władczy elementem ugody; akty prawo-

dawcze są uważane za umowy korony z poddanymi. Nauka prawa naturalnego tę pracę popiera, stwarzając doktrynę kontraktu społecznego, która państwo opiera na woli jednostek. Grocjusz (1583—1645) nazywa państwo doskonałym związkiem wolnych ludzi, którzy się łączą dla używania prawa i wspólnego pożytku (est civitas coetus perfectus liberorum hominum, iuris fruendi et communis utilitatis causa sociatus). Współczesny mu Hobbes (1588—1679) uważa wolę państwa za wolę ludzi, oświadczając: państwo jest więc jedną osobą, której wolę należy na podstawie umowy większości ludzi uważać za wolę ich wszystkich, aby sił i zdolności jednostek użyć mogło w celu pokoju i obrony wspólnej (civitas ergo est persona una, cuius voluntas ex pactis plurium hominum pro voluntate habenda est ipsorum omnium, ut singulorum viribus et facultatibus uti possit ad pacem et defensionem communem. De cive, c. 5 § 9). Podobny pogląd przebija z definicji Pufendorfa (1632—1694), że państwo jest złożoną osobą moralną, której wola z umowy większości wyprowadzona i złączona, za wolę wszystkich uchodzi, aby sił i zdolności jednostek użyć mogło w celu pokoju i bezpieczeństwa wspólnego.

W starożytności przewagę ma gromada, w średniowieczu i czasach nowszych na plan pierwszy wysuwa się jednostka i powstaje nawet pogląd, że może ona stworzyć państwo. Na niezmierzonych obszarach Ameryki Północnej emigranci angielscy tworzą w XVII wieku kolonje, których ustrój ustalają w umowach. Dnia 11 listopada 1620 r. 41 obywateli angielskich na statku Mayflower zawiera umowę, że połączą się jako ciało polityczne i obywatelskie i dla utrzymania dobrego porządku i osiągnięcia celu ustalonego wydadzą ustawy, powołają urzędników i im się poddadzą. Na zasadzie tej umowy powstała kolonja New-Plymouth; oprócz tej kolonji zorganizowano w sposób podobny inne, kolonje zaś wydały ustawy, uznające przyrodzone prawa człowieka i obywatela. Konstytucje kolonij składały się z 2 części, z których pierwszą stanowiła deklaracja praw, drugą — ustrój państwa. W tych katalogach praw dominuje pogląd, że prawa te są od państwa niezależne, lecz jednocześnie się zdarza, że za ich źródło uważa się także prawo angielskie i kolonjalne. Deklaracja praw, uchwalona w Filadelfji 14 października 1774 r. przez kongres 12-tu kolonji, oświadcza, że mieszkańcy kolonij amerykańskich mają prawa, które im przysługują podług niezmiennego prawa natury, podług zasad konstytucji angielskiej i ich własnych konstytucyj. Praca nad kodyfikacją tych praw nie usta-

wała; szczególne znaczenie uzyskała deklaracja Wirginji z 12 czerwca 1776 r., na której się oparły prawa innych kolonij oraz Unji Północno-Amerykańskiej. Deklaracja ta oświadcza, że prawa, w niej spisane, są podstawą i ugruntowaniem rządu i wylicza następnie te prawa, opiewając: Wszyscy ludzie są z natury jednakowo wolni i niezależni i mają pewne prawa przyrodzone, których nie mogą pozbawić potomstwa, wstępując w stan społeczny, mianowicie mają prawo używania życia i wolności łącznie z możnością nabycia i posiadania własności, oraz mogą szukać i uzyskać szczęśliwość i bezpieczeństwo. Deklaracja w dalszym ciągu stanowi: Cała władza spoczywa w ludzie i dlatego od niego pochodzi; urzędnicy są jego pełnomocnikami i służebnikami i zawsze od niego zależni. Wszelka władza wstrzymania praw lub ich wykonania przez jakąkolwiek władzę bez zgody przedstawicieli ludu jest obrazą ich praw i nie ma być zastosowana. Ogólne mandaty, nakazujące urzędnikom lub wysłannikom przeszukać podejrzane miejsca bez oczywistości popełnionego czynu, lub przytrzymać osobę albo osobę niewymienioną, lub której przestępstwo nie jest szczegółowo opisane i poparte oczywistością, są nagany godne i prześladowcze i nie mają być wydane. Wolność prasy jest jedną z wielkich opok wolności i nie może być nigdy ograniczona, chyba przez rząd despotyczny.

Oprócz praw jednostek, deklaracje amerykańskie określają podstawowe zasady prawa publicznego, jak zasadę podziału władz, czasowości urzędów, odpowiedzialności urzędników, zakaz utrzymywania armji stałej, zabronienie ustanowienia kościoła panującego.

Pod wpływem deklaracyj amerykańskich powstała deklaracja francuska z r. 1789; wzory amerykańskie znał Lafayette, który 11 lipca przedstawił zgromadzeniu narodowemu projekt deklaracji. W obu deklaracjach stwierdzić można liczne podobieństwa, które dotyczą nietylko formy zewnętrznej, t. j. redakcji przepisów, ale także ich istoty; obie przypisują np. prawom jednostek charakter przyrodzony. Obok analogij są też różnice; kodyfikacja francuska jest doskonalsza od amerykańskich i stała się wzorem licznych ustawodawstw europejskich. Pierwsza konstytucja francuska z 3 września 1791 r. rozpoczyna się od katalogu praw jednostki, które nazywa prawami naturalnemi i cywilnemi; po raz ostatni wylicza je konstytucja francuska z 4 listopada 1848 r., konstytucje późniejsze o nich milczą, lecz nikt nie wątpi, że obowiązują one w charakterze prawa zwyczajowego.

Jak deklarację francuską ułożono pod wpływem ustaw amerykańskich, tak kodyfikacje amerykańskie powstały pod wpływem ustaw angielskich, o których nieraz wspominają. W umysłach redaktorów deklaracyj amerykańskich była żywa pamięć o angielskich kodyfikacjach praw, jak Magna Charta Libertatum z r. 1215, Petition of Rights (wym. Petiszen ow Rajts) z 1627 r., Habeas Corpus z 1679 r., Bill of Rights z 1689 r. Emigranci angielscy, uchodząc do Ameryki Północnej wskutek prześladowań religijnych, sięgnęli do kategorji praw przyrodzonych, praw od Anglji niezależnych, bo zerwawszy z wyznaniem państwowem, nie mogli prawa do wolności sumienia opierać na prawie angielskiem.

IV. Konstrukcja praw człowieka i obywatela. Konstrukcja tych praw była różna, stosownie do czasu ich spisania; wspomniane ustawy angielskie były pomyślane przedewszystkiem jako utwierdzenie praw przedmiotowych, przez króla gwałconych: król zobowiązywał się wobec swoich poddanych do przestrzegania ważnych zasad prawa publicznego, zabraniających np. zawieszania ustaw lub uwalniania od nich, pobierania podatków, nie przewidzianych w ustawach, ustanawiania sądów wyjątkowych, nakładana kar okrutnych, i tylko wyjątkowo mówiono o prawach obywateli, uczyniła to ustawa z r. 1689, która głosiła, że mają oni prawo wysyłania petycyj do króla oraz, o ile są wyznania ewangelickiego, mogą nosić, stosownie do swego stanu, broń dla swej obrony. Ten stosunek elementu objektywnego do subjektywnego odwrócił się w deklaracjach amerykańskich, które były przedewszystkiem katalogami praw podmiotowych. Obywatele angielscy, walcząc o prawa, występowali w obronie porządku prawnego, starali się o zabezpieczenie podstaw dobrych rządów, podczas gdy koloniści angielscy i za ich przykładem rewolucjoniści francuscy wypisali na swym sztandarze walkę o prawa podmiotowe, jedni bronili państwa, drudzy — człowieka i obywatela.

Grono podmiotów tych praw się zmieniało. Podczas gdy ustawa angielska z r. 1689 zalicza do tego grona tylko poddanych angielskich, kodyfikacje amerykańskie przypisują te prawa mieszkańcom kolonji lub wszystkim osobom w kolonji lub wszystkim osobom białym i t. d., tak, że przynależność angielska przestaje być warunkiem wykonywania tych praw. Oba stanowiska łączy deklaracja francuska, która mówi o prawach człowieka i obywatela. Na stanowisko prawa angielskiego powraca konstytucja francuska z 4/10 czerwca 1814, ogłoszona po restauracji dynastji, gdyż tytuł

rozdziału o tych prawach brzmi: Droit public des Français. Podobnie konstytucja belgijska z 7 lutego 1831 r. zaopatrzyła tytuł II nagłówkiem: Des Belges et de leur droits, co naśladowały liczne państwa. Konstytucja pruska z 31 stycznia 1850 r. mówiła: Von den Rechten der Preussen, ustawa zasadnicza austrjacka z 21 grudnia 1867 r. — o „Ogólnych prawach obywateli państwa" (Allgemeine Rechte der Staatsbürger). Nowa konstytucja niemiecka z 11 sierpnia 1919 r. używa tytułu: Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen, konstytucja Czechosłowacji z 29 lutego 1920 r. przypisuje te prawa obywatelom, konstytucja polska z 17 marca 1921 r. używa zwrotu: Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie. W prawodawstwie wielu państw zwyciężyła pod wpływem prądów nacjonalistycznych nomenklatura angielska, choć jest rzeczą oczywistą, że słuszna jest nazwa francuska: prawa człowieka i obywatela. Dokładna analiza prawodawstw współczesnych wykazała, że grono podmiotów tych praw obejmuje zwykle obywateli i cudzoziemców, a więc ludzi, wyjątkowo — tylko obywateli. Autor niemiecki, który poświęcił obszerną monografję badaniu prawno-politycznego stanowiska cudzoziemców, doszedł do wniosku, że prawa wolnościowe przysługują tak obywatelom, jak cudzoziemcom. Przez prawa wolnościowe autor rozumie prawa człowieka i obywatela z wyjątkiem praw politycznych, czyli praw, na mocy których obywatel bierze udział w wykonywaniu władztwa państwowego (Staatliche Herrschaft, Frisch, Das Fremdenrecht, 1910, 308, 225 s., 352). Cudzoziemcy są zwykle pozbawieni praw politycznych (ius suffragii et ius honorum), lecz tych praw nie mają również liczne kategorje obywateli, np. osoby nieletnie lub, w wielu jeszcze państwach, — kobiety. Według konstytucji polskiej cudzoziemcy, pod warunkiem wzajemności, mają prawa człowieka i obywatela narówni z Polakami, o ile ustawy wyraźnie nie wymagają obywatelstwa polskiego (art. 95), co się zdarza tylko wyjątkowo. Wzajemność może być pozorna lub rzeczywista (zob. mój System prawa międzynarodowego, 1923, 115); wzajemność, o której wspomina nasza konstytucja, jest pozorna i oznacza zasadę równości: cudzoziemcy są zrównani z Polakami.

W prawodawstwach współczesnych, poświęconych prawom człowieka i obywatela, mimo przewagi nazwy angielskiej zwyciężył duch amerykańsko-francuski. Licząc się z tym faktem, nazywamy prawa człowieka i obywatela sposobem skróconym prawami jednostek, które niekoniecznie muszą być pełnoletnie.

Jednakże przyjęcie nazwy angielskiej praw poddanych lub obywateli wywołało potrzebę bliższego określenia tych praw przez przyjęcie odpowiedniego przymiotnika. Katalogi praw człowieka i obywatela nie obejmują wszystkich praw podmiotowych tych osób, lecz tylko niektóre. Dlatego prawo niemieckie mówi o prawach zasadniczych, dawne prawo austrjackie — o prawach ogólnych, prawo polskie — o prawach powszechnych. Przymiotniki te nie wytrzymują krytyki, gdyż nie jest możliwy dokładny podział praw podmiotowych na zasadnicze i niezasadnicze, lub na ogólne i szczególne, lub powszechne i partykularne. Katalog praw człowieka i obywatela powstał historycznie pod wpływem dążenia do uznania lub stwierdzenia praw, które gwałcono; spisy tych praw mają więc nieraz charakter przypadkowy, który utrudnia ich logiczną konstrukcję. Zapomnieli o tem autorowie, którzy jak Laband, negują ich charakter prawny, uważając je za refleks, czyli odblask, prawa przedmiotowego; zdaniem tych autorów niema praw jednostek, są tylko zasady, ograniczające władze, inaczej przyjąćby trzeba egzystencję licznych innych praw, niewymienionych w katalogach praw, jak prawo śpiewania pieśni i chodzenia na spacer, lub palenia cygar. Rozstrzygnięcie tego sporu, okraszonego tak dowcipną uwagą, zależy od ustalenia pojęcia prawa podmiotowego, lecz już obecnie można podkreślić, że w razie odrzucenia kategorji praw jednostek, prawo publiczne nie byłoby możliwe, bo znałoby conajwyżej jeden podmiot, t. j. państwo.

Według określenia dawnego prawa rzymskiego, prawo przedmiotowe — to norma agendi, zaś prawo podmiotowe — to facultas agendi, czyli możność działania, określona przez prawo. Uczony niemiecki Thon, pragnąc określenia dokładniejszego, uważa za istotę prawa podmiotowego prawo do ochrony sądowej, lub, jak mówi, moc wywołania imperatywów, nakazujących sędziemu udzielenie pomocy prawnej, co jest określeniem zbyt ciasnem. Ogólniej wyraża się Otto Mayer, nazywając prawo podmiotowe władztwem nad „kawałem“ władzy publicznej, udzielonem przez prawo objektywne uprawnionemu dla jego korzyści. Prof. Jaworski wywodzi, że prawo podmiotowe jest zastosowaniem prawa przedmiotowego do osoby. Treścią normy objektywnej musi być sytuacja, w której „ja“ odgrywa rolę; sytuacja ta musi co do skutków, jakie ma za sobą pociągnąć, być zagwarantowana przymusem. Do przetworzenia na prawo podmiotowe nadaje się tylko taka norma, która jakiś skutek w sobie

zawiera; granice skutku są szerokie, może nim być kara, egzekucja, stwierdzenie, że pewne orzeczenie, że pewien akt nie istnieje, jest nieważny, bezskuteczny i t. d. Ten, kto ma prawo podmiotowe, ma wskutek tego skargę albo ekscepcję, może wnieść zażalenie lub zaskarżenie, doniesienie. Przez normę objektywną prof. J. rozumie zdanie, które łączy z pewną sytuacją faktyczną pewien skutek prawny (Cz., XXI, Nr. 1—6, str. 7 i 12).

Thon utożsamia prawo podmiotowe z prawem do ochrony sądowej, nazywanem w nauce niemieckiej Rechtsschutzanspruch, o którem tomy napisano (zob. Stefko, Grundprobleme des Zivilprocessrechts, 1915). Prawo do ochrony prawnej jedni uważają za odrębne podmiotowe prawo publiczne, drudzy — za cząstkę prawa podmiotowego. Teorję Thona w gruncie rzeczy popiera O. Mayer, o ile przez jego ogólnikowe określenia coś konkretnego się rozumie: władztwo nad władzą publiczną jest prawem do jej pomocy, która ma służyć ochronie prawa podmiotowego. Jednakże prawo podmiotowe nie może być identyczne z prawem do jego ochrony. Prof. Jaworski opisuje cechy prawa podmiotowego, lecz nie daje jego definicji. Przez prawo podmiotowe rozumiemy wzorem prawników rzymskich facultas agendi, t. j. możność działania, udzieloną przez prawo jednostce w jej interesie i pozostającą pod ochroną organizacji prawno-publicznej. Prawo podmiotowe ma nietylko ten, kto może żądać pomocy sądowej, jak wywodzi Thon, lecz każdy, kto może żądać poparcia organu prawno-publicznego, np. sejmu, któremu obywatel składa petycję.

W związku z zagadnieniem praw człowieka i obywatela poruszono kwestję ustalenia istoty nie praw podmiotowych wogóle, lecz podmiotowych praw publicznych. Poruszając ten problem, trzeba pamiętać, że prawa jednostki mają przeważnie, choć niezawsze, charakter publiczny. Inną musiałaby być konstrukcja, gdybyśmy za istotę prawa podmiotowego uważali publiczno-prawne prawo do ochrony prawnej (publizistischer Rechtsschutzanspruch), lecz poglądu tego nie podzielamy. Prof. Jerzy Jellinek poświęcił istocie publicznych praw podmiotowych obszerną monografję p. t.: System podmiotowych praw publicznych (System der subjektiven öffentlichen Rechte, dwa wydania), której rezultaty streścił w „Ogólnej nauce o państwie". Poglądy Jellinka spowodowały zwłaszcza w nauce niemieckiej istną powódź najrozmaitszych uwag, które rzuciły dużo światła na istotę praw podmiotowych.

Jellinek stwierdza, że prawo jest tylko możliwe pomiędzy podmiotami prawa, następnie daje definicję podmiotu prawa, oświadczając, że podmiotem prawa jest ten, kto może porządek prawny wprowadzić w ruch we własnym interesie. W określeniu tem Jellinek posługuje się wyrażeniem obrazowem, które nie ułatwia, lecz utrudnia zrozumienie jego myśli, choć przyznać trzeba, że nauka prawa nieraz takich wyrażeń używać musi. W ruch wprowadzić można koło, maszynę i t. d., lecz mówiąc o wprowadzeniu w ruch porządku prawnego, musimy naszą myśl objaśnić, o ile pragniemy, aby ją zrozumiano, bo porządek prawny, jako system wyobrażeń, nie jest zdolny do ruchu fizycznego. Chcąc objaśnić znaczenie zdolności wprowadzenia porządku prawnego w ruch, Jellinek nie daje określenia nowego, lecz odwołuje się do pomocy znanego prawa do ochrony prawnej. Podmiotem prawa jest więc, zdaniem tego autora, ten, kto ma prawo do ochrony prawnej. Jellinek nie utożsamia wprawdzie wyraźnie, jak inni autorowie, tego prawa z prawem podmiotowem, lecz w istocie broni ich poglądu. Zamiast zadowolić się prostem określeniem, że podmiotem prawa jest ten, kto może mieć prawa, Jellinek daje, w poszukiwaniu konstrukcyj oryginalnych, wcale nie ciekawą tezę, że podmiotem prawa jest ten, kto ma prawo do ochrony prawnej. Prawo to, czyli zdolność poruszania porządku prawnego, stwarza, mówi Jellinek, prawa podmiotowe jednostki, co jest twierdzeniem mylnem; nie prawo do ochrony prawnej, lecz conajwyżej nadanie tego prawa przez prawo przedmiotowe można uważać za stworzenie prawa podmiotowego.

Po tych uwagach Jellinek stara się odróżnić podmiotowe prawo prywatne od takiegoż prawa publicznego; dążenie jego jest zrozumiałe, bo autor pragnie stworzyć system podmiotowych praw publicznych. Prawa te, zdaniem autora, tem się różnią od podmiotowych praw prywatnych, że opierają się bezpośrednio na osobie i nie mają, w przeciwstawieniu do praw prywatnych przedmiotu. Przedmiotem prawa własności np. jest rzecz, podmiotowe prawo publiczne przedmiotu nie ma, lecz jest roszczeniem, przysługującem jednostce wobec państwa; roszczenie to wypływa z określonego stanowiska jednostki wobec państwa, czyli z pewnego stanu (Status) osoby. Jellinek przyłącza się do określenia Thona i innych autorów, którzy przez prawo podmiotowe rozumieją roszczenie (Anspruch), lecz podczas gdy zdaniem Thona tem roszczeniem jest prawo do ochrony sądowej, Jellinek odróżnia różne roszczenia, o których będzie mowa w uwagach o klasyfikacji praw człowieka i obywatela.

V. Klasyfikacja praw człowieka i obywatela. Teorja i praktyka starają się o ugrupowanie tych praw, dzieląc je np. na wolnościowe i polityczne, lub też cywilne i obywatelskie i t. d. Szczególną uwagę poświęciła temu zagadnieniu komisja niemieckiego zgromadzenia narodowego, obradująca w r. 1919 w Wejmarze nad projektem nowej konstytucji niemieckiej. Wzorem dawnych konstytucyj amerykańskich konstytucja ta dzieli się na dwie części, z których jedna dotyczy ustroju i kompetencji państwa, druga zaś — jednostek. Część druga, która jest bardzo obszerna, licząc aż 67 artykułów, dzieli się na 5 rozdziałów, mianowicie 1) jednostka, 2) życie wspólne, 3) religja i stowarzyszenia religjne, 4) wykształcenie i szkoła, 5) życie gospodarcze. Podział ten nie jest klasyfikacją praw jednostek, jak już wynika z podanych tytułów rozdziałów, lecz oprócz pierwszego rozdziału jest wyliczeniem różnych dziedzin życia, mających szczególne znaczenie dla praw jednostek. Systematu konstytucji niemieckiej nie można logicznie usprawiedliwić, gdyż prawa jednostek dotyczą ich życia wspólnego, którego dziedzinami są: życie religijne, szkolne, gospodarcze, — postawienie więc obok rozdziału o życiu wspólnem rozdziałów o jednostkach, o religji i stowarzyszeniach religijnych, o szkolnictwie, o życiu gospodarczem, nie jest uzasadnione. Dlatego też umieszczenie praw człowieka i obywatela w różnych rozdziałach jest często dowolne, np. w pierwszym rozdziale o jednostce unormowano prawo równości wszystkich w obliczu prawa, zasady przynależności, wolność przesiedlenia się, wolność emigracji, prawa mniejszości narodowościowych, zasadę: nulla poena sine lege, — zaś w rozdziale o życiu wspólnem mówi się o prawach dzieci nieślubnych, o ochronie młodzieży, wolności i tajemnicy wyborów, prawie petycji, dopuszczeniu wszystkich do urzędów i t. d. W rozdziale o życiu gospodarczem jest mowa o wolności handlu i przemysłów, wolności kontrahowania, ochronie własności, ochronie pracy, prawach autorskich i t. d.

Próby usystematyzowania praw jednostek nie powiodły się, co dziwić nie może, gdy się zważy, że katalog tych praw z punktu widzenia ogólnego ma charakter przypadkowy. Niezrażony niepowodzeniem nauki i praktyki prof. Jellinek starał się stworzyć system podmiotowych praw publicznych, dzieląc je na 3 grupy. Pierwsza grupa obejmuje tylko jedno roszczenie, którem jest prawo do korzystania z wolności prawnie określonej. Podporządkowanie jednostki państwu — powiada Jellinek — sięga tylko tak daleko, jak

prawo zarządza. Co po potrąceniu prawnych ograniczeń pozostaje, to — sfera swobodnego działania jednostki, czyli sfera jej wolności. W toku dziejów państwo nałożyło na jednostki różne uciążliwe ograniczenia, które z czasem wywołały w niej pragnienie uwolnienia się od nich. Przymus religijny, cenzura prasowa, gwałcenie tajemnicy listowej przez „czarne gabinety", krępowanie dowolne swobody zgromadzeń, wywołały pojęcie wolności religijnej, wolności prasowej, tajemnicy listowej, prawa zgromadzeń. Jednakże z punktu widzenia dogmatycznego nie tworzono w ten sposób praw podmiotowych, lecz uznawano tylko pewne kierunki wolności osobistej. Wolność ta jest jednolita i oznacza wolną od rozkazu państwa pozycję jednostki.

Odmawiając wolności religji, prasy, tajemnicy listowej charakteru praw podmiotowych, Jellinek nie uzasadnia swego poglądu żadnym argumentem, którym może być tylko pojęcie prawa podmiotowego. Twierdzenie autora, że jednostka jest podporządkowana państwu tylko tak daleko, jak prawo zarządza, samo się z siebie rozumie, zawierając tautologję. Podporządkowanie, o którem J. mówi, jest oczywiście podporządkowaniem prawnem, które na prawie musi być oparte.

Druga grupa podmiotowych praw publicznych obejmuje zdaniem J. prawo jednostki do pozytywnych świadczeń państwa, dokonywanych w jej indywidualnym interesie, jak działalność sądów lub władz administracyjnych. Pogląd ten opiera się na hipotezie o istnieniu odrębnego prawa do ochrony prawnej, o czem była już mowa.

Trzecia wreszcie grupa praw jednostek obejmuje prawo żądania od państwa, aby dopuściło jednostkę do wykonywania działalności państwowej. Działalność tę jednostka podejmuje bądź to stale, np. jako poseł parlamentarny, bądź to dorywczo, jako wyborca. Wola państwa jest wolą jednostek, działających w charakterze jego organów. Prawem nie jest prawo wybierania posłów — wybieranie jest działalnością państwową, jest funkcją prawno-publiczną — prawem jest prawo jednostki żądania, aby ją dopuszczono do aktu wyborczego. Ta konstrukcja Jellinka jest sztuczna i nie da się utrzymać. Jak wywody Jellinka w ogólności, tak i ten jego pogląd opiera się w gruncie rzeczy na owym publizistischer Rechtsschutzanspruch, który uważa się za identyczny z prawem podmiotowem. Prawo wybierania posłów pokrywa się, według treści i konsekwencji wywodów J., z prawem do ochrony tego prawa, choć to prawo jest tylko cząstką tamtego.

Stosownie do trzech grup praw podmiotowych, Jellinek przypisuje jednostce trzy stany: stan negatywny, czyli stan wolności, stan pozytywny, czyli członkostwo państwowe i stan aktywny, czyli spotęgowane obywatelstwo. Wyrażenia te nie objaśniają istoty praw człowieka i obywatela.

Wobec tych doświadczeń nauki i praktyki, zrezygnowaliśmy z usystematyzowania praw jednostek, gdy w r. 1917 z ramienia Tymczasowej Rady Stanu i następnie w r. 1919 z ramienia Ankiety redagowaliśmy rozdział konstytucji o tych prawach. To stanowisko utrzymało się w sejmie, który w tym względzie nie zmienił projektu Ankiety. Konstytucje współczesne dają katalogi praw jednostek w pewnym porządku, który jednakże nie ma charakteru zasadniczego i wykazuje wielkie różnice.

VI. Obowiązki człowieka i obywatela. Doświadczenie uczy, że tytuły deklaracyj praw człowieka i obywatela nie pokrywają się z treścią deklaracyj, względnie odpowiednich rozdziałów konstytucyj. Obok praw podmiotowych spotykamy tam prawa przedmiotowe i słyszymy nieraz nietylko o prawach, lecz także o obowiązkach jednostek. Prawodawca pragnie przypomnieć obywatelom, że mają nietylko prawa, ale także obowiązki, co wydaje się szczególnie wskazane w dobie daleko idącej demokratyzacji prawa publicznego, uprawniającej najszersze, nieraz ciemne i niedojrzałe warstwy narodu. Obowiązki te nieraz mają charakter wyłącznie etyczny, jak obowiązek jednostki, aby była dobrym obywatelem, dobrym ojcem, dobrym wychowawcą dzieci i t. d.

Podmiotami obowiązków są oprócz obywateli cudzoziemcy, o ile ustawa nie wymaga obywatelstwa, jak głosi art. 95 naszej konstytucji; obywatelstwo jest np. warunkiem obowiązku służby wojskowej.

VII. Znaczenie praw człowieka i obywatela. Rozdziały konstytucji poświęcone tym prawom, niektórzy autorowie uważają za zbyteczne, powołując się przedewszystkiem na ogólnikowy charakter wielu norm o prawach jednostek, będących „monologami'" prawodawcy bez realnego znaczenia. Jednostka może z tych praw przeważnie dopiero korzystać po ich rozwinięciu przez ustawy i rozporządzenia, tak, że istotne znaczenie ma nie konstytucja, lecz ustawodawstwo wykonawcze, którego przykładem mogą być ustawy karne materjalne i formalne o aresztowaniu, rewizji mieszkania, uchyleniu tajemnicy korespondencji, lub też przepisy o stowarzyszeniach, o związkach religijnych, o stanowisku kościołów i t. d. Usta-

wy o prawach jednostek istnieją we wszystkich państwach oświeconych, jednostka miałaby więc te prawa, choćby konstytucje o nich milczały, jak to czynią niektóre. Uwagi te są do pewnego stopnia słuszne, o czem przekonywa analiza niezliczonych katalogów praw człowieka i obywatela, ogłoszonych w państwach współczesnych. Zdarzyło się już nieraz, że przepis konstytucji pozostawał martwą literą wobec braku przepisów wykonawczych, lub też nie miał znaczenia wskutek redakcji zbyt ogólnikowej. Nikt nie może zmusić ustawodawcy do uchwalenia ustawy wykonawczej, szumne zaś formułki rewolucji francuskiej niezawsze nadają się do praktycznego zastosowania. Przytoczymy parę przykładów z konstytucji polskiej, gdzie czytamy: Dzieci bez dostatecznej opieki rodzicielskiej, zaniedbane pod względem wychowawczym, mają prawo do opieki i pomocy państwa w zakresie, oznaczonym ustawą. Osobne ustawy unormują opiekę macierzyństwa (art. 103). Obywatele mają prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków. Wykonanie tych praw określają ustawy (art. 108). Na mocy tych artykułów, zawierających tylko program ustawodawstwa, nikt nie ma żadnych praw. Formułką ogólną bez praktycznego znaczenia jest przepis, że żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty (art. 98). Tak ogólnikowy przepis w żadnem państwie zastosować się nie da; wszędzie uznaje się kategorję pretensyj, które nie nadają się do przedstawienia sądowi. Jest też wiele takich przepisów w Polsce, o czem jeszcze będzie mowa, np. należą tu przepisy, ograniczające właściwość sądownictwa administracyjnego; błądziłby ten, ktoby uważał je za sprzeczne z konstytucją.

Wielu wadom przepisów o prawach jednostek możnaby zapobiec przez umiejętną redakcję. Jednakże mimo ogólnikowego charakteru wielu przepisów i ich zależności od ustaw wykonawczych, rozdziały konstytucji, poświęcone prawom człowieka i obywatela, mają zwykle dwojakie znaczenie: po pierwsze, wypowiadają zasady, których zmiana jest utrudniona, tworzą więc normy konstytucyjne, otoczone zwykle specjalnemi rygorami, jak potrzeba kwalifikowanej większości głosów do ich zmiany, po drugie, ścieśniają swobodę administracji przez wymaganie ustawy dla rozwinięcia lub ograniczenia tych praw. Oba rodzaje gwarancji praw jednostek zna konstytucja polska, która w art. 125 utrudnia zmianę norm konstytucyjnych, zaś np. w art. 101 nasamprzód stanowi, że każdy obywatel ma wolność

obrania sobie na obszarze państwa polskiego miejsca zamieszkania i pobytu, przesiedlenia się i wychodźtwa, niemniej wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia swej własności, i następnie dodaje, że ograniczenie tych praw może przeprowadzić tylko ustawa. Rozporządzenie, oparte na ustawie, wystarcza, o ile konstytucja nie mówi o ustawie, lecz o prawie, co jednak czyni w tym rozdziale tylko wyjątkowo, np. głosząc, że tajemnica listów i innej korespondencji może być naruszona tylko w wypadkach, prawem przewidzianych (art. 106).

VIII. Rozdział V konstytucji polskiej. Rozdział ten zawiera pod tytułem „Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie" 38 artykułów, których dokładny rozbiór na tem miejscu nie jest możliwy, ograniczymy się więc do omówienia niektórych zagadnień, zwłaszcza, że o kilku artykułach była już mowa, o szeregu innych zaś wspomnimy później.

1. Ograniczenie wolności osobistej (art. 97). Ograniczenie tej wolności jest dopuszczalne tylko na podstawie polecenia władz sądowych; ograniczenie to może polegać na rewizji osobistej, aresztowaniu lub innem zarządzeniu. Sposób ograniczenia musi być przez ustawę określony, wypadek zaś zastosowania ograniczenia ma być przez „prawo" ustalony, t. j. przez ustawę lub oparte na niej rozporządzenie. Ta różnica w traktowaniu sposobu ograniczenia i wypadku jego zastosowania nie jest usprawiedliwiona. Konstytucja określa też termin polecenia sądowego, stanowiąc, że o ile nie mogłoby ono być wydane natychmiast, np. wskutek nieobecności sędziego (aresztowanie odbywa się w nocy), powinno być ono doręczone najpóźniej w ciągu 48 godzin, z podaniem przyczyny rewizji lub aresztowania; podanie przyczyny w innych wypadkach ograniczenia wolności osobistej nie jest wymagane. Zachowanie tych przepisów gwarantuje konstytucja ważną sankcją, która jednakże dotyczy tylko aresztowania: aresztowany, któremu w przeciągu 48-iu godzin nie podano na piśmie z podpisem władz sądowych przyczyny aresztowania, odzyskuje niezwłocznie wolność, tak, że utrzymanie ograniczenia wolności byłoby przestępstwem pozbawienia wolności.

Przepisy powyższe nie wymagają wydania ustaw wykonawczych i dlatego weszły w życie z dniem ogłoszenia konstytucji (art. 126, o którym będzie mowa w rozdziale IV, poświęconym konstytucji). Przepisy te dotyczą sądowego ograniczenia wolności osobistej; potrzebne w praktyce administracyjne ograniczenie tej wolności nie

jest unormowane przez konstytucję, która tylko głosi, że ustawy określą środki przymusowe, przysługujące władzom administracyjnym dla przeprowadzenia ich zarządzeń. Administracyjne ścieśnienie wolności wymaga więc urzeczywistnienia 3-ch warunków: 1) wydania ustawy, 2) wydania ustawy na rzecz władz administracyjnych, 3) celem ograniczenia wolności musi być przeprowadzenie zarządzeń władz administracyjnych.

2. Ochrona własności (art. 99). Przepisy o ochronie własności w redakcji dawniejszej dotyczyły własności indywidualnej, pozwalając na jej odebranie ze względu na użyteczność powszechną, za wynagrodzeniem. W tym wypadku mówimy o wywłaszczeniu, przez które rozumiemy odebranie lub ograniczenie własności przez władzę, na rzecz uprawnionego, który tę własność lub prawo na niej otrzymuje za wynagrodzeniem. Istotą wywłaszczenia jest odebranie władcze prawa jednemu i danie go drugiemu za odszkodowaniem. Wywłaszczenie może być całkowite lub częściowe, polegając np. na tem, że uprawniony może czerpać na gruncie piasek i żwir do budowy drogi lub odbywać tam ćwiczenia wojskowe. Własność może być nieruchoma lub ruchoma; w obu wypadkach zwykle stosuje się odrębne przepisy i nazwy; przez wywłaszczenie rozumie się zwykle odebranie własności rzeczy nieruchomej i nazywa wywłaszczenie rzeczy ruchomej np. rekwizycją. Wywłaszczenie odróżnić trzeba od konfiskaty; za rzecz wywłaszczoną płaci się odszkodowanie, którego niema w razie podjęcia konfiskaty. Wywłaszczeniem nie są ograniczenia własności, które nie polegają na tem, że odbiera się prawo rzeczowe jednemu i daje drugiemu za odszkodowaniem, np. prawo zakazuje wznoszenia wysokich budowli, lub też zabudowywania gruntów w sąsiedztwie twierdzy, lub nakazuje tworzenie ogrodów przed domami i t. d. Wywłaszczeniem nie jest zniesienie praw rzeczowych, np. zwinięcie serwitutów.

Konstrukcja instytucji wywłaszczenia spowodowała szczególnie w nauce niemieckiej wielkie spory i powstanie obfitej literatury [1]).

---

[1]) Layer, Prinzipien des Enteignungsrechts, 1902. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht II (1907). Meyer-Dochow, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts[4] 1913, 230 s. Ducrocq, Cours de droit administratif III (1898) 616 s. Zob. też Dubanowicz, Cele „użyteczności publicznej" w rozumieniu powszechnego ustawodawstwa eksproprjacyjnego. P. 1911 oraz oddzielnie oraz Wywłaszczenie w ustawodawstwie angielskiem 1912.

Wywłaszczenie orzeka władza ustawodawcza, wykonawcza lub sądowa, np. we Francji — trybunał I-ej instancji.

W b. dzielnicy rosyjskiej Naczelnik Państwa wydał dekret z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o wywłaszczeniu przymusowem na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych, lądowych i wodnych, oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej (Dz. Pr., nr. 14). Dekret ten dotyczy przymusowego wywłaszczenia nieruchomości oraz czasowego ich zajęcia lub ustanowienia na ich służebności, oraz wywłaszczenia koniecznych materjałów na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych, lądowych i wodnych, oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej. Wywłaszczenie może nastąpić tylko na mocy postanowienia Naczelnika Państwa (obecnie zarządzenia Prezydenta Rzplitej), za słusznem i sprawiedliwem wynagrodzeniem (art. 1). Wynagrodzenie, w razie skargi właściciela lub przedsiębiorcy, ustala rada ministrów, której uchwałę zatwierdza Naczelnik Państwa (art. 13). Dekret ten obejmuje wywłaszczenie całkowite i częściowe nieruchomości. Zarządzenie wywłaszczające Prezydenta jest sprawą jego swobodnego uznania, może więc być przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego tylko w razie przekroczenia granic tego uznania, np. w wypadku podjęcia wywłaszczenia na rzecz urządzenia, które nie ma charakteru użyteczności publicznej (ust. z 3 sierpnia 1922 r., art. 3, Dz. Ust., nr. 67).

Powód wywłaszczenia. Ustawa może go wyraźnie wskazać, jak np. ustawa pruska z 20 marca 1908 r. o wywłaszczeniu majątków na rzecz kolonizacji na kresach wschodnich Prus, lecz zwykle ustawy posługują się formułką ogólną, pozwalając na wywłaszczenie ze względu na użyteczność powszechną, nazywaną także publiczną lub ogólną; są ustawy, które używają wyrazu: konieczność publiczna lub dobro publiczne i t. d. Skonkretyzowanie tych formułek ogólnych napotyka na trudności. Przeciwstawieniem użyteczności publicznej jest użyteczność prywatna, użyteczności wyższej — użyteczność zwykła, dobra publicznego — dobro prywatne. Są to dwa bieguny, pomiędzy któremi położona jest cała skala wypadków, budzących wątpliwości, bo jest rzeczą oczywistą, że np. użyteczność publiczna niekoniecznie jest użytecznością wszystkich obywateli, jak użyteczność prywatna niekoniecznie jest użytecznością jednego obywatela. Przez użyteczność publiczną rozumieć należy użyteczność publiczności, a więc gromady obywateli, nieokreślonej

liczbowo i w swoim składzie różnorodnej. Wobec rozciągliwości tego pojęcia organy wykonawcze mają władzę dyskrecjonalną, z której powinny korzystać tylko w razie pilnej i nieodzownej konieczności po ustaleniu faktu, że w razie odmówienia wywłaszczenia interes publiczny doznałby poważnej krzywdy, np. budowa potrzebnej drogi komunikacyjnej nie byłaby możliwa lub też nie możnaby powiększyć fabryki amunicji, choć to jest konieczne ze względu na potrzeby obrony narodowej.

Konstytucja polska w art. 99 używa aż trzech określeń ogólnych, mówiąc o wyższej użyteczności, o pożytku ogółu, o względach publicznych, lecz nawet tak obszerne określenia nie zadowoliły redaktorów tego postanowienia, którzy zrezygnowali z nich w pewnych przypadkach. Przepisy konstytucji tem się różnią od norm dawniejszych, że obok własności indywidualnej, nazywanej własnością osobistą poszczególnych obywateli, chronią własność zbiorową związków obywateli, instytucyj, ciał samorządowych i państwa. Uprawniony, na którego rzecz się wywłaszcza, może być osobą fizyczną lub prawną, osoba prawna może mieć charakter prywatnoprawny lub publiczno-prawny, być np. gminą, powiatem lub państwem. Dokładne określenie uprawnionych konstytucja pozostawia ustawodawstwu wykonawczemu. Ochrona własności, konstytucją przewidziana, należy się nietylko osobom fizycznym, lecz także prawnym, choć zwykle prawa jednostek przysługują tylko osobom fizycznym.

Konstytucja poręcza wszystkim właścicielom ochronę ich mienia, lecz jednocześnie przewiduje tak daleko idące zastrzeżenia, że ochrona staje się problematyczna, jak wynika z następujących przepisów konstytucji:

1) W wypadkach, ustawą przewidzianych, dopuszczalne jest zniesienie lub ograniczenie własności (osobistej lub zbiorowej), ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem. Jest to tradycyjna zasada, lecz w słabszej postaci, bo w przeciwieństwie do deklaracji francuskiej (art. 17) nie wymaga ani sprawiedliwego ani uprzedniego wynagrodzenia.

2) Ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność państwa. Konstytucja ścieśnia pojęcie własności przez stworzenie kategorji własności wyłącznie państwowej. Na mocy tego przepisu mogą powstać: prawo wywłaszczenia i prawo zawłaszczenia, a więc dwie odrębne instytucje prawne.

3) Ustawa może postanowić, o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody — mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia. Przepis ten przewiduje nie odebranie, lecz generalne ograniczenie własności przez ścieśnienie jej użytkowania ze względów publicznych; ograniczenia te niekoniecznie muszą mieć charakter wywłaszczenia.

4) Konstytucja stanowi, że ziemia nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Przepis ten oznacza ograniczenie prawa własności co do ziemi. Przez prawo własności rozumie się możność swobodnego rozrządzenia własnością i wyłączenia od niej innych. Prawo to w stosunku do ziemi nie istnieje. Wobec braku zastrzeżeń, przez ziemię rozumieć można ziemię miejską i wiejską. Dalsze przepisy konstytucji stwierdzają, że dokonane przez nią ograniczenie własności ziemskiej odbyło się na rzecz państwa, które ma „prawo przymusowego wykupu ziemi oraz regulowania obrotu ziemią". Konstytucja głosi wreszcie, że ustawy określą przysługujące państwu prawo przymusowego wykupu ziemi oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój Rzplitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność.

Stosunek pierwszej zasady do trzech pozostałych jest niejasny i może być rozmaicie komentowany; można twierdzić, że zasada odszkodowania, wypowiedziana w p. 1, dotyczy także trzech pozostałych punktów, lecz wobec oparcia ich na odrębnej motywacji, bronić też można innego punktu widzenia, wywodząc, że ze względu na charakter ograniczenia własności odszkodowanie może się nie należeć.

Punkt 4 ma umożliwić przebudowę ustroju rolnego Polski, lub, mówiąc inaczej, reformę rolną, której zasady ustalił sejm uchwałą z 10 lipca 1919 r. Zasady te przewidują, między innemi, przymusowy wykup dóbr od prywatnych właścicieli ziemskich po cenie ustawą określonej, a więc mówią o wywłaszczeniu; głoszą także upaństwowienie lasów, stanowiąc, że wszystkie lasy, z wyjątkiem lasów gminnych i drobnych przestrzeni prywatnych, przechodzą na własność państwa. W celu wykonania tych zasad wydano szereg ustaw i rozporządzeń, powstało prawo specjalne, którego zgodność z konstytucją podano w wątpliwość; głosy krytyczne zebrał i ogłosił prof. Jaworski (Państwo praworządne a reforma rolna, 1922). Najwyższy

Trybunał Administracyjny orzekł, że ustawa z 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej obowiązuje aż do chwili jej uzgodnienia z konstytucją (wyrok z 14 stycznia 1924 r., II 30), Trybunał uznał więc antykonstytucyjność tej ustawy, lecz przyznał jej moc ze względu na art. 126, II konstytucji; o tym artykule mówimy niżej w § 20. Wśród stronnictw sejmowych rozgorzała ostra walka o reformę rolną, której nieraz nadużywano do agitacji demagogicznej. Trudności finansowe Polski, brak odpowiedniej liczby sił technicznych, potrzebnych do przeprowadzenia parcelacji, trudność odebrania ziemi jednym, aby ją dać drugim, fakt, że nawet w razie całkowitego przeprowadzenia reformy rolnej, możnaby obdzielić ziemią tylko znikomą część kandydatów, oto niektóre przyczyny, które stanęły na przeszkodzie racjonalnej przebudowie naszego ustroju rolnego.

Odszkodowanie. Projekt ankiety żąda „słusznego odszkodowania" (art. 87), projekt komisji Tymczasowej Rady Stanu „słusznego wynagrodzenia" (art. 115), konstytucja obowiązująca wymaga odszkodowania. Mimo opuszczenia przymiotnika, przyjąć należy, że myśl prawodawcza konstytucji jest ta sama, jak w jej wzorze, w projekcie ankiety: odszkodowanie powinno być słuszne, t. j. pełne, a więc stanowić ekwiwalent własności odebranej lub ograniczonej. W obradach nad projektem konstytucji proponowałem przyjęcie zasady deklaracji francuskiej z r. 1789 o uprzedniem wynagrodzeniu, które jest sprawdzianem zasobów finansowych uprawnionego i łagodzi cios, wymierzony przez wywłaszczenie we właściciela. Uchwalenie tej zasady przyczyniłoby się u nas do uspokojenia życia publicznego przez konieczność nadania reformie rolnej kształtów realnych.

Zasada uprzedniego odszkodowania wymaga, aby wynagrodzenie było wypłacone uprawnionemu przed orzeczeniem wywłaszczenia. W razie przyjęcia zasady wynagrodzenia następnego, ustawy starają się nieraz zabezpieczyć jego wypłacenie, nadając mu charakter warunku wstrzymującego uzyskanie prawa własności przez uprawnionego lub też stanowiąc, że może on objąć własność w posiadanie dopiero po uiszczeniu wynagrodzenia, lub też żądając, aby odszkodowanie było przed orzeczeniem wywłaszczenia ustalone i jego wypłata zabezpieczona przez rękojmię i t. d. Rygory te nie obowiązują w wypadkach pilnych.

Wywłaszczenie jest pierwotnym sposobem nabycia własności, uprawniony otrzymuje ją więc bez ciężarów. O ile się okaże, że jej nie potrzebuje lub nie chce z niej korzystać, uprawniony może ją od-

zyskać przez reeksproprjację, t. j. wywłaszczenie obecnego właściciela, lub też przez prawo pierwokupna.

Wywłaszczenie może stać się zbyteczne przez zawarcie umowy stron. Szczegóły normują ustawy.

3. Wolność słowa (art. 104—108). Konstytucja głosi, że każdy obywatel ma prawo swobodnego wyrażania swoich myśli i przekonań, o ile przez to nie narusza przepisów prawa, t. j. ustaw i opartych na nich rozporządzeń. Wolność słowa mieści w sobie dwa prawa: a) prawo wybrania formy słowa i b) prawo wybrania słuchaczów; z pierwszego prawa wynika, że słowo może być zakomunikowane w formie dowolnej, ustnie lub na piśmie, sporządzonem ręcznie lub mechanicznie, np. odbitem na maszynie lub drukowanem, lub wreszcie — myśl swoją można przedstawić obrazowo. Z drugiego prawa wynika, że można swobodnie ustalić grono tych, którym jednostka swoją myśl chce zakomunikować; myślą swoją można się podzielić z jedną osobą, pisząc do niej np. list, lub z wielu osobami, przemawiając na wiecu lub ogłaszając artykuł w gazecie. Z prawa wyboru formy słowa wynika prawo wolności prasy, z prawa wyboru słuchaczów słowa — prawo tajemnicy korespondencji, prawo petycji, prawo koalicji i wolność wyznania.

Wolność prasy. Konstytucja poręcza wolność prasy i jednocześnie wylicza cztery rodzaje ograniczeń, stosowanych nieraz w praktyce, mianowicie:

a) zabrania cenzury, t. j. cenzury prewencyjnej, która ogłoszenie druku uzależnia od zezwolenia władzy; dopuszczalna jest cenzura represyjna, czyli ściganie nadużyć wolności prasv;

b) dekret potępia system koncesyjny, według którego wydawanie nowych czasopism wymaga zezwolenia władzy;

c) dekret zabrania odebrania debitu pocztowego dziennikom i drukom krajowym; wobec wprowadzenia wyłączności pocztowej, odebranie jednostce prawa wysyłania druków pocztą niezmiernie utrudnia ich rozpowszechnienie; zasada ta dotyczy tylko druków krajowych, nie zaś zagranicznych;

d) nie wolno ograniczyć na obszarze Rzplitej rozpowszechniania dzienników ani druków krajowych; przepis ten stosuje się do ograniczeń ogólnych, nie zaś szczególnych, które dotyczą określonego dziennika lub druku.

Dopuszczalne są inne ograniczenia wolności prasy, które może określić ustawa lub oparte na niej rozporządzenie i tylko odpowiedzialność za nadużycie tej wolności ma być ustalona ustawą. Polska nie posiada jeszcze jednolitej ustawy prasowej, obowiązują więc ustawodawstwa dzielnicowe [1]); w b. zaborze rosyjskim ma moc dekret z 7 lutego 1919 r. (Dz. Pr., nr. 14, poz. 186) w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych. Przytoczymy niektóre postanowienia dekretu.

Pojęcie druku. Druk według dekretu ma dwie cechy: a) jest przeznaczony do puszczenia w obieg, b) jest odbity sposobem mechanicznym lub chemicznym. W razie braku jednego z tych kryterjów, dekret nie ma zastosowania, np. do druku, ogłoszonego jako manuskrypt, a więc nieprzeznaczonego do puszczenia w obieg, ani też do egzemplarzy pisma, sporządzonych ręcznie, nie zaś mechanicznie lub chemicznie. Dekret wylicza następujące rodzaje druków: książki, broszury, czasopisma, plakaty, kartki osobne, nuty, wizerunki, rysunki, plany i mapy.

Czasopisma perjodyczne. Specjalne przepisy dotyczą czasopism perjodycznych, do których dekret zalicza druki, które: a) mają jeden i ten sam nagłówek, b) numerację kolejną, c) ukazują się w obiegu częściej, aniżeli 4 razy do roku. Przepisy o czasopismach nie rozciągają się na wydawnictwa perjodyczne rządu, sejmu polskiego, instytucyj miejskich i samorządowych, towarzystw naukowych, literackich i artystycznych w sprawach, dotyczących ściśle zakresu ich działalności, ani na zbiory dokumentów historycznych, wszelkiego rodzaju słowniki, tudzież komunikaty perjodyczne, przeznaczone jedynie dla rozpowszechniania pomiędzy redakcjami.

Wydawca, redaktor. Każde czasopismo perjodyczne musi być podpisane przez wydawcę i redaktora; redaktor może być wydawcą. Przymioty tych osób są ustalone. Wydawcą lub redaktorem może być tylko osoba, która ukończyła lat 21, nie utraciła praw i stale mieszka w Polsce.

Prawo protestu. Ten, kto pragnie wydawać czasopismo, obowiązany jest do zawiadomienia o tem państwowego urzędu administracyjnego, który w przeciągu 7 dni może zgłosić protest z przyczyn, ustalonych w dekrecie. Dekret odrzuca system koncesyjny, lecz wyposaża władzę administracyjną w prawo veta.

---

[1]) Marczewski Antoni, Prawodawstwo prasowe w Polsce odrodzonej. G., 1923, nr. 42 s.

Sprostowania. Ważnym środkiem walki z nadużyciami wolności prasy są przepisy o sprostowaniach. Dekret odróżnia sprostowania urzędowe i prywatne.

a) Sprostowania urzędowe. Przedmiotem sprostowania może być wiadomość, ogłoszona w czasopiśmie, jego podmiotem — urząd państwowy. Czasopismo codzienne musi umieścić sprostowanie w przeciągu 3 dni od otrzymania, inne czasopismo — w najbliższym numerze, mającym wyjść po tym okresie. Sprostowanie należy umieścić bezpłatnie, bez dokonywania zmian i uwag w tekście, oraz bez umieszczenia w tym samym numerze zaprzeczenia. Drukować należy sprostowanie nie na szarym końcu pisma, gdzie zauważyć je trudno, lecz w tym samym dziale, w którym ukazała się wiadomość zakwestjonowana, oraz temi samemi czcionkami. Sprostowanie może być skorygowaniem wiadomości lub jej zaprzeczeniem.

b) Sprostowanie prywatne. Przedmiotem jego może być wiadomość, dotycząca osoby prywatnej lub instytucji społecznej, handlowej, albo komunalnej. Postawienie instytucyj komunalnych, a więc także władz samorządowych narówni z osobami prywatnemi nie wydaje się słuszne, bo władze, czyto państwowe, czy samorządowe, powinny mieć równe prawo sprostowania. Podmiotem sprostowania może być osoba prywatna lub instytucja, o ile ich wiadomość dotyczy; przedmiotem sprostowania urzędowego mogą być wszelkie wiadomości, podczas gdy sprostowanie prywatne może dotyczyć tylko wiadomości o osobie prostującej. Sprostowanie prywatne należy umieścić tylko, jeżeli 1) nie zawiera treści karalnej, 2) ogranicza się do wiadomości rzeczowych, nie zawierając więc krytyki czasopisma, 3) jeżeli jest podpisane przez prostującego. Sprostowanie należy wydrukować w tym samym terminie, jak sprostowanie urzędowe, lecz normy specjalne obowiązują w sprawie jego rozmiarów oraz sposobu i miejsca umieszczenia. Jeśli sprostowanie prywatne jest 2 razy większe od wiadomości zakwestjonowanych, należy je umieścić, lecz za jego nadmiar trzeba zapłacić. Sprostowanie prywatne trzeba umieścić temi samemi czcionkami i w tym samym dziale, jak wiadomość, ulegającą sprostowaniu, lecz tylko na żądanie strony. Ponieważ wielu o tem zastrzeżeniu nie wie, sprostowanie prywatne ukazuje się nieraz petitem na końcu czasopisma.

Sankcje. W charakterze sankcji przewiduje się areszt, konfiskatę i kary kryminalne. Areszt polega na zabezpieczeniu przezna-

czonych do rozpowszechnienia egzemplarzy druku, które opuściły prasę, i może być rozciągnięty na złożony tekst oraz na płyty i formy, służące do odbijania druku. Areszt jest dopuszczalny, o ile w treści druku zawarte są oznaki przestępstwa, przewidzianego w kodeksie karnym, z wyjątkiem przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego, oraz w razie obrazy wskazanych w dekrecie przepisów. Areszt może zarządzić instytucja lub urzędnik do spraw prasowych, przy równoczesnem wytoczeniu procesu sądowego przeciw winnym. Areszt wymaga zatwierdzenia władzy sądowej. Sąd może orzec konfiskatę druku i ukarać winnego. Areszt jest środkiem prowizorycznym, konfiskata — definitywnym.

Brak sankcyj. Konstytucja głosi, że nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za zgodne z prawdą sprawozdanie z jawnego posiedzenia sejmu lub komisji sejmowej (konstytucja zamiast „lub" mówi mylnie „i", art. 31). Jawne obrady sejmu lub jego komisji bez względu na ich treść mogą być swobodnie komunikowane, aby każdy mógł się o nich dowiedzieć. Sprawozdanie może być ustne, złożone np. na wiecu, lub też drukowane, i wtedy podlega prawu prasowemu, z wyjątkiem jego sankcyj, które nie są dopuszczalne, a więc ani areszt, ani konfiskata, ani sprawa sądowa nie jest możliwa, pod warunkiem, że 1) druk jest sprawozdaniem z jawnego posiedzenia sejmu lub jego komisji, 2) że sprawozdanie jest zgodne z prawdą. Przez sprawozdanie rozumieć można tylko zdanie sprawy bądźto z całego posiedzenia sejmu lub komisji, bądźto z jego części, stanowiącej zamkniętą w sobie całość, bo sprawozdanie musi być zgodne z prawdą, t. j. musi być referatem objektywnym. Ogłoszenie interpelacji, której tytuł odczytano w sejmie, nie jest sprawozdaniem z posiedzenia. Znaczenie pojęcia sprawozdania zgodnego z prawdą trzeba sobie uświadomić praktycznie, wyobrażając sobie, jakie zdziwienie ogarnęłoby jednostkę, która w odpowiedzi na żądanie sprawozdania z posiedzenia jakiegoś ciała otrzymałaby wiadomość o jednym fakcie, jaki się zdarzył na posiedzeniu. Dlatego też teorja i praktyka Niemiec, gdzie obowiązuje analogiczny jak w Polsce przepis, (obecnie art. 30 konstytucji), ustaliły, że sprawozdaniem nie jest powtórzenie jednego przemówienia, o ile było przemówień więcej na tem posiedzeniu lub o tym samym przedmiocie obrad. Pogląd ten poparł sąd najwyższy w Lipsku (zob. Arndt, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 1921, 81). Artykuły z treścią kryminalną, np. komunistyczną, rozpowszechniane w formie broszur, które za-

wierają tylko interpelację z ich treścią, nie są wolne od sankcyj prawa prasowego [1]).

Tajemnica korespondencji. Konstytucja głosi, że tajemnica listów i innej korespondencji może być naruszona tylko w wypadkach, prawem przewidzianych. Prawodawstwo musi określić dwie kwestje: a) pojęcie tajemnicy, normując, jak daleko ona sięga, czy obejmuje tylko treść korespondencji, czy także sam fakt jej istnienia i t. d., b) w jakich wypadkach wolno uchylić tę tajemnicę, czyli, kiedy jednostka nie ma prawa tajemnicy korespondencji, i kto może jej korespondencję czytać wbrew jej woli.

Prawo wglądu w korespondencję mają władze, np, sąd, który może otworzyć list, przeznaczony dla przestępcy lub od niego pochodzący. Prawa tajemnicy korespondencji nie ma upadły podczas trwania postępowania upadłościowego, aby można wykryć cały jego majątek, mogący służyć do zaspokojenia pretensyj wierzycieli i t. d.

Prawo petycji. Według konstytucji obywatele mają prawo wnosić pojedyńczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych. Przez petycję rozumiemy prośbę piśmienną, której treść nie jest ustalona. Petycja może dotyczyć sprawy indywidualnej petenta lub też mieć przedmiot ogólny. Konstytucja określa podmiot prawa petycji i jej adresatów. Petycje wysyłać mogą obywatele, pod warunkiem wzajemności — także cudzoziemcy, bądźto indywidualnie, bądźto zbiorowo. Petycja musi być podpisana przez wszystkich, którzy ją składają, gdyż konstytucja nie zna petycji pod nazwą zbiorową. Konstytucja belgijska ją przewiduje, lecz pozwala na nią tylko władzom (art. 21). Organizacja władz jest znana, można więc z łatwością stwierdzić osobę petenta, nawet niepodpisaną, podczas gdy petycja zbiorowa obywateli, sporządzona w ich wspólnem imieniu, może budzić wątpliwości, kto ją popiera.

Podmiotami prawa petycji według konstytucji polskiej są obywatele, wyłączone są władze oraz osoby prawne, o których konstytucja nie wspomina. Brak przepisów o petycjach pod nazwą zbiorową każe przypuszczać, że petycjonować mogą tylko osoby fizyczne.

---

[1]) Zob. mój artykuł p. t. Czy wolno drukować artykuły skonfiskowane w formie interpelacyj sejmowych? w „Echu Warszawskiem" z 14 lutego 1925 r; Marczewski, O przedruku interpelacyj poselskich G. 1925 Nr. 10—12; Komarnicki, O immunitecie interpelacyj parlam. tamże Nr. 14.

Adresatami petycji mogą być: a) wszelkie ciała reprezentacyjne, t. j. ciała prawno-publiczne, jak sejm, senat, rady miejskie i gminne, sejmiki powiatowe i wojewódzkie, b) wszelkie władze publiczne, państwowe i samorządowe. Przez władze publiczne rozumieć należy organy z funkcjami zwierzchniemi, t. j. z prawem rozkazywania jednostkom. Organ, który nie może narzucać swej woli jednostkom, nie jest władzą, bo nie ma władzy, czyli nie jest władzą pod względem podmiotowym, bo nie ma władzy pod względem przedmiotowym. Istnienie władzy jest niezawisłe od jej chwilowego przedstawiciela, np. władzą jest sąd, który trwa, choć się zmieniają sędziowie.

Prawo koalicji. Konstytucja daje obywatelom prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków, lecz pozostawia ustawom określenie wykonywania tych praw (konstytucja błędnie mówi „wykonania"). Konstytucja nie uważa za rzecz wskazaną ustalenia linji zasadniczej ustawodawstwa o stowarzyszeniach. Jednolitej ustawy dotychczas niema, obowiązują więc prawa partykularne z niektóremi poprawkami polskiemi.

4. Praca (art. 102). Konstytucja nie proklamuje prawa obywateli do pracy, nie nakłada na państwo obowiązku dania pracy obywatelom. Obowiązek taki byłby możliwy, gdyby państwo było generalnym przedsiębiorcą, a więc w razie upaństwowienia produkcji. Według konstytucji każdy obywatel ma prawo do opieki państwa nad jego pracą; państwo wywiązuje się z tego zadania, normując warunki pracy, dbając o jej higjenę, urządzając inspekcję pracy, regulując pośrednictwo pracy i t. d.

Praca, jak głosi konstytucja, jest główną podstawą bogactwa Rzplitej; praca jest źródłem utrzymania obywatela. Według konstytucji obywatel ma prawo do ubezpieczenia społecznego na wypadek braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa, lecz państwo nie ma obowiązku ubezpieczenia, tylko jego unormowania. Objęcie całkowite lub częściowe kosztów tego ubezpieczenia zależy od uznania ustawodawcy.

Konstytucja przewiduje utworzenie izb pracy najemnej, które łącznie z innemi izbami gospodarczemi mają utworzyć naczelną izbę gospodarczą (art. 68), o czem będzie mowa w uwagach o samorządzie gospodarczym.

5. Opieka nad dzieckiem (art. 103). Opieka nad dzieckiem jest prawem i obowiązkiem rodziców. Konstytucja głosi, że odjęcie rodzicom władzy nad dzieckiem może nastąpić tylko w drodze

orzeczenia sądowego; decyzja władzy administracyjnej nie wystarcza. Używając wyrazu „opiekun" w znaczeniu publicystycznem, powiedzieć można, że opiekunem zasadniczym są rodzice dziecka, opiekunem posiłkowym jest państwo, o ile opieka rodzicielska nie wystarcza. Konstytucja głosi, że dzieci bez dostatecznej opieki rodzicielskiej, zaniedbane pod względem wychowawczym, mają prawo do opieki i pomocy państwa w zakresie, oznaczonym przez ustawę. Dzieci podlegają władzy rodzicielskiej aż do osiągnięcia pełnoletności, konstytucja rozumie więc przez dzieci osoby małoletnie, lecz w przepisach dalszych tego samego artykułu tej terminologji nie przestrzega. Konstytucja głosi: a) ustawy unormują opiekę macierzyństwa; b) praca zarobkowa dzieci niżej lat 15 jest zakazana w gałęziach przemysłu, szkodliwych dla ich zdrowia; zakazana jest praca nocna lub dorywcza; c) w tych samych gałęziach przemysłu jest zakazana praca nocna młodocianych robotników, a więc małoletnich osób od 15 lat począwszy; dokładny wiek tych osób musi określić ustawa wykonawcza w granicach od lat 15 do 21; ustawa wykonawcza musi też ustalić pojęcie nocy przez oznaczenie godziny jej początku i końca; d) stałe zatrudnianie pracą zarobkową dzieci i młodzieży w wieku szkolnym jest zakazane; dopuszczalne jest zatrudnianie dorywcze; w wieku szkolnym znajdują się osoby, podlegające powszechnej powinności szkolnej; wymienienie obok dzieci młodzieży jest zbędnym pleonazmem.

Opieki nad macierzyństwem, dzieckiem i młodzieżą dotyczy ustawa z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz. Ust., nr. 92), która ma charakter ramowy i wymaga rozwinięcia przez ustawy i rozporządzenia.

Pojęcie opieki społecznej ustawa ujmuje niezmiernie szeroko, rozumiejąc przez nią a) zaspakajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnemi środkami materjalnemi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, b) zapobieganie wytworzeniu się stanu, wymagającego udzielenia opieki społecznej. Ustawa wylicza tytułem przykładu 9 gałęzi opieki społecznej, śród nich ochronę macierzyństwa, opiekę nad dzieckiem i młodzieżą. Ustawa wskazuje środki zaspokojenia niezbędnych potrzeb, ustala obowiązek opieki, który ciąży na gminach, powiatach, województwach, względnie na państwie, normuje prawo do opieki, stanowiąc, że prawo do trwałej opieki gminy nabywa obywatel polski w zasadzie przez co najmniej roczny pobyt w gminie.

Prawo do opieki mają też cudzoziemcy pod warunkiem wzajemności, o ile umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej.

Prawo do opieki społecznej jest konsekwencją prawa do egzystencji, o którem wzorem ustawodawstw zagranicznych konstytucja nie wspomina. Prawo do egzystencji głosi, że każda jednostka ma prawo żyć i rozwijać się, z czego wynika obowiązek państwa niedopuszczenia do tego, aby jednostka z braku środków utrzymania zginęła. Państwo wywiązuje się z tego zadania, stwarzając obowiązek udzielania opieki społecznej.

Ustawa z 2 lipca 1924 r. (Dz. Ust., nr. 65) unormowała pracę młodocianych i kobiet. Przez młodocianych ustawa rozumie osoby płci obojga w wieku od lat 15 do ukończonych lat 18. Zatrudnianie młodocianych i kobiet jest zabronione w warunkach, w których praca jest szczególnie niebezpieczna lub szkodliwa dla zdrowia, oraz przy robotach ciężkich lub niebezpiecznych dla zdrowia, moralności i dobrych obyczajów, a w szczególności zabrania się zatrudniania kobiet przy transmisjach, przy procesach chemicznych, działających szkodliwie na organizm i przy dźwiganiu ciężarów. Przyjmowanie do pracy zarobkowej dzieci przed ukończeniem lat 15 jest wzbronione.

Rozporządzenie ministra pracy i opieki społecznej z 14 grudnia 1924 r. (Dz. Ust., nr. 114, poz. 1023) zobowiązuje odpowiednie zakłady pracy do prowadzenia wykazów i spisów młodocianych, przez nie zatrudnianych.

6. Wyznania (art. 111—116). Zagadnienie wyznania istnieje w postaci dwojakiej: jako kwestja wolności wyznania jednostki i jako kwestja wolności kościoła lub związku religijnego, a więc w postaci zagadnienia indywidualnej i zbiorowej wolności wyznania, która jest konsekwencją wolności słowa. Art. 111 normuje indywidualną wolność wyznania i dotyczy w ustępie 1 obywateli, w 2 — mieszkańców; ta różnica redakcji jest wywołana tem, że ustęp 2 tego artykułu jest kopją 2 ustępu art. 2 traktatu o ochronie mniejszości. Art. 112 reguluje ograniczenie wolności indywidualnej wyznania.

Art. 113—116 są poświęcone wolności zbiorowej wyznania i odróżniają 4 rodzaje organizacyj: a) Kościół rzymsko-katolicki, b) kościoły mniejszości religijnych, c) związki religijne przez państwo uznane, d) wyznania prawnie nieuznane.

W sprawie wzajemnego stosunku tych organizacyj walczą z sobą dwa kierunki: jeden pragnął uprzywilejowania wyznania rzymsko-

katolickiego, będącego religją przeważającej większości narodu, drugi, popierany przez innowierców, bronił zasady równości. Skutkiem tej walki uchwalono tekst kompromisowy, który miał zadowolić obie strony. Ponieważ to nie jest możliwe, weszła do konstytucji zasada, której kłam zadają inne jej przepisy. Konstytucja stanowi, że wyznanie rzymsko-katolickie zajmuje w państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań, ma więc być niejako primus inter pares. Przekonamy się niebawem, że konstytucja nie traktuje tych organizacyj narówni. Projekt konstytucji z 28 lipca 1917 r., ułożony przez komisję b. Tymczasowej Rady Stanu, głosił za wzorem konstytucji Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r., że religja rzymsko-katolicka jest religją stanu i dodawał: akty religijne, towarzyszące uroczystościom państwowym, odbywają się według obrządku Kościoła rzymsko-katolickiego (art. 129). Projekt ankiety tego postanowienia nie powtórzył, bo było rzeczą pewną, że będzie ono faktycznie obowiązywało.

Według konstytucji obowiązującej położenie prawne wyznań przedstawia się jak następuje:

a) każdy związek religijny prawnie uznany ma prawo urządzania zbiorowych i publicznych nabożeństw oraz ma samorząd, mogąc samodzielnie prowadzić swe sprawy wewnętrzne; ponadto ma osobowość prawną, bo może posiadać i nabywać majątek ruchomy i nieruchomy, zarządzać nim i rozporządzać, pozostaje w posiadaniu i używaniu swoich prywatnych funduszów, tudzież zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych. Głosząc te zasady, konstytucja jednocześnie stanowi supremację ustawodawstwa państwa, którego te związki trzymać się muszą. Ustawa obowiązuje wszystkich, nie wyłączając kościołów ani wyznań. Związkami religijnemi prawnie uznanemi są też kościoły, śród nich Kościół rzymsko-katolicki, zastosować więc do nich trzeba powyższe przepisy.

b) Konstytucja stwierdza, że Kościół rzymsko-katolicki rządzi się własnemi prawami, przyznaje więc temu Kościołowi autonomję. Autonomję posiadają też kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne, lecz ich ustawy muszą być uznane przez państwo; konstytucja głosi, że państwo uznania nie odmówi, o ile te ustawy nie zawierają postanowień sprzecznych z prawem, t. j. z prawem państwa. Konstytucja nie wskazuje organu kompetentnego dla oświadczenia tego uznania, przyjąć więc trzeba, że potrzebna jest ustawa.

c) Stosunek państwa do kościołów ma być określony przez ustawy. Treść tych ustaw nie zależy wyłącznie od państwa. Stosunek państwa do Kościoła rzymsko-katolickiego ma być określony na podstawie układu ze Stolicą Apostolską, ratyfikowanego przez sejm, a więc na podstawie konkordatu. Ratyfikacja będzie miała formę ustawy, która będzie przedstawiona senatowi. Stosunek państwa do innych kościołów i wyznań ma być określony przez ustawę po porozumieniu się państwa z ich prawnemi reprezentacjami. Porozumienie nie oznacza zgody, lecz wymaga uwzględnienia, w zakresie dla państwa możliwym, woli tych reprezentacyj. Z Kościołem rzymsko-katolickim państwo zawiera umowę, z innemi kościołami i wyznaniami porozumiewa się.

Konkordat Polska podpisała ze Stolicą Apostolską 10 lutego 1925 r.

d) W sprawie uznania wyznań nieuznanych konstytucja głosi, że uznanie nie będzie odmówione związkom religijnym, których urządzenia, nauka i ustrój nie są przeciwne porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej. Wobec braku odpowiednich postanowień przyjąć trzeba, że uznanie należy do kompetencji ustawodawcy.

7. Nauka i nauczanie (art. 117—120). Na uwagę zasługują następujące zasady:

a) Państwo ma nadzór nad szkolnictwem i wychowaniem. Wszystkie szkoły (publiczne i prywatne) oraz wszystkie zakłady wychowawcze podlegają kontroli państwa. Wychowanie — to potężna broń, która może być skierowana przeciw państwu. Kto ma szkołę, ten ma duszę dziecka, ma losy narodu w swojem ręku. Rozgłosu nabrała opinja, że wojnę z Francją w r. 1871 wygrał nauczyciel pruski. Dusza dziecka jest nadzwyczajnie wrażliwa, do niej trafiają najłatwiej zasady i kierunki. Dlatego wpływ państwa na szkołę jest konieczny. Państwo nie potrzebuje mieć monopolu szkolnego, może pozwolić na rozwój inicjatywy prywatnej, lecz musi mieć prawo nadzoru, które w celu uchylenia nadużyć powinno być przez ustawy określone.

Konstytucja głosi, że każdy obywatel ma prawo nauczać, założyć szkołę lub zakład wychowawczy i kierować nim, skoro uczyni zadość warunkom, w ustawie określonym. Warunki te dotyczyć mogą tylko trzech kwestyj: 1) kwalifikacyj nauczyciela, 2) bezpieczeństwa dzieci, 3) lojalnego stosunku do państwa.

b) Konstytucja stanowi powszechną powinność szkolną w zakresie szkoły powszechnej.

c) Konstytucja głosi zasadę bezpłatności nauki w szkołach państwa i samorządu. Zasada ta jest uzupełniona przez obowiązek państwa zapewnienia uczniom wyjątkowo zdolnym a niezamożnym stypendjów na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych. W demokracji szkoły powinny być dostępne dla wszystkich obywateli zdolnych, bez względu na ich środki. Dla urzeczywistnienia tej normy nie wystarcza zasada bezpłatności nauki, bo uczeń, nie mający środków na utrzymanie, nie mógłby z niej korzystać. Konstytucja wprowadza więc instytucję stypendjów państwowych, lecz tylko dla uczniów wyjątkowo zdolnych. Dlatego ustawa z 30 października 1923 r. (Dz. Ust., nr. 118, poz. 942) o państwowych stypendjach oraz innych formach pomocy dla młodzieży akademickiej ustanawia stypendja dla „wyjątkowo zdolnej, pilnej i niezamożnej młodzieży". Ustawa ta dotyczy tylko szkół akademickich, nie zaś średnich.

Uchwalenie zasady bezpłatności nauki było niespodzianką i wywołało liczne krytyki, które stanęły na przeszkodzie jej urzeczywistnieniu. Pytano: czemu nauka ma być bezpłatna dla młodzieży zamożnej lub niezdolnej? Praktyka stanęła na stanowisku, że zasada bezpłatności nauki wymaga ustawy wykonawczej, któraby ją uzgodniła z obecnym ustrojem szkolnictwa średniego i wyższego. Ustawa o stypendjach zatwierdza zasadę płatności nauki, wypowiedzianą w art. 92 ustawy o szkołach akademickich z 13 lipca 1920 r. (Dz. Ust., nr. 72), wydanej przed konstytucją. Słuszna natomiast jest zasada bezpłatności nauki w szkołach początkowych, jak też głosił projekt konstytucji b. Tymczasowej Rady Stanu (art. 134), oraz projekt Ankiety (art. 105).

Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał pogląd praktyki za słuszny, oddalając skargę studentki uniwersytetu lwowskiego, która pozwała rektora uniwersytetu przed Trybunał, zarzucając mu, że bezprawnie kwestura zażądała od niej czesnego. Stanowisko praktyki popieramy, choć powoływanie się na art. 126 konstytucji, żądający uzgodnienia praw dawnych z nowemi, uważamy za niesłuszne, jak wyjaśnimy w rozdziale o konstytucji. Bezpłatność nauki nie mogła być odrazu urzeczywistniona, bo to było niemożliwe wobec podstaw szkolnictwa.

d) Konstytucja głosi zasadę obowiązkowości nauki religji dla wszystkich uczniów niżej lat 18 we wszystkich szkołach, utrzymywanych całkowicie lub częściowo przez państwo lub ciało samorzą-

dowe. Zasada ta dotyczy tylko uczniów, należących do związków religijnych, przez państwo uznanych; do tych związków należy według konstytucji kierownictwo i nadzór nauki religji z zastrzeżeniem naczelnego prawa nadzoru dla państwowych władz szkolnych.

Konstytucja nie przyjęła zasady szkoły wyznaniowej, t. j. kształcącej uczniów tylko jednego wyznania. Przy obradach nad projektem konstytucji b. Tymczasowej Rady Stanu przedstawiciele duchowieństwa katolickiego domagali się szkoły elementarnej wyznaniowej, lecz większość komisji uchwaliła tylko zasadę, że w szkole początkowej nauczyciel w miarę możności powinien być wyznania większości dzieci (art. 137). Zasada ta obowiązuje faktycznie z nielicznemi wyjątkami, choć jej konstytucja obowiązująca nie głosi.

8. Wojsko (art. 122, 123, 91). Konstytucja wypowiada następujące zasady:

a) zasadę powszechnej powinności wojskowej, głoszącej, że wszyscy obywatele są w zasadzie obowiązani do służby wojskowej. Rodzaj i sposób, porządek i czas trwania służby, zwolnienie od niej oraz wszelkie świadczenia na cele wojskowe mają być określone przez ustawy. Powszechną powinność wojskową normuje ustawa z 23 maja 1924 r. o powszechnym obowiązku służby wojskowej (Dz. Ust., nr. 61, poz. 609), która zastąpiła tymczasową ustawę o tym obowiązku z 27 października 1918 r. (Dz. Pr., nr. 13), która była wydana jeszcze przed powstaniem niepodległej Polski, lecz mimo to przez 6 lat obowiązywała w okresie najtrudniejszym dla państwa, gdy chodziło o wykuwanie mieczem podstaw ojczyzny. Nowa ustawa weszła w życie na całym obszarze Rzplitej 18 listopada 1924 r., t. j. 4 miesiące po jej ogłoszeniu. Przedstawimy najgłówniejsze przepisy tej ustawy, odsyłając czytelnika w sprawie konstrukcji służby wojskowej do paragrafu o służbie prawno-publicznej.

Wojsko narodowe, będące ochroną i ostoją niepodległości i wolności Rzplitej, ma podlegać, jak głosi ta ustawa, po wsze czasy opiece narodu. Powszechna służba wojskowa jest zasadniczo dla wszystkich jednakowa i stanowi osobisty obowiązek każdego obywatela Rzplitej płci męskiej (art. 1). Przymusowa służba wojskowa jest obowiązkiem tylko mężczyzn, natomiast służba ochotnicza jest dostępna także dla kobiet (art. 62).

Służba przymusowa. Służba ta odbywa się: 1) w wojsku stałem, gdzie trwa 2 lata, zaś miesiąc dłużej w jeździe i artylerji konnej, 2) w rezerwie do końca roku kalendarzowego, w którym

rezerwista kończy 40 lat, 3) w pospolitem ruszeniu do końca roku kalendarzowego, w którym obowiązany kończy 50 lat.

Wiek poborowy rozpoczyna się w d. 1 stycznia roku, w którym obowiązany kończy 21 lat i trwa do końca roku kalendarzowego, w którym kończy lat 23; w razie wojny wiek poborowy rozpoczyna się o 2 lata wcześniej (art. 3—5).

Służba skrócona. Ustawa nie przewiduje t. zw. jednoroczniaków, którzy wskutek cenzusu szkolnego służą tylko rok, lecz wprowadza dla maturzystów służbę krótszą, trwającą 18 miesięcy, z czego służyć należy 15 miesięcy w okresie pierwotnym i 3 — w porze letniej następnego roku kalendarzowego. Do ulgi tej mają prawo maturzyści, t. j. ci, którzy najpóźniej do 25 czerwca roku ich wcielenia do wojska udowodnią, że ukończyli z dobrym wynikiem ogólnokształcącą państwową szkołę średnią lub szkołę prywatną, uznaną przez państwowe władze szkolne za równorzędną państwowej, albo uznaną przez te władze za równorzędną szkołę zawodową, i zdali egzamin dojrzałości względnie inny przez władze wymagany egzamin końcowy (art. 46, 45). Przez ukończenie szkoły z dobrym wynikiem należy rozumieć otrzymanie matury.

Odroczenia. Dla uczniów szkół średnich ustawa przewiduje odroczenie służby do 23 roku włącznie, dla uczniów szkół wyższych — do 26 roku włącznie, z roku na rok (art. 57).

Służba ochotnicza. Każdy (bez względu na płeć), kto nie został powołany do służby przymusowej, może być przyjęty do wojska stałego w charakterze ochotnika, o ile: 1) jest obywatelem polskim, 2) ma ukończonych lat 17 i nie więcej niż 28, i tylko podczas wojny jest dopuszczony wiek starszy, 3) jest fizycznie zdolny do służby wojskowej, 4) przedstawi urzędowe poświadczenie nienagannego prowadzenia się, 5) jeśli jest małoletni, przedstawi pozwolenie ojca względnie prawnego opiekuna na wstąpienie do wojska. Służba trwa w zasadzie 2 lata w wojsku stałem, w razie wojny — aż do demobilizacji.

Zgłoszenia ochotników przyjmują P. K. U. stosownie do przepisów ministerstwa spraw wojskowych (art. 62, 63).

Prawa i obowiązki wojskowych. Ustawa z 18 lipca 1924 r. normuje podstawowe obowiązki i prawa szeregowych wojska polskiego (Dz. Ust., nr. 72). Ustawa ta głosi, że żołnierz jest obywatelem, na którym spoczywa obowiązek szczególny bronienia ojczyzny i gotowość każdej chwili oddania życia w jej obronie. Żołnie-

rzy dzieli się na szeregowych i oficerów, szeregowych — na szeregowców i podoficerów, szeregowców — na szeregowców i starszych szeregowców, podoficerów — na kaprali, plutonowych, sierżantów i starszych sierżantów. Podstawowe obowiązki i prawa oficerów reguluje ustawa z 23 marca 1922 r. (Dz. Ust., nr. 32), dotycząca oficerów wojsk polskich, zaś ustawa z 20 czerwca 1924 r. (Dz. Ust., nr. 64) zawiera analogiczne przepisy dla oficerów polskiej marynarki wojennej. Przepisy te omówimy w prawie urzędniczem.

b) Konstytucja głosi, że postanowienia o prawach obywatelskich stosują się także do osób, należących do siły zbrojnej; wyjątki od tej zasady określają ustawy wojskowe. Redakcja tego postanowienia jest niedokładna. Wojskowi mają nietylko prawa, ale także obowiązki obywateli, o ile prawo wojskowe nie stanowi inaczej. Wyjątki są potrzebne ze względu na charakter służby wojskowej, która wymaga przestrzegania surowej karności i unikania pracy partyjno-politycznej.

c) Wojsko ma służyć całemu narodowi w walce z wrogiem zewnętrznym. Użycie wojska wewnątrz państwa jest otoczone specjalnemi zastrzeżeniami, które mają zapobiec nadużywaniu siły zbrojnej do walk politycznych. Konstytucja pozwala na użycie wojska tylko w 2 wypadkach: a) do uśmierzenia rozruchów, b) do przymusowego wykonania przepisów prawnych. Do tych celów wojsko może być użyte tylko na żądanie władzy cywilnej, przy ścisłem zachowaniu ustaw. Wyjątki od tej zasady są dopuszczalne jedynie na mocy ustawy o stanie wyjątkowym i wojennym.

Pomocy wojska może zażądać wojewoda w wypadkach wyjątkowych, gdy siły i środki władzy cywilnej okażą się niewystarczającemi (rozp. z 13 listopada 1919 r., art. 7, Dz. Ust., Nr. 90, poz. 490).

9. Stan wyjątkowy. Przez stan wyjątkowy rozumie się zwykle czasowe zawieszenie praw obywatelskich, wyjątkowo — możność zawieszenia tych praw. Użycie terminu stanu wyjątkowego w innych wypadkach nie byłoby słuszne. Konsekwencją stanu wyjątkowego jest zwiększenie artrybucyj bądźto władzy wojskowej, bądźto cywilnej, bądźto obu władz. Stosownie do tego odróżnia się stan wyjątkowy wojskowy, cywilny i mieszany. Konstytucja pozostawia wybór typu stanu wyjątkowego ustawie wykonawczej, natomiast normuje kwestje, wskazane poniżej.

Prawa. Zawieszeniu ulec mogą następujące prawa (oddziel-

nie lub łącznie): wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności prasy, tajemnicy korespondencji, prawa koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń.

Obszar. Stan wyjątkowy może obejmować cały obszar państwowy lub miejscowości, w których okaże się on koniecznym ze względów bezpieczeństwa publicznego. Z przepisu tego możnaby wysnuć wniosek, że bezpieczeństwo publiczne może być powodem stanu wyjątkowego, dotyczącego części terytorjum Polski; w razie przyjęcia tego poglądu byłoby dziwnem z jednej strony, że konstytucja nie wskazuje powodów stanu wyjątkowego, obejmującego całe państwo, z drugiej strony, — że tak głęboko w prawa obywateli wkraczające zarządzenie jak stan wyjątkowy, może być usprawiedliwione rozciągliwem pojęciem bezpieczeństwa publicznego. Jednakże dalsze przepisy konstytucji wyjaśniają, że wspomniane wyrazy o bezpieczeństwie publicznem dostały się do tego postanowienia wskutek pomyłki lub bezmyślności jego redaktora, gdyż konstytucja wyraźnie wskazuje wypadki i powody zastosowania stanu wyjątkowego.

Wypadki i powody. Stan wyjątkowy jest dopuszczalny: a) podczas wojny albo gdy grozi wybuch wojny; w tym wypadku motywacja stanu wyjątkowego jest zbędna; b) stan wyjątkowy można zarządzić podczas pokoju, lecz tylko z powodów następujących: 1) w razie rozruchów wewnętrznych, 2) w razie rozległych knowań o charakterze zdrady stanu. Do tych dwóch powodów stanu wyjątkowego podczas pokoju konstytucja dodaje wyrazy: „zagrażających konstytucji państwa albo bezpieczeństwu obywateli". Pod względem gramatycznym dodatek ten dotyczy obu powodów stanu wyjątkowego, pod względem logicznym jest w każdym razie zbędny, o ile chodzi o powód pierwszy, gdyż rozruchy wewnętrzne zawsze zagrażają bezpieczeństwu obywateli, mogą więc zawsze usprawiedliwić stan wyjątkowy. Do tego samego rezultatu dochodzi się w razie wniknięcia w istotę drugiego powodu tego stanu, t. j. rozległych knowań o charakterze zdrady stanu. Trudno sobie wyobrazić, aby rozległe knowania z tym charakterem nie miały zagrażać konstytucji, ani też bezpieczeństwu obywateli, z czego wynika, że wspomniany dodatek jest zbyteczny.

Organy kompetentne. Zawieszenie praw obywatelskich może zarządzić tylko rada ministrów za zezwoleniem prezydenta Rzplitej, kompetentna jest więc władza wykonawcza, lecz ostateczna decyzja spoczywa w rękach sejmu. Konstytucja odróżnia zarządze-

nie stanu wyjątkowego podczas obrad sejmowych oraz podczas przerwy w nich. W pierwszym przypadku zarządzenie stanu wyjątkowego musi być natychmiast przedstawione sejmowi do zatwierdzenia, zaś w drugim wypadku — sejm nie obradujący zbiera się automatycznie (z samego prawa, t. j. przez nikogo nie zwołany) w ciągu dni 8-iu od ogłoszenia stanu wyjątkowego celem powzięcia odpowiedniej decyzji; jednakże przepis ten ma zastosowanie tylko, o ile stan wyjątkowy dotyczy obszaru, obejmującego więcej, niż jedno województwo. Do tych 2-ch wypadków konstytucja dodaje trzeci: okres sejmowy się zakończył lub sejm uległ rozwiązaniu; w tym przypadku rząd powinien przedstawić zarządzenie stanu wyjątkowego sejmowi nowowybranemu niezwłocznie na pierwszem posiedzeniu. Ten przypadek sięga najdalej, gdyż aż do zebrania się nowego sejmu mogą upłynąć miesiące, podczas których zarządzenie władzy wykonawczej nie może być przez sejm zniesione.

Jeśli sejm odmówi zatwierdzenia, stan wyjątkowy natychmiast traci moc obowiązującą.

Konstytucja ustala tylko zasady stanu wyjątkowego, przekazując ich bliższe określenie ustawie wykonawczej, której dotychczas nie ogłoszono. Po zabiciu prezydenta Gabrjela Narutowicza rząd rozporządzeniem rady ministrów z 16 grudnia 1922 r. (Dz. Ust., Nr. 110) zarządził stan wyjątkowy na obszarze m. Warszawy, a jednocześnie wydał w tem samem rozporządzeniu przepisy wykonawcze, do czego nie był uprawniony, gdyż konstytucja przekazuje tę sprawę ustawodawcy. Przed zebraniem się sejmu po przerwie świątecznej rozporządzenie rady ministrów z 4 stycznia 1923 r. (Dz. Ust., Nr. 2) zniosło ten stan wyjątkowy, który trwał od 18 grudnia do 9 stycznia 1923 r.

Do czasu wydania i wejścia w życie ustawy wykonawczej do artykułu konstytucji o stanie wyjątkowym obowiązują prawa partykularne, w b. zaborze rosyjskim ma moc ustawa z 25 lipca 1919 r. (Dz. Pr., Nr. 61) w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny. Ustawa ta unika nazwy stanu wyjątkowego, lecz utrzymuje jego treść, wobec czego zmiana terminologji jest bez znaczenia. Wielką wagę ma postanowienie, że stan wyjątkowy jest dopuszczalny tylko w czasie wojny. Autorzy tego postanowienia zapomnieli, że stan wyjątkowy może być potrzebny także podczas pokoju. Ustawa z r. 1919 wybrała typ cywilnego stanu wyjątkowego, upoważniając ministra spraw we-

wnętrznych do wydawania zarządzeń wyjątkowych, ograniczających prawa obywatelskie. Ustawa wylicza niektóre takie zarządzenia i formułuje następnie klauzulę generalną, zwiększającą w sposób istotny kompetencje tego ministra.

Ustawa ta zastąpiła dekret z 2 stycznia 1919 r. (Dz. Pr., Nr. 1) o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, uzupełniony dekretem z 11 stycznia oraz zmieniony dekretem z 7 lutego tegoż roku. Wspomniany dekret z 2 stycznia uświęcił również typ cywilnego stanu wyjątkowego, lecz pozwolił nań w czasie wojny i pokoju, ze względu na bezpieczeństwo publiczne; powód tego stanu był więc ujęty bardzo szeroko.

Obok stanu wyjątkowego konstytucja przewiduje stan wojenny, którego treścią ma być również czasowe zawieszenie wspomnianych praw obywatelskich. Stan wojenny według konstytucji tem się różni od stanu wyjątkowego, że może być wprowadzony tylko w czasie wojny na obszarze, objętym działaniami wojennemi. Bliższe postanowienia określi ustawa, która oprze się na typie wojskowego stanu wyjątkowego lub przyjmie typ mieszany. Mimo odmiennej nazwy, stan wojenny będzie stanem wyjątkowym, t. j. czasowem zawieszeniem praw obywatelskich. Ustawodawstwa współczesne używają jeszcze innych nazw na oznaczenie stanu wyjątkowego, jak stan oblężenia; odrębna nazwa nie jest oczywiście dowodem, że mamy do czynienia z odrębną instytucją prawną.

C. WŁADZA NAJWYŻSZA

na tle rozwoju idei państwa (§ 15).

Państwo składa się z 3-ch elementów: terytorjum, ludności i władzy; władza musi być najwyższą, t. j. suwerenną, inaczej nie byłaby władzą państwową. Autorowie, którzy, jak Laband, Jellinek i inni, uznają kategorję państw niesuwerennych, w uwagach o trzecim elemencie państwowym, t. j. o władzy, muszą zbadać istotę władzy państwowej i ponadto wyjaśnić pojęcie suwerenności, jako możliwego przymiotu władzy państwowej. Kto zaś nie uznaje, że może być państwo bez suwerenności, musi sobie uświadomić, że mówiąc o władzy państwowej, ma na myśli władzę suwerenną.

Wyraz suwerenność służy określaniu najrozmaitszych pojęć, lecz od chwili gdy się zjawia w nauce, pozostaje w łączności z pojęciem

władzy państwowej, pojęcie suwerenności więc nie może być badane oddzielnie, lecz tylko w związku z zagadnieniem władzy państwowej. Dzięki pracom wielu uczonych, śród nich Duguit'a, Rehma i Jellinka, znamy dokładnie ewolucję pojęcia suwerenności. Jest rzeczą naturalną, że pojęcie suwerenności, mające prawie tysiącletnią historję, wywołało wielkie spory nauki i praktyki. Są autorowie, którzy zgoła zaprzeczają potrzeby tego pojęcia. Opierając się na dorobku nauki, zgłosić trzeba dwie tezy: a) dążenie autorów do nadania pojęciu suwerenności jednego znaczenia nie zapobiegło łączeniu z tem pojęciem najrozmaitszych wyobrażeń; b) wobec recepcji tego pojęcia przez prawa pozytywne, usunięcie go z nauki nie wydaje się możliwe.

Genezę i rozwój suwerenności w związku z zagadnieniem władzy państwowej zbadamy na tle ewolucji idei państwa w starożytności, średniowieczu i czasach nowszych.

Starożytność. Państwo starożytne miało władzę najwyższą, lecz nauka nie podjęła jej konstrukcji, trudno więc pisać się na pogląd Jellinka, że wzorem państw starożytnych państwo może nie mieć suwerenności. Fakt, że autorowie starożytni nie uświadomili sobie istoty władzy najwyższej w znaczeniu dzisiejszem, nie jest dowodem, że tej władzy w starożytności nie było. Według pojęć starogreckich, przekazanych nam zwłaszcza w dziełach Platona i Arystotelesa, państwo ma być organizacją doskonałą, w której obywatel mógłby rozwijać wszystkie swoje siły i zaspakajać wszystkie swoje potrzeby. Państwo ma władzę tak rozległą, że ogarnia wszelkie dziedziny życia ludzkiego, życie fizyczne i umysłowe, publiczne i prywatne, prawo i etykę. Według Platona, państwo jest najwyższem objawieniem istoty ludzkiej, według Arystotelesa — wspólnotą rodów i osad, której celem jest zupełne i samowystarczalne życie. Państwo ma samowystarczalność czyli autarkia. Obywatel posiada osobowość prawną tylko z ramienia państwa, które nie uznaje osobowości cudzoziemców. Cechami państwa starogreckiego są: 1) drobność obszaru (państwo-miasto), 2) wszechmoc władzy, 3) brak praw człowieka i obywatela, zwłaszcza wolności sumienia.

W nauce podano w wątpliwość dokładność tradycyjnego obrazu dawnego państwa greckiego, zwłaszcza prof. Jellinek w swej „Ogólnej nauce o państwie" wystąpił z obszerną krytyką pojęć dotychczasowych, zarzucając im, że określają jednostronnie istotę państwa greckiego. Nauka, starając się o charakterystykę tego państwa, —

powiada J. — opiera się na dziełach Platona i Arystotelesa, lecz nie uwzględnia całości ich poglądów i zapomina, że typ państwa, opisany przez tych uczonych, ma charakter idealny, nie zaś empiryczny. Fałszywe poglądy na państwo starożytne są zdaniem J. dziełem liberalizmu nowoczesnego, który chciał własną tezę o stosunku jednostki do państwa szczególnie uwypuklić, przeciwstawiając jej antytezę państwa starożytnego. Jednakże wielcy teoretycy XVI i XVII wieku nie znali zasadniczej różnicy między dawnem i nowem państwem i nawet Montesquieu nie odróżniał dawnego od nowego pojęcia wolności. Tak samo Hegel wywodził: „W Atenach była żywa wolność i żywa równość obyczaju i wykształcenia duchowego... obok tej równości i śród tej wolności mogła się najswobodniej objawiać wszelka nierówność charakteru i talentu, wszelka różność indywidualności i czerpać z otoczenia najbogatsze podniety do rozwoju". Dopiero przywódca liberalizmu francuskiego Benjamin Constant w świetnej mowie przeciwstawił pierwszy wolność starożytną wolności nowożytnej, wywodząc: starożytna wolność była udziałem we władzy państwowej, nowożytna wolność jest wolnością od władzy państwowej łącznie z prawem wykonywania, w interesie jednostki, wpływu na władzę państwową. Teorję tę powtórzyli liczni inni autorowie.

Krytykując tradycyjną teorję o państwie starożytnem, powołuje się Jellinek na to, że istota państwa greckiego się zmieniała. Wzorem dla wywodów Platona było wojskowe państwo spartańskie, urządzone pod wpływem idei kolektywistycznych, podczas gdy w Atenach rządziła wyuzdana demokracja. Po tych uwagach krytycznych, mających wykazać mylność dotychczasowych poglądów, J. charakteryzuje państwo greckie, jak następuje: istotą tego państwa jest drobność, jest to państwo-miasto. Teza ta poniekąd zadziwia, bo jej nikt nie kwestjonował. Właściwością państwa greckiego — kontynuuje J. — jest jedność wewnętrzna, jako jego najistotniejsza cecha. Państwo jest wszystkiem, ogarnia wszystkie strony życia jednostki, lecz tak było tylko początkowo. Państwo greckie jest nietylko wspólnotą polityczną, lecz także religijną i dlatego dąży do wychowania obywateli na ludzi cnotliwych. Nie znając antagonizmu między kościołem i państwem, grecka polis jest zrzeszeniem spoistem. Jellinek powtarza tradycyjny pogląd na państwo greckie, różniąc się od teorji panującej twierdzeniem, że charakter tego państwa uległ zmianie. Od czasów wojen z Persami — wywodzi on — stosunek jednostki do państwa staje się swobodniejszy, a w filozofji zjawia się

pojęcie obywatelstwa światowego. Dzięki coraz silniejszym prądom indywidualistycznym, jednostka nie jest już oddana bezwzględnie państwu, którego władza słabnie, a administracja ulega rozprzężeniu. Wszechmoc państwa nauka udowadnia przeważnie przykładami z dziejów państwa starogreckiego lub też przytacza mało przekonywające fakty z życia innych państw, wywodząc np., że w Lokris ustawa zakazała mężczyznom picia wina, lecz — powiada Jellinek — ustawy przeciwalkoholowe zna też państwo nowożytne. Ateny zakazały kobietom zabierać w podróż więcej niż 3 suknie, lecz — zauważa J. — ustawy przeciw zbytkom nie są obce naszym czasom. Obywatele byli obowiązani do brania udziału w zgromadzeniu ludowem i musieli piastować urzędy publiczne, lecz taki obowiązek stwarza czasem także państwo nowożytne. Jednostka w państwie starożytnem, zwłaszcza w Atenach, miała w miarę postępu kultury faktycznie coraz więcej wolności, lecz nie było przekonania, że wolna od wpływu państwa sfera jednostki ma charakter prawny. Wolność indywidualna nie mogła się stać instytucją prawną wobec braku świadomości, że jednostka może się przeciwstawić państwu. Po tej konkluzji, identycznej z doktryną tradycyjną, dziwnie brzmią słowa J., że dawny pogląd na państwo greckie powinien zniknąć z literatury na zawsze. Niejeden krytyk zapomina, że tradycyjny pogląd na państwo dawne jest treścią istotną poglądów umysłowości greckiej na instytucję państwa, wysnutych na tle życia państw greckich.

Pod wpływem greckiej nauki o państwie istotę idei państwa badali autorowie rzymscy, zwłaszcza Cycero, który nazwał państwo najwyższym tworem wysiłków ludzkich i oświadczył, że człowiek niczem więcej nie zbliża się do woli boskiej, jak tworzeniem i zachowaniem państw (neque est ulla res in qua proprius ad deorum numen virtus accedat humana, quam civitates aut condere novas aut conservare iam conditas, De Rep.). Państwo rzymskie posiadało władzę najwyższą, z pomocą której przekształciło państwo-miasto na wielkie imperjum, lecz, jak Grecja, nie znało praw indywidualnych obywateli, ani też nie uświadomiło sobie charakteru swej władzy suwerennej.

Ś r e d n i o w i e c z e. Państwo średniowieczne jest niejako antytezą państwa dawnej Grecji i Rzymu, bo 1) obszar jego jest zwykle wielki, 2) władza państwa jest słaba, 3) geneza praw człowieka i obywatela się rozpoczyna. Państwo starożytne jest gotowe, państwo średniowieczne dopiero się wytwarza, jest in statu nascendi, nie po-

siada jeszcze władzy najwyższej, nie jest więc państwem we właściwem znaczeniu. Twórcami państwa stają się przedewszystkiem zwierzchnicy terytorjalni, którzy ustalają swoją władzę wśród różnych walk, z Kościołem, cesarzem i możnymi panami. Rezultatem tej ewolucji będzie w czasach nowszych wytworzenie się zasady władzy najwyższej, czyli suwerennej. Wyraz suweren pochodzi od starofrancuskiego sovrain, z czego powstało souverain. Sovrains nazywano w X wieku we Francji możnowładców, nie wyłączając króla. W dwa wieki później powstaje przysłowie, że każdy baron jest suwerenem w swej baronji, lecz wkrótce wzrasta władza króla francuskiego, wyłamującego się z zawisłości od cesarza niemieckiego, czego wyrazem jest zasada, że rex Franciae est imperator in suo regno.

Wobec roszczeń papieżów nawet państwo niemieckie nie miało władzy niespornej tak, że średniowiecze chrześcijańskie jest tylko okresem genezy państwa, która trwa jeszcze i się kończy w czasach nowszych.

Czasy nowsze. Dzięki recepcji prawa rzymskiego przenika do prawa państwowego zasada: quod principi placuit legis habet vigorem, czyli po francusku: si veut le roy, si veut la loy. Król czerpał swoją władzę z woli narodu, który niejako wywłaszczył z uprawnień, bo w XVI wieku nauka głosi, że król nie jest wykonawcą, lecz właścicielem suwerenności. Po łacinie suwerenność nazywa się summa potestas, z czego wynika, że nauka utożsamia suwerenność z władzą państwową. Konstrukcję pojęcia suwerenności podejmuje Jan Bodin w słynnem dziele Les six livres de la République (1577). Bodin określa w wydaniu łacińskiem tej książki suwerenność, jako potestas in cives ac subditos, obejmującą katalog praw państwowych, jak ustawodawstwo, prawo wydania wojny i zawarcia pokoju, sądownictwo, prawo bicia monet i t. d. Władza najwyższa jest niezawisła od innej władzy nazewnątrz państwa, posiada więc przymiot niezawisłości; ponadto jest niepodzielna, bo w razie jej podziału powstałoby kilka władz, z których jedna musiałaby być najwyższą. Monarcha, jako właściciel suwerenności, jest niezawisły od władzy zagranicznej, podlega tylko — mówi Bodin — Bogu Nieśmiertelnemu. Autor francuski odrzuca możność ograniczenia władzy najwyższej, popiera więc, jako jedynie możliwą, monarchję absolutną, a zdarzającemu się w praktyce współudziałowi stanów we władzy ustawodawczej odmawia charakteru prawnego. Nauka przypisuje

Bodinowi stworzenie trzech pojęć suwerenności, czyni to zwłaszcza Rehm (Allgemeine Staatslehre, 45) i wślad za nim Jellinek (473 [1]), twierdząc, że autor francuski przez suwerenność rozumie 1) niezawisłość od władzy zagranicznej, 2) władzę państwową, jako katalog praw państwowych, 3) przymiot najwyższego organu państwowego. Opinja ta nie da się utrzymać, bo Bodin przez suwerenność rozumie władzę najwyższą, która jako najwyższa jest niezawisła i niepodzielna. To była jedna jego teza; druga głosiła, że suwerenność może mieć tylko jeden, t. j. monarcha. Teorja niemiecka zadziwia wobec oświadczenia jej autorów, że suwerenności odpowiadają pojęciowo wyrazy suprema potestas. Widząc w suwerenności nie władzę, lecz jej przymiot, autorowie niemieccy opierają się na jednym z tych wyrazów, to jest na przymiotniku summa i opuszczają drugi, t. j. rzeczownik potestas.

Teorja Bodina była wyrazem prawnym programu politycznego monarchji absolutnej; jej główne znaczenie polegało na ścieśnieniu pojęcia suwerenności, która stała się synonimem władzy najwyższej. Przez swoje poglądy, które miały mieć walor powszechny, autor francuski poparł dążenie monarchów współczesnych do zagarnięcia całej władzy państwowej. Rzecz naturalna, że władzę najwyższą przypisywano monarsze, jako twórcy państwa; teza współczesna, że władza ta jest elementem państwowym, byłaby bez wartości w procesie formowania się państwa. Według poglądów ówczesnych, monarcha stał niejako poza państwem, jak też wynika z definicji Bodina, że państwo jest mnogością rodzin i ich wspólnych spraw, kierowaną przez władzę najwyższą i rozsądek. Pojęcie władzy najwyższej Bodina poparł autor tej miary co Grocjusz, który oświadczył, że najwyższą nazywa się władza cywilna, której akty nie podlegają prawu innego, tak, że mogłyby być obalone swobodnem postanowieniem innej woli ludzkiej.

Przekształcenie prawa publicznego w myśl poglądów Bodina nie wszędzie się powiodło; wielu panów feodalnych wykonywało władzę państwową w postaci t. zw. propria iura maiestatis. Pokój westfalski z r. 1648 uznał wyraźnie, że terytorja niemieckie mają prawo wojny i pokoju, będące, zdaniem Bodina, cząstką istotną suwerenności. Uczony niemiecki J. Moser (1701—1785) stwierdził, że są panujący, którzy choć są zawiśli, mają jednak wiele praw, przysługujących zresztą suwerenom, praw, których nie mają inne stany

Rzeszy i krajów (es gibt Regenten, welche, obzwar nicht unabhängig, doch viele sonst nur den Souveränen eigene Gerechtsame besitzen, deren alle anderen Reichs- und Landsstände entbehren müssen). Władzę tych naczelników terytorjów Moser nazwał półsuwerennością, tworząc termin, który do dziś jest używany, choć zawiera sprzeczność w sobie. Nazwanie władzy najwyższej połowiczną, to contradictio in adjecto. Władza najwyższa może być lub nie być, lecz nie może istnieć częściowo.

Mimo to, nauka i praktyka nie zadowoliły się tezą Bodina, lecz odróżniają do dziś szereg suwerenności, obok pełnej — połowiczną, względną, ograniczoną. Konstytucja szwajcarska z 12 września 1848 r. głosiła, że kantony są suwerenne, o ile ich suwerenność nie jest ograniczona konstytucją związkową (art. 3). Przepis ten powtarza konstytucja obowiązująca z 29 maja 1874 r. (art. 3), choć z punktu widzenia naukowego nazwanie władzy autonomicznej suwerenną nie da się usprawiedliwić. Chcąc dać konstrukcję państwa związkowego, uczony niemiecki Waitz utworzył pojęcie suwerenności podzielonej, starając się obalić słuszny pogląd Bodina, że suwerenność jest niepodzielna. W nauce Monteskjusza o podziale władz wielu autorów widziało teorję o podziale władzy najwyższej, podsuwając myślicielowi francuskiemu poglądy, których nie wyznawał. Niektórzy autorowie niemieccy odróżniają suwerenność międzynarodowo-prawną od suwerenności prawno-państwowej, rozumiejąc przez pierwszą — zasadę niezawisłości, przez drugą — prawo panowania w państwie. Zbliżony jest pogląd francuski, który odróżnia suwerenność zewnętrzną i wewnętrzną. Esmein we wstępie swego podręcznika suwerenność nazywa autorité supérieure aux volontés individuelles dans la nation; następnie oświadcza, że suwerenność ma dwa oblicza (deux faces): jedno oblicze — to suwerenność wewnętrzna, czyli prawo rozkazywania wszystkim obywatelom, tworzącym naród, a nawet wszystkim tym, którzy rezydują w kraju; drugie oblicze — to suwerenność zewnętrzna, czyli prawo reprezentowania go i prawo zobowiązywania go w stosunkach z innemi narodami. Zauważyć trzeba, że te dwie suwerenności są kierunkami jednolitej władzy państwowej, której jednakże nie wyczerpują, bo państwo ma np. też prawo rozkazywania obywatelom i cudzoziemcom zagranicą (zob. wyżej § 12, II).

Suwerenność — to moc, przez prawo określona. Uprawnienia, wynikające z suwerenności, nazywa się nieraz suwerennemi i darzy

tym samym przymiotnikiem organy państwowe, które te prawa wykonywają, jak to było na zaraniu historji tego pojęcia, gdy we Francji X stulecia przeor lub prezes sądu miał miano suwerena.

Nauka szukała podmiotu suwerenności i starała się ustalić stosunek, jaki go łączy z władzą najwyższą. Jeden pogląd uważał za podmiot władzy najwyższej naród, wyobrażając sobie jego stosunek do władzy na podobieństwo własności i głosząc, że władza najwyższa należy do narodu. Podobnie konstytucja polska z 17 marca 1921 r. stanowi, że władza najwyższa, którą nazywa zwierzchnią, należy do narodu. Jest to tak zwana zasada demokratyczna, czyli suwerenności lub wszechwładztwa narodu, która powstała w średniowieczu i w XVI i XVII stuleciu miała gorących obrońców w jezuitach, pragnących wykazać, że władza monarsza, od narodu pochodząca, podlega władzy papieskiej, przez Boga nadanej. W przeciwieństwie do zasady suwerenności narodu, zasada suwerenności monarchy czyli zasada monarchiczna głosi, że podmiotem suwerenności jest monarcha, do którego ona należy. Przejście od pierwszego do drugiego poglądu oznacza zasada francuska z czasów Bodina, że król nie jest wykonawcą, lecz właścicielem władzy najwyższej.

Pojęcie własności nie nadaje się do konstruowania władzy państwowej, która jest panowaniem. Dlatego nauka niemiecka używa pojęcia piastuna władzy państwowej (Träger der Staatsgewalt), lub też, jak tłumaczą niektórzy autorowie polscy, „nosiciela" tej władzy. Piastunem może być monarcha lub naród. Zastąpienie wyrazu właściciela wyrazem piastuna wywołuje potrzebę określenia znaczenia prawnego nowego terminu, tem bardziej, że władza państwowa jest wyobrażeniem, objaśnić więc trzeba, co się rozumie przez jej piastowanie. Piastunem władzy jest ten, w którego rękach jest ona ześrodkowana. Prawnicze znaczenie tej definicji polega na stworzeniu domniemania prawnego na rzecz piastuna władzy: w razie braku wyraźnych postanowień, domniemanie przemawia na rzecz uprawnień piastuna. Teorja o piastunie władzy oznacza personifikację zasady monarchicznej względnie demokratycznej.

W każdem państwie musi być ognisko czyli centrum władzy, którego siedliskiem musi być element państwowy, a że terytorjum nie wchodzi w rachubę, pozostaje tylko ludność. Stąd płynie nauka, że w państwie nowożytnem da się usprawiedliwić tylko zasada suwerenności narodu, niema zaś miejsca na zasadę suwerenności mo-

narchy. Ta ostatnia zasada jest tylko możliwa, o ile monarchę stawia się poza nawias państwa, będącego przedmiotem jego władzy.

Jak państwo średniowieczne jest antytezą starożytnego, tak państwo nowożytne jest przeciwstawieniem średniowiecznego, bo 1) władza jego jest silna, 2) istnieją prawa człowieka i obywatela. Państwo nowożytne zbliżone jest do starożytnego jednolitością władzy, do średniowiecznego — rozmiarami terytorjum, które zwykle jest wielkie. Rozwój idei państwa osiągnął stopień, który był jej właściwy w starożytności, gdzie państwo była gotowe. Od państwa starożytnego różni się państwo nowożytne prawami jednostek, przedewszystkiem zasadą wolności wyznania.

Pamięć o bogatych dziejach idei państwa staje się nieraz przyczyną powrotu nauki do dawnych pojęć, niezgodnych z duchem i treścią nowych zasad. Przypisywanie w średniowieczu i czasach późniejszych suwerenności władzy, która była wyższą, lecz nie najwyższą, np. panom feodalnym, wznowiono w dobie bieżącej w postaci rozróżnienia dwóch rodzajów władzy państwowej: suwerennej i niesuwerennej. Pogląd ten miał cel polityczny, którym była chęć uratowania charakteru państwowego krajów, tworzących Rzeszę Niemiecką. Jednakże nauka nie zdołała ustalić cech istotnych władzy niesuwerennej; zdaniem Jellinka, władza państwowa, a więc także niesuwerenna, jest władzą panowania z własnej mocy, władzą przez nikogo nadaną, a więc prawnie bezpośrednią. Rozmiar tej władzy jest bez znaczenia; państwo istnieje wszędzie tam, gdzie społeczność z mocy bezpośredniej i bezpośredniemi środkami przymusu może wykonywać panowanie nad swemi członkami i swojem terytorjum według porządku jej właściwego. Związek, wykonywający władzę zwierzchnią, nie jest państwem, jeśli swoją organizację otrzymał od państwa, ponad nim stojącego (Allgemeine Staatslehre, 489 s). Na te wywody można się zgodzić, lecz nie popierają one teorji Jellinka. Władza bezpośrednia, przez nikogo nadana, jest władzą najwyższą; twierdzenie Jellinka, że władzę bezpośrednią posiadają kraje niemieckie, kantony szwajcarskie i stany Unji Północno-Amerykańskiej, utrzymać się nie da. Władza najwyższa państwa związkowego przenika jego ludność i terytorjum i jest źródłem uprawnień krajów, do tego państwa należących. Doktryna niemiecka byłaby tylko możliwa w razie przyjęcia odrzuconej przez nią teorji Waitza o podziale suwerenności pomiędzy państwo i kraje. Zasada jednolitości władzy państwo-

wej nie pozwala na twierdzenie, że jedno i to samo terytorjum i jedna i ta sama ludność może podlegać dwom władzom bezpośrednim tego samego charakteru.

Konkluzje nasze brzmią: 1) przez suwerenność rozumieć należy władzę najwyższą, 2) władza najwyższa jest itsotnem kryterjum państwa, 3) tak zwana niesuwerenna władza państwowa nie jest państwową, lecz autonomiczną.

ROZDZIAŁ II: GENEZA PAŃSTWA.

§ 16. Teorja ogólna.

Nauka odróżnia 2 rodzaje powstania państwa: pierwotny i pochodny, rozumiejąc przez pierwszy przejście zrzeszenia ludzkiego od bytu niepaństwowego do państwowego, przez drugi — wytworzenie się państwa z terytorjum i ludności jednego lub więcej państw [1]). Państwo czesko-słowackie np. powstało w r. 1918 na gruzach monarchji austrjacko-węgierskiej, a więc sposobem pochodnym. Nauka prawa musi dać konstrukcję prawną genezy państwa, musi więc znać prawa, które obowiązywały w chwili tworzenia się państwa. Dlatego mimo odmiennego zdania uczonych, tak zwane pierwotne powstanie państwa dla nauki prawa nie ma znaczenia, bo nie są znane wyobrażenia prawne, które istniały w okresie przekształcania się gromady niepaństwowej w państwową. Proces ten jest pokryty mrokami, których nie zdoła przeniknąć dobrze żaden domysł, żadna hipoteza, żadna konstrukcja. Wytwarzanie się organizacji państwowej w średniowieczu i czasach późniejszych nie uchodzi za pierwotne powstanie państwa. Prawnik może skutecznie badać tylko t. zw. pochodne powstawanie państwa, starając się o wysnucie wniosków z faktów i praw, przez historję ustalonych. Konkluzje nie mogą być jednolite, bo wyobrażenia prawne ulegają ciągłym przemianom, są inne dziś, aniżeli w epoce prawa naturalnego lub też w czasach rozkwitu nauki starej Grecji. Przez powstanie państwa rozumiemy powstanie pochodne, które się odbywa kosztem innych państw.

---

[1]) Komarnicki Wacław, Powstawanie państw, 1916. Rostworowski Michał, Jak powstaje państwo w naszych czasach? (wykład powszechny), 1916. Mejro Czesław, Powstanie i upadek państwa, 1917.

Choć formowanie się państwa jest niewątpliwie procesem skomplikowanym, nauka niemiecka pod wpływem metod cywilistycznych starała się o uproszczenie zagadnienia przez postawienie prostego pytania, czy utworzenie państwa jest aktem prawnym, czy też tylko faktem. Punkt kulminacyjny w rozwoju doktryn niemieckich stanowią jasne i głębokie wywody Jellinka, przedstawione w jego ogólnej nauce o państwie. Jellinek jest zwolennikiem poglądu, który genezę państwa uważa za fakt.

Teorja Jellinka. Państwo pierwotne — powiada autor — tak samo, jak państwo pochodne, powstaje przez wydarzenia, które stoją poza prawem, to znaczy, prawu nie ulegają. Państwo pierwotne powstaje na drodze eksperymentu, doświadczenia, lub też przypadku i nigdy nie zawdzięcza istnienia świadomym rozważaniom, skierowanym na jasny cel. Dlatego jest powstanie państwa czemś faktycznem. Tak samo ma się rzecz z państwem pochodnem. Wojna lub innego rodzaju przemoc tworzy nowe państwa i niszczy dawne. Wojna stanowi pierwotny stan zupełnego bezprawia, więc też twór wojny — państwo — jest faktem.

Na kwestję powstania państwa — powiada J. — zapatrywało się średniowiecze inaczej, aniżeli starożytność. Nauka starożytna uważa państwo za wytwór naturalny ludzkich skłonności, nie zaś za produkt prawa. W literaturze greckiej niema śladu poglądu, że fakty, państwo tworzące, są faktami prawnemi. Tak samo Rzymianie nie znali pojęcia prawnego powstania państwa. Natomiast średniowiecze, które nie zna ani pojęcia samodzielnego, niezawisłego państwa, ani oddzielnej egzystencji prawa publicznego, uważa nowy twór państwowy tylko za zmianę, dokonaną w obrębie Rzeszy Niemieckiej i wymagającą oceny według jej prawa. Państwo uchodzi za stosunek umowny dwóch stron: ludu i panującego; stosunek ten ustala wzajemne prawa i obowiązki stron. Germańsko-romańskie średniowiecze poddaje prawu nawet wydarzenia, wywołane brutalną samowolą, o czem świadczy prawo zbrojnych zatargów poddanych (Fehderecht). Ta tendencja umysłowości średniowiecznej utrzymuje się w nowszem prawie natury. Prawo natury uważa kwestję powstania państwa (pierwotnego i pochodnego) za zagadnienie prawne. Nietylko państwo, powstałe przez umowę, uchodzi za twór wydarzeń prawnych, lecz także państwo patrjarchalne, despotyczne, lub przez podbój wytworzone, a jeśli teorja tych form państwa nie uznaje, odrzuca je jako przeciwne prawu.

Jednakże z chwilą upadku szkoły prawa natury upaść też musiała teorja o prawnem powstaniu państwa. Hegel, który uważa państwo za rzeczywistość idei etycznej, oczywiście protestuje przeciwko twierdzeniu, że początek państwa można wywieść z prawa, prawa przed- czy nadpaństwowego. Stahl również odrzuca oparcie państwa na woli członków jego. Mimo to do dziś są autorowie prawa państwowego i międzynarodowego, którzy utworzenie państwa uważają za wydarzenie prawne, lecz pogląd ich jest błędny. Prawo narodów obowiązuje państwa istniejące, nie może więc regulować tworzenia państw. Prawo narodów ustala warunki, pod któremi państwa mogą uznać zrzeszenie jako państwo. Jednakże państwo ma ten charakter na mocy swej istoty wewnętrznej. Członkiem społeczności międzynarodowo-prawnej staje się państwo przez uznanie ze strony innych państw, lecz prawo narodów nie stwarza faktu bytu państwowego, a tylko do tego faktu nawiązuje.

Prawo państwowe nie może również wyjaśnić procesu utworzenia państwa. Państwo nie może wydać prawa dla swego własnego urodzenia się, bo nasamprzód musi istnieć, aby móc wydawać prawa. Akty państwo tworzące można oceniać podług prawa państw, których sprawa ta dotyczy; akty te mogą być zgodne lub sprzeczne z tem prawem, lecz nigdy państwo, które powstało, nie może być ocenione podług prawa innego państwa, bo państwo może regulować tylko sprawy, mogące ulegać jego władztwu.

Państwo ma naturę dwojaką: jest instytucją prawną i tworem historyczno-socjalnym. Ten twór nie jest produktem prawa, lecz przeciwnie — jest jego podstawą. Fakty prawne wyprzedzają urodzenie się człowieka i po nim następują, lecz sam fakt przyjścia na świat leży poza nawiasem prawa, podobnie, jak akt utworzenia państwa, który może być poprzedzony przez fakty prawne i pociągnąć je za sobą. Istnienie państwa pod względem prawnym polega na jego własnej woli. Państwo nie może być nigdy prawnie stworzone przez inne państwo, bez względu na udział, jaki państwo lub kilka państw miały w historycznym procesie organizowania innego państwa. Państwo jest państwem tylko przez istnienie bezpośrednich organów, spełniających funkcje państwowe. Organy te muszą zawsze chcieć wykonywać swobodnie te funkcje. Przymus do zorganizowania państwa nie da się pomyśleć, a stosowany do najwyższych organów, pozbawiłby je charakteru organów państwowych. Utworzenie królestwa westfalskiego zarządził dekret Napoleona I, ustalający

zasady jego organizacji, lecz tylko dzięki swobodnemu postanowieniu króla Jérôme, który stanął na czele tego państwa, stało się jego powstanie możliwem. Gdy Ludwik Bonaparte nie chciał znosić samowoli swego brata Napoleona I i złożył koronę Holandji, cesarstwo francuskie anektowało to państwo, w czem dowód, że nawet państwa pozorne, jak satrapje napoleońskie, potrzebują do swego istnienia woli, nie dającej się wymusić. Gdy państwo otrzymuje swoją organizację od innych państw, niema związku prawnego między twórcą a tworem. Na nowe państwo można nałożyć zobowiązania międzynarodowo-prawne, lecz tylko pod warunkiem, że ono już istnieje. Porządek nowego państwa spoczywa pod względem prawnym zawsze na jego własnej woli, bez względu na to, skąd ona w swej treści pochodzi. W razie zmiany członka państwa na państwo, dawna konstytucja może obowiązywać nadal, lecz charakter jej się zmienia, bo się staje konstytucją nowego państwa.

Najlepiej można badać kwestję pozaprawnego powstawania państw, analizując organizowanie nowych państw w obrębie państwa związkowego, przedewszystkiem w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Terytorja amerykańskie stają się państwami w sposób następujący: ustawa Unji (enabling act) pozwala mieszkańcom terytorjum na zorganizowanie się w postaci państwa. Na mocy tej ustawy zbiera się zgromadzenie konstytuujące terytorjum w celu ułożenia konstytucji. Dla tych konstytucji istnieją w ustawach Unji przepisy obowiązujące, żądające np. zupełnej wolności religji i zabronienia nadzoru kościoła nad szkołą publiczną. Konstytucja terytorjum nie jest ustawą Unji, lecz nowego państwa. Tak np. przez enabling act z 22 lutego 1889 r. uchwalono podzielić terytorjum Dacoty na 2 państwa i upoważniono ich ludność do nadania sobie konstytucji. Konstytucja obydwóch państw spoczywa wyłącznie na ich własnych ustawach. Podobnie postępuje się w innych amerykańskich państwach związkowych. Na wielką skalę odbył się ten proces w Brazylji, która przekształciła się z państwa centralistycznego na państwo związkowe dzięki temu, że władza centralna pozwoliła prowincjom na zamienienie się w państwa. Choć przypadki te zdają się być dowodem, że istnieje ciągłość prawna między nowym i dawnym tworem, jednakże stworzenie państwa odbywa się w dziedzinie pozaprawnej. Władza centralna, która dotąd bezwzględnie panowała na terytorjum, usuwa się, aby mogły powstać państwa. Kreacja państwa nie jest przedmiotem woli władzy centralnej, lecz woli zgro-

madzenia konstytuującego, której czyny wobec braku przepisów prawnych nie są dostępne dla kwalifikacji prawnej przed powstaniem państwa.

Nawet w drodze powolnego historycznego procesu może powstać państwo, jak terytorja niemieckie, które uzyskały z czasem charakter państwowy. Proces utworzenia państwa był zakończony, skoro utarło się przekonanie, że władza państwa jest pod względem prawnym pierwotna. Pod względem historycznym władza ta pochodziła ze sfery państwa niemieckiego, pod względem prawnym była ona pierwotna. Książęta niemieccy uważali, że zwierzchnictwo terytorjalne przysługuje im z bożej łaski, to znaczy, że nie jest nadane przez nikogo.

Jednakże tylko akt stworzenia państwa stoi poza nawiasem prawa. Wszystkie akty, które go poprzedzają i po nim następują, ulegają wśród państw dzisiejszych jakiemuś prawu. Osoby państwo tworzące podlegają zawsze jakiemuś prawu, z którego wynika, czy ich czyny są legalne, czy nielegalne. Dlatego wydarzenia, połączone z organizowaniem państwa, można podzielić na zgodne i na sprzeczne z prawem. Państwo, które powstało zgodnie z prawem, nie potrzebuje uznania państw, których prawa są dotknięte jego genezą. Uznanie jest potrzebne w razie pogwałcenia cudzych praw przez powstanie państwa.

Utworzenie państwa jest skończone, gdy wszystkie jego części istotne niewątpliwie faktycznie istnieją i faktycznie życie państwowe jest możliwe, co ma miejsce, gdy organy zrzeszenia faktycznie panują, znajdując posłuch faktyczny. Od tego faktu rozpoczyna się jednakże zaraz panowanie prawa. Nowe państwo, poddając się prawu narodów, staje się jego podmiotem, może wprawdzie tworzyć prawa dowolne, lecz zdaniem swych członków jest obowiązane do szanowania, o ile to możliwe, praw istniejących. Prawa te zachowują więc moc, chyba, że ją straciły wskutek powstania nowego państwa, lub zostały wyraźnie zniesione. Zasada ta nie jest prawem naturalnem, lecz obowiązuje w praktyce, jako postulat etyczno-polityczny, który ma też zastosowanie w razie cesji terytorjum. Cesjonarjusz utrzymuje w mocy, o ile to możliwe, porządek prawny, jaki zastaje.

Krytyka teorji Jellinka. W uwagach Jellinka mieszają się dziwnie argumenty trafne ze słabszemi; przedewszystkiem powoływanie się na przykłady z prawa państwowego Ameryki Pół-

nocnej nie jest dopuszczalne, bo terytorja amerykańskie, dzięki otrzymaniu stanowiska stanu, nie uzyskują suwerenności, nie stają się więc państwami. Trudno stawiać, wzorem Jellinka, genezę korporacji autonomicznej narówni z powstaniem państwa suwerennego.

Wątpliwości budzi teza, że utworzenie państwa nie jest aktem prawnym, lecz faktem. Takie postawienie sprawy wydaje się niesłusznem, jak wynika z pojęcia faktu. Fakt — to wydarzenie zewnętrzne lub wewnętrzne; rzucenia kamienia do wody — to fakt zewnętrzny; myśl, skierowana na sąsiada — to fakt wewnętrzny. Mówiąc, że powstanie państwa jest faktem, trzeba zaznaczyć, czy chodzi o fakt zewnętrzny, czy wewnętrzny. Geneza państwa, zdaniem Jellinka, jest skończona, gdy istnieje przekonanie, że władza państwa jest prawnie bezpośrednia, a więc przez nikogo nadana. Z tego wynika, że chodzi o fakt wewnętrzny, który nie wyczerpuje procesu powstawania państwa, lecz oznacza tylko jego zakończenie, muszą więc istnieć jeszcze inne fakty. Autor niemiecki je wskazuje, żądając, aby istniały wszystkie części istotne państwa, i aby były organy, które faktycznie spełniają swe funkcje i faktycznie znajdują posłuch. Przed zaistnieniem tych faktów trudno mówić o egzystencji państwa jako istoty żywej. Jest rzeczą oczywistą, że w sprawie zorganizowania państwa nie chodzi o fakt, lecz o fakty, nie o jedno wydarzenie, lecz o całą grupę wydarzeń wewnętrznych i zewnętrznych.

Powoływanie się na satrapje napoleońskie nie ma charakteru przekonywającego. Wola króla Jérôme nie mogła decydować o istnieniu królestwa westfalskiego, bo według nauki nowoczesnej nawet absolutny monarcha jest tylko naczelnym organem państwa i wykonywa jego władzę. Usunięcie się przedstawiciela naczelnego organu nie powoduje pod względem prawnym samo przez się upadku państwa, o ile nie jest połączone z zanikiem jednego z elementów państwowych.

Znaczenie międzynarodowe uznania państwa Jellinek określa w sposób niejasny, jak wynika z nauki prawa międzynarodowego (zob. mój System prawa międzynarodowego, 96 s.).

Genezy państwa nie można stawiać narówni z przyjściem na świat człowieka, które jest faktem prostym zewnętrznym, podczas gdy na powstanie państwa składają się fakty zewnętrzne i wewnętrzne. Stąd płynie wniosek, że powstanie państwa nie może być aktem prawnym, przez który rozumiemy oświadczenie woli prawnie skuteczne. Nikt nie ma mocy utworzenia państwa, niema więc nikogo,

ktoby mógł podjąć ten akt prawny, powołujący państwo do życia. Zorganizowanie państwa nie jest też czynnością prawną, t. j. czynnością, odbywającą się podług prawa, bo niema reguł prawnych o tworzeniu państw.

Konkluzje nasze brzmią: 1) utworzenie państwa jest procesem złożonym, którego nie można oceniać z pomocą analogji, zaczerpniętych z prawa prywatnego. 2) Nauka niemiecka sformułowała zagadnienie genezy państwa błędnie, wywodząc, że należy zbadać, czy powstanie państwa jest aktem prawnym, czy faktem. 3) Niema przepisów krajowych ani międzynarodowych o tworzeniu państw. 4) Na utworzenie państwa składają się wydarzenia, które są dostępne dla oceny prawnej. 5) Państwo, mając władzę najwyższą, nie może być stworzone przez inne państwo, tak, że jego egzystencja opiera się na jego własnej woli. 6) Geneza państwa wymaga powstania jego 3-ch elementów i jest skończona, skoro z ramienia władzy najwyższej administracja państwa jest uruchomiona. 7) Dokładne oznaczenie dnia i godziny powstania państwa nie jest możliwe.

W celu uwypuklenia tych konkluzyj, przedstawić trzeba dokładnie istotny przebieg genezy państwa. Znaczenie szczególne ma utworzenie państwa niemieckiego, bo dzięki pracy nauki niemieckiej znamy dokładnie jego dzieje, opisane w każdym podręczniku lub komentarzu niemieckiego prawa państwowego, doskonale zaś — w 4-tomowem dziele przywódcy szkoły niemieckiej prawa publicznego Pawła Labanda. Wysiłki, poświęcone konstrukcji genezy Niemiec, trzeba poznać, bo mają znaczenie ogólne, jako próba rozwiązania zagadki powstania państwa. Nauka polska, choćby nawet musiała odrzucić konkluzje autorów niemieckich, skorzysta z ich pracy, badając utworzenie państwa polskiego. Genezę państwa niemieckiego przedstawimy w związku z konstrukcjami Labanda, do niej zastosowanemi.

Geneza państwa niemieckiego. W r. 1815 przyszedł do skutku Związek Niemiecki, który nie był państwem, lecz związkiem państw. Państwa niemieckie zachowały niepodległość i połączyły się tylko węzłem umowy międzynarodowej. Dnia 14 czerwca 1866 r. poseł pruski oświadczył, że jego państwo uważa umowę związkową za zerwaną. Oświadczenie to było wywołane uchwałą zgromadzenia związkowego, nakazującą mobilizację 4-ch korpusów armji związkowej. Przesilenie w polityce związku powstało na tle konfliktu Austrji i Prus, które chciały pozbawić monarchję habsburską roli kierowniczej w Niemczech. Za przykładem Prus

szereg innych państw wystąpił ze Związku, Austrja zaś, po przegraniu wojny z Prusami uznała w pokoju preliminarzowym, podpisanym w Nikolsburgu 26 lipca 1866 r., że Związek Niemiecki jest rozwiązany, i zgodziła się jednocześnie na zorganizowanie nowego związku państw niemieckich bez jej udziału. Mocarstwa europejskie, które uchwaliły były utworzenie Związku Niemieckiego na kongresie wiedeńskim w r. 1815, uznały jego rozwiązanie umową londyńską z 11 maja 1867 r.

W dwa dni po wystąpieniu ze Związku Niemieckiego, Prusy zaproponowały państwom północno-niemieckim zawarcie nowego związku, na co się one, z wyjątkiem dwóch, zgodziły. Dnia 4 sierpnia Prusy przedstawiły kontrahentom projekt nowej umowy, która 18 sierpnia przyszła do skutku w Berlinie. Kontrahentów było 16-tu, lecz później przyłączyło się jeszcze 6-iu i to Hessen-Darmstadt tylko obszarami, położonemi na północ od Menu. Umowa z 18 sierpnia 1866 r. różni się zasadniczo od umowy z r. 1815. Związek Niemiecki z r. 1815 miał trwać wiecznie, umowa z r. 1866 była zawarta na rok i opiewała: 1) Kontrahenci zawierają przymierze zaczepne i odporne w celu zachowania niezależności i całości oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego swych państw. Jednocześnie kontrahenci poddali swe wojska pod naczelną komendę króla pruskiego z zastrzeżeniem, że świadczenia podczas wojny będą określone oddzielną umową. 2) Kontrahenci zobowiązali się do zabezpieczenia celów przymierza przez konstytucję związkową, którą miały rządy niemieckie ułożyć w porozumieniu z parlamentem niemieckim, zwołać się mającym. — Kontrahenci zawarli więc przymierze i zobowiązali się do ustalenia konstytucji.

Stosownie do tej umowy, rządy niemieckie przedstawiły sejmom projekt ordynacji wyborczej do parlamentu niemieckiego, lecz sejmy, uchwalając ją, zastrzegły sobie przeważnie zatwierdzenie konstytucji, którą miał ułożyć parlament niemiecki. Projekt tej konstytucji uchwalili pełnomocnicy rządów niemieckich, którzy się zebrali w Berlinie 15 grudnia 1866 r. Dnia 24 lutego następnego roku zebrał się parlament niemiecki, któremu król pruski w imieniu rządów niemieckich przypomniał w mowie tronowej, że urządzenia nowe mają być oparte na dawnych. Oświadczenie to warto sobie zapamiętać. Pomiędzy dawnym i nowym związkiem niemieckim nie było ciągłości prawnej, lecz rządy niemieckie pragnęły utrzymania ciągło-

ści historycznej przez zachowanie w granicach możliwych dawnych form i zasad.

Projekt konstytucji wywołał w parlamencie niemieckim mnóstwo poprawek, z których przyjęto około 40-tu, olbrzymią większość odrzucono, gdyż nie liczyły się z nowym układem stosunków. Dnia 16 kwietnia parlament uchwalił projekt konstytucji 230-u głosami przeciw 53; projekt ten przyjęli bez zmian tegoż dnia pełnomocnicy rządów niemieckich, lecz choć konstytucja była uchwalona, państwo jeszcze nie było gotowe; przedewszystkiem, według szeregu ustaw krajowych parlament miał tylko głos doradczy. Mówiąc o parlamencie, pamiętać trzeba, że wyraz ten nie oznacza organu państwowego o zwykłym charakterze. Państwa niemieckiego jeszcze nie było, nie mógł więc też istnieć parlament niemiecki we właściwem znaczeniu, nie mówiąc o tem, że ciało z głosem doradczym nie jest izbą prawodawczą. Tak zwany parlament niemiecki miał zadanie polityczne, bo miał wyrównać, jako organ opinji publicznej, rozbieżności w poglądach rządów i sejmów niemieckich na organizację Niemiec. Rezultatem wysiłków pełnomocników rządowych i parlamentu nie była konstytucja, a jej projekt.

Dzieła utworzenia Niemiec rządy niemieckie same dokonać nie mogły, bo nowe państwo miało zmienić istotnie ustrój każdego z państw połączonych, pozbawiając je przedewszystkiem niezawisłości, a więc charakteru państwowego; potrzebna była zgoda sejmów niemieckich, którą należało oświadczyć trybem, przewidzianym dla zmiany konstytucji. We wszystkich państwach niemieckich ogłoszono konstytucję niemiecką sposobem, ustalonym dla publikacji ustaw. Ogłoszenia te opiewały, że konstytucja niemiecka wejdzie w państwie w życie 1 lipca 1867 r. i tylko Brunświk nie określił tego terminu. Niektóre ustawy głosiły, że konstytucja jest ustawą krajową, w teorji zaś zjawiła się teza, broniona później szczególnie przez Maksa Seydela, że konstytucja niemiecka jest równobrzmiącą ustawą krajową państw niemieckich. Jednakże w nauce pogląd ten się nie utrzymał. Konstytucja niemiecka nie normowała spraw, wchodzących w zakres ustawodawstwa krajowego, lecz zawierała ustrój nowego państwa, w którem państwa niemieckie miały zginąć. Utworzenie tego państwa wymagało zgody organów ustawodawczych państw niemieckich, które wolę swoją oświadczyły w formie ustawy o konstytucji nowego państwa. Jednakże te oświadczenia nie spowodowały powstania państwa, wymagającego przecież

uruchomienia jego organizacji. Władza nowego państwa nie żyła jeszcze w postaci organów państwowych, lecz istniała tylko na papierze.

Laband nazwał utworzenie państwa niemieckiego postanowieniem woli, oświadczonem i wykonanem w formie ustaw państw niemieckich. Ustawy te ogłosiły to postanowienie, zobowiązując tem samem rząd do wydania, z upoważnienia ustawy, wszelkich zarządzeń w celu wykonania tego postanowienia. Utworzenie państwa było więc czynnością prawną (Rechtshandlung) państw niemieckich. Teorja ta zdradza wpływ metody cywilistycznej, której przeniesienie do prawa publicznego budzi objekcje. Państwo nie jest martwą rzeczą, lecz istotą żywą i trudno uwierzyć, aby mogło powstać przez postanowienie woli prawodawczej. Jak absolut nie może stworzyć absolutu, jak Bóg nie może stworzyć Boga, bo jest istotą najwyższą, tak też państwo nie może zrodzić państwa, bo jako podmiot władzy najwyższej przez nikogo nie nadanej, może oprzeć swój byt tylko na własnej woli. Według Labanda powstało państwo niemieckie 1 lipca 1867 r., ponieważ ustawy niemieckie opiewały, że konstytucja niemiecka zaczyna w tym dniu obowiązywać państwa. Przepis ten, zdaniem Labanda, znaczy to samo, jak słowa: „Państwo X wstępuje 1 lipca 1867 r. do Związku Północno-Niemieckiego". Konstrukcja ta nie da się utrzymać, bo nie można wstąpić do związku, którego niema; autor niemiecki miesza wstąpienie do związku z jego utworzeniem.

Dopiero 14 lipca 1867 r. król pruski mianował hr. Bismarcka kanclerzem Związku, zaś 26 lipca zarządził wydawanie dziennika ustaw Związku, w którego pierwszym numerze ogłosił konstytucję, zaznaczając, że obejmuje prawa i obowiązki, w konstytucji wskazane. Autor niemiecki Haenel zauważył trafnie, że organy państwowe, przewidziane w konstytucji, musiały zaistnieć, związek zaś państw niemieckich, w ten sposób zorganizowany, musiał przywłaszczyć sobie konstytucję, lecz zdaje się, że ten autor uważa za dzień narodzin państwa 26 lipca, co byłoby niesłusznem. Państwo, które ma tylko 2 organy (prezydenta i kanclerza), za gotowe uchodzić nie może.

Aby wybrnąć z tych trudności, trzeba stwierdzić, że daremny jest trud, poświęcony ustaleniu dnia i godziny narodzin państwa, do którego utworzenia nie wystarcza ani ogłoszenie konstytucji, ani mianowanie rządu, gdyż potrzebne jest uruchomienie administracji państwowej.

Formalizowanie genezy państwa, popierane przez autorów niemieckich, zaprowadziło naukę na manowce. Hessen-Darmstadt przez przyłączenie się do Związku tylko połową swych obszarów stworzył zagadkę, której nauka logicznemi kategorjami rozwiązać nie zdoła. W życiu politycznem nieraz rzecz nielogiczna staje się faktem dokonanym. Ze względu na konstelację międzynarodową utworzenie wielkiego państwa niemieckiego nie było zaraz możliwe; dlatego też Bawarja, Badenja i Wirtembergja do związku nie należały. Związek miał obejmować kraje północno-niemieckie i z tej przyczyny nazywał się Związkiem Północno-Niemieckim. Hessen-Darmstadt obejmował częściowo ziemie północno-niemieckie, częściowo obszary południowo-niemieckie, politycy przepołowili więc państwo, aczkolwiek pod względem prawnym było to sprzeczne z jego istotą.

Z państwami południowo-niemieckiemi nowy związek zawarł przymierze zaczepno-odporne. Podczas wojny z Francją podjęto pracę nad przekształceniem Związku Północno-Niemieckiego na Rzeszę Niemiecką. Inicjatywa wyszła od Bawarji, która we wrześniu 1870 r. zawiadomiła prezydjum Związku Północno-Niemieckiego, że należałoby węzeł umowny, łączący południe z północą, zamienić na węzeł konstytucyjny. Do tej inicjatywy przyłączyły się Badenja i Wirtembergja oraz Hesja, ta ostatnia — względem swych obszarów południowych. Układy z temi państwami już w połowie listopada wydały wynik dodatni, lecz trudności wyłoniły się w stosunku do Bawarji, która, będąc po Prusach największem państwem niemieckiem z dynastją, starszą od pruskiej, żądała szczególnych przywilejów i przystąpiła do Związku na warunkach specjalnych. Wstąpienie tych państw do Związku Niemieckiego nie oznaczało utworzenia nowego państwa, lecz rozszerzenie dotychczasowego. Nazwa państwa i prezydjum Związku się zmieniły, bo z inicjatywy Bismarcka Bawarja zaproponowała, aby Związek nie nazywał się niemieckim, lecz Rzeszą Niemiecką i aby wykonywanie praw prezydjalnych przez króla pruskiego było połączone z używaniem tytułu cesarza niemieckiego. Propozycję tę jednomyślnie przyjęto. Król pruski, jako prezydent nowego państwa niemieckiego, nie nazywał się cesarzem Niemiec, lecz cesarzem niemieckim, na znak, że nie jest monarchą, nie piastując naczelnej władzy państwowej. Państwo niemieckie posiadało „suwerena“ zbiorowego, którym byli monarchowie 22-ch państw niemieckich i senaty 3-ch republik hanzeatyckich, lecz w stosunkach

międzynarodowych cesarz używał tytułu cesarza Niemiec (Empereur d'Allemagne).

W sprawie utworzenia Rzeszy Niemieckiej powraca zagadnienie, kiedy państwo rozszerzone zaczęło istnieć. Za datę rozstrzygającą nauka niemiecka uważa dzień 1 stycznia 1871 r., powołując się na to, że odtąd obowiązywała zmieniona konstytucja niemiecka, lecz pogląd ten jest mylny. Wstąpienie państw południowych do Związku wymagało zgody sejmów; sejm bawarski zatwierdził umowę ze Związkiem Niemieckim dopiero 21 stycznia 1871 r., a ratyfikacja umowy nastąpiła 29 stycznia, nie można więc stwierdzić, że od 1 stycznia istniało rozszerzone państwo. Ustawie można nadać moc wsteczną, np. postanowić, że ustawa, wydana 1 maja, ma obowiązywać wstecz od 1 stycznia, lecz państwo dopiero istnieje, gdy działa, i nie można uchwalić, że już działało, gdy go jeszcze nie było.

Formalizując w sposób nieodpowiedni powstanie państwa, nauka wykrywa błędy w tworzeniu państw i stwierdza, jakby się rzecz powinna była odbyć prawidłowo. Wybitny kryminalista niemiecki Karol Binding w Lipsku, zajmujący się też prawem państwowem, ogłosił 1889 r. monografję o utworzeniu państwa niemieckiego p. t. Die Gründung des Norddeutschen Bundes. W rozprawie oświadcza, że państwa niemieckie powinny były udzielić zgody na utworzenie Związku jednocześnie ustnie (mit gesamtem Mund). W prawach germańskich zdarzał się przepis, że należy wolę w ten sposób oświadczyć, lecz współczesne prawo państwowe nie zna takiej normy. Państwo, nie mając ust, nie może zgody ustnie oświadczyć, możliwe są tylko oświadczenia jego pełnomocników, które nie stworzą państwa. Laband uważa za najodpowiedniejszą drogę (korrekteste Weg) następującą: państwa niemieckie powinny były zawrzeć jedną umowę o utworzeniu Związku, która usunęłaby umowę z sierpnia 1866 r. i zobowiązała państwa do stworzenia 1 lipca 1867 r. Związku Północno-Niemieckiego. Umowę należało przedstawić sejmom niemieckim do zatwierdzenia i na czas opublikować, lecz i w ten sposób nie powstałoby państwo, którego nikt nie powoła do życia wyłącznie słowami, choćby to były słowa ustawodawcy.

§ 17. Geneza Polski.

Polska występuje na widownię dziejową w X stuleciu w charakterze państwa niepodległego. W sprawie genezy Polski badacze

jej dziejów obmyślili kilka hipotez, które jednakże nie pozwalają na dokładną konstrukcję prawną powstania naszej ojczyzny. Rezultat ten nie jest winą naszych historyków, lecz skutkiem szczupłości wiadomości o formowaniu się naszego państwa, które powstało z państewek plemiennych. Nauka polskiego prawa państwowego musi się ograniczyć do przedstawienia genezy Polski współczesnej, która, powróciwszy do rodziny państw suwerennych podczas niedawnej wielkiej wojny, pod względem prawnym jest nowem państwem, pod względem socjalnym — o ile chodzi o polską myśl państwową — stanowi dalszy ciąg rozbitej przez zaborców w XVIII stuleciu Rzplitej. Pogląd sądu najwyższego w Warszawie, że Polska mimo rozbiorów nigdy nie przestała istnieć jako państwo niepodległe, jest niezgodny z zasadami prawa [1]).

Rozbiory przerwały ciągłość prawną w dziejach Polski, lecz z faktu, że Polska już dawniej istniała, płyną konsekwencje prawne, które znalazły wyraz w różnych przepisach, zawartych przedewszystkiem w traktacie wersalskim. Traktat ten konstruuje uzyskanie przez Polskę w r. 1918 władzy najwyższej jako odzyskanie utraconej suwerenności. Genezę Polski współczesnej należy nietylko pod względem politycznym, ale także prawnym określić jako rezurekcję, wskrzeszenie, restytucję dawnego państwa. Tak zwany mały traktat wersalski o ochronie mniejszości, którego moc budzi jednakże wątpliwości (zob. moją rozprawę o ważności i wypowiedzialności małego traktatu wersalskiego, ogłoszoną w książce ku czci prof. Balzera, Lwów, 1925), oświadcza także że mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone „przywróciły narodowi polskiemu niepodległość, której był niesprawiedliwie pozbawiony". Wyrazy te są uznaniem idei słusznej, lecz z drugiej strony twierdzenie mocarstw, że one dały Polsce niepodległość, jest nieścisłe. Niepodległość państwa polega na jego własnej woli.

Oblicze sprawy polskiej przed wojną było smutne, bo jak stwierdził wybitny ekonomista, zgasły przedwcześnie prof. Józef Milewski,

---

[1]) Zob. Berezowski Cezary, Powstanie państwa polskiego a orzecznictwo S. N., G., 1924, nr. 9—16. Do wskazówek bibljograficznych mojego Systemu prawa międzynarodowego, str. 54, dodaję: Filasiewicz, Sprawa polska podczas wojny światowej, 1921; Kutrzeba, Polska odrodzona [2] 1922, oraz Polskie prawo polityczne według traktatów, I, którego wywody poddał analizie krytycznej na podstawie moich wykładów Dr. M. Gąsiorowski, G., 1924, nr. 4—6; Kumaniecki, Odbudowa państwowości polskiej, 1924. Zob. też Dmowski, Polityka polska i odbudowanie państwa, 1925.

Europa przestała o nas mówić. Postulatom narodowym Polaków ks. Bismarck przeciwstawiał brutalne oświadczenie: Es gibt keine polnische Frage. Wskrzeszenie niepodległej Polski wydawało się mrzonką, bo zaborcami były 3 najpotężniejsze państwa w Europie, o których nie można było przypuszczać, że zrzekną się dobrowolnie ziem zabranych. Warunkiem zmartwychpowstania wielkiej Polski był upadek katastrofalny zaborców, który przed wojną wydawał się rzeczą wyłączoną. Dlatego też, póki losy wojenne nie pogrążyły państw zaborczych w zamęcie klęsk wojennych i ich konsekwencyj, wszelka ich praca nad restytucją państwa polskiego miała charakter połowiczny, nawet nieszczery, będąc graniem na zwłokę lub tworzeniem pozorów bez realnego znaczenia.

Akcja mocarstw centralnych w sprawie wskrzeszenia Polski rozpoczęła się orędziem cesarzów Niemiec i Austro-Węgier z 5 listopada 1916 r. Orędzie, odczytane na zamku warszawskim, było zwrócone „do mieszkańców warszawskiego jeneralnego gubernatorstwa", nie zaś do Polaków. Widocznie chciano się zastrzec zgóry, że nie chodzi o przywrócenie państwa polskiego, zwłaszcza, że Prusy nigdy nie taiły przekonania, iż dobrowolnie nie oddadzą piędzi ziemi polskiej. Orędzie ogłoszono w prasie p. t. proklamacji Królestwa Polskiego, choć ta intytulacja była nieścisła, bo państwa centralne nie zamierzały restytuować Polski w granicach b. Królestwa Kongresowego, nie mówiąc o tem, że proklamować czyli obwołać można króla, podczas gdy proklamacja państwa jest pojęciem bez treści.

Akt z 5 listopada głosił: „Przejęci niezłomną ufnością w ostateczne zwycięstwo ich broni i życzeniem powodowani, by ziemie polskie przez waleczne ich wojska ciężkiemi ofiarami rosyjskiemu panowaniu wydarte, do szczęśliwej przywieść przyszłości, Jego Cesarska Mość Cesarz Niemiecki oraz Jego Cesarska i Królewska Mość Cesarz Austrji i Apostolski król Węgier postanowili z ziem tych utworzyć państwo samodzielne z dziedziczną monarchją i konstytucyjnym ustrojem".

Warunkiem realizacji tego aktu było według jego treści zwycięstwo mocarstw centralnych, a więc fakt niepewny, który odrazu ich pracę nad budową Polski stawiał pod znakiem zapytania. Polska miała stanowić państwo samodzielne, t. j. prowincję autonomiczną, i obejmować ziemie odebrane Rosji, lecz tylko w granicach, przez mocarstwa centralne ustalonych, gdyż orędzie głosiło: „Dokładniejsze oznaczenie granic Królestwa Polskiego zastrzega się". Temi

słowami Niemcy i Austro-Węgry zastrzegły sobie prawo zawłaszczenia dowolnych obszarów Królestwa Kongresowego.

Samodzielność tego „państwa" objaśniały słowa: „Nowe Królestwo znajdzie w łączności z obu sprzymierzonemi mocarstwami rękojmie, potrzebne do swobodnego sił swych rozwoju". Polska miała być zespolona z państwami centralnemi potrójnym węzłem: politycznym, wojskowym i gospodarczym, jak się okazało z pisma prezydenta ministrów Jana Steczkowskiego, który 29 kwietnia 1918 r. ofiarował mocarstwom centralnym zawarcie przymierza, konwencji militarnej i traktatu handlowego. Było to w chwili, gdy wskutek wmieszania się Ameryki do wojny, sytuacja koalicji stała się niezmiernie korzystną.

Zgodnie ze swoją polityką mocarstwa oświadczały w orędziu, że Polska będzie miała armję, której „organizacja, wykształcenie i kierownictwo uregulowane będą we wspólnem porozumieniu".

Po tak daleko idących zastrzeżeniach brzmią jak szyderstwo z narodowych pragnień Polaków słowa obu monarchów, że „żywią niezłomną nadzieję, że obecnie spełnią się życzenia państwowego i narodowego rozwoju Królestwa Polskiego".

Tak brzmiał akt, zatwierdzony w Berlinie, lecz inaczej przemówił generał-gubernator warszawski, mający swoją siedzibę w polskiej Warszawie; po odczytaniu orędzia oświadczył on: „Wśród wrzenia wojny wszechświatowej wspaniałomyślne postanowienie sprzymierzonych monarchów doprowadza ku ziszczeniu odwiecznych pragnień niepodległego państwa polskiego. Dla posępnych watpliwości „co się z nami stanie?" nie będzie już miejsca w sercach Polaków". Choć przemówienie było bardzo krótkie, obejmując tylko kilka okresów, dwa razy wspomina ono o niepodległości, bo czytamy: „Państwo polskie powstaje i wkrótce — miejmy nadzieję — powstanie wojsko polskie, skupiające się dobrowolnie u swoich sztandarów i stojące na straży tego symbolu państwowej niepodległości". W Berlinie i Wiedniu można było układać zdania o Polsce samodzielnej; w Warszawie, jako stolicy narodu, oczekującego z bijącem sercem wskrzeszenia ojczyzny, nawet generał pruski zrozumiał potrzebę innej terminologji.

Ocena prawna aktu z 5 listopada. Czy to orędzie było aktem prawnym, czy też tylko politycznym? Aby odpowiedzieć na to pytanie, trzeba sobie uświadomić, że cechą aktu prawnego jest jego wydanie według zasad prawa czy to krajowego, czy międzyna-

rodowego. Proklamacja Królestwa Polskiego nie odbyła się według prawa międzynarodowego, które nie zawiera w tym przedmiocie żadnych przepisów, pozostaje więc tylko prawo krajowe Niemiec i Austro-Węgier, bo prawo rosyjskie, obowiązujące w okupacji niemiecko-austrjackiej, nie wchodzi w rachubę. Według praw własnego państwa ani monarcha niemiecki, ani austrjacko-węgierski nie miał kompetencji do utworzenia państwa, oświadczenie obu cesarzów nie było kontrasygnowane przez ministra, nie nakładało więc na państwa centralne żadnych obowiązków. Akt listopadowy nie miał charakteru prawnego, lecz charakter polityczny, jak mowa, wygłoszona na bankiecie lub przemówienie, wystosowane do wojska. Nie ulega wątpliwości, że forma aktu listopadowego nie była przypadkowa, lecz celowa, dobrze rozważona przez rządy sprzymierzone, które nie chciały się krępować prawnie w kwestji polskiej. Mimo to, polityczne znaczenie aktu monarchów było wielkie. Sprawa polska stanęła po raz pierwszy na porządku polityki w postaci międzynarodowej. Powstał w ten sposób fakt doniosły, który utrudniał utrzymanie fikcji rosyjskiej o wewnętrzno-rosyjskim charakterze zagadnienia polskiego. Odezwa „Zwierzchniego Wodza Naczelnego" Rosji, W. Ks. Mikołaja z 14 sierpnia 1914 r. głosiła: „Niech naród polski połączy się w jedno ciało pod berłem Cesarza Rosyjskiego. Pod berłem tem odrodzi się Polska, swobodna w swej wierze, języku i samorządzie". Odezwa przyrzekała zjednoczonej Polsce tylko samorząd.

Wrażenie aktu listopadowego a) w Warszawie. Warszawa została poruszona do głębi zapowiedzią wskrzeszenia państwa polskiego. W pierwszej chwili nie badano przesłanek, treści, skutków aktu, oddawano się rozkosznym marzeniom na myśl o budzącej się do nowego życia ojczyźnie. W dniu 5 listopada prawie całe miasto wyległo na ulice, jakby chodziło o wielkie wydarzenie historyczne. Byli wprawdzie też sceptycy, lecz nastrój mas był podniosły, radosny, wywołany nieświadomem poczuciem wagi dziejowej chwili.

b) Wrażenie w Niemczech. Opinja publiczna w Niemczech przyjęła akt monarchów przeważnie niechętnie, nawet wrogo. Wojna z koalicją pochłaniała olbrzymie ofiary w ludziach i majątku narodowym, wielkość ofiar zrodziła prgnienie wielkich zdobyczy, lecz społeczeństwo spostrzegło z przerażeniem, że z ofiar może skorzystać Polska. Ze wszystkich ról, jakie Niemcy nieraz grali, najmniej podobała im się rola oswobodziciela Polski. Egoizm narodu nie czuł naj-

mniejszej ochoty do działań altruistycznych. Tem się tłumaczy, że rząd niemiecki ciągle powtarzał w Niemczech, że działa nie w interesie Polaków, lecz Niemców. Gazeta urzędowa „Norddeutsche Allgemeine Zeitung" pisała o akcie cesarzów: „Oswobodzenie Polski jest związane ze zwycięstwem Niemiec i ich sprzymierzeńców. Tylko oni, a nie Rosja i mocarstwa zachodnie, mają w istnieniu wolnej Polski własny swój interes żywotny. Świadomość tego interesu, do której pcha rozwój Europy w XX stuleciu, nie przesiąkła jeszcze — wiemy to dobrze — wszędzie w Niemczech. I byłoby błędem ukrywanie w tej godzinie tych wątpliwości, które niejednemu z naszych mężów patrjotycznych nie pozwalają uznać z sercem radosnem śmiałego kroku, uczynionego w ogłoszonym manifeście. Pewne doświadczenia z Polakami, należącymi teraz i na przyszłość niepodzielnie do państwa pruskiego, zdają się niepomyślne dla wielkiego rzutu, który czynimy. Ponad wszelkiem jednak za i przeciw panuje nakaz, że dla dobra własnej naszej przyszłości nie powinniśmy dopuścić, aby Polska znowu dostała się Rosji. Bezpieczeństwo Niemiec wymaga na całą przyszłość, aby z Polski, tworzącej pod względem wojskowym wrota wyjściowe, wojska rosyjskie nie mogły, oddzielając Śląsk od Prus Wschodnich i Zachodnich, wtargnąć do Rzeszy. Niezawsze los łaskawy da nam do rozporządzenia Hindenburga, aby pomimo takich granic zatamować potop rosyjski". (Zob. „Kurjer Warsz." por. z 6/XI 1916 r.).

Niemcy, wysuwając u siebie w domu interesy egoistyczne jako motyw swego działania, jednocześnie w Warszawie wyrażali zdziwienie z powodu niewdzięczności Polaków, okazywanej im mimo ich „wielkich zasług" dla sprawy polskiej. Trudno jednakże przypuścić, aby to zdziwienie było szczere.

Polacy nie zadowolili się zapowiedzią wskrzeszenia Polski, lecz chcieli odrazu przystąpić do pracy konkretnej nad budową zrębów państwowych. Dlatego rektor uniwersytetu warszawskiego dr. Józef Brudziński na przemówienie generała-gubernatora odpowiedział: „Przyjmujemy ten doniosły akt obu monarchów, stwierdzający nasze nigdy nieprzedawnione prawa do niepodległego bytu państwowego z wiarą w jego rychłe, życzliwe i celowe zrealizowanie. Za najistotniejszą gwarancję uważamy powołanie regenta, jako symbolu państwowości polskiej, i Tymczasowej Rady Stanu, zanim król polski stanie na czele ostatecznie zorganizowanego i określonego w swoich granicach państwa polskiego".

W tych słowach zawarty był konkretny program państwowy, polegający na powołaniu regenta i Tymczasowej Rady Stanu, lecz tylko to drugie życzenie miało się spełnić niezadługo, na realizację pierwszego czekać było trzeba prawie rok.

Z chwilą ogłoszenia aktu listopadowego rozpoczyna się wytężona praca Polaków nad przygotowaniem organizacji państwa. Największą przeszkodą w tem działaniu była postawa okupantów, którzy nie chcieli dopuścić Polaków do pracy państwowej, przedewszystkiem Niemcy hamowali ciągle rozpęd polityki Polaków, paraliżowali ich zamierzania, czynili pracę ich bezpłodna i wcale nie ukrywali zamiaru wyzyskania Polaków dla swoich celów.

Utworzenie wojska. 5 listopada „proklamowano" Królestwo, a już 9 listopada wydano „Wezwanie do broni". Państwa centralne wzywały Polaków do ochotniczej służby po ich stronie w walce przeciw Rosji, lecz wzamian za to nie dawały — nic. Z naiwnością, która nawet w dziejach polityki niemieckiej jest wypadkiem rzadkim, państwa centralne oświadczyły na wstępie „Wezwania do broni", że muszą „zarząd nowego państwa" „zachować tymczasowo jeszcze" w swych rękach. Choć więc Polacy nie uzyskali nic, mieli złożyć najcięższy podatek, podatek krwi, w celu poparcia mocarstw środkowych. Niektórzy politycy wyrażali przypuszczenie, że Niemcy nie życzą sobie powstania armji polskiej.

Ocena prawna wezwania. Ze stanowiska prawa państwowego ocena oświadczenia jest łatwa. Mocarstwa centralne mówiły wprawdzie, że muszą zatrzymać zarząd „nowego państwa", lecz rzecz oczywista, że wskutek aktu listopadowego żadne państwo nie powstało, a stąd konkluzja, że wezwanie do broni narażało ochotników, którzyby się zgłosili, na odpowiedzialność przed sądami rosyjskiemi. Węzeł państwowy, łączący Królestwo Kongresowe z Rosją, nie był jeszcze zerwany, Rosja karała śmiercią legjonistów, mających poddaństwo rosyjskie. Jednostka może walczyć przeciwko ciemięzcy, choć pod względem formalnym ma jego przynależność, lecz obce państwo nie powinno narażać obywateli na kary kryminalne. Pragnąc walki Polaków z Rosją, Niemcy powinny były umożliwić powstanie państwa polskiego, któreby zastąpiło obywatelstwo rosyjskie polskiem.

Wezwanie do broni okazało się bezskutecznem, społeczeństwo, które nie otrzymało nic, żołnierza nie dało.

Polski plan utworzenia państwa. Deputacja polska z rektorem Brudzińskim na czele była 28 października 1916 r. w Berlinie na posłuchaniu u kanclerza Rzeszy Bethmanna-Hollwega, a w dwa dni później u ministra spraw zagranicznych bar. Buriana w Wiedniu. Delegacja przez usta rektora B. prosiła mocarstwa centralne o wydanie aktu państwowego, „w którymby panujący obu mocarstw centralnych niepodległość Polski uznawali, proklamowali i gwarantowali". Potem należałoby zdaniem delegacji przystąpić do realizacji tego aktu w drodze następującej: 1) mianowanie regenta z pełnią praw wykonawczych, 2) zniesienie granicy między okupacjami, 3) powołanie Tymczasowej Rady Stanu do opracowania konstytucji i projektu praw oraz organizacji polskiego zarządu państwowego, 4) utworzenie departamentu wojskowego przy Radzie Stanu dla organizacji przyszłego wojska polskiego. „Ostatni moment realizacji państwa polskiego — mówiła delegacja — stanowi proklamowanie króla polskiego, a jako ostateczna forma odbudowania Polski — ścisłe określenie jej granic przy zawarciu pokoju".

Plan okupantów. Okupanci działali według innego planu. Dnia 12 listopada wydano rozporządzenie generała-gubernatora w Warszawie „O utworzeniu Rady Stanu i Sejmu w Królestwie Polskiem", lecz postanowienia te dotyczyły tylko okupacji niemieckiej; co do okupacji austrjackiej miała być jeszcze zawarta umowa z rządem austrjacko-węgierskim. Sejm miał się składać z posłów, wybranych przez sejmiki powiatowe, zaś w Warszawie i Łodzi — przez korporacje miejskie (rady miejskie), w ilości 70-iu. Rada Stanu miała się składać z prezesa, mianowanego przez generała-gubernatora warszawskiego, oraz członków wybranych i powołanych.

Kompetencje Rady Stanu i Sejmu były niezmiernie szczupłe: Rada Stanu miała wydawać opinje o ustawach, przekazanych jej przez generała-gubernatora, ponadto stawiać wnioski w sprawach krajowych oraz przygotowywać uchwały Sejmu. Przedmiotem tych uchwał miał być fundusz dotacyjny, przeznaczony do poparcia zadań związków komunalnych, ponadto użycie krajowego funduszu meljoracyjnego, użycie funduszu dla poparcia odbudowy miejscowości, zburzonych przez wojnę. Sejm miał też mieć prawo uchwalania dodatków do podatków bezpośrednich oraz prawo zaciągnięcia pożyczki. Kompetencje jego jak i Rady Stanu były pozbawione znaczenia politycznego i były mniejsze od praw ciał samorządowych.

Rozporządzenia tego nie wykonano, lecz z datą 26 listopada 1916 r. wydano nowe rozporządzenie o „Tymczasowej Radzie Stanu w Królestwie Polskiem". Rozporządzenie, oparte na umowie okupantów, było podpisane przez obu generał-gubernatorów.

Skład Rady Stanu: Liczyła ona 25-iu członków, mianowanych reskryptem obu generał-gubernatorów, 15-tu z okupacji niemieckiej, 10-iu z okupacji austrjackiej. Każdy generał-gubernator wysyłał do Rady Stanu jednego komisarza rządowego i dwóch zastępców. Członkowie Rady Stanu byli płatni ze środków, dostarczonych przez okupantów. Rada Stanu wybierała przewodniczącego i zastępcę, przewodniczący miał tytuł marszałka koronnego. Rada Stanu urzędowała w języku polskim, lecz organy władz okupacyjnych mogły się posługiwać językiem niemieckim. Posiedzenia Rady Stanu były niejawne.

Właściwość: Rada Stanu wydawała opinje w sprawach ustawodawczych na żądanie obu administracyj okupacyjnych lub jednej z nich. Oprócz tego należało do jej kompetencji „współdziałanie przy tworzeniu dalszych urządzeń państwowych w Królestwie Polskiem". „W tym celu ma Rada Stanu" — mówi rozporządzenie — a) „wypracować projekty rozporządzeń, ustanawiających wspólne przedstawicielstwo części Królestwa Polskiego, administrowanych" przez okupantów, b) „przygotować urządzenie polskiej administracji państwowej". „Nadto ma Rada Stanu: przedstawiać z własnej inicjatywy wnioski i projekty w sprawach krajowych..."

Mówiąc krótko, Rada Stanu miała wydawać opinje i opracowywać projekty. Działalność ta mogła była mieć znaczenie, gdyby była się stawała drogowskazem dla okupantów. Lecz było inaczej. Okupanci odrzucali projekt po projekcie, wniosek po wniosku, wobec czego Rada Stanu miała tylko znaczenie jako organ, kontrolujący adminitrację okupantów, lecz pozbawiony egzekutywy. Rada Stanu interwenjowała niezliczone razy w sprawach administracji, choć niezawsze otrzymywała odpowiedź.

Według regulaminu wewnętrznego z 30 stycznia 1917 r., naczelnym organem Rady Stanu było zebranie ogólne, t. zw. plenum, pod przewodnictwem marszałka koronnego lub wicemarszałka. Organem wykonawczym zebrania ogólnego był wydział wykonawczy, który urzeczywistniał jego uchwały i zawiadywał całą administracyjną i organizacyjną działalnością Rady. Oprócz marszałka i wicemarszałka należało do wydziału wykonawczego 7-iu przez Radę

wybranych członków, którzy byli dyrektorami jednego z 8-iu departamentów, mianowicie wojny, skarbu, spraw politycznych, spraw wewnętrznych, gospodarstwa społecznego, pracy, sprawiedliwości, wyznań religijnych i oświecenia publicznego. Departament przygotowywał prace ogólnego zebrania i wykonywał jego uchwały pod kierunkiem wydziału wykonawczego. Departamenty urzędowały stale w przeciwieństwie do zbierających się na posiedzenia Rady Stanu i wydziału wykonawczego i były zaczątkiem przyszłych ministerstw polskich.

Departamentu wojny nie uruchomiono, lecz utworzono komisję wojskową, wybraną przez ogólne zebranie Rady Stanu.

Każdy departament miał posiadać radę departamentu, składającą się pod przewodnictwem jego dyrektora z osób zaproszonych oraz członków Rady Stanu, którzy się zgłoszą. Rada miała być organem doradczym do wydawania opinji o wszelkich sprawach natury ogólnej, wchodzących w zakres działalności departamentu.

Komisje przygotowawcze. Komisje takie miały być stworzone w celu przygotowania projektów, wymagających szczególnych kompetencyj i studjów. Przykładem może być komisja „do przygotowania projektu sejmu i stałej konstytucji państwowej", która opracowała projekt konstytucji z 28 lipca 1917 r., ułożony przez prof. dr. Zygmunta Cybichowskiego i przez nią uchwalony ze zmianami w trzech czytaniach po długich dyskusjach na mniej więcej 80-iu posiedzeniach.

Komisarze miejscowi. Mieli oni być mianowani po powiatach i większych miastach do czasu zorganizowania administracji lokalnej, lecz Niemcy sprzeciwili się ich powołaniu, obawiając się, że Rada Stanu, która już kontrolowała administrację w Warszawie, mogłaby przez tych komisarzy śledzić działalność okupantów w całym kraju.

Stanowisko prawne członków Rady Stanu i jej urzędników. Rada Stanu nie była organem prawodawczym, lecz administracyjnym, powołanym przez okupantów. Członkowie Rady Stanu otrzymali dekrety nominacyjne, podpisane przez okupantów. Urzędników Rady Stanu mianował marszałek koronny, z wyjątkiem wicedyrektora departamentu, którego powoływało ogólne zebranie. Regulamin wewnętrzny Rady Stanu głosił, że członkowie Rady Stanu i jej urzędnicy są „urzędnikami Korony Polskiej" (§§ 39—40). Jednakże „Korony Polskiej" nie było, bo państwo pol-

skie nie istniało; nie można być urzędnikiem ciała, którego niema. Regulamin wewnętrzny Rady głosił, że jej członkowie „nie są w Radzie Stanu przedstawicielami stronnictw ani organizacji i nie mogą się do ich zdania odwoływać“ (§ 39). Członkowie Rady Stanu i jej urzędnicy nie mogą być uważani za funkcjonarjuszów okupantów, bo byli obowiązani do popierania interesów polskich, lecz z drugiej strony nie mogli szkodzić interesom władz okupacyjnych.

Stanowisko polityczne Rady Stanu i jej organów. Pod względem politycznym Rada Stanu i jej urzędnicy byli zwiastunami przyszłej administracji polskiej i mogli się uważać za funkcjonarjuszów budzącego się do życia państwa polskiego. Wydając sąd polityczny, można używać zwrotów ogólnikowych, nazywając np. instytucję publiczną zwiastunem administracji państwowej. Ze stanowiska politycznego objęcie posad członków Rady Stanu może być uważane za zasługę. Członkowie Rady Stanu należeli do aktywistów, którym przeciwstawiali się pasywiści, lecz nie trzeba sądzić, że jedni zachowywali się czynnie, drudzy biernie, że jedni przygotowywali budowę zrębów państwowych, podczas gdy drudzy od tej pracy się usunęli. Pasywiści pracowali nie mniej intensywnie od aktywistów nad wskrzeszeniem Polski, różnili się od nich wyborem aljantów. Aktywiści szli z mocarstwami centralnemi, pasywiści z Ententą, z którą się ciągle porozumiewali, jedni liczyli na zwycięstwo Niemców i ich sojuszników, drudzy — koalicji. Dziełem pierwszych był Naczelny Komitet Narodowy (N. K. N.) w Krakowie, dziełem drugich — Polski Komitet Narodowy w Paryżu.

Naczelny Komitet Narodowy. Odezwa Parlamentarnego Koła Polskiego z 16 sierpnia 1914 r. głosiła: „Dla ujęcia polskiej siły narodowej w zbrojne legjony polskie Koło Polskie i wszystkie bez wyjątku stronnictwa polskie b. zaboru austrjackiego jednomyślnie postanowiły utworzyć jedną jawną organizację“. Tą organiacją był utworzony jednocześnie Naczelny Komitet Narodowy, jako najwyższa instancja „w zakresie wojskowej, skarbowej i politycznej organizacji zbrojnych sił polskich“, jak głosiła uchwała Sejmowego Koła Polskiego. Zadaniem legjonów polskich była walka z Rosją. Naczelna komenda armji austrjacko-węgierskiej zgodziła się na zorganizowanie na czas wojny 2-ch legjonów polskich, jednego w Krakowie, drugiego we Lwowie. Prezesem Naczelnego Komitetu był początkowo Juljusz Leo, później prof. Wł. L. Jaworski. Praca tego Komitetu, oparta na wierze w zwycięstwo mocarstw

centralnych, straciła swe podstawy wraz z ich klęską wojenną (Srokowski, N. K. N. — Zarys historji Naczelnego Komitetu Narodowego, 1923).

Polski Komitet Narodowy. Powstał on w Lozannie 15 sierpnia 1917 r. z inicjatywy Romana Dmowskiego, którego na jego wniosek wybrano przewodniczącym. Komitet, którego siedzibą stał się Paryż, wytknął sobie 3 zadania: a) kierowanie polityką polską i reprezentowanie jej wobec mocarstw zagranicznych, b) utworzenie armji polskiej i kierowanie nią, c) sprawowanie opieki konsularnej nad Polakami zagranicą. Rząd francuski uznał Komitet za „oficjalną organizację polską" (20 września 1917), wślad za nim poszedł rząd angielski (15 października), włoski (30 października) i północno-amerykański, który 10 listopada polecił swemu ambasadorowi w Paryżu dokonać żądanego przez Komitet uznania tej organizacji. Oświadczenia mocarstw upoważniły Komitet Narodowy do zabierania głosu w sprawie Polski.

Dekret prezydenta Rzplitej Francuskiej z 4 czerwca 1917 r. polecił utworzyć we Francji na czas trwania wojny „autonomiczną armję polską", poddaną pod rozkazy naczelnej komendy francuskiej i walczącą pod sztandarami polskiemi. Władzę Komitetu nad tą armją określił francuski minister spraw zagranicznych w załączniku do pisma z 20 marca 1918 r., co sprecyzowała jeszcze umowa z 28 września tegoż roku, zawarta przez Komitet Narodowy z rządem francuskim. Umowa ta oddała armję polską pod najwyższą władzę polityczną Komitetu (sous l'autorité politique suprême du Comité National Polonais). Komitet otrzymał prawo mianowania naczelnego wodza armji polskiej, nominacja wymagała zgody rządu francuskiego oraz ewentualnie także innych rządów sprzymierzonych.

Utworzenia Polski niepodległej z wolnym i bezpiecznym dostępem do morza zażądał prezydent amerykański Wilson w punkcie 13 warunków pokojowych, przedstawionych w orędzie do kongresu z 8 stycznia 1918 r. Dlatego też rząd amerykański poparł oświadczenie Francji, Anglji i Włoch, uchwalone w Wersalu 3 czerwca tegoż roku, że stworzenie Polski zjednoczonej i niepodległej z dostępem do morza stanowi jeden z warunków trwałego i sprawiedliwego pokoju i przywrócenie prawa w Europie (La création d'une Pologne unie et indépendante avec accès à la mer constitue une des conditions de la paix solide et juste et du rétablissement du droit en Europe).

Po wybuchu rewolucji w Rosji (8 marca 1917 r.) rosyjski rząd prowizoryczny zgodził się w proklamacji z 30 marca tegoż roku na utworzenie państwa polskiego, połączonego z Rosją „wolnym związkiem militarnym", lecz zastrzegł dla konstytuanty rosyjskiej oświadczenie zgody „na zmianę terytorjalną rosyjskiego państwa, konieczną dla utworzenia wolnej Polski". Pod względem prawnym oświadczenie to nie było zrzeczeniem się przez Rosję władzy najwyższej nad terytorjum Polski; z tych obszarów zrezygnowali dopiero bolszewicy w pokoju brzeskim z 3 marca 1918 r., który zawarli z Niemcami, Austro-Węgrami, Bułgarją i Turcją. Dzięki temu traktatowi znikła podstawa władzy okupantów, którzy dotychczas wykonywali władzę najwyższą rosyjską. Władza Niemiec i Austro-Węgier z legalnej stała się samozwańczą, okupacja z wojennej — pokojową.

Skutki powołania Rady Stanu. Stan prawny się nie zmienił, administracja była sprawowana nadal przez okupantów, wysiłki Rady Stanu co do objęcia administracji spełzły na niczem. Stanowisko swoje Rada Stanu określiła w memorjale z 1 maja 1917 r., na który okupanci po 6-ciu tygodniach dali dnia 8 czerwca odpowiedź wymijającą. Treść jej można tak określić: 1) Rada Stanu życzy sobie ustanowienie regenta; mocarstwa centralne stwierdzają, że to życzenie „odpowiada w zupełności ich zamiarom" i będzie „urzeczywistnione, skoro tylko wytworzone będą warunki pomyślnej działalności regenta", czyli okupanci oświadczali: chcecie regenta, będzie regent, lecz później. 2) „Mocarstwa centralne uznają już obecnie Tymcz. Radę Stanu za przedstawiciela tworzącego się państwa polskiego" i oczekują, że Rada Stanu ukończy wkrótce swe prace przygotowawcze dla konstytucyjnej i administracyjnej organizacji Królestwa Polskiego. 3) Mocarstwa centralne proszą o projekt oddania administracji polskim władzom centralnym. Okupanci po 6-tygodniowym namyśle nie uczynili zadość żadnemu postulatowi Rady Stanu.

Rada Stanu, z której już dawniej usunęła się lewica z Józefem Piłsudskim, uchwaliła 25 sierpnia 1917 r. złożyć mandaty i utworzyć komisję przejściową z 3 członków do zawiadywania jej sprawami. Bezpośrednim powodem dymisji był wydany bez zgody Rady Stanu rozkaz generała-gubernatora warszawskiego wysłania legjonów polskich do Austrji jako korpusu posiłkowego.

Dymisja Rady Stanu sprawiła wielkie wrażenie w Niemczech

i przyczyniła się do wydania nowego orędzia monarchów centralnych z 12 września 1917 r. W akcie tym oświadczyli monarchowie: Chcemy „przystąpić do dalszej budowy państwa polskiego, którego podwaliny położyliśmy przez proklamację z d. 5 listopada 1916 r.". Zadziwia z jednej strony ciągłe zapowiadanie tego, co ma być zrobione, z drugiej strony — uważanie następnie zapowiedzi za wykonanie przyrzeczenia. Orędzie z 5 listopada zapowiedziało utworzenie państwa polskiego, orędzie z 12 września nazywa tę zapowiedź położeniem podwalin państwa polskiego. W orędziu wrześniowem czytamy: Powołanie Króla Polskiego i reprezentacji narodowej, opartej na powszechnych i bezpośrednich wyborach, nie jest możliwe, lecz ma być oddana „już dziś" władza państwowa „w istotnej swej części w ręce narodowego rządu, gdy prawa i interesy narodu poruczone być mają nowej, rozszerzonej Radzie Stanu". „Mocarstwa okupacyjne zastrzegają sobie w zasadniczej zgodzie z wnioskiem mężów zaufania kraju te tylko prawa, których utrzymania stan wojenny wymaga".

Orędzie jest wystosowane do generałów-gubernatorów, którym monarchowie polecają wydanie załączonego do orędzia patentu „o ustanowieniu władzy państwowej w Królestwie Polskiem". Jest to patent z 12 września 1917 r., który liczy 6 artykułów. Art. 1 głosi: 1) Najwyższą władzę państwową w Królestwie Polskiem oddaje się aż do jej objęcia przez króla lub regenta Radzie Regencyjnej, nie naruszając międzynarodowego stanowiska państw okupacyjnych. 2) Rada Regencyjna składa się z 3 członków, których monarchowie państw okupacyjnych na ten urząd wprowadzą. 3) Akty rządowe Rady Regencyjnej kontrasygnuje odpowiedzialny prezydent ministrów.

Art. 2. 1) Władzę prawodawczą wykonywa Rada Regencyjna ze współudziałem Rady Stanu Królestwa Polskiego na podstawie tego patentu oraz ustaw, które następnie będą wydane. 2) W dziedzinach, których administracja nie jest jeszcze przekazana polskiej władzy państwowej, wnioski prawodawcze mogą być traktowane w Radzie Stanu tylko za zgodą państw okupacyjnych. W tych dziedzinach, obok organów państwowych Królestwa Polskiego (Rady Stanu i Rady Regencyjnej), może narazie wydawać także gubernator generalny rozporządzenia z mocą prawa, jednakże tylko po wysłuchaniu Rady Stanu.

Wyrażenie patentu, że najwyższą władzę państwową oddaje się

Radzie Regencyjnej, jest nieścisłe, bo można co najwyżej stworzyć warunki dla powstania władzy najwyższej przez zaprzestanie wykonywania jej funkcyj. Olbrzymia większość agend państwowych pozostała w rękach okupantów, którzy przekazali władzom polskim tylko sądownictwo i szkolnictwo. W dziedzinach nieprzekazanych polska władza prawodawcza działać mogła tylko za zgodą okupantów, którzy zachowali pełnię praw i mogli wydawać rozporządzenia po zasięgnięciu opinji Rady Regencyjnej, lecz nawet to ograniczenie usunięto postanowieniem: „Ponadto może generalny gubernator dla zabezpieczenia ważnych interesów wojennych wydawać niezbędnie potrzebne zarządzenia z mocą prawa i spowodować ich obowiązujące ogłoszenie i przeprowadzenie także przez organy polskiej władzy państwowej". Ta zasada ogólna, dotycząca wszelkich gałęzi działalności państwowej, bez względu na to, czy były przekazane Polakom, wobec rozciągliwości pojęcia interesów wojennych równała się unicestwieniu władzy istotnej Rady Regencyjnej, której kompetencje i akty miały tylko charakter prekaryjny.

Okupant zastrzegł sobie prawo veta względem ustaw i rozporządzeń polskiej władzy państwowej. Veto należało zgłosić w ciągu 14 dni po przedłożeniu okupantowi ustawy lub rozporządzenia. Patent opiewał: „Ustawy i rozporządzenia polskiej władzy państwowej, z których dla ludności wypływają prawa i obowiązki, muszą przed wydaniem ich być podane do wiadomości gubernatora generalnego państwa okupacyjnego, w którego obszarze administracyjnym mają wejść w życie i mogą otrzymać moc obowiązującą tylko wówczas, jeżeli generał-gubernator nie sprzeciwi im się w ciągu 14 dni po przedłożeniu". Veto miało charakter absolutny.

Art. 3 stwierdza, że „Rada Stanu ustanowiona będzie na podstawie osobnej ustawy, wydanej za zgodą państw okupacyjnych przez Radę Regencyjną".

Art. 4. Zadania judykatury i administracji wykonywane będą przez polskie sądy i urzędy, o ile są oddane polskiej władzy państwowej, pozatem zaś na czas trwania okupacji — przez organy państwa okupacyjnego. Okupant zastrzega sobie prawo kontroli słowami: W sprawach, które dotyczą praw lub interesów państwa okupacyjnego, generał-gubernator może spowodować ponowne zbadanie, w toku prawnej instancji, legalności rozstrzygnięć i zarządzeń polskich sądów i urzędów i przy wyrokowaniu lub rozstrzygnięciu w naj-

wyższej instancji bronić tych praw lub interesów przez swego przedstawiciela. Prawo kontroli godziło w niezawisłość sędziowską.

Art. 5 oświadcza, że polska władza państwowa dopiero po ustaniu okupacji będzie miała prawo międzynarodowej reprezentacji Królestwa Polskiego oraz zawierania umów międzynarodowych.

Według art. 6 patent miał wejść w życie z chwilą ustanowienia Rady Regencyjnej.

Intromisja Rady Regencyjnej, składającej się z arcybiskupa warszawskiego ks. Aleksandra Kakowskiego, Zdzisława ks. Lubomirskiego i Józefa hr. Ostrowskiego, odbyła się uroczyście na zamku warszawskim d. 27 października 1917 r. Przed tą ceremonją powstał spór o to, kto ma wejść pierwszy do sali: generał-gubernator czy członkowie Rady Regencyjnej. Spór rozstrzygnięto przyjęciem zasady, że wszystkie te osoby wejdą na salę równocześnie, generał-gubernator wejściem bocznem, członkowie Rady Regencyjnej wejściem głównem. Rada Regencyjna wydała odezwę do „narodu polskiego", w której oświadczyła: „Po złożeniu uroczystej przysięgi w królewskiej katedrze św. Jana obejmujemy za zgodą obu wielkich monarchów najwyższą władzę w Królestwie Polskiem". A dalej: „Chcemy prowadzić naród ku jego państwowej niepodległości na podstawie aktów, wydanych przez monarchów obu mocarstw centralnych w pamiętnych dniach 5 listopada 1916 r. i 12 września 1917 r." Utożsamienie narodu polskiego z częścią ludności jednej dzielnicy wywołało powszechne zdziwienie.

Charakter Rady Regencyjnej. W celu ustalenia charakteru Rady Regencyjnej wskazać trzeba na pojęcie regencji. Regent sprawuje władzę monarszą, gdy monarcha rządzić nie może, musi więc być monarcha, aby można powołać regenta. Regent nie zastępuje monarchy, lecz go reprezentuje. Regencję sprawować może bądź to jednostka, bądź to ciało zbiorowe w postaci rady regencyjnej. Polska Rada Regencyjna wobec nieistnienia monarchji polskiej nie sprawowała regencji, lecz była organem, powołanym do życia przez okupantów do określonych funkcyj. Rada Regencyjna powstała nie z woli narodu polskiego, lecz z woli okupantów i nie sprawowała władzy najwyższej, jak monarcha lub regent, lecz tylko władzę zależną i dlatego też nie miała stanowiska monarchy. Próba rozciągnięcia na członków Rady Regencyjnej przepisów kodeksu karnego o obrazie majestatu, podjęta w Warszawie przez komen-

danta milicji, polegała na zapoznaniu charakteru tego ciała i spełzła na niczem.

Rada Regencyjna mianowała gabinet ministrów z prezydentem ministrów na czele, którego kandydatura według zasady przestrzeganej w praktyce, lecz nie przewidzianej w patencie wrześniowym, wymagała uprzedniej zgody okupantów.

Pod względem prawnym monarchowie nie byli uprawnieni do wydania patentu wrześniowego, jak nie mieli kompetencji do podpisania aktu listopadowego.

Organizacja władz. Dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. zawierał przepisy „O tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskiem". Dekret ten ukazał się w pierwszym numerze „Dziennika Praw Królestwa Polskiego", który, po wypędzeniu okupantów, otrzymał od nr. 16 tytuł „Dziennika Praw Państwa Polskiego", wreszcie według ustawy z 31 lipca 1919 r. — nazwę: „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej".

Według dekretu o organizacji władz naczelnych, Rada Regencyjna wydaje dekrety i reskrypty, zaś Rada Stanu uchwala ustawy. Dekret normuje stosunki w sposób ogólny, reskrypt — w sposób szczególny, lecz terminologji tej praktyka nie przestrzegała.

Rada Regencyjna sprawuje rządy przez prezydenta ministrów oraz poszczególnych ministrów, jako szefów 8-iu ministerstw, mianowicie: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, skarbu, oświaty i wyznań, opieki społecznej i ochrony pracy, rolnictwa i dóbr koronnych, przemysłu i handlu, aprowizacji. Departament spraw politycznych i komisja wojskowa istnieją nadal.

„Urzędy państwowe noszą tytuł królewsko-polskich i działają w imieniu korony polskiej". Dekret ten miał tylko zastosowanie częściowe i miał wejść w życie, o ile dotyczył wykonywania władzy w dziedzinach nieprzekazanych, w miarę objęcia przez władze polskie odpowiednich gałęzi administracji. Dekret ten władze polskie stosowały także po zorganizowaniu niepodległego państwa polskiego, przypisując mu moc w całej Polsce, choć żaden akt prawodawczy tego nie postanowił. Ten pogląd na moc dekretu nie wydaje się słusznym.

Rada Stanu. Według ustawy z 4 lutego 1918 r., nazywanej niesłusznie ustawą, wobec tego, że była ona wydana wyłącznie przez Radę Regencyjną, Rada Stanu składała się z 12 wirylistów, 55 członków wybranych przez sejmiki względnie rady miejskie

i 43 członków mianowanych przez Radę Regencyjną, łącznie ze 110 osób.

Rada Stanu współdziałała w wykonywaniu władzy ustawodawczej, lecz plon jej pracy był nikły i jej główne znaczenie polegało na krytykowaniu działalności okupantów.

Pod względem prawnym Rada Stanu była ciałem prawodawczem, jednakże nie państwa, a obszaru okupowanego, pod względem politycznym była ona reprezentacją społeczeństwa, które zgotowało klęskę aktywistom. Zwycięstwo pasywistów zrobiło dobre wrażenie na koalicji, lecz jego skutki utrąciła Rada Regencyjna przez nominację aktywistów.

Kompetencje prawodawcze ścieśniało na korzyść Rady Regencyjnej postanowienie: „Rozporządzenia z mocą ustawy mogą być wydawane jedynie na zasadzie upoważnienia, zawartego w ustawie samej. Od tej zasady może Rada Regencyjna ustąpić pod odpowiedzialnością całego ministerstwa tylko w tym wypadku, jeżeli wydanie rozporządzenia jest niezbędnie potrzebne dla zorganizowania poszczególnych działów administracji polskiej". Rada Regencyjna mogła więc wydawać rozporządzenia ustawodawcze, nawet nagłe.

Wskutek klęsk militarnych państw centralnych Rada Stanu uległa rozwiązaniu orędziem Rady Regencyjnej z 7 października 1918 r., które głosiło: „Wielka godzina, na którą cały naród polski czekał z upragnieniem, już wybija. Zbliża się pokój, a wraz z nim ziszczenie nigdy nieprzedawnionych dążeń narodu polskiego do zupełnej niepodległości". Orędzie to, kontrasygnowane przez prezydenta ministrów, pod względem formalnym nie było przewidziane w przepisach o Radzie Regencyjnej, która miała wydawać tylko dekrety i reskrypty. Dekret z 15 października 1918 r. zarządził: „Do czasu zwołania sejmu konstytucyjnego... rozporządzenia z mocą ustawy będą wydawane przez nas pod odpowiedzialnością rady ministrów. Tracą one moc obowiązującą, o ile nie będą przez rząd przedstawione na pierwszem posiedzeniu najbliższego sejmu dla uzyskania jego sankcji". Dekret z 3 stycznia przewidywał rozporządzenia ustawodawcze z upoważnienia ustaw oraz dla zorganizowania poszczególnych działów administracji, tak, że Rada Regencyjna rozszerzyła własnem postanowieniem swoją kompetencję. Rada Regencyjna starała się o opanowanie wypadków, lecz, mając mandat nie od narodu polskiego, ale mocarstw okupacyjnych, z chwilą ich wypędzenia z kraju musiała upaść. Narazie prowadziła ona pracę nad powsta-

niem państwa Polskiego, co było jej zasługą, bo zapobiegło zamętowi w kraju. Dekret z 12 października 1918 r. ustalił przysięgę dla wojska i zarządził, że z chwilą złożenia przysięgi wojsko „przechodzi pod zwierzchnią władzę Rady Regencyjnej". Dekret z 27 października głosił, że Rada Regencyjna postanowiła przystąpić do „formowania narodowej armji regularnej" na podstawie „Tymczasowej Ustawy o powszechnym obowiązku służby wojskowej", równocześnie ogłoszonej, która obowiązywała w najtrudniejszych chwilach organizowania i obrony ojczyzny i ustąpiła dopiero miejsca ustawie z 23 maja 1924 r. Ściśle rzecz biorąc, nie była to ustawa, a rozporządzenie z mocą ustawy. Dekret z 26 października zarządził utworzenie 4-ch nowych ministerstw, z których 2 miały pierwszorzędną doniosłość: spraw wewnętrznych, spraw wojskowych, komunikacji, aprowizacji, a 30 października powstały jeszcze: ministerstwo zdrowia publicznego i opieki społecznej oraz ministerstwo ochrony pracy.

10 i 11 listopada dokonywa się przewrót polityczny; okupanci porzucają kraj pod naporem ochotników polskich, którzy rozbrajają Niemców. Sytuacja polityczna staje się bardzo naprężona, Rada Regencyjna traci grunt pod nogami. Chcąc uratować sytuację, powierza ona przybyłemu z niewoli niemieckiej komendantowi Józefowi Piłsudskiemu „władzę wojskową i naczelne dowództwo wojsk polskich". Jednocześnie Rada Regencyjna oświadcza, że złoży władzę w ręce rządu narodowego, skoro powstanie, a brygadjer Piłsudski obowiązuje się złożyć władzę wojskową, „będącą częścią zwierzchniej władzy państwowej", w ręce tego rządu (odezwa z 11 listopada).

Rada Regencyjna nie odrazu składa władzę ze względu na niejasną sytuację polityczną, a może także pod wpływem właściwego każdemu ciału władczemu dążenia do zatrzymania władzy.

Sytuacja polityczna była niezwykle trudna. Gabinet Józefa Świeżyńskiego ogłosił był bez wiedzy Rady Regencyjnej odezwę do narodu z 3 listopada w zamiarze ujęcia w swoje ręce zorganizowania państwa niepodległego. Krok ten nie uzyskał poparcia społeczeństwa, Rada Regencyjna dała więc dnia następnego gabinetowi ministrów dymisję z własnej inicjatywy, nie czekając na wnioski premjera, który akt ten kontrasygnował, choć odmówieniem podpisu byłby go mógł uniemożliwić. W Lublinie socjaliści ogłosili 7 listopada republikę polską z Ignacym Daszyńskim w charakterze prezydenta na czele; należało się obawiać, że po upadku mocarstw centralnych zapanuje w kraju anarchja. Sytuację mógł uratować jeden mąż

i wódz — Józef Piłsudski. Rada Regencyjna złożyła władzę w jego ręce „pismem“ z 14 listopada, w którem czytamy: „Stan przejściowy podzielenia zwierzchniej władzy państwowej, ustanowiony odezwą z d. 11 listopada 1918 r., nie może trwać bez szkody dla powstającego państwa polskiego. Władza ta powinna być jednolita. Wobec tego, kierując się dobrem ojczyzny, postanawiamy Radę Regencyjną rozwiązać, i od tej chwili obowiązki nasze i odpowiedzialność względem narodu polskiego w twoje ręce, Panie Naczelny Dowódco, składamy do przekazania rządowi narodowemu“. Po usunięciu się Rady Regencyjnej zaczyna się organizowanie państwa polskiego z ramienia narodu polskiego.

Geneza Polski niepodległej. Dekret z 14 listopada 1918 r. zawiera oświadczenie Józefa Piłsudskiego. W dekrecie tym, który ma znaczenie historyczne, Piłsudski pominął milczeniem rezygnację Rady Regencyjnej, nie chcąc stwarzać pozoru, że istnieje ciągłość prawna pomiędzy kompetencjami Rady Regencyjnej i jego działalnością. Dekret nie głosi, że Piłsudski obejmuje władzę najwyższą, lecz, że chce „ułatwić ludowi pracę organizowania się“. Ponadto czytamy tam, że Piłsudski zdecydował się mianować „prezydentem gabinetu pana posła Ignacego Daszyńskiego“. Charakter nowego rządu miał być prowizoryczny: miał on sprawować funkcje aż do czasu zwołania sejmu „ustawodawczego“, t. j. urządzającego; pierwszy sejm polski miał być konstytuantą, jego nazwa urzędowa była więc nieścisła, bo ustawodawczym jest każdy sejm.

Piłsudski w dekrecie stwierdza, że „twórcą praw narodu może być tylko sejm“, który ma się zebrać w terminie kilkumiesięcznym. Prezydent ministrów otrzymał od Piłsudskiego mandat przedłożenia projektu „utworzenia najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej aż do czasu zwołania sejmu ustawodawczego, obejmującego wszystkie 3 zabory“: rosyjski, niemiecki, austrjacki. Tem oświadczeniem naczelnik państwa przesądził z jednej strony ustrój państwa, który miał być republikański, z drugiej — określił granice państwa, do którego miały wejść wszystkie 3 zabory.

Źródłem władzy Piłsudskiego była wola narodu polskiego, który wskutek opuszczenia kraju przez zaborców odzyskał możność wykonywania władzy najwyższej. Akcja Piłsudskiego uzyskała poparcie narodu, który przemówił przez usta opinji publicznej.

Prezydent ministrów Daszyński nie zdołał utworzyć gabinetu ministrów, lecz uczynił to p. Jędrzej Moraczewski, który następnie

przedstawił naczelnikowi państwa dekret z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej. Dekret ten, który był pierwszą konstytucją odrodzonego państwa polskiego, wszedł w życie 29 tegoż miesiąca (Dz. Pr., nr. 17).

Pierwsza konstytucja polska. Dekret z 22 listopada dotyczył wszystkich 3 funkcyj państwowych: ustawodawczej, wykonawczej i sądowej. Aż do czasu zwołania sejmu państwo polskie miało z konieczności ustrój absolutystyczny, którego cechą było złączenie w rękach naczelnika państwa władzy ustawodawczej i wykonawczej. Rząd był od naczelnika państwa zawisły i przed nim odpowiedzialny. Dekret ten miał formę oświadczenia Piłsudskiego i głosił:

Art. 1: Obejmuję jako tymczasowy naczelnik państwa, najwyższą władzę Republiki Polskiej i będę ją sprawował aż do czasu zwołania sejmu ustawodawczego.

Art. 2: Rząd Republiki Polskiej stanowią mianowani przeze mnie i odpowiedzialni przede mną aż do zebrania się sejmu prezydent ministrów i ministrowie.

Art. 3: Projekty ustawodawcze, uchwalone przez radę ministrów, ulegają mojemu zatwierdzeniu i uzyskują moc obowiązującą, o ile sama ustawa inaczej nie stanowi, z chwilą ogłoszenia w Dz. Pr., tracą one moc, o ile nie będą przedstawione na pierwszem posiedzeniu sejmu do jego zatwierdzenia. — Zauważyć trzeba, że zamiast o ustawach, należało mówić o dekretach i rozporządzeniach.

Art. 4: Akty rządowe kontrasygnuje prezydent ministrów.

Art. 5: Sądy wydają wyroki w imieniu Republiki Polskiej.

Art. 6: Wszyscy urzędnicy państwa polskiego składają przysięgę na wierność Republice Polskiej.

Art. 7: Mianowanie wyższych urzędników państwowych, zastrzeżone w myśl przepisów dotychczasowych głowie państwa, wychodzić będzie ode mnie na propozycję prezydenta ministrów i właściwego ministra.

Art. 8: Budżet Republiki Polskiej na pierwszy okres budżetowy uchwali rząd i przedłoży mi do zatwierdzenia.

Z chwilą objęcia władzy najwyższej przez naczelnika państwa i mianowania prezydenta ministrów i ministrów, państwo polskie było utworzone. Przewrót ten dokonał się bardzo szybko i był możliwy, bo aparat administracyjny już istniał w postaci zorganizowanych podczas okupacji ministerstw i innych organów państwowych,

które poddały się władzy rządu polskiego. Polska posiadała wszystkie trzy elementy państwowe: terytorjum, ludność i władzę najwyższą, odrodzenie państwa odbyło się w listopadzie 1918 r. Dalsza działalność władz polskich nie zmierzała już do utworzenia państwa, lecz do rozwinięcia jego organizacji, którą śledzić będziemy aż do chwili ustalenia się władzy polskiej na całym obszarze państwa; będą to uwagi o genezie Polski w jej obecnych granicach.

Prawo wyborcze. W celu umożliwienia wyborów sejmowych wydano dekret z 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do sejmu (Dz. Pr., nr. 18). Ordynacja ta wprowadziła 4-przymiotnikowe prawo wyborcze, mianowicie powszechne, równe, tajne i bezpośrednie i zarządziła obliczanie głosów według systemu proporcjonalnego Hondta. Prawo wybierania posłów otrzymał każdy obywatel polski, który do dnia ogłoszenia wyborów ukończył 21 lat. Kobiety miały to samo prawo wyborcze jak mężczyźni. Wobec braku ustawy o obywatelstwie polskiem, o przynależności polskiej rozstrzygały przeważnie władze administracyjne według przepisów dzielnicowych, które obywatelstwa polskiego nie dotyczyły. Grono obywateli polskich ustaliła dopiero ustawa z d. 20 stycznia 1920 r. (zob. wyżej § 12).

Ordynacja wyborcza dotyczyła wszystkich 3-ch zaborów zgodnie z oświadczeniem Józefa Piłsudskiego z 14 listopada 1918 r., lecz wybory odbyły się narazie tylko w b. Królestwie Kongresowem oraz w b. Zachodniej Galicji. Z b. dzielnicy pruskiej oraz b. Galicji Wschodniej weszli w zasadzie do sejmu byli posłowie polscy, którzy uprzednio należeli do parlamentu niemieckiego względnie do izby deputowanych austrjackiej rady państwa. Wybory do sejmu polskiego odbyły się 26 stycznia 1919 r. Dnia 9 lutego zebrał się sejm, w którego ręce naczelnik państwa Józef Piłsudski złożył swoją godność. Dnia 20 lutego tegoż roku sejm powziął uchwałę „O powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu naczelnika państwa". Była to druga, również tymczasowa, konstytucja polska, którą sejm nazwał uchwałą, choć była ustawą, a praktyka — małą lub krótką konstytucją.

Mała konstytucja. Cechą istotną małej konstytucji było odrzucenie zasady podziału władz, której też nie było w konstytucji z 22 listopada 1918 r. Sejm przypisał sobie władzę dyktatorską, na którą, oprócz władzy ustawodawczej, składało się naczelne kierownictwo w dziedzinie egzekutywy. Skupienie tak wielkich uprawnień

w rękach jednego ciała usprawiedliwić można uwagą, że sejm był konstytuantą, która miała urządzić państwo i chciała mieć możność działalności swobodnej, przez żaden organ państwowy niekrępowanej. Uchylając w chwili wyjątkowej zasadę podziału władz, sejm chciał być suwerenem i dyktatorem, którego woli i kierownictwu wszystko i wszyscy w państwie podlegać mieli. Świadczą o tem przepisy o stanowisku naczelnika państwa, który nie posiadał władzy samodzielnej, lecz miał być tylko wykonawcą uchwał sejmowych w sprawach cywilnych i wojskowych. Przestrzeganie tej zasady miał zapewnić przepis, że naczelnik państwa jest odpowiedzialny przed sejmem narówni z rządem.

Sprawowanie wielkiej władzy wymaga silnej woli i jednolitego programu. Doświadczenie uczy, że ciało zbiorowe tylko wyjątkowo posiada te przymioty, dlatego też konstytuanty z reguły urzędują krótko, ograniczając się do uchwalenia praw zasadniczych. Sejm polski, pochłonięty walką stronnictw na tle waśni osobistych i partyjnych, w okresie blisko 4-letniej pracy, bogatej w wydarzenia polityczne i akty prawodawcze, nie zdołał wytworzyć stałej większości o jednolitym programie. Dlatego załamały się wkrótce podstawy zasadnicze małej konstytucji, uniemożliwiając jej wykonanie w sprawie stosunku naczelnika państwa do sejmu. Uchwała sejmowa, nazywająca naczelnika państwa najwyższym wykonawcą uchwał sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych, z jednej strony odebrała naczelnikowi charakter szefa egzekutywy, z drugiej strony nałożyła na sejm obowiązek rozstrzygania nietylko spraw cywilnych, ale także wojskowych, a że w praktyce nie było to możliwe, naczelnik państwa uzyskał faktycznie szerokie kompetencje podmiotu władzy wykonawczej, co było niezgodne z duchem i treścią małej konstytucji i przyczyniło się do powstania wielkich trudności także w sprawie powołania rządu. Stosownie do szerokich uprawnień sejmu, konstytucja żądała, aby naczelnik państwa powoływał t. j. mianował rząd na podstawie porozumienia z sejmem, który miał zająć stanowisko wobec rządu już w chwili jego tworzenia, nie zaś po zapoznaniu się z jego programem, przedstawionym sejmowi, jak to się zdarza na Zachodzie. To przesunięcie, a raczej cofnięcie wstecz chwili decyzji w sprawie gabinetu ministrów, niezmiernie utrudniało stanowisko sejmu jako ciała, pozbawionego jednej woli i jednolitego programu. W praktyce wkrótce się okazało, że przepis konstytucyjny nie mógł być wykonany. Powierzając 6 grudnia 1919 r. misję utworzenia ga-

binetu Paderewskiemu, naczelnik państwa pisał: „Wskutek zasięgnięcia opinji sejmu w osobie jego marszałka, proponuję Panu podjęcie się misji utworzenia nowego gobinetu". Z tego wynika, że pojęcie porozumienia, którego żądała mała konstytucja, zastąpiono pojęciem opinji, a miejsce sejmu w tej sprawie zajął jego marszałek, praktyka stosowała więc inne zasady, aniżeli te, które były zawarte w tymczasowem prawie konstytucyjnem.

Twórcy małej konstytucji, nie mogąc się jeszcze opierać na polskiem doświadczeniu parlamentarnem, nie zdołali objąć rozwoju sił i tendencji partyj sejmowych i dlatego stworzyli przepisy, które, uchylone w znacznej mierze przez praktykę, przyczyniły się do obniżenia powagi prawa, a w r. 1922 stały się źródłem walki o właściwe ujęcie atrybucyj najwyższych organów państwowych.

Mianowany przez naczelnika państwa rząd Artura Śliwińskiego nie otrzymał poparcia sejmu, co wywołało przewlekły spór sejmu z naczelnikiem o wykładnię małej konstytucji. Spór ten zakończył się uchwałą sejmu z 16 czerwca 1922 r. w sprawie interpretacji „art." 3 małej konstytucji. Zanim tę uchwałę podamy, przytoczymy postanowienia małej konstytucji, która składała się z 2 części. W pierwszej części sejm przyjął oświadczenie Piłsudskiego, że składa w ręce sejmu urząd naczelnika państwa, do wiadomości i wyraził mu podziękowanie za pełne trudów sprawowanie urzędu w służbie dla ojczyzny.

Druga część opiewała, że aż do „ustawowego uchwalenia tej treści konstytucji (zamiast o treści należało mówić o części konstytucji), która określi zasadniczo przepisy o organizacji naczelnych władz w państwie polskiem, sejm powierza dalsze sprawowanie urzędu naczelnika państwa Józefowi Piłsudskiemu na następujących zasadach:

1. Władzą suwerenną i ustawodawczą w państwie polskiem jest sejm ustawodawczy; ustawy ogłasza marszałek z kontrasygnacją prezydenta ministrów i odnośnego ministra fachowego.

2. Naczelnik państwa jest przedstawicielem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych.

3. Naczelnik państwa powołuje rząd w pełnym składzie na podstawie porozumienia z sejmem. (Wyrazy „w pełnym składzie" miały zapobiec łączeniu stanowiska naczelnika państwa z urzędem ministra, jak to się zdarzyło przed uchwaleniem małej konstytucji).

4. Naczelnik państwa i rząd są odpowiedzialni przed sejmem za sprawowanie swego urzędu.

5. „Każdy akt państwowy naczelnika państwa wymaga podpisu odnośnego ministra". (Pojęcie aktu państwowego praktyka rozmaicie rozumiała, gdyż różne akty państwowe naczelnika nie miały podpisu ministra).

Uchwała uzupełniająca punkt 3-ci małej konstytucji (nie zaś artykuł 3-ci, jak sama głosiła), brzmiała: „Wyrazy „naczelnik państwa powołuje" i wyrazy „na podstawie porozumienia z sejmem", interpretuje sejm w ten sposób, że inicjatywa w wyznaczeniu premjera należy z reguły do naczelnika państwa i że w braku propozycji naczelnika państwa lub zgody sejmu ustawodawczego, względnie organu, przez sejm ustawowo ustanowionego, ten organ większością głosów desygnuje premjera".

Organ ten ustanowiła uchwała sejmu z dnia następnego, powzięta w celu zmiany art. 53-a regulaminu sejmowego. Uchwała ta powołała do życia nowy organ w postaci komisji głównej, której przewodniczącym był marszałek sejmu. Desygnowany przez tę komisję na premjera poseł Wojciech Korfanty utworzył rząd, lecz naczelnik państwa odmówił jego nominacji i zapowiedział swoją dymisję listem z 14 lipca 1922 r., który brzmiał: „W odpowiedzi na pismo pana marszałka z dnia dzisiejszego, oświadczam, że nie wchodząc w meritum sprawy ani co do osoby, ani co do możliwych wyników pracy p. Wojciecha Korfantego, dysygnowanego przez komisję główną na premjera, nie mogę wziąć udziału w tej jego pracy, gdyż po nieudanej próbie doprowadzenia stronnictw do kompromisu, przeczyłoby to mojemu poglądowi na sytuację wewnętrzną państwa i mojemu poczuciu obowiązku, jako naczelnika państwa, w tym stanie rzeczy, jaki się obecnie wytworzył.

Wobec tego, nie chcąc w niczem przeszkadzać p. Korfantemu w jego pracy nad utworzeniem rządu, oświadczam, że będę jednak zmuszony w najbliższym czasie urząd swój złożyć".

Na pytanie, czy odmowa nominacji była aktem legalnym, odpowiedzieć trzeba wskazaniem na postanowienie małej konstytucji, które czyniło naczelnika państwa odpowiedzialnym przed sejmem narówni z rządem, wymagało więc harmonijnej współpracy naczelnika i rządu. Nie widząc możności tej pracy, naczelnik państwa mógł się uchylić od dokonania nominacji.

Spór zakończył się reasumpcją uchwały komisji głównej, która dzięki zmianie stanowiska klubu pracy konstytucyjnej przedstawiła na premjera prof. Juljana Nowaka. Rząd przez niego utworzony uzyskał nominację od naczelnika państwa.

Drugiem uzupełnieniem małej konstytucji była uchwała sejmu z 13 lutego 1920 r. (Dz. Ust., nr. 17, poz. 84) treści następującej: „Emisja biletów polskiej krajowej kasy pożyczkowej lub innych biletów, obciążających skarb państwa, niemniej zaciąganie pożyczek państwowych, tudzież przyjmowanie przez państwo gwarancji finansowych nie może nastąpić bez uprzedniego zezwolenia sejmu". Był to dodatek do ust. 2 p. 1 małej konstytucji, wywołany przez politykę ministra skarbu, który kazał emitować bilety bankowe bez zezwolenia sejmu.

Mała konstytucja miała charakter personalny, będąc związaną z osobą naczelnika państwa, którego ustąpienie wywołałoby potrzebę stworzenia nowej konstytucji.

Władze polskie, powstałe w Warszawie, administrowały początkowo tylko ziemiami b. Królestwa Kongresowego. W b. zaborze austrjackim i pruskim ludność polska powołała do życia własne organy, które po kilku miesiącach poddały się władzom warszawskim.

Rząd warszawski unormował zarząd b. zaboru austrjackiego dekretem z 10 stycznia 1919 r., zawierającym „statut komisji rządzącej dla Galicji i Śląska Cieszyńskiego oraz Górnej Orawy i Spiszu". Komisja rządząca miała być tymczasowym organem rządu centralnego w Warszawie. Postanowień tego dekretu nie podajemy, gdyż wobec oporu sejmu rząd go cofnął i zastąpił rozporządzeniem z 7 marca 1919 r. „w przedmiocie administracji państwowej w Galicji" (Dz. Pr., nr. 24, poz. 240). Rozporządzenie to opiewało: Dla administracji państwowej w Galicji będzie mianowany generalny delegat rządu, posiadający w zakresie administracji politycznej uprawnienia dawnego namiestnika oraz ogólne kierownictwo i kontrolę nieprzejętych dotąd przez rząd działów administracji, dla których właściwe ministerstwa ustanowią w porozumieniu z generalnym delegatem swoich delegatów. Generalnemu delegatowi będzie dodana rada przyboczna z 15 członków, wyznaczonych przez stronnictwa, reprezentowane w sejmie przez posłów z b. Galicji; rada ta będzie miała charakter organu opinjodawczego.

Istniejący za czasów austrjackich sejm i wydział krajowy zniesiono ustawą z 30 stycznia 1920 r. (Dz. Ust., nr. 11) i utworzono

tymczasowy wydział krajowy, na który przeszły kompetencje b. wydziału krajowego oraz uprawnienia administracyjno-wykonawcze b. sejmu (zob. też rozporządzenie z 10 grudnia 1924, poz. 969).

B. zabór pruski poddała władzom centralnym ustawa z 1 sierpnia 1919 r. „o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej" (Dz. Pr., nr. 64). Ustawa ta głosiła: Ziemie b. dzielnicy pruskiej, które z mocy postanowień traktatu wersalskiego z dn. 28 czerwca 1919 r. stały się nierozerwalną częścią składową Rzplitej, podlegają całkowicie władzy jej organów centralnych, t. j. sejmu, naczelnika państwa i ministrów.

Powołanie się na traktat wersalski, który wszedł w życie dopiero 10 stycznia 1920 r., było nietylko przedwczesne, lecz także nieścisłe, bo złączenie tych ziem z Polską było konsekwencją jej woli i nie może być oparte wyłącznie na umowie międzynarodowej.

Ustawą tą utworzono mnisterstwo b. dzielnicy pruskiej z siedzibą w Warszawie. Minister tej dzielnicy był członkiem rady ministrów i posiadał stanowisko służbowe oraz wszelkie prawa ministrów; do jego zadań należało: 1) przejęcie administracji od poprzednich organów polskich i niemieckich, 2) oddanie jej władzom centralnym, co się odbywało stopniowo, wreszcie 3) uzgodnienie praw dawnych z nowemi, co oznaczało nadanie temu ministrowi władzy prawodawczej. Po zakończeniu pracy, ministerstwo to przestało istnieć 1 kwietnia 1922 r.

Górny Śląsk przypadł Polsce częściowo po przeprowadzeniu plebiscytu, który się odbył 20 marca 1921 r. — stosownie do postanowień traktatu wersalskiego z 28 czerwca 1919 r. (art. 88). Rada najwyższa, nie mogąc powziąć decyzji jednomyślnej w sprawie wytyczenia granicy polsko-niemieckiej na Górnym Śląsku, postanowiła zasięgnąć w tej kwestji opinji rady Ligi Narodów. Rada ta uchwałą z 12 października 1921 r. zaleciła podzielenie tych obszarów pomiędzy Polskę i Niemcy, co też postanowiła z ramienia rady najwyższej konferencja ambasadorów 20 października 1921 r. Rząd polski decyzję tę przyjął 22-go tegoż miesiąca i ogłosił ją w Dzienniku Ustaw, poz. 369. Stosownie do decyzji tej, Polska podpisała z Niemcami konwencję w Genewie 15 maja 1922 r., normującą stosunki polsko-niemieckie co do tych obszarów oraz ich położenie prawne w 606-iu artykułach. Władzę nad Górnym Śląskiem Polska objęła 15 czerwca 1922 r.

Polski obszar Górnego Śląska połączono z polską częścią Śląska Cieszyńskiego, która dawniej należała do Austrji, i utworzono z tych ziem województwo śląskie (zob. wyżej § 7). Granice na Śląsku Cieszyńskim i na obszarach Orawy i Spisza ustaliła konferencja ambasadorów decyzją z 28 lipca 1920 r., powziętą z upoważnienia 5-iu głównych mocarstw. Państwa te otrzymały kompetencję do wytyczenia tych granic w umowie Polski i Czechosłowacji, podpisanej w Spa 10 lipca 1920 r. w okresie zagrożenia bytu Polski przez najazd bolszewicki.

Kresy wschodnie. Kresy wschodnie państwa podlegały początkowo władzy polskiej na prawach okupacji wojennej. Dekret naczelnika państwa z 8 lutego 1919 r., kontrasygnowany przez prezydenta ministrów, postanowił: „Z chwilą rozpoczęcia operacji wojennych polskich na ziemiach Litwy i Białorusi rozciąga się na te przestrzenie zarząd wojskowy". Obok zarządu wojskowego wprowadzono zarząd cywilny rozkazem naczelnego wodza z 12 maja 1919 r., który głosił: „Do czasu uregulowania w drodze właściwej ustroju obszarów wschodnich, zajętych przez wojska polskie, zarząd cywilny sprawować będzie komisarz generalny przy naczelnem dowództwie wojsk polskich..." Organami komisarza generalnego byli: komisarjat generalny, komisarze okręgowi, urzędy kontroli skarbowej, organy sądowe. Komisarz generalny miał władzę wykonawczą i ustawodawczą, bo mógł wydawać rozporządzenia tymczasowe z mocą ustawy. Stosunek zarządu cywilnego do władz wojskowych unormował rozkaz naczelnego wodza z 13 maja 1919 r., niekontrasygnowany, przekazujący władzom wojskowym sprawy, mające „bezpośrednią styczność z operacjami wojennemi"; wszelkie inne sprawy należały do zakresu działania zarządu cywilnego, którego obszar podzielono na 2 okręgi: wileński i brzeski; oprócz tego istniał zarząd powiatów wołyńskich, pod kierownictwem delegata komisarza generalnego.

Wskutek najazdu bolszewickiego z r. 1920 organizacja ta się rozchwiała; na jej miejsce powstał tymczasowy zarząd terenów przyfrontowych i etapowych (rozkaz naczelnego wodza z 9 września 1920 r.).

Po zawarciu z Rosją Sowiecką pokoju preliminarzowego z 12 października 1920 r. rada ministrów rozporządzeniem z 18 listopada 1920 r., poz. 760, wprowadziła na kresach wschodnich 3 okręgi administracyjne: wołyński, poleski i nowogródzki, nadając tym ziemiom w zasadzie ten sam ustrój, jaki posiadały inne obszary w Pol-

sce. Wcielenie tych ziem do Polski uświęciła ustawa z 4 lutego 1921 r., poz. 93, która opiewała: 1. Ziemie wschodnie podlegają całkowicie władzy organów centralnych polskich, mianowicie sejmu, naczelnika państwa i ministrów. 2. Na ziemie te rozciąga się ustawa o organizacji władz administracyjnych II instancji.

Na kresach wschodnich utworzono 3 województwa, mianowicie: wołyńskie, poleskie i nowogródzkie.

Zarząd terenów przyfrontowych i etapowych zniosła była rada ministrów rozporządzeniem z 27 listopada 1920 r., poz. 762.

Ziemia wileńska, zajęta przez generała Żeligowskiego, otrzymała z jego inicjatywy rząd tymczasowy „Litwy Środkowej" (proklamacja z 9 października 1920 r.). Władzę najwyższą sprawował generał Ż., którego organem była tymczasowa komisja rządząca; dekretem z 30 listopada 1921 r. generał Ż. przekazał władzę tej komisji. Ludność ziemi wileńskiej wybrała sejm, który uchwałą z 20 lutego 1922 r. zatwierdził połączenie tych obszarów z Polską. Uchwałę tę sejm polski przyjął do wiadomości i uchwalił uznać 20 członków delegacji sejmu wileńskiego za posłów na sejm polski (uchwały sejmu polskiego z 24 marca tegoż roku, poz. 162 i 163). Ustrój ziemi wileńskiej ustaliła ustawa z 6 kwietnia 1922 r., poz. 213, o objęciu władzy państwowej nad ziemią wileńską (zob. wyżej § 7).

Utworzony pomiędzy Polską a Litwą Kowieńską pas neutralny rada Ligi Narodów uchwałą z 3 lutego 1923 r. podzieliła; obejmowanie w ten sposób uzyskanych obszarów Polska rozpoczęła 15 lutego 1923 r.

Granice wschodnie Polski uznały wielkie mocarstwa, mianowicie Anglja, Francja, Włochy i Japonja, 15 marca 1923 r., co rząd polski ogłosił oświadczeniem rządowem z 12 kwietnia 1923 r., poz. 333.

ROZDZIAŁ III: UZASADNIENIE PAŃSTWA I JEGO KOMPETENCJI (§ 18).

Uzasadnienie państwa. Z punktu widzenia prawa państwowego państwo nie wymaga żadnego uzasadnienia, gdyż jako podmiot władzy najwyższej czerpie swoją rację bytu z własnej woli, lecz mimo to nauka o państwie od niepamiętnych czasów stara się wytłumaczyć jednostce konieczność instytucji państwa, wkraczającej często i bezwzględnie w życie człowieka, zwalczanej silnie, nawet namiętnie przez niektórych teoretyków i praktyków. Prawo państwowe tych teoryj pominąć nie może, lecz nie mając możności przeprowadzenia ich szczegółowej analizy, musi się ograniczyć do krótkiego ich przeglądu, odsyłając czytelników, pragnących głębszych rozważań, do filozofji prawa i państwa [1]).

Nauka o państwie dzieli liczne teorje o uzasadnieniu państwa na szereg grup, z których trzy mają szczególne znaczenie: a) teorja religijna, b) przemocy, c) umowy społecznej. Pierwsza teorja opiera usprawiedliwienie państwa nie na wiedzy, lecz na wierze, uważając je za twór Boga lub wogóle sił nieziemskich. Podstawą tej teorji, o ile ona ma postać konkretną, musi być określona religja, która, nie chcąc stanąć w sprzeczności z samą sobą, musi obarczyć uznanie państwa zastrzeżeniami, odrzucając państwo niezgodne z jej podstawowemi zasadami. Religja nie może usprawiedliwić państwa jako takiego, lecz tylko państwo określonego charakteru, np. religja chrześcijańska potępiła państwo pogańskie (zob. wyżej § 2). Religja, której punkt widzenia jest z konieczności krytyczny, poddaje ocenie nietylko państwo i jego kompetencje, lecz także jego organy i ich uprawnienia. Uwaga często się powtarzająca w teorjach religij-

[1]) Krzymuski, Historja filozofji prawa, 1923, Jarra, tenże tytuł i rok, Janet, dzieło wskazane wyżej w § 2.

nych, że władza od Boga pochodzi, wywołała dowcipne oświadczenie J. J. Rousseau, że choroba jest również przez Boga zesłana, lecz czy wskutek tego ma być wzbronione zawołanie lekarza? Państwo współczesne, które w konstytucji uznało wolność wyznań, stanęło w opozycji do religij, które przypisują sobie wyłączne posiadanie właściwych wierzeń i członków innych wyznań uważają za odstępców od wiary prawdziwej za heretyków, za kacerzy.

Teorja przemocy rezygnuje z głębszego uzasadnienia państwa, zadawalając się wskazaniem na znaczenie przemocy w świecie, gdzie słaby często ulega mocnemu. Organizacja państwowa opiera się na przymusie, który jest środkiem, stosowanym przez mocnych wobec słabych. Teorja ta w postaci poważnej, mimo odmiennych wywodów niektórych autorów, nie jest próbą usprawiedliwienia państwa, lecz raczej jego krytyką, jak wynika przedewszystkiem z teorji socjalistycznej, która państwo uważa za instytucję klasy panującej do trzymania na uwięzi klasy uciskanej i wyzyskiwanej (F. Engels). Analiza źródła przewagi „mocnych" okazuje, że o ich panowaniu w państwie nie rozstrzyga siła fizyczna, lecz psychiczna, której podstawą jest wola „słabych". W państwie zmusić do posłuszeństwa można tylko jednostki, opór mas podrywa skuteczność rozkazów władz i swojem trwaniem kopie dla nich grób. Karność poddanych może płynąć z pobudek najrozmaitszych, z wierzeń religijnych, przyzwyczajenia, tradycji, strachu i t. d., lecz trudno uwierzyć, aby jej podstawą wyłączną, jak twierdzi teorja przemocy, mogło być przekonanie, że mocny powinien panować, ponieważ jest mocniejszy. Uległość społeczeństwa wobec władz łatwiej wytłumaczyć teorją religijną, aniżeli teorją przemocy.

Teorja umowy społecznej usprawiedliwia państwo wolą jednostek, które je uznać muszą, bo je same przez umowę stworzyły. Teorji tej, której ślady znajdujemy już w starożytności i średniowieczu, bronili w nowszych czasach w Anglji Hobbes, we Francji J.-J. Rousseau, w Niemczech Kant, których poglądy często pojmowano jako tezę historyczną, choć miały mieć tylko charakter filozoficzny. Autorowie ci nie chcieli wykazać, że wszystkie państwa powstały przez umowę społeczną, lecz, że w celu uzasadnienia państwa trzeba przyjąć, że jest ono tworem członków społeczeństwa. Krytyka tej teorji wyważa drzwi otwarte, wywodząc, że pojęcie umowy jest pojęciem prawa, którego niema w społeczeństwie, pozbawionem organizacji państwowej. Twierdzenie to, choćby nawet było słuszne, zwalcza-

łoby teorję umowy tylko jako doktrynę historyczną, zaś nie dotyczyło jej właściwego znaczenia jako tezy filozoficznej. Teorja umowy społecznej podkreśla słusznie, że państwo jest zawisłe od woli jednostek i jako ich organizacja musi się liczyć w największym stopniu z ich poglądami, potrzebami i życzeniami. Hołdem, złożonym tej tezie, są prawa człowieka i obywatela, które dają jednostkom do ręki skuteczną broń na wypadek nadużyć państwa, reprezentowanego przez jego organy. Dziwić się trzeba, że tak długo nauka czekała na wyraźne sformułowanie poglądu, że państwo jest dziełem ludzi, stworzonem i podtrzymywanem ich zgodnym wysiłkiem. Nietylko gromada, ale także jednostka może swoją zgodę cofnąć i państwo opuścić, aby wstąpić do innego państwa lub żyć bez niego, o ile to jest możliwe. Ograniczenie lub wyłączenie tej możliwości jest dowodem powodzenia instytucji państwa, bez której człowiek obyć się nie może, pouczony doświadczeniem, że państwo jest najlepszą formą bytu politycznego gromady. Kategorja Robinsonów nie ma realnego znaczenia, bo człowiek żyć może tylko w gromadzie, której formą narazie najdoskonalszą jest państwo. Teorja umowy społecznej jest wyrazem powszechnego uznania państwa, które swoją egzystencję opiera na woli jednostek jako członków gromady, jako istot socjalnych, walczących nieraz z sobą wzajemnie o władzę, lecz zgodnych w uznaniu państwa. Redakcja teorji umowy społecznej jest niedoskonała, bo może wywołać przekonanie, jakoby zgodność woli poddanych potrzebna była tylko w chwili tworzenia państwa. Na takie znaczenie tej teorji wskazuje powracający nieraz w wywodach jej zwolenników zwrot o pra-umowie, zawartej przez jednostki, jako twórców państwa. Poparcie obywateli jest państwu potrzebne oczywiście nietylko podczas jego genezy, lecz przez cały ciąg jego dziejów i, choć się wyraża w sposób najrozmaitszy, treść ma identyczną, polegając na uznaniu państwa. Teorja umowy społecznej jest słuszna, o ile w niej widzimy zamiar usprawiedliwienia państwa harmonijną wolą jego poddanych. Nazywanie tej zgodności woli umową ma raczej charakter popularny i nie ostoi się w świetle dogmatyki prawa.

Uzasadnienie kompetencji państwa. Państwo ma władzę najwyższą, może więc samo ustalić swoją kompetencję, której uzasadnieniem prawnem jest suwerenność. Jednakże nauka nie zadawala się tą teorją formalną, lecz stara się o wskazówki materjalne, któreby umożliwiły określenie treści kompetencji państwowej.

Poglądy te, aczkolwiek nie są dziełem nauki prawa, trzeba poznać, bo ich echem są oświadczenia ustaw konstytucyjnych, mieszczące się zwłaszcza w ich wstępach. Konstytucja polska z 17 marca 1921 r. głosi, że naród polski uchwalił ją na sejmie: 1) mając na oku dobro całej matki-ojczyzny, 2) pragnąc jej byt niepodległy, potęgę i bezpieczeństwo oraz ład społeczny utwierdzić na wiekuistych zasadach prawa i wolności, 3) pragnąc zapewnić rozwój wszystkich sił jej moralnych i materjalnych dla dobra całej ludzkości, 4) pragnąc zabezpieczyć wszystkim obywatelom Rzplitej równość, poszanowanie pracy, należne prawa i szczególną opiekę państwa. Z tej inwokacji, która rozpoczyna naszą konstytucję, wynikają kompetencje, przypisywane państwu, lecz redakcja tego oświadczenia jest tak ogólnikowa, że nie pozwala na określenie konkretnych granic kompetencji. Dlatego wstęp ten nie ma znaczenia prawnego, a moralne, jak podobne okresy innych konstytucyj, np. niemieckiej z 16 kwietnia 1871 r., głoszące, że monarchowie w imieniu państw zawierają związek wieczny celem ochrony terytorjum związkowego i prawa tam obowiązującego, oraz celem popierania pomyślności narodu niemieckiego, co nowa konstytucja niemiecka z 11 sierpnia 1919 r. zastąpiła oświadczeniem, że naród niemiecki dał sobie konstytucję, przeniknięty wolą odnowienia i umocnienia państwa w wolności i sprawiedliwości, służenia wewnętrznemu i zewnętrznemu pokojowi i popierania postępu społecznego. Według konstytucji szwajcarskiej z r. 1874, związek szwajcarski ma za zadanie utrzymanie niezależności ojczyzny nazewnątrz, zachowanie spokoju i porządku nawewnątrz, ochronę wolności i praw obywateli i staranie o ich wspólną pomyślność (art. 2). Konstytucja czesko-słowacka głosi, że naród czesko-słowacki tę konstytucję przyjął na zgromadzeniu narodowem w dniu 29 lutego 1920 r. w celu utrwalenia zupełnej jedności narodu, wprowadzenia do tej republiki sprawiedliwego porządku, dla zapewnienia ojczyźnie czesko-słowackiej spokojnego rozwoju, dla spotęgowania powszechnego dobra wszystkich obywateli tego państwa i zapewnienia błogosławieństwa wolności przyszłym pokoleniom (zob. tekst tej konstytucji w zbiorze J. Makowskiego: Nowe konstytucje), lecz są też konstytucje, które takiego wstępu lub oświadczenia nie zawierają i kompetencyj państwa nie określają.

Przepisy o kompetencji są niezbędne w państwie związkowem, które musi określić granice autonomji krajów, do niego należących;

normy takie zawierają konstytucje: niemiecka, szwajcarska, północno-amerykańska i t. d.

Teorje, starające się rozważaniami nieprawnemi wskazać kompetencję państwa, nauka dzieli na absolutne i relatywne; treścią pierwszych jak drugich jest określenie kompetencyj państwowych, obie są więc właściwie relatywnemi i różnią się tylko tem, że pierwsze ujmują zadania państwa szerzej od drugich. Do teoryj absolutnych należy teorja utylitarna i etyczna, z których pierwsza za cel państwa uważa korzyść i szczęśliwość jednostki i społeczeństwa, druga — panowanie etyki lub też religji. Teorja utylitarna wyraża myśl słuszną, że państwo powinno dbać o dobro ogółu i indywiduów, jak też głosi szereg konstytucyj, lecz wobec rozciągliwości pojęcia dobra teorja ta może być tłumaczona najrozmaiciej i uzasadnić tak rządy absolutne jak konstytucyjne. Teorja etyczna wypowiada zasadę trafną, że państwo musi się zająć wychowaniem obywateli, lecz rozumiana jako obowiązek państwa stosowania się do określonej etyki lub religji, staje w sprzeczności z zasadą wolności wyznań.

Tak zwane teorje relatywne są reakcją na teorje absolutne, których trzymało się szczególnie państwo policyjne XVIII wieku, mieszające się często do życia prywatnego obywateli. Zwolennicy teoryj relatywnych pragną ścieśnienia kompetencyj państwowych, lecz różnie swe postulaty określają, np. Spinoza uważa za zadanie państwa zapewnienie wolności duchowej; Kant odrzuca wyraźnie teorję utylitarną, głosząc, że „nie dobro obywateli i ich szczęśliwość, lecz zgodność konstytucji z zasadami prawa jest zbawieniem państwa"; Fichte wywodzi, że „bezpieczeństwo każdego jest jedyną wolą wspólną"; Wilhelm Humboldt w monografji o „Granicach działalności państwa" powiada, że „utrzymanie bezpieczeństwa tak wobec nieprzyjaciela zagranicznego jak sporów wewnętrznych" jest zadaniem państwa. Teorje relatywne krytyka współczesna odrzuca jako jednostronne, wytyka zwłaszcza teorji Humboldta, że ogranicza niejako państwo do roli policjanta lub stróża nocnego (Nachtwächtertheorie); nauka wskazuje na to, że właściwa teorja powinna głosić, że kompetencja państwa dotyczy spraw, wymagających wysiłku zbiorowego. Zadania, których urzeczywistnienie jest zawisłe wyłącznie od woli jednostki, trzeba pozostawić inicjatywie prywatnej. Uprawa nauki i sztuki jest zadaniem jednostki, zadaniem państwa — ich ochrona. Bliższe określenie kompetencji państwa w stosunku do spraw, wymagających wysiłku zbiorowego, zależy od ustawodawcy, który

kierować się powinien stanowiskiem opinji publicznej. Zadania, które przerastają siły jednostki, mogą być spełniane przez ich gromadę, która może mieć charakter prywatny lub publiczny, będąc np. stowarzyszeniem, kooperatywą, gminą, powiatem, województwem. Przyjęcie zasady decentralizacji powoduje zwężenie kompetencji państwa, przewaga liberalizmu, który żąda wolności od państwa, wywołuje rozszerzenie pola inicjatywy społecznej, socjalizm ścieśnia to pole, o ile domaga się upaństwowienia środków produkcji. Zwiększenie kompetencji państwowej popiera etatyzm, który można określić jako antytezę liberalizmu ekonomicznego. Liberalizm w życiu gospodarczem pragnie uwolnienia od ingerencji państwa, etatyzm jej żąda. Państwo urzeczywistnia hasła etatyzmu, obejmując przedsiębiorstwa prywatne, wprowadzając monopole, kierując przemysłem i handlem.

Kompetencja państwa jest zawisła od jego potrzeb, z któremi wzrasta i maleje. Podczas wojny, która wymaga rzucenia wszystkich sił narodu na szalę wypadków, państwo wolę swoją narzuca wszędzie jednostkom, zamyka fabryki, zmienia ich przeznaczenie, na mocy ustawy o pomocniczej służbie wojskowej wyznacza zadania nawet tym obywatelom, którzy nie służą w wojsku, zakazuje wyrobu pewnych towarów, wypieku pieczywa zbytkownego, nakłada sekwestr na zapasy żywności, określa sposób przemiału zboża, do wypieku chleba poleca dodawać surogaty, ogłasza pożyczki przymusowe, ogranicza komunikację, na mocy kompetencyj olbrzymich czyni z jednostki prawie że więźnia. Okres powojenny odznacza się stopniowem zwijaniem agend państwowych, cechą jego jest likwidacja niezliczonych urzędów i instytucyj wojennych łącznie ze specjalnemi ministerstwami, jak ministerstwo blokady lub aprowizacji. Opinja publiczna, która znosiła cierpliwie ograniczenia wojenne, domaga się głośno dawnych swobód, piętnuje etatyzm jako kierunek szkodliwy, pragnie zapomnieć o machinie państwowej, w Rosji obejmują nawet rządy zwolennicy doktryny, która neguje państwo i jego kompetencje.

Negacja państwa i jego kompetencyj. Państwa nie uznaje anarchizm teoretyczny, który jednakże nie opiera się na badaniach naukowych, lecz przeważnie ma podkład uczuciowy; anarchiści za źródło nieszczęść społecznych uważają państwo i, wierząc niezachwianie w dobroć natury ludzkiej, sądzą, że życie ludzkie stanie się szczęśliwe po usunięciu państwa i jego kompetencyj (zob.

Eltzbacher, Anarchismus und Kommunismus 1899). Charakter doktryn anarchistycznych uwalnia nas od obowiązku ich analizy, którą podjął m. i. prof. Eltzbacher, wyliczając tezy wybitniejszych anarchistów, jak ksiądz angielski William Godwin (1756—1836), jak nauczyciel bawarski Schmidt (1806—1856), używający pseudonimu Maksa Stirnera, jak literat francuski Proudhon (1809—1865), rewolucjoniści rosyjscy Michał Aleksandrowicz Bakunin (1814—1876) i Piotr Aleksejewicz książę Krapotkin (1842—1922), poeta Lew Tołstoj (1828—1911).

Godwin ogłosił w r. 1793 książkę p. t. Rozprawa o politycznej sprawiedliwości i jej wpływie na powszechną cnotę i szczęśliwość. Zdaniem tego autora jedyną gwiazdą przewodnią życia społecznego powinno być dobro powszechne; Godwin sądzi, że państwo jest instytucją sprzeczną z tem dobrem, i wywodzi, że skoro tylko ludzie poznają to dobro, będą żyli szczęśliwie; ich współżycie nie będzie oparte ani na przymusie ani na umowie ani na własności. Autor nie docenia znaczenia przymusu jako zasady organizacyjnej społeczeństw, któreby trzeba, mówiąc słowami poety, z gromady zjadaczy chleba w aniołów przemienić, aby możliwa była realizacja jego pomysłów.

W r. 1845 Stirner ogłosił książkę p. t. Jednostka i jej własność, w której, odrzucając własność jako instytucję, krępującą swobodę jednostek, żąda zastąpienia państwa przez wolny „związek egoistów", na żadnej umowie nie oparty, a składający się z ludzi, kierujących się tylko własnym interesem. Doktryna ta jest przejawem wybujałego indywidualizmu i mogłaby być zasadą postępowania robinsonów, w samotności żyjących, nie zaś gromad ludzkich.

Proudhon w szeregu publikacyj o własności (Czem jest własność? 1840), o sprawiedliwości w rewolucji i kościele (1858), o zasadzie federacji (1863) i innych sprowadza doktrynę anarchizmu, która jemu zawdzięcza nazwę, z obłoków na ziemię i mimo odmiennych twierdzeń krytyki naukowej, nie odrzuca całkowicie państwa, lecz w gruncie rzeczy żąda tylko jak największego ścieśnienia kompetencji państwa, którego agendy mają objąć wolne federacje obywateli, na umowie oparte. Przez połączenie federacyj z równą kompetencją w większe związki możnaby scentralizować administrację wyznań, rolnictwa, przemysłu, handlu, obrotu, armji, finansów, zaś naczelnicy tych administracyj mogliby — zdaniem Proudhona — utworzyć radę administracyjną do załatwiania spraw wspólnych róż-

nym administracjom. Z punktu widzenia państwa ustrój, popierany przez Proudhona, ma charakter skrajnej decentralizacji, która ma dwie cechy istotne: a) nie odbywa się z nakazu państwa, lecz z inicjatywy obywateli, b) nie jest przymusowa, lecz fakultatywna. Organizacja Proudhona naśladuje organizację państwową i bierze za podstawę niejako ideę umowy społecznej, opierając byt federacyj i ich związków na woli obywateli, których jedynym przewodnikiem jest sprawiedliwość. Autor francuski pozostawia inicjatywie prywatnej niezmiernie wielkie pole i daje jej wielką swobodę, lecz jakby się obawiając rozpadnięcia społeczeństw, dotychczas w państwach żyjących, zachwala centralizację działalności federacyj, nawet mówi o federacji z państw się składającej, aby nie dopuścić do zastąpienia ładu i porządku anarchją. Świadczy o tem także utrzymanie instytucji własności prywatnej pod nazwą władztwa nad dobrami, które jednostka wytworzyła lub nabyła przez umowę. Słynne oświadczenie Proudhona, że własność jest kradzieżą, godzi tylko w obecny ustrój własności.

Państwo w obecnej postaci, zdaniem Proudhona, zniknie na mocy ustawy, która będzie wydana, skoro powstaną federacje i ludzie się przekonają o ich zaletach. Nowe państwo ograniczy się do nadzorowania administracji przez federacje sprawowanej.

Według Duguit'a, którego dzieła wymieniliśmy w § 2, zadania państwa mają objąć syndykaty i ich związki. Autor ten nie uznaje osobowości państwa, ani też władzy najwyższej, używa więc, jak Proudhon, wyrazu państwa w innem znaczeniu, aniżeli nauka współczesna, zaliczono przeto obu autorów do anarchistów teoretycznych. Podstawą organizacji społeczeństw, zdaniem Duguit'a, jest idea solidarności społecznej, wynikająca z istnienia potrzeb, których zaspokojenie wymaga bądźto życia wspólnego, bądźto pomocy bliźniego. Reguła prawa głosi, że każdy powinien tę solidarność popierać i nikt jej nie naruszać. Z tego wynika, wywodzi autor, że każdy ma prawo realizacji i obrony solidarności, prawa obywateli są obowiązkami, np. prawo własności, którego wykonaniem musi kierować zasada solidarności.

Solidaryzm społeczny, który ma wielu zwolenników (zob. L. Bourgeois, Solidarité, wiele wydań), jest podstawą egzystencji państwa, któreby nie mogło się utrzymać, gdyby jednostki nie były solidarnie zainteresowane w jego trwaniu; teorja Duguit'a nie opiera się na idei nowej, lecz jej rozwinięcie wymagałoby przebudowy

dogmatyki prawa państwowego, której dotychczas ani Duguit, ani nikt z jego zwolenników nie dokonał. Zasady osobowości i suwerenności państwa oraz zwierzchnictwa narodowego, odrzucone przez tego autora francuskiego, nie są dowolnym tworem nauki prawa, lecz wyrazem przekonań, opartych na właściwościach umysłowości społeczeństw współczesnych, zorganizowanych wszędzie w formie państwowej. Przekształcenie tej formy w przyszłości jest możliwe, lecz jej przesłanką musiałaby być zmiana sposobu myślenia społecznego, którego skutkiem byłaby reforma prawa. Żadna z tych zmian dotychczas nie nastąpiła, tezy Duguit'a i jego szkoły są sprzeczne ze stanem umysłowości i prawa współczesnego i poruszają się w obłokach. Dlatego też Duguit, nie mogąc zmienić praw pozytywnych, w systemie prawa państwowego staje na ich gruncie i zapomina często o swoich teorjach.

Zbliżone do teorji Proudhona są poglądy Bakunina i Krapotkina, którzy głoszą, że państwo zastąpią związki na umowie oparte. Bakunin wywodzi, że z połączenia wolnych gmin powstaną prowincje, z prowincyj ludy, z ludów „Stany Zjednoczone Europy"; ewolucja ta zakończy się zjednoczeniem wszystkich ludów kuli ziemskiej. Podobnie Krapotkin powiada, że wolne gminy łączyć się będą do urzeczywistnienia zadań najrozmaitszych, jak sprowadzanie żywności, budowa dróg, obrona kraju. Obaj autorowie sądzą, że państwo będzie obalone przez rewolucję społeczną, lecz różnią się w poglądach na zasadę nowego współżycia ludzkiego, bo, zdaniem Bakunina, ludy zniosą własność prywatną tylko na środkach produkcji dóbr, przyjmą więc kolektywizm, Krapotkin zaś sądzi, że także produkty będą należały do ogółu, który uświęci komunizm.

Tołstoj wreszcie uważa, że władza i własność psują ludzi, odrzuca więc państwo i własność i żąda, aby ludzie kierowali się tylko miłością bliźniego i nie sprzeciwiali się złu. Poeta rosyjski potępia ideę umowy w przeświadczeniu, że jej wykonanie może się okazać sprzecznem z miłością bliźniego. Płacenie podatków i służba wojskowa, zdaniem Tołstoja, sprzeciwiają się nauce Chrystusa, wzywa więc do ich odmówienia.

Anarchizm jako doktryna krytykuje państwo, lecz żądając nie jego reformy a usunięcia, nie przeprowadza dowodu, że życie anarchiczne byłoby lepsze od państwowego. Wiara anarchistów teoretycznych w przebudowę obecnego ustroju społeczeństw nie jest jed-

nakże całkowicie bezpodstawna. W uwagach o narodowości i międzynarodowości (wyżej § 11) wskazywaliśmy na wieczne ścieranie się nacjonalizmu z kosmopolityzmem, który dzięki powstawaniu coraz to nowych i większych związków przekształca ustrój ludzkości. Choć się nawet uważa, że nauka nie może się zajmować przepowiadaniem przyszłych dziejów idei międzynarodowości, to trzeba stwierdzić, że sukcesy kosmopolityzmu osłabiają przekonanie o stałości państwa w jego formie obecnej. Wzrost potęgi państwa jest jednoznaczny z doskonaleniem aparatu do narzucania woli państwa w kraju i zagranicą, zaostrza więc nieraz antagonizmy krajowe i zagraniczne i powoduje, potęguje lub przedłuża zbrojne zatargi. Wojna wymaga silnej władzy, staje się więc przyczyną, że władza wykonawcza otrzymuje uprawnienia dyktatorskie i wykonywanie praw obywatelskich ulega zawieszeniu. Rozluźnienie węzłów państwowych, popierane przez anarchistów teoretycznych, osłabiłoby władzę państwową, tem samem wymierzyłoby cios stosowaniu metod bezwzględnych w rozstrzyganiu konfliktów krajowych i międzynarodowych. Według drastycznego określenia z doby niedawnej wojny zapasy zbrojne zakończyłyby się szybko, gdyby członków rządu posłano do okopów i kazano im walczyć razem z żołnierzami. Opinja ta jako krytyka państwa porusza się po linji anarchizmu naukowego, który za źródło wielu nieszczęść i klęsk uważa przymus państwowy, będący także fundamentem organizacyjnym armij, bez względu na to, czy obowiązuje system werbunku, czy też rekrutacji. Państwo, które dzięki swej władzy przełamuje opór obywateli nieposłusznych, w warunkach obecnych niewątpliwie upadłoby, gdyby zastąpiono przymus umową. Wątpić nie można, że z chwilą usunięcia państwa zniknąłby ład i porządek i zapanowałaby anarchja, o ile nie powstałyby inne związki, zorganizowane na wzór państwa. Doświadczenie niedawnej wojny uczy, że z chwilą wyjazdu władz państwowych rozpoczynały się masowe grabieże i rabunki, które dopiero ustawały, gdy do miasta wkroczył nieprzyjaciel lub władze miejskie zorganizowały policję. Poskromienie złych instynktów człowieka wymaga siły i władzy, wytępienie tych właściwości natury ludzkiej byłoby warunkiem współżycia anarchistycznego.

B o l s z e w i z m [1]). Zastosowaniem anarchizmu jest bolszewizm, nie można więc się dziwić, że urzeczywistnienie programu

[1]) Lenin, Państwo i rowolucja, przeł. Hulanicki 1919; Perl, O bolszewiźmie i bolszewikach 1918; Szymański Antoni, Bolszewizm, Poznań (bez daty);

bolszewickiego się nie udało. Bolszewicy są secesjonistami rosyjskiej partji socjalno-demokratycznej, od której pod wodzą Lenina odłączyli się na zjeździe tej partji w Londynie w r. 1903; byli maksymalistami, nazwano ich więc bolszewikami czyli więcej żądającymi w odróżnieniu od pozostałych w partji mieńszewików czyli mniej żądających.

Bolszewicy są anarchistami, popierającymi komunizm, poszli więc w ślad Krapotkina. Ich doktrynę sformułował „mózg bolszewizmu" Lenin w książce: Państwo i rewolucja (po polsku wydane też w Warszawie 1919), z której zaczerpniemy główne tezy autora. Lenin powiada: państwo i wraz z niem autorytet polityczny znikną w następstwie rewolucji socjalnej, t. j. funkcje społeczne stracą swój polityczny charakter; zmienią się w zwykłe funkcje administracyjne, dozorujące sprawy społeczne. Sprawowanie funkcyj państwowych przejdzie na wszystkich członków społeczeństwa lub znaczniejszą część, przez co władza państwowa stanie się zbyteczna, bo z chwilą, gdy wszyscy członkowie społeczeństwa lub znaczniejsza ich część nauczą się sami rządzić, z tą chwilą zacznie znikać potrzeba jakiegokolwiek rządu. Kiedy wszyscy nauczą się kierować i rzeczywiście będą kierowali samodzielnie produkcją społeczną, wtedy uchylenie się od tego ludowego rachunku i kontroli stanie się tak niezwykle trudnem, tak rzadkim wyjątkiem, towarzyszyć mu będzie prawdopodobnie tak szybka i poważna kara, że niezbędność przestrzegania prymitywnych zasadniczych norm, obowiązujących w każdem ludzkiem współżyciu, bardzo prędko stanie się przyzwyczajeniem. Lenin wierzy, że zgodne współżycie ludzkie może się odbywać niejako automatycznie, jak funkcje naturalne, np. oddychanie, lecz na udowodnienie tego twierdzenia nie przedstawia żadnych dowodów.

Złudnem okazało się twierdzenie Lenina, że wywłaszczenie kapitalistów wyzwoli olbrzymie siły wytwórcze, trzymane na uwięzi przez ustrój kapitalistyczny, i spowoduje olbrzymi rozwój produkcji; wyłączenie inicjatywy prywatnej wywołało upadek wytwórczości.

Podział produktów, zdaniem przywódcy bolszewików, nie będzie wymagał ustalenia udziału każdego, każdy będzie mógł brać swo-

---

Parandowski, Bolszewizm i bolszewicy w Rosji 1920; Karnecki, Vagabondage et bolchévisme, Revue int de sociologie 1923 i oddzielnie; Zbyszewski, Cz. XXI (1923), I) Poglądy Lenina na państwo. II) Lenin ekonomista; Rosja sowiecka pod względem społecznym i gospodarczym, Dzieło zbiorowe pod redakcją prof. Krzywickiego (bez daty).

bodnie podług swoich potrzeb, choć niewiadomo, dodajmy, czy na wszystkich starczy.

Lenin żąda, aby proletarjat opanował państwo i następnie je usunął; burżuazję należy wytępić, wolę opornych przełamać z pomocą broni, bagnetów i armat czyli środków, jak powiada autor rosyjski, niezmiernie autorytatywnych. Do zasady tej bolszewicy się zastosowali, jej zawdzięczają objęcie rządów i utrzymanie się przy nich, choć liczba ich zwolenników wynosi piątą część jednego procentu ludności.

Charakter swoisty ma konstytucja bolszewicka, o której będzie mowa w rozdziale, poświęconym konstytucji.

USTAWA

z dnia 17 marca 1921 roku

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

W Imię Boga Wszechmogącego!

My, Naród Polski, dziękując Opatrzności za wyzwolenie nas z półtorawiekowej niewoli, wspominając z wdzięcznością męstwo i wytrwałość ofiarnej walki pokoleń, które najlepsze wysiłki swoje sprawie niepodległości bez przerwy poświęcały, nawiązując do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3-go Maja — dobro całej, zjednoczonej i niepodległej Matki-Ojczyzny mając na oku, a pragnąc Jej byt niepodległy, potęgę i bezpieczeństwo oraz ład społeczny utwierdzić na wiekuistych zasadach prawa i wolności, pragnąc zarazem zapewnić rozwój wszystkich Jej sił moralnych i materjalnych dla dobra całej odradzającej się ludzkości, wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej równość, a pracy poszanowanie, należne prawa i szczególną opiekę Państwa zabezpieczyć — tę oto Ustawę Konstytucyjną na Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej Polskiej uchwalamy i stanowimy.

ROZDZIAŁ I.

Rzeczpospolita.

Art. 1. Państwo Polskie jest Rzecząpospolitą.

Art. 2. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej — Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe Sądy.

ROZDZIAŁ II.

Władza ustawodawcza.

Art. 3. Zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania.

Niema ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób, regulaminowo ustalony.

Ustawa, uchwalona przez Sejm, zyskuje moc obowiązującą w czasie, przez nią samą określonym.

Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorjalnego, przekaże przedstawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowemi.

Rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią.

Art. 4. Ustawa państwowa ustala corocznie budżet Państwa na rok następny.

Art. 5. Ustalanie stanu liczebnego wojska i zezwalanie na coroczny pobór rekruta może nastąpić jedynie w drodze ustawodawczej.

Art. 6. Zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomego majątku państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie ceł i monopolów, ustalenie systemu monetarnego, jakoteż przyjęcie gwarancji finansowej przez Państwo — może nastąpić tylko na mocy ustawy.

Art. 7. Rząd przedstawi corocznie zamknięcie rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia.

Art. 8. Sposób wykonania parlamentarnej kontroli nad długami Państwa określi oddzielna ustawa.

Art. 9. Do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków Państwa, przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorjum — jest powołana Najwyższa Izba Kontroli, oparta na zasadzie kolegjalności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegjum, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu, większością $^3/_5$ głosujących. Organizację Najwyższej Izby Kontroli i sposób jej działania określi szczegółowo osobna ustawa.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi, nie wchodzi jednak w skład Rady Ministrów, a jest za sprawowanie swego urzędu i za podległych mu urzędników odpowiedzialny bezpośrednio przed Sejmem.

Art. 10. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Rządowi i Sejmowi. Wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia.

Art. 11. Sejm składa się z posłów, wybranych na lat pięć, licząc od dnia otwarcia Sejmu, w głosowaniu powszechnem, tajnem, bezpośredniem, równem i stosunkowem.

Art. 12. Prawo wybierania ma każdy obywatel polski bez różnicy płci, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył lat 21, używa w pełni praw cywilnych i zamieszkuje w okręgu wyborczym przynajmniej od przedednia ogłoszenia wyborów w Dzienniku Ustaw. Prawo głosowania może być wykonywane tylko osobiście. Wojskowi w służbie czynnej nie mają prawa głosowania.

Art. 13. Prawo wybieralności ma każdy obywatel, mający prawo wybierania do Sejmu, nie wyjmując wojskowych w służbie czynnej, niezależnie od miejsca zamieszkania, o ile ukończył lat 25.

Art. 14. Nie mogą korzystać z prawa wyborczego obywatele, skazani za przestępstwa, które określi ordynacja wyborcza, jako pociągające za sobą czasową lub stałą utratę prawa wybierania, wybieralności, a także piastowania mandatu poselskiego.

Art. 15. Państwowi urzędnicy administracyjni, skarbowi i sądowi nie mogą być wybierani w tych okręgach, w których pełnią swą służbę. Przepis ten nie dotyczy urzędników, pełniących swą służbę przy władzach centralnych.

Art. 16. Pracownicy państwowi i samorządowi, z chwilą wyboru na posła, otrzymują na czas trwania mandatu poselskiego urlop. Przepis ten nie dotyczy ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni.

Lata, spędzone na wykonaniu mandatu poselskiego, liczą się do lat służby.

Art. 17. Poseł, obejmujący płatną służbę państwową, traci mandat; przepis ten nie dotyczy powołania na stanowiska ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni.

Art. 18. Bliższe postanowienia o wyborach posłów do Sejmu określi ordynacja wyborcza.

Art. 19. Sejm sprawdza ważność wyborów niezaprotestowanych. O ważności wyborów zaprotestowanych rozstrzyga Sąd Najwyższy.

Art. 20. Posłowie są przedstawicielami całego narodu i nie są krępowani żadnemi instrukcjami wyborców.

Posłowie składają na ręce Marszałka wobec Izby następujące ślubowanie:

„Ślubuję uroczyście, jako poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, wedle najlepszego mego rozumienia i zgodnie z sumieniem, rzetelnie pracować wyłącznie dla dobra Państwa Polskiego, jako całości".

Art. 21. Posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za swoją działalność w Sejmie, lub poza Sejmem, wchodzącą w zakres wykonania mandatu poselskiego, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Za przemówienia i odezwania się tudzież manifestacje w Sejmie posłowie odpowiadają tylko przed Sejmem. Za naruszenie praw osoby trzeciej mogą być pociągnięci do odpowiedzialności sądowej, o ile władza sądowa uzyska na to zezwolenie Sejmu.

Postępowanie karno-sądowe, karno-administracyjne lub dyscyplinarne, wdrożone przeciw posłowi przed uzyskaniem mandatu poselskiego, ulegnie na żądanie Sejmu zawieszeniu aż do wygaśnięcia mandatu.

Bieg przedawnienia przeciw posłowi w postępowaniu karnem ulega przerwie na czas trwania mandatu poselskiego.

Przez cały czas trwania mandatu posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej, ani pozbawieni wolności bez zezwolenia Sejmu. W wypadku schwytania posła na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, jeżeli jego przytrzymanie jest niezbędne dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości, względnie dla unieszkodliwienia skutków przestępstwa, władza sądowa ma obowiązek bezzwłocznego zawiadomienia o tem Marszałka Sejmu dla uzyskania zezwolenia Sejmu na areszt i dalsze postępowanie karne. Na żądanie Marszałka przytrzymany musi być niezwłocznie uwolniony.

Art. 22. Poseł nie może na swoje ani na obce imię kupować lub uzyskiwać dzierżaw dóbr państwowych, przyjmować dostaw publicznych i robót rządowych, ani otrzymywać od Rządu koncesji lub innych korzyści osobistych.

Poseł nie może również otrzymywać od Rządu żadnych odznaczeń, z wyjątkiem wojskowych.

Art. 23. Poseł nie może być redaktorem odpowiedzialnym.

Art. 24. Posłowie otrzymują djety w wysokości, regulaminem określonej, i mają prawo bezpłatnego korzystania z państwowych środków komunikacji dla podróży po całym obszarze Rzeczypospolitej.

Art. 25. Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje, otwiera, odracza i zamyka Sejm i Senat.

Sejm winien być zwołany na pierwsze posiedzenie w trzeci wtorek po dniu wyborów i corocznie najpóźniej w październiku na sesję zwyczajną celem uchwalenia budżetu, stanu liczebnego i poboru wojska, oraz innych spraw bieżących.

Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Sejm w każdym czasie na sesję nadzwyczajną wedle własnego uznania, a winien to uczynić na żądanie $^1/_3$ ogółu posłów w ciągu dwóch tygodni.

Inne wypadki zebrania się Sejmu na sesję nadzwyczajną określa Konstytucja.

Odroczenie wymaga zgody Sejmu, jeżeli ma być w ciągu tej samej sesji zwyczajnej powtórzone, lub jeżeli przerwa ma trwać dłużej, niż 30 dni.

Sejm, zwołany w październiku na sesję zwyczajną, nie może być zamknięty przed uchwaleniem budżetu.

Art. 26. Sejm może się rozwiązać mocą własnej uchwały, powziętej większością $^2/_3$ głosów, przy obecności połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm za zgodą $^3/_5$ ustawowej liczby członków Senatu.

Równocześnie w obu wypadkach z samego prawa rozwiązuje się Senat.

Wybory odbędą się w ciągu 90 dni od dnia rozwiązania; termin ich będzie oznaczony bądź w uchwale Sejmu, bądź w orędziu Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu.

Art. 27. Posłowie wykonywają swe prawa i obowiązki poselskie osobiście.

Art. 28. Sejm wybiera ze swego grona Marszałka i jego zastępców, sekretarzy i komisje.

Mandaty Marszałka i jego zastępców trwają po rozwiązaniu Sejmu aż do ukonstytuowania się nowego Sejmu.

Art. 29. Sposób i porządek obrad sejmowych, rodzaj i ilość komisji, liczbę wicemarszałków i sekretarzy, prawa i obowiązki Marszałka — określa regulamin sejmowy.

Marszałek mianuje urzędników sejmowych, za których działania odpowiada przed Sejmem.

Art. 30. Posiedzenia Sejmu są jawne. Na wniosek Marszałka, przedstawiciela Rządu lub 30 posłów może Sejm uchwalić tajność posiedzenia.

Art. 31. Nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za zgodne z prawdą sprawozdanie z jawnego posiedzenia Sejmu i komisji sejmowej.

Art. 32. Do prawomocności uchwał potrzebna jest zwykła większość głosów przy obecności przynajmniej $^1/_3$ ogółu ustawowej liczby posłów, o ile inne przepisy Konstytucji nie zawierają odmiennych postanowień.

Art. 33. Posłowie mają prawo zwracać się z interpelacjami do Rządu bądź do poszczególnych ministrów w sposób, regulaminem przepisany. Minister ma obowiązek udzielić odpowiedzi ustnie lub pisemnie w terminie nie dłuższym, niż 6 tygodni, albo w umotywowanem oświadczeniu usprawiedliwić brak rzeczowej odpowiedzi. Na żądanie interpelantów odpowiedź musi być Sejmowi zakomunikowana. Sejm może odpowiedź Rządu uczynić przedmiotem dyskusji i uchwały.

Art. 34. Sejm może wyłaniać i naznaczać dla zbadania poszczególnych spraw nadzwyczajne komisje z prawem przesłuchiwania stron interesowanych oraz wzywania świadków i rzeczoznawców. Zakres działania i uprawnień tych komisji uchwala Sejm.

Art. 35. Każdy projekt ustawy, przez Sejm uchwalony, będzie przekazany Senatowi do rozpatrzenia. Jeżeli Senat nie podniesie w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego projektu ustawy żadnych przeciwko niemu zarzutów — Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy. Na wniosek Senatu Prezydent Rzeczypospolitej może zarządzić ogłoszenie ustawy przed upływem 30 dni.

Jeżeli Senat postanowi projekt, uchwalony przez Sejm, zmienić lub odrzucić, powinien zapowiedzieć to Sejmowi w ciągu powyższych 30 dni, a najdalej w ciągu następnych dni 30 zwrócić Sejmowi z proponowanemi zmianami.

Jeżeli Sejm zmiany, przez Senat proponowane, uchwali zwykłą większością, albo odrzuci większością $^{11}/_{20}$ głosujących — Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu, ustalonem ponowną uchwałą Sejmu.

Art. 36. Senat składa się z członków, wybranych przez poszczególne województwa w głosowaniu powszechnem, tajnem, bezpośredniem, równem i stosunkowem. Każde województwo stanowi jeden okrąg wyborczy, przyczem w stosunku do liczby mandatów sejmowych na ilość mieszkańców liczba mandatów do Senatu wynosi $^1/_4$ część. Prawo wybierania do Senatu ma każdy wyborca do Sejmu, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył lat 30 i w dniu tym zamieszkuje

w okręgu wyborczym przynajmniej od roku; nie tracą jednak prawa wyborczego świeżo osiedli koloniści, którzy opuścili poprzednie miejsce zamieszkania, korzystając z reformy rolnej; również nie tracą tego prawa robotnicy, którzy zmienili miejsce pobytu wskutek zmiany miejsca pracy, oraz urzędnicy państwowi, przeniesieni służbowo. Prawo wybieralności ma każdy obywatel, posiadający prawo wybierania do Senatu, nie wyłączając wojskowych w służbie czynnej, o ile z dniem ogłoszenia wyborów ukończył lat 40.

Kadencja Senatu rozpoczyna się i kończy z kadencją Sejmową.

Nikt nie może być jednocześnie członkiem Sejmu i Senatu.

Art. 37. Postanowienia artykułów 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32 i 33 stosują się odpowiednio także do Senatu, względnie jego członków.

Art. 38. Żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą Konstytucją, ani naruszać jej postanowień.

ROZDZIAŁ III.

Władza wykonawcza.

Art. 39. Prezydenta Rzeczypospolitej wybierają na lat siedm bezwzględną większością głosów Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe. Zgromadzenie Narodowe zwołuje Prezydent Rzeczypospolitej w ostatnim kwartale siedmiolecia swego urzędowania.

Jeżeli zwołanie nie nastąpi na 30 dni przed upływem siedmiolecia, Sejm i Senat łączą się z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe na zaproszenie Marszałka Sejmu i pod jego przewodnictwem.

Art. 40. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może sprawować urzędu, oraz w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej wskutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny — zastępuje go Marszałek Sejmu.

Art. 41. W razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Sejm i Senat łączą się natychmiast na zaproszenie Marszałka Sejmu i pod jego przewodnictwem z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe celem wyboru Prezydenta.

Gdyby Sejm był rozwiązany w chwili, gdy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej jest opróżniony, Marszałek Sejmu zarządzi niezwłocznie nowe wybory do Sejmu i Senatu.

Art. 42. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej przez trzy miesiące nie sprawuje urzędu, Marszałek zwoła niezwłocznie Sejm i podda jego

uchwale, czy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej należy uznać za opróżniony.

Uchwała, uznająca urząd za opróżniony, zapada większością $^3/_5$ głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej, to jest ordynacją wyborczą ustalonej, liczby posłów.

Art. 43. Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników.

Art. 44. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawy wraz z odpowiednimi ministrami i zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej.

Prezydent Rzeczypospolitej, celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe, ma prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić.

Takież prawo w swoim zakresie działania mają ministrowie i władze im podległe.

Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność.

Art. 45. Prezydent Rzeczypospolitej mianuje i odwołuje Prezesa Rady Ministrów, na jego wniosek mianuje i odwołuje ministrów, a na wniosek Rady Ministrów obsadza urzędy cywilne i wojskowe, zastrzeżone w ustawach.

Każdy urzędnik Rzeczypospolitej musi podlegać ministrowi, który za jego działania odpowiada przed Sejmem.

Nominacje urzędników kancelarji cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej kontrasygnuje Prezes Rady Ministrów i jest za ich działania odpowiedzialny przed Sejmem.

Art. 46. Prezydent Rzeczypospolitej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa, nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny.

Naczelnego Wodza sił zbrojnych Państwa na wypadek wojny mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, który za akty, związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego — odpowiada przed Sejmem.

Art. 47. Prawo darowania i złagodzenia kary, oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach — przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej.

Prezydent nie może stosować tego prawa do ministrów, zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm.

Amnestja może być udzielona tylko w drodze ustawodawczej.

Art. 48. Prezydent Rzeczypospolitej reprezentuje Państwo na zewnątrz, przyjmuje przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i wysyła przedstawicieli dyplomatycznych Państwa Polskiego do państw obcych.

Art. 49. Prezydent Rzeczypospolitej zawiera umowy z innemi państwami i podaje je do wiadomości Sejmu.

Umowy handlowe i celne oraz umowy, które stale obciążają Państwo pod względem finansowym, albo zawierają przepisy prawne, obowiązujące obywateli, albo też wprowadzają zmianę granic Państwa, a także przymierza — wymagają zgody Sejmu.

Art. 50. Prezydent Rzeczypospolitej może wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą Sejmu.

Art. 51. Za czynności urzędowe Prezydent Rzeczypospolitej nie jest odpowiedzialny ani parlamentarnie, ani cywilnie.

Za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwa karne — Prezydent Rzeczypospolitej może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przez Sejm uchwałą, powziętą większością $^3/_5$ głosów, przy obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sprawę rozpatruje i wyrok wydaje Trybunał Stanu według postanowień osobnej ustawy. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu — Prezydent Rzeczypospolitej jest zawieszony w urzędowaniu.

Art. 52. Prezydent Rzeczypospolitej otrzymuje uposażenie według przepisów osobnej ustawy.

Art. 53. Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu, ani należeć do składu Sejmu lub Senatu.

Art. 54. Przed objęciem urzędu Prezydent Rzeczypospolitej składa w Zgromadzeniu Narodowem przysięgę następującej treści:

„Przysięgam Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedynemu, i ślubuję Tobie, Narodzie Polski, na urzędzie Prezydenta Rzeczypospolitej, który obejmuję: praw Rzeczypospolitej, a przedewszystkiem Ustawy Konstytucyjnej święcie przestrzegać i bronić; dobru powszechnemu Narodu ze wszystkich sił wiernie służyć; wszelkie zło i niebezpieczeństwo od Państwa czujnie odwracać; godności imienia polskiego strzec niezachwianie; sprawiedliwość względem wszystkich bez różnicy obywateli za pierwszą sobie mieć cnotę; obowiązkom

urzędu i służby poświęcić się niepodzielnie. Tak mi dopomóż Bóg i Święta Syna Jego Męka. Amen".

Art. 55. Ministrowie tworzą Radę Ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów.

Art. 56. Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności Rządu.

Pozatem ponoszą ją ministrowie oddzielnie, każdy w swoim zakresie, za działalność w urzędzie, a to zarówno za zgodność tej działalności z Konstytucją i innemi ustawami Państwa, za działanie podległych im organów, jak i za kierunek swej polityki.

Art. 57. W tymże samym zakresie obowiązuje ministrów solidarna i indywidualna odpowiedzialność za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej.

Art. 58. Do odpowiedzialności parlamentarnej pociąga ministrów Sejm zwyczajna większością. Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie Sejmu.

Art. 59. Konstytucyjną odpowiedzialność ministrów i sposób jej urzeczywistnienia określi osobna ustawa.

Uchwała, stawiająca ministra w stan oskarżenia, musi być powzięta w obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów większością $^3/_5$ oddanych głosów.

Rozpoznanie spraw i wydanie wyroku należy do Trybunału Stanu. Minister nie może uchylić się od odpowiedzialności konstytucyjnej przez zrzeczenie się urzędu. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia minister jest zawieszony w urzędowaniu.

Art. 60. Ministrowie i delegowani przez nich urzędnicy mają prawo brać udział w posiedzeniach sejmowych i przemawiać poza koleją mówców, zapisanych do głosu; w głosowaniach mogą brać udział, o ile są posłami.

Art. 61. Ministrowie nie mogą piastować żadnego innego urzędu, ani uczestniczyć w zarządzie i władzach kontrolujących towarzystw i instytucji, na zysk obliczonych.

Art. 62. Jeżeli urząd ministra sprawuje tymczasowy kierownik ministerstwa, odnoszą się do niego wszelkie przepisy o urzędzie ministra.

Prezes Rady Ministrów w razie potrzeby porucza swoje zastępstwo jednemu z ministrów.

Art. 63. Liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów, jak również kompetencje Rady Ministrów określi osobna ustawa.

Art. 64. Trybunał Stanu składa się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jako przewodniczącego, oraz dwunastu członków, których wybierają z poza swego grona: ośmiu Sejm i czterech Senat.

Członkami Trybunału Stanu mogą być wybrane osoby, nie piastujące żadnego urzędu państwowego i używające pełni praw obywatelskich.

Wyboru członków Trybunału Stanu dokonywają Sejm i Senat natychmiast po ukonstytuowaniu się na cały okres kadencji sejmowej.

Art. 65. Dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorjalnego.

Jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki dla przeprowadzenia zadań, wchodzących w zakres samorządu.

Związki takie mogą otrzymywać charakter publiczno-prawny tylko na podstawie osobnej ustawy.

Art. 66. W organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji. Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorjalnych mają być przytem zespolone w miarę możności w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem. Zarazem uwzględniona będzie zasada udziału obywateli, powołanych drogą wyborów, w wykonaniu zadań tych urzędów w granicach, określonych ustawami.

Art. 67. Prawo stanowienia w sprawach, należących do zakresu działania samorządu, przysługuje radom obieralnym. Czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należą do organów, utworzonych na zasadzie zespolenia kolegjów, obieranych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem.

Art. 68. Obok samorządu terytorjalnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: Izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których współpracę z władzami państwowemi w kierowaniu życiem gospodarczem i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określą ustawy.

Art. 69. Źródła dochodowe Państwa i samorządu będą ustawami ściśle rozgraniczone.

Art. 70. Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia; nadzór ten

mogą jednak ustawy przekazać częściowo sądownictwu administracyjnemu.

Wypadki, w których uchwały organów samorządu wymagać będą wyjątkowo zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia, lub przez ministerstwa, będą określone ustawami.

Art. 71. Odwołanie się od orzeczeń organów zarówno rządowych jak i samorządowych dopuszczone będzie tylko do jednej wyższej instancji, o ile ustawy nie przewidują w tym względzie wyjątków.

Art. 72. Ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych, zapadłych w pierwszej instancji, będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu.

Art. 73. Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele.

ROZDZIAŁ IV.

Sądownictwo.

Art. 74. Sądy wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 75. Organizacja, zakres i sposób działania wszelkich sądów będą określone w drodze ustawodawczej.

Art. 76. Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność.

Urząd sędziowski może objąć tylko osoba, odpowiadająca warunkom, przez prawo wymaganym.

Art. 77. Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawiśli i podlegają tylko ustawom.

Orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą.

Art. 78. Sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swojej woli jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach, w ustawie przewidzianych.

Przepis ten nie dotyczy wypadku, gdy przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku jest wywołane zmianą w organizacji sądów, postanowioną w drodze ustawy.

Art. 79. Sędziowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karnej ani pozbawiani wolności bez uprzedniej zgody wskazanego przez ustawę sądu, o ile nie są schwytani na gorącym uczynku, lecz i w tym wypadku może sąd zażądać niezwłocznie uwolnienia aresztowanego.

Art. 80. Odrębne stanowisko sędziów, ich prawa i obowiązki oraz uposażenie określi osobna ustawa.

Art. 81. Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych.

Art. 82. Rozprawy przed sądem orzekającym, zarówno w sprawach cywilnych jak karnych, są jawne, o ile ustawy w tym względzie nie przewidują wyjątku.

Art. 83. Do orzekania o zbrodniach, zagrożonych cięższemi karami, i o przestępstwach politycznych będą powołane sądy przysięgłych. Czyny, podlegające sądom przysięgłych, organizację tych sądów i tok postępowania — określą szczegółowe ustawy.

Art. 84. Ustanawia się Sąd Najwyższy do spraw sądowych, cywilnych i karnych.

Art. 85. Organizację sądów wojskowych, ich właściwość, tok postępowania, oraz prawa i obowiązki członków tych sądów określą osobne ustawy.

Art. 86. Do rozstrzygania sporów o właściwość między władzami administracyjnemi a sądami będzie powołany na mocy ustawy osobny Trybunał Kompetencyjny.

ROZDZIAŁ V.

Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie.

Art. 87. Obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego państwa.

Art. 88. Obywatelstwo polskie nabywa się:

a) przez urodzenie z rodziców, mających obywatelstwo polskie,
b) przez nadanie obywatelstwa ze strony powołanej władzy państwowej.

Inne postanowienia co do obywatelstwa polskiego, jego nabycia oraz utraty określają osobne ustawy.

Art. 89. Pierwszym obowiązkiem obywatela jest wierność dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 90. Każdy obywatel ma obowiązek szanowania i przestrzegania Konstytucji Państwa i innych obowiązujących ustaw i rozporządzeń władz państwowych i samorządowych.

Art. 91. Wszyscy obywatele są obowiązani do służby wojskowej. Rodzaj i sposób, porządek i czas trwania służby, zwolnienie od tego obowiązku oraz wszelkie świadczenia na cele wojskowe będą określone w drodze ustawodawczej.

Art. 92. Wszyscy obywatele mają obowiązek ponosić wszelkie ciężary i świadczenia publiczne, ustanowione na podstawie ustaw.

Art. 93. Wszyscy obywatele są obowiązani szanować władzę prawowitą i ułatwiać spełnianie jej zadań oraz sumiennie pełnić obowiązki publiczne, do jakich powoła ich naród lub właściwa władza.

Art. 94. Obywatele mają obowiązek wychowania swoich dzieci na prawych obywateli Ojczyzny i zapewnienia im conajmniej początkowego wykształcenia.

Obowiązek ten określi bliżej osobna ustawa.

Art. 95. Rzeczpospolita Polska zapewnia na swoim obszarze zupełną ochronę życia, wolności i mienia wszystkim bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religji.

Cudzoziemcy używają pod warunkiem wzajemności równych praw z obywatelami Państwa Polskiego, oraz mają równe z nimi obowiązki, o ile ustawy wyraźnie nie wymagają obywatelstwa polskiego.

Art. 96. Wszyscy obywatele są równi wobec prawa. Urzędy publiczne są w równej mierze dla wszystkich dostępne na warunkach, prawem przepisanych.

Rzeczpospolita Polska nie uznaje przywilejów rodowych ani stanowych, jak również żadnych herbów, tytułów rodowych i innych, z wyjątkiem naukowych, urzędowych i zawodowych. Obywatelowi Rzeczypospolitej nie wolno przyjmować bez zezwolenia Prezydenta Rzeczypospolitej tytułów ani orderów cudzoziemskich.

Art. 97. Ograniczenia wolności osobistej, zwłaszcza rewizja osobista i aresztowanie, dopuszczalne są tylko w wypadkach, prawem przepisanych, i w sposób, określony ustawami na podstawie polecenia władz sądowych.

O ileby polecenie sądowe nie mogło być wydane natychmiast, powinno być doręczone najpóźniej w ciągu 48 godzin z podaniem przyczyn rewizji lub aresztowania.

Aresztowani, którym w przeciągu 48 godzin nie podano na piśmie z podpisem władz sądowych przyczyny aresztowania, odzyskują niezwłocznie wolność.

Ustawy określają środki przymusowe, przysługujące władzom administracyjnym dla przeprowadzenia ich zarządzeń.

Art. 98. Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega. Sądy wyjątkowe są dopuszczalne tylko w wypadkach, oznaczonych ustawami, wydanemi przed popełnieniem czynu karygodnego. Ściganie obywatela i wymierzenie kary jest dopuszczalne tylko na zasadzie obowiązującej ustawy. Kary, połączone z udręczeniami fizycznemi, są niedozwolone i nikt takim karom podlegać nie może.

Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty.

Art. 99. Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, czy to osobistą poszczególnych obywateli, czy to zbiorową związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem. Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa, oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody — mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia.

Ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określą przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność.

Art. 100. Mieszkanie obywatela jest nietykalne. Naruszenie tego prawa przez wejście do mieszkania, rewizję domową i zajęcie papierów lub ruchomości, poza koniecznością wykonania zarządzeń administracyjnych, opartych na wyraźnem upoważnieniu ustawowem, może nastąpić tylko na polecenie władz sądowych w sposób i w wypadkach, ustawą przepisanych.

Art. 101. Każdy obywatel ma wolność obrania sobie na obszarze Państwa miejsca zamieszkania i pobytu, przesiedlania się i wychodźtwa,

niemniej wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia swej własności.

Ograniczenie tych praw może wprowadzić tylko ustawa.

Art. 102. Praca, jako główna podstawa bogactwa Rzeczypospolitej, pozostawać ma pod szczególną ochroną Państwa.

Każdy obywatel ma prawo do opieki Państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa — do ubezpieczenia społecznego, które ustali osobna ustawa.

Państwo ma obowiązek udostępnienia także opieki moralnej i pociechy religijnej obywatelom, którymi się bezpośrednio opiekuje w zakładach publicznych, jak: zakłady wychowawcze, koszary, szpitale, więzienia, przytułki.

Art. 103. Dzieci bez dostatecznej opieki rodzicielskiej, zaniedbane pod względem wychowawczym — mają prawo do opieki i pomocy Państwa w zakresie, oznaczonym ustawą.

Odjęcie rodzicom władzy nad dzieckiem może nastąpić tylko w drodze orzeczenia sądowego.

Osobne ustawy normują opiekę macierzyństwa.

Praca zarobkowa dzieci niżej lat 15, praca nocna kobiet i robotników młodocianych w gałęziach przemysłu, szkodliwych dla ich zdrowia, jest zakazana.

Stałe zatrudnianie pracą zarobkową dzieci i młodzieży w wieku szkolnym jest zakazane.

Art. 104. Każdy obywatel ma prawo swobodnego wyrażania swoich myśli i przekonań, o ile przez to nie narusza przepisów prawa.

Art. 105. Poręcza się wolność prasy. Nie może być wprowadzona cenzura ani system koncesyjny na wydawanie druków. Nie może być odjęty dziennikom i drukom krajowym debit pocztowy, ani ograniczone ich rozpowszechnienie na obszarze Rzeczypospolitej.

Ustawa osobna określi odpowiedzialność za nadużycie tej wolności.

Art. 106. Tajemnica listów i innej korespondencji może być naruszona tylko w wypadkach, prawem przewidzianych.

Art. 107. Obywatele mają prawo wnosić pojedyńczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych.

Art. 108. Obywatele mają prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków.

Wykonanie tych praw określają ustawy.

Art. 109. Każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych.

Osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Państwie Polskiem pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego.

Państwo będzie miało w stosunku do ich działalności prawo kontroli oraz uzupełnienia w razie potrzeby ich środków finansowych.

Art. 110. Obywatele polscy, należący do mniejszości narodowościowych, wyznaniowych lub językowych, mają równe z innymi obywatelami prawo zakładania, nadzoru i zawiadywania swoim własnym kosztem zakładów dobroczynnych, religijnych i społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych, oraz używania w nich swobodnie swej mowy i wykonywania przepisów swej religji.

Art. 111. Wszystkim obywatelom poręcza się wolność sumienia i wyznania. Żaden obywatel nie może być z powodu swego wyznania i przekonań religijnych ograniczony w prawach, przysługujących innym obywatelom.

Wszyscy mieszkańcy Państwa Polskiego mają prawo wolnego wyznawania zarówno publicznie jak prywatnie swej wiary i wykonywania przepisów swej religji lub obrządku, o ile to nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej.

Art. 112. Wolności wyznania nie wolno używać w sposób, przeciwny ustawom. Nikt nie może uchylać się od spełnienia obowiązków publicznych z powodu swoich wierzeń religijnych. Nikt nie może być zmuszony do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych, o ile nie podlega władzy rodzicielskiej lub opiekuńczej.

Art. 113. Każdy związek religijny, uznany przez Państwo, ma prawo urządzać zbiorowe i publiczne nabożeństwa, może samodzielnie prowadzić swe sprawy wewnętrzne, może posiadać i nabywać majątek ruchomy i nieruchomy, zarządzać nim i rozporządzać, pozostaje w posiadaniu i używaniu swoich fundacji i funduszów, tudzież zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych. Żaden związek religijny jednak nie może stawać w sprzeczności z ustawami państwa.

Art. 114. Wyznanie rzymsko-katolickie, będące religją przeważającej większości narodu, zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań.

Kościół Rzymsko-Katolicki rządzi się własnemi prawami. Stosunek Państwa do Kościoła będzie określony na podstawie układu ze Stolicą Apostolską, który podlega ratyfikacji przez Sejm.

Art. 115. Kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne rządzą się same własnemi ustawami, których uznania Państwo nie odmówi, o ile nie zawierają postanowień, sprzecznych z prawem.

Stosunek Państwa do tych Kościołów i wyznań będzie ustalany w drodze ustawowej po porozumieniu się z ich prawnemi reprezentacjami.

Art. 116. Uznanie nowego lub dotąd prawnie nieuznanego wyznania nie będzie odmówione związkom religijnym, których urządzenia, nauka i ustrój nie są przeciwne porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej.

Art. 117. Badania naukowe i ogłaszanie ich wyników są wolne. Każdy obywatel ma prawo nauczać, założyć szkołę lub zakład wychowawczy i kierować niemi, skoro uczyni zadość warunkom, w ustawie przepisanym, w zakresie kwalifikacji nauczycieli, bezpieczeństwa powierzonych mu dzieci i lojalnego stosunku do Państwa.

Wszystkie szkoły i zakłady wychowawcze, zarówno publiczne jak i prywatne, podlegają nadzorowi władz państwowych w zakresie, przez ustawy określonym.

Art. 118. W zakresie szkoły powszechnej nauka jest obowiązkową dla wszystkich obywateli Państwa. Czas, zakres i sposób pobierania tej nauki określi ustawa.

Art. 119. Nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna.

Państwo zapewni uczniom, wyjątkowo zdolnym a niezamożnym, stypendja na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych.

Art. 120. W każdym zakładzie naukowym, którego program obejmuje kształcenie młodzieży poniżej lat 18, utrzymywanym w całości lub w części przez Państwo lub ciała samorządowe, jest nauka religji dla wszystkich uczniów obowiązkową. Kierownictwo i nadzór nauki religji w szkołach należy do właściwego związku religijnego z zastrzeżeniem naczelnego prawa nadzoru dla państwowych władz szkolnych.

Art. 121. Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Odpowiedzialnem za szkodę jest Państwo solidarnie

z winnemi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organy tychże.

Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy.

Art. 122. Postanowienia o prawach obywatelskich stosują się także do osób, należących do siły zbrojnej. Wyjątki od tej zasady określają osobne ustawy wojskowe.

Art. 123. Siła zbrojna może być użyta tylko na żądanie władzy cywilnej przy ścisłem zachowaniu ustaw do uśmierzenia rozruchów lub do przymusowego wykonania przepisów prawnych. Wyjątki od tej zasady dopuszczalne są tylko na mocy ustaw o stanie wyjątkowym i wojennym.

Art. 124. Czasowe zawieszenie praw obywatelskich: wolności osobistej (art. 97), nietykalności mieszkania (art. 100), wolności prasy (art. 105), tajemnicy korespondencji (art. 106), prawa koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń (art. 108) może nastąpić dla całego obszaru państwowego lub dla miejscowości, w których okaże się konieczne ze względów bezpieczeństwa publicznego.

Zawieszenie takie zarządzić może tylko Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej podczas wojny albo gdy grozi wybuch wojny, jakoteż w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji Państwa albo bezpieczeństwu obywateli.

Zarządzenie takie Rady Ministrów w czasie trwania sesji sejmowej musi być natychmiast przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia. W razie wydania takiego zarządzenia, mającego obowiązywać na obszarze, obejmującym więcej, niż jedno województwo, w czasie przerwy w obradach sejmowych — Sejm zbiera się automatycznie w ciągu dni 8 od ogłoszenia owego zarządzenia celem powzięcia odpowiedniej decyzji.

Jeśli Sejm odmówi zatwierdzenia, stan wyjątkowy natychmiast traci moc obowiązującą. Jeżeli Rada Ministrów zarządzi stan wyjątkowy po zakończeniu okresu sejmowego lub po rozwiązaniu Sejmu, zarządzenie Rządu powinno być przedstawione Sejmowi nowowybranemu niezwłocznie na pierwszem posiedzeniu.

Zasady te określi bliżej ustawa o stanie wyjątkowym.

Zasady czasowego zawieszenia wyżej wymienionych praw obywatelskich w czasie wojny na obszarze, objętym działaniami wojennemi, określi ustawa o stanie wojennym.

ROZDZIAŁ VI.

Postanowienia ogólne.

Art. 125. Zmiana Konstytucji może być uchwalona tylko w obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów, względnie członków Senatu, większością $^2/_3$ głosów.

Wniosek o zmianę Konstytucji winien być podpisany co najmniej przez $^1/_4$ ustawowej liczby posłów, a zapowiedziany conajmniej na 15 dni.

Drugi z rzędu na zasadzie tej Konstytucji wybrany Sejm może dokonać rewizji Ustawy Konstytucyjnej własną uchwałą, powziętą większością $^3/_5$ głosujących, przy obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Co lat 25 po uchwaleniu niniejszej Konstytucji ma być Ustawa Konstytucyjna poddana rewizji zwyczajną większością Sejmu i Senatu, połączonych w tym celu w Zgromadzenie Narodowe.

ROZDZIAŁ VII.

Postanowienie przejściowe.

Art. 126. Niniejsza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie — o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw — z dniem ich wejścia w życie.

Wszelkie istniejące obecnie przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z postanowieniami Konstytucji, będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej.

USTAWA PRZECHODNIA

z dnia 18 maja 1921 roku

do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej.

Art. 1. Sejm ustawodawczy sprawuje swą władzę w dotychczasowym zakresie do chwili ukonstytuowania się władzy ustawodawczej na zasadach Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. i rozwiązuje się w tym dniu z mocy samego prawa.

Art. 2. Prawa i obowiązki obecnego Naczelnika Państwa, określone w uchwale Sejmu dnia 20 lutego 1919 r. (Dz. Pr. Nr. 19, poz. 226), trwają do chwili objęcia urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej, wybranego na podstawie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 roku.

Art. 3. Pierwsze wybory do Sejmu i Senatu na zasadzie nowej ordynacji wyborczej zarządzi na podstawie uchwały Sejmu Ustawodawczego Naczelnik Państwa, poczem w terminie, określonym w ust. 2 art. 25 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r., zwoła on Sejm i Senat na pierwsze posiedzenie i otworzy je.

Art. 4. Niezwłocznie, nie później jednak niż w 7 dni od dnia ukonstytuowania się Sejmu i Senatu, na zaproszenie Marszałka nowego Sejmu zbierze się Zgromadzenie Narodowe w celu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej.

Art. 5. Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r.

SPIS RZECZY.

(Liczby arabskie po tytułach oznaczają strony książki).

Str.

Wstęp 5

§ 1. Pojęcie nauki o państwie, prawa państwowego i ogólnego prawa państwowego 9

§ 2. Z dziejów nauki o państwie i prawa państwowego 14

§ 3. Literatura 18

Rozdział I. Państwo.

1. Pojęcie państwa, jego elementy, istota i nazwa (§ 4) 23

2. Elementy państwa w szczególności.

A) Terytorjum.

§ 5. Właściwości terytorjum 29

§ 6. Podział terytorjum 33

§ 7. Jednostki terytorjalne 34

Gmina — 34. Gmina polska — 37. Powiat — 39. Powiaty polskie — 40. Obwód — 41. Województwo: a) Geneza organizacji wojewódzkiej — 42. b) Rozmiar województw — 42. c) Ustrój województw — 43. Wojewoda — 44. Urząd wojewódzki — 46. Rada wojewódzka — 46. Województwa wielkopolskie — 46. Województwo śląskie — 47.

B) Ludność.

§ 8. Kasty i stany 49

Kasty — 49. Stany — 50. Duchowieństwo — 51. Spór o inwestyturę — 51. Józefinizm — 52. Szlachta — 52. Mieszczaństwo — 54. Chłopi — 55.

§ 9. Echa stanowości 56

Klasy — 56. Zawody — 57.

§ 10. Stronnictwa polityczne 57

Pojęcie — 57. Wartość — 58. Program — 58. Klasyfikacja — 59. Partje Północno-Amerykańskie — 60. Faszyzm — 63.

§ 11. Narodowość i międzynarodowość 65

Narodowość — 65. Teorja Manciniego — 66. Krytyka tej teorji — 70. Cechy narodowości — 72. Urząd mniejszości — 79. Prawo

Str.

narodowości do utworzenia państwa — 79. Charakter państwa pod względem narodowym — 79. Międzynarodowość — 80.

§ 12. Przynależność państwowa (obywatelstwo) 87
Definicja — 87. Istota i nazwa — 88. Prawo polskie — 91. Wykładnia prawa polskiego — 92. Utrata i nabycie przynależności: I. Utrata. a) Emigracja — 94. b) Naturalizacja — 96. c) Wstąpienie do obcej służby wojskowej — 98. d) Przyjęcie obcego urzędu publicznego — 99. e) Zamążpójście — 100. f) Kara — 100. II. Nabycie przynależności. a) Naturalizacja — 100. b) Zamążpójście — 103. c) Pochodzenie — 103. d) Urodzenie — 104. e) Objęcie urzędu publicznego, wstąpienie do armji zagranicznej — 105. Granice podmiotowe zmiany przynależności — 106. Odzyskanie utraconej przynależności — 106. Przynależność w państwie związkowem — 107. Unieważnienie — 108. Władze kompetentne 108. Zmiany terytorjalne — 109. Konflikty — 110.

§ 13. Niwelacja oraz zagadnienie opinji publicznej 110
Opinja publiczna. a) Pojęcie — 111. b) Geneza opinji publicznej — 111. c) Opinja a władze — 114. d) Rzekome organy opinji — 117. Niwelacja — 121. Demokratyzacja prawna, towarzyska i gospodarcza — 121. Niwelacja praw wyborczych: w Polsce — 121, w Anglji — 122, w Austrji — 124.

§ 14. Prawa człowieka i obywatela 125
Pojęcie — 125. Deklaracja francuska z r. 1789 — 125. Konstrukcja praw człowieka i obywatela — 134. Klasyfikacja tych praw — 139. Obowiązki człowieka i obywatela — 140.

Rozdział V konstytucji polskiej: Ograniczenie wolności osobistej — 143. Ochrona własności — 144. Wywłaszczenie — 144. Wolność słowa — 149. Wolność prasy — 149. Tajemnica korespondencji — 153. Prawo petycji — 153. Prawo koalicji — 154. Praca — 154. Opieka nad dzieckiem — 154. Opieka społeczna — 155. Wyznania — 156. Kościoły i związki religijne — 156. Nauka i nauczanie — 158. Wojsko — 160. Służba wojskowa — 160. Stan wyjątkowy — 162.

C) Władza najwyższa

na tle rozwoju idei państwa (§ 15) 165

Rozdział II. Geneza państwa.

§ 16. Teorja ogólna 175
Teorja Jellinka — 176. Krytyka tej teorji — 179. Geneza państwa niemieckiego — 181.

§ 17. Geneza Polski 186
Proklamacja z 5 listopada 1916 r. — 188. Ocena tego aktu — 189. Tymczasowa Rada Stanu — 194. Naczelny Komitet Narodowy — 196. Polski Komitet Narodowy — 197. Patent z 12 września 1917 r. — 199. Rada Regencyjna — 202. Geneza Polski niepo-

Str.

dległej — 205. Konstytucja z 22 listopada 1918 — 206. Mała konstytucja — 207. B. zabór austrjacki — 211. B. zabór pruski — 212. Górny Śląsk — 212. Kresy wschodnie — 213. Litwa Środkowa 214.

Rozdział III. Uzasadnienie państwa i jego kompetencji (§ 18) 215

Uzasadnienie państwa — 215. Uzasadnienie kompetencji państwa — 217. Negacja państwa i jego kompetencyj (anarchizm) — 220. Bolszewizm — 224.

SPIS OBJAŚNIONYCH PRZEPISÓW PRAWNYCH I AKTÓW POLITYCZNYCH.

(Liczby po tytułach przepisów lub aktów oznaczają strony książki).

ROK 1916.

Proklamacja z 5 listopada — 188.
Wezwanie do broni z 9 listopada — 192.
Rozporządzenie z 26 listopada — 194.

ROK 1917.

Proklamacja rosyjska z 30 marca — 198.
Orędzie i patent z 12 września — 199.

ROK 1918.

Dekret z 3 stycznia (organizacja władz) — 202.
Ustawa z 4 lutego (Rada Stanu) — 202.
Oświadczenie wersalskie z 3 czerwca (stworzenie Polski) — 197.
Orędzie Rady Regencyjnej z 7 października — 203.
Dekret tejże Rady z 15 października — 203.
Odezwa tejże Rady z 11 listopada — 204.
Dekret J. Piłsudskiego z 14 listopada — 205.
Dekret z 22 listopada (konstytucja) — 206.
Dekret z 27 listopada (organizacja gmin) — 37.
Dekret z 28 listopada (ordynacja wyborcza) — 207.
Dekret z 13 grudnia (prawo wyborcze miejskie) — 38.

ROK 1919.

Dekret z 10 stycznia (zarząd b. Galicji) — 211.
Dekret z 4 lutego o samorządzie miejskim — 38.
Dekret z 4 lutego o samorządzie powiatowym — 41.
Dekret z 7 lutego (wywłaszczenie) — 145.
Dekret z 7 lutego (prawo prasowe) — 150.
Dekret z 8 lutego (kresy wschodnie) — 164.
Mała konstytucja z 20 lutego — 207.
Rozporządzenie z 7 marca (b. Galicja) — 211.
Rozkaz naczelnego wodza z 12 maja (kresy wschodnie) — 213.
Mały traktat wersalski z 28 czerwca — 93 (obywatelstwo), 187 (Geneza Polski).
Ustawa z 1 sierpnia (b. zabór pruski) — 42, 212.
Ustawa tymczasowa z 2 sierpnia — 42, 44.
Rozporządzenie z 28 sierpnia (starosta) — 40.
Rozporządzenie z 13 listopada (pomoc wojska) — 162.

ROK 1920.

Ustawa z 20 stycznia o obywatelstwie — 92, 98—106.
Rozporządzenie z 7 czerwca (obywatelstwo) — 92, 99—101, 108, 109.
Ustawa konstytucyjna z 15 lipca (Śląsk) — 42, 47.
Ustawa z 15 lipca (reforma rolna) — 148.
Rozporządzenie z 11 sierpnia (obywatelstwo) — 92.
Proklamacja z 9 października (Litwa Środkowa) — 214.
Rozporządzenie z 18 listopada (kresy wschodnie) — 213.
Ustawa z 3 grudnia (b. Galicja) — 42, 46.

ROK 1921.

Ustawa z 4 lutego (kresy wschodnie) — 42, 214.
Rozporządzenie z 5 lutego (obywatelstwo) — 92, 108, 109.
Konstytucja z 17 marca:
Wstęp — 218. Art. 2 — 127, 172. Art. 3 — 47. Art. 31 — 152. Art. 65 — 34, 40, 43. Art. 66 — 44. Art. 87 i 88 — 91. Art. 91 — 160. Art. 95 — 135, 141. Art. 96 — 53. Art. 97 — 143. Art. 98 — 142. Art. 99 — 144, 146. Art. 102 — 154. Art. 103 — 154. Art. 104 do 108 — 149 do 154. Art. 109 i 110 — 73. Art. 111 do 116 — 156 do 158. Art. 117 do 120 — 158. Art. 122, 123—160. Art. 124—162.
Ustawa z 18 października (wojewoda) — 44.

ROK 1922.

Rozporządzenie z 10 lutego (b. dzielnica pruska) — 46.
Ustawa z 6 kwietnia (ziemia wileńska) — 42.
Obwieszczenie z 26 września (sprostowanie konstytucji) — 44.
Ustawa z tejże daty (samorząd wojewódzki) — 43, 74.
Rozporządzenie z 3 listopada (urząd mniejszości) — 79.
Rozporządzenie z 16 grudnia (stan wyjątkowy w Warszawie) — 164.

ROK 1923.

Rozporządzenie z 22 kwietnia (obywatelstwo) — 92
Ustawa z 16 sierpnia (opieka społeczna) — 155.

ROK 1924.

Rozporządzenie z 11 lutego (kompetencja wojewody) — 44.
Rozporządzenie z 13 lutego (obywatelstwo) — 92, 109.
Ustawa z 23 maja (służba wojskowa) — 160.
Ustawa z 2 lipca (praca młodocianych i kobiet) — 156.
Ustawa z 31 lipca (język państwowy) — 75.
Ustawa z 31 lipca (język urzędowania sądów) — 76.
Ustawa z 31 lipca (organizacja szkolnictwa) — 77.
Rozporządzenie z 24 września (do ust. językowej) — 76.
Rozporządzenie z 20 grudnia (o używaniu języka) — 76.

ROK 1925.

Rozporządzenie z 7 stycznia (do ust. z 31 lipca 1924 o org. szkoln.) — 79
Ustawa z 31 marca (język urzędowania sądów wielkopolskich) — 77.