

Dr. Ignacy Czuma

Profesor Katolickiego Uniwersytetu w Lublinie

Izby rolnicze

(Prawo z marca 1928 roku)

I.

Problemat Izb rolniczych jest fragmentem ogólnego zagadnienia takiego układu stosunków w dziedzinie społecznej, zawodowej, gospodarczej, by tą drogą dało się realizować wyższy poziom rozwoju sil produkcyjnych, sił organizacyjnych społeczeństwa w ramach formy państwowej. Jest to, innymi słowy, dążenie do wzmocnienia i rozkwitu całości, którą upatrujemy w państwie czy społeczeństwie przez skuteczniejsze, danej fazie stosunków lepiej odpowiadające zorganizowanie części, które widzimy w zawodach, oraz ich harmonijnym związku.

Niektórzy skłonni są przypuszczać, że zagadnienie, pod które podchodzimy, przerasta swoim znaczeniem charakter częściowych i nieznacznych zmian, że w rozpędzie rozsądzi spetryfikowane już w pewnym stopniu formy ustrojowe państwa, że z przyjęciem zasady przedmiotowej rozwijania publicznej działalności przez organizacje zawodowe, w miejsce dzisiejszego ilościowego i atomistycznego pojmowania społeczeństwa nastąpi jakościowe i rodzajowe. Dałoby się to wyrazić w przeciwstawieniu: jednostka w płynnej masie, a jednostka w organizacji.

Kwestję w tak szerokiej płaszczyźnie traktować można jednak dziś na gruncie naszego prawa, którego fundamentem jest marcowa Konstytucja, jedynie i wyłącznie teoretycznie. Posiadamy gotową strukturę ustrojową z roku 1921, opartą na wzorach, które były przez długi stosunkowo czas obowiązującymi i w teorii i w praktyce. Ten prawny stan rzeczy sprowadzać nas musi na grunt rozważania pozytywnych możliwości, które dadzą się wydedukować z norm Konstytucji marcowej.

Ponieważ zaś dla zjawisk, które mamy zamiar rozpatrywać, miarodajną jest postawa art. 68 Konstytucji, przeto wysnuwamy założenia z wymienionego przepisu, ujmując je w następujących kilka punktów:

- a) W procesie działalności państwa obok samorządu terytorialnego ma wystąpić w dynamice ogólnopaństwowej jako jej część samorząd gospodarczy. Dodajemy, że chodzi o sprawy gospodarczo-zawodowe.
- b) Węzłami tej organizacji samorządu gospodarczo-zawodowego mają być Izby.
- c) Kilka z nich Konstytucja wymienia przykładowo, w szczególności są tam Izby rolnicze.
- d) Jest rzeczą niewątpliwą, że wszystkie te Izby będą miały poza niższymi kondygnacjami jeszcze kondygnację centralną.
- e) Dopiero te centralne kondygnacje Izb różnego rodzaju ulegną powiązaniu; „połączeniu” pod postacią Naczelnej Izby Gospodarczej Rzeczypospolitej.
- f) Izby te będą współdziałały z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych.

Widzimy z tego przeglądu zapowiedzi Konstytucji, iż 1-o Naczelna Izba Gospodarcza W formie z art. 68 może powstać dopiero po zorganizowaniu Izb na podstawie ich połączenia, 2-o że Izby będą jedynie miały współdziałać w „zamierzeniach” legislacyjnych, a nie w samej legislatywie.

Te dwie konsekwencje określają granice rozporządzalnego do praktycznej dyskusji materiału. Nic dziwnego zatem, iż wentylowane u nas projekty organizacji Naczelnej Izby Gospodarczej (jak projekt prof. Buzka¹⁾, projekt prof. Witolda Krzyżanowskiego²⁾), podkreślają tymczasowość (z uwagi na wymogi z art. 68, a równocześnie pilne potrzeby czasu) Rady, którąby dziś należało utworzyć bez uprzedniego rozwijania schematu formacji szeregu Izb. A dalej, że po wykończeniu budowy Izb i ukoronowaniu dzieła w postaci przewidzianej Naczelnej Izby Gospodarczej, jej czy ich osiągalność ustawodawcza musi w danych warunkach ustrojowych utrzymywać się w ramach obowiązującego trójpodziału władz.

¹⁾ *Dr. Józef Buzek. Zagadnienie utworzenia Państwowej Rady Gospodarczej.* Warszawa, 1927 (Bieżące zagadnienia polityki gospodarczej, z. II).

²⁾ *Witold Krzyżanowski. Parlamentaryzm gospodarczy.* Lublin, 1928. Wyd. Towarzystwa Ekonomicznego w Lublinie, t. I.

Stąd wysnuwamy ogólny wniosek. Izby zawodowo-gospodarcze mogą dzisiaj być tworzone na zasadzie ustaw i w zgodzie w Konstytucją w ten sposób, iż o wyraźnej i dobitnej przebudowie ustroju państwa tą drogą mowy być nie może, natomiast mogą tworzyć pośredni etap, przygotowawczy, pobudzający, prowokujący dalsze zmiany ustrojowe.

Ta uwaga wydaje mi się konieczną dla ścisłego oznaczenia pola i szerokości nadziei, jakie możemy przywiązywać do tworzonych Izb, przyczem w dalszym ciągu będziemy mieli możliwość rozpatrywania pytania, czy i w jakich rozmiarach ustawodawca prawa o Izbach rolniczych z dnia 22. marca 1928 r. (Dz. Ust. R. P. Nr. 39) te upoważnienia, jakie dadzą się wysnuć z art. 68 Konstytucji i z całokształtu naszych dzisiejszych form ustrojowych wykorzystał.

II.

Jakie problemy rozpatrywanej dziedziny należy z korzyścią wysunąć i zanalizować? Próbuje ująć je w punkty:

- a) Sprawa przymusowej, publiczno-prawnej organizacji zawodu i wpływająca z niej
- b) sprawa przedstawicielstwa zawodu oraz obrony interesów zawodu, wyrażających się w
- c) działalności organizacji, którą rozbijamy na najważniejsze jej punkty:
 - 1) częściowy wpływ na tworzenie ogólnych norm prawnych i
 - 2) wypełnianie przez organizację części procesu działalności państwa, określanej jako administracja.

Zachodzi najpierw pytanie, w jakim stopniu nowe prawo rozstrzyga o przymusowości organizowania się zawodu rolniczego. Czy mianowicie wyklucza istnienie dobrowolnych organizacji zawodowych? Odpowiadamy, nie! Co więcej, dowiadujemy się, że społeczne dobrowolne organizacje rolnicze są jednym z fundamentów, na których ma się wybudować Izby rolnicze. Skład rady Izby, która jest organem uchwalającym i kontrolującym, a więc czemś równoległym do rady miejskiej, czy sejmiku powiatowego, przychodzi do skutku drogą wyborów i nominacji. $\frac{1}{5}$ ogólnej liczby radców powołują właśnie społeczne organizacje rolnicze przez wybór. Ponadto Izby rolnicze mają jako szczególne zadanie między innymi popieranie tych organizacji społecznych.

W tym celu winny utrzymywać w swej pracy ścisłą (podkreślam ścisłą) łączność z ich pracami, mogą im powierzać prowadzenie poszczególnych prac, udzielać zasiłków lub w pewnych razach przejmować od nich majątek. Prawo dopuszcza tedy równoległość akcji przymusowej publiczno-prawnej organizacji rolniczej i dobrowolnej organizacji, wiąże je u podstawy organizowania rad Izby, przewiduje współpracę ścisłą, zasilanie pieniężne organizacji dobrowolnych, które jak wiemy, cierpią dziś na brak środków³). Ta kolaboracja ma na uwadze wyzyskanie czynnika swobodnej samodzielnej inicjatywy społecznej oraz czynnika prawnopublicznego przymusowości, zasobniejszego z racji władztwa podatkowego w pieniądzu.

Teraz wyłania się dalsze pytanie. Czy nowe prawo załatwia się odważnie z kwestją określenia biorącej udział w życiu organizacyjnym Izb masy rolniczej? Powiadamy z góry, że nie! Wprawdzie znajdujemy dość obszerne wyczerpanie pojęcia rolnictwa, które obejmuje leśnictwo, ogrodnictwo, hodowlę zwierząt i ryb oraz inne gałęzie wytwórczości, bezpośrednio związane z gospodarstwem rolnem, ale rozpatrując dokładnie czynne i bierne prawo wyborcze Izb, musimy dojść do przekonania, że ta masa rolnicza poprzez grubą, bardzo grubą warstwę pośredniości uprawnień wyborczych tonie gdzieś daleko w mgle.

Uprzytomnijmy sobie najpierw, że bierne prawo wyborcze przysługuje właścicielom, dzierżawcom (użytkownikom) lub kierownikom, położonych w okręgu Izby (zasadniczo teren jednego województwa) gospodarstw rolnych, względnie osobom, posiadającym conajmniej średnie wykształcenie rolnicze, domicylowanym na tymże terenie. Argumentujemy a contrario: robotnicy rolni, niższy aparat administracyjny i rolni są wykluczeni od biernego prawa wyborczego. Nawiasem trzeba dodać, iż brak w prawie określenia istoty gospodarstwa rolnego, w szczególności oznaczenia minimalnej ilości przestrzeni gruntu. Radcowie nominowani przez Min. Rolnictwa, mają być osobami pracującymi w dziedzinie rolnictwa. Domyślamy się tylko (bo bliżej nie powiedziano), że rozchodzi się o siły wybitne teoretycznie lub praktycznie.

Streśćmy się: bierne prawo wyborcze wskazuje nam jedynie kierunek zasięgu organizacji rolniczej jako przymusowo skupiającej zawód rolniczy.

³) *Stanisław Rościszewski. Izby Rolnicze (Przemysł i Handel, 1928. z. 15).*

A któż posiada czynne prawo wyborcze? Tutaj pośredniość powiększa swoje stopnie. Pomijając wybór $\frac{1}{5}$ radców z organizacji dobrowolnych rolniczych, pozostałe, a więc przeważające ilościowo kolegium wyborcze, stanowią zgromadzenia osób, które są członkami sejmików czy rad powiatowych oraz rad miejskich i posiadają bierne prawo wyborcze w tej formie, jak je wyżej skreśliłem. Wyobraźmy sobie, że sejmiki powiatowe tworzy się z delegatów gmin wiejskich i miast niewydzielonych, a w gminach wiejskich delegatów tych wybierają rady gminne, w miastach rady miejskie, przyczem bierne prawo wyborcze posiadają członkowie rad gminnych, względnie miejskich, o niewielkim wymogu, jak umiejętność czytania po polsku, — a wtedy określenie tą drogą ścisłej podstawy masy rolniczej, organizowanej zawodowo w Izby, staje się niesłychanie trudnem, jeśli wręcz nie niemożliwem. O przynależności do zawodu rolniczego, o przynależności do przymusowej organizacji rolniczej, jaką są Izby, rozstrzygnie, powiadamy, coś innego, a mianowicie strona skarbowo-podatkowa. Prawo, które określi podatników opłat na rzecz Izby, będziemy traktowali (kiedy takie się pojawi) jako wyjaśniające zagadkę przynależności do zawodu rolniczego w rozumieniu prawa o Izbach rolniczych z 22. marca 1928 r.

A z tem się wiąże coś równie ważnego. Czy prawo o Izbach rolniczych tworzy kategorie zawodu rolniczego, grupy? Także nie! Niema rozróżnienia jakości rolniczej. Mówi się o rolnictwie, ale nie dzieli się go na gałęzie wytwórczości (rolnictwo sensu stricto, leśnictwo, ogrodnictwo i t. d.), ani nie uwzględnia się odchyłeń w typach gospodarczych (drobne rolnictwo, średnie, folwarczne i t. d.). A przecież zasada Izb rolniczych, zasada organizacji zawodów drogą przymusową jest wypływem podstawowej zamiany czystej liczby (pogląd mechanistyczny) na jakość (zawód, określony dział wytwórczości). Logicznem rozwinięciem zamiany zasady kwantytatywnej na kwalitatywną powinno być stopniowe i dalsze podejmowanie jakości w obrębie, w łonie zawodu.

Rozporządzenie o Izbach natomiast odwróciło fałszywie istotę zagadnienia. Prawdopodobnie z obawy (zresztą uzasadnionej) przed liczbą dopuściło grubą, bardzo grubą pośredniość wyborczą. Może przypuszczano, że, jak przy wyborach do ciała samorządu terytorjalnego czy parlamentu, gdzie króluje mechanistyczny pogląd o liczbie jako najlepszym probierze najzawilszych problemów politycznych i prawnych, tak i do samorządu gospodarczego wybory bezpośrednie dadzą nasze

radę gminne i nasze sejmy, a więc mozaikę reprezentacji partij z odpowiedniami a nieubłaganymi konsekwencjami⁴⁾. Rozporządzenie o Izbach przemilczało dyferencje jakościowe zawodu, które przy roztropnem ujęciu winny się stać podwaliną działalności i organizacji zawodów. Prawo wyborcze należało odważnie przyznać bezpośrednio wszystkim rolnikom, przy czem zgadzam się z prof. W. L. Jaworskim, iż robotnicy rolni winni tworzyć odrębny związek⁵⁾, który zapewne stanie w uszeregowaniu związków na pograniczu między organizacjami pracy najemnej a organizacją rolniczą. Konstrukcja prof. Jaworskiego, zawarta w jego Kodeksie agrarnym, idzie linią przyznania czynnego prawa wyborczego rolnikom „bez różnicy płci, którzy je mają według ordynacji gminnej, a opłacają określone opłaty na rzecz samorządowej organizacji rolniczej”. Prawda, że dopiero „delegaci gminni do organizacji wybierają oznaczoną ilość delegatów powiatowych”, którzy stanowią właśnie surogat rady Izby, ta umiejętna jednak pośredniość jest wskazaną z uwagi na potrzebę wprowadzenia do Izby elementów możliwie najlepszych, najświetlejszych, przez co też wydajność pracy Izb okazałaby się większą. Wyborcy według Kodeksu prof. Jaworskiego rozbijają się na trzy grupy według wielkości opłacanych na rzecz organizacji opłat. Tą drogą cenzus wielkości i intensywności gospodarstwa, jego zdolności produkcyjnej i podatkowej miałyby decydować o przynależności do grupy.

W tem miejscu pora wspomnieć, iż przed prawem z marca o Izbach rolniczych mamy już zorganizowane i funkcjonujące z czasów pruskich trzy Izby rolnicze, mianowicie wielkopolską, pomorską i śląską. Otóż ostatnia odchyliła swój typ przez zmiany, jakich dokonały władze śląskie. Północne Izby (Poznań, Toruń) przetrzymały szablon pruski z 1894 r. z małemi zmianami. Podczas gdy członkostwo Izb północnych bierze za podstawę samowystarczalność gospodarstw, członkiem śląskiej Izby jest każdy właściciel, dzierżawca lub użytkowca gospodarstwa rolnego o obszarze nie mniejszym, aniżeli 3 ha, względnie o dochodach katastralnych określonej wysokości. Śląski system wymienia cztery grupy wyborców, stosownie do wielkości gospodarstw i ze

⁴⁾ Uprzytomnił te skutki *Dr. Jerzy Panejko*. „Samorząd rolniczy”, „Czas” z 8. 4. 1928.

⁵⁾ *Prof. W. L. Jaworski*. Projekt kodeksu agrarnego. 1928. Korzystałem z łaskawej uprzejmości Autora, który mi użyczył do wglądu rękopis.

względów lokalnych (mniejszość niemiecka) opiera się na systemie proporcjonalnym⁶⁾. Izby pomorskie i wielkopolska mają być dopasowane obecnie do szablonu Izb z prawa z marca 1928 r. Rozporządzenie milczy o Izbie śląskiej.

Zachodzi dalsze pytanie. Jak przedstawia się sprawa budowy Izb w prawie o nich, czy tworzą w szczególności więcejpiętrowe organizacje i na jakim piętrze administracyjnym się zatrzymały. Otóż okręgiem działalności Izby rolniczej jest obszar działalności jednego województwa. Wyjątkowo może być mniejszy, ale wtedy winny nim być objęte całe obszary powiatów. Jak słusznie brzmią motywa Kodeksu Jaworskiego, w zasadzie organizacja powiatowa byłaby „nieżywotną”. Wzgląd, który u Jaworskiego decydować winien o pośredniości wyborów delegatów powiatowych przez delegatów gminnych, jest z natury rzeczy ten sam, który najprawdopodobniej zadecydował o okręgu wojewódzkim bez podbudowy piętrowej. My wiemy jednak, że, zanim powstanie Naczelna Izba Gospodarcza, będą musiały powstać ostatnie rodzajowo kondygnacje Izb (centralne Izby), skupiające, ogniskujące proces organizacyjny zawodowych całego państwa. W tym duchu też rozstrzygnął Jaworski w swoim Kodeksie przepis o centralnej organizacji samorządowo-rolniczej. W ten sposób powiadamy: na razie będzie jedno piętro, powoli jednak musi się powołać drugie. Podobny też typ dwóch pięter mają Prusy od r. 1921, Wirtembergja zadowolila się jednym piętrem, Bawarja jednak zaryzykowała trzy piętra, ale o charakterze tych Izb łatwo wnioskować z brzmienia nazwy, która opiewa „Landbauernkammer”, zamiast „Landwirtschaftskammer”⁷⁾.

III.

A oto dalszy przedmiot naszego zainteresowania. Mimo chodem stwierdziliśmy, iż kreacja przymusowych organizacji zawodowo-gospodarczych powinna faworyzować w swoim rozwoju raczej jakość, aniżeli ilość, zaraz się dowiemy, iż nowsze prawo polskie (o Izbach i inne) przesuwają minimum wieku zdanego do piastowania i wykonywania funkcji publicznych w kierunku zyskania większych gwarancji rozważli, doświadczenia, wytrwałości. Łatwo to poznać z krótkiego zestawienia. Posłem na Sejm,

⁶⁾ Patrz Kodeks agrarny, referat *Panejki* w nim umieszczony.

⁷⁾ Także *Panejko* w Kodeksie *Jaworskiego*.

członkiem rady gminnej może być osoba w wieku 25 lat (zasada pierwotnie w naszym prawie dominująca), natomiast radcą Izby rolniczej, także przemysłowo handlowej, ławnikiem w sądzie pracy, sędzią pokoju, przysięgłym (wszystko to jest prawodawstwo Prezydenta z 1927 i 1928 r.) osoba z cenzusem wieku 30 lat. Kadencja mandatów radców Izby rolniczej wynosi lat sześć, mianowanych trzy, a zatem znowu wzmacnianie trwałości funkcji.

Odrębnego i bezpośredniego określenia istoty przedstawicielstwa rolnictwa prawo o Izbach nie daje. Przejawy przedstawicielstwa znajdujemy jednak sformułowane w kilku przepisach, wyrażających równocześnie przejawy obrony interesów rolnictwa. Przedstawicielstwo zawodu i obrona interesów zawodu mogą być pojmowane ogólnie już to jako uprawnienie, już to jako zobowiązanie. Uprawnienie oznacza w danym wypadku wyraźną możliwość chronienia i rozwijania własnych partykularnych celów (tutaj ochronę rolnictwa) przed ewentualnymi zakusami gospodarczymi innych zawodów. Zarazem oznacza możliwość układania się z temi zawodami o współpracę, które to układanie się uwarunkowane jest odpowiednim wyposażeniem w legitymację zastępstwa z usunięciem uzurpacji, którą w danym razie przedstawia prywatna, dobrowolna inicjatywa zrzeszeniowa, aspirująca do równoległego zastępstwa. Jest to zatem problem odpowiedzi na pytanie, kto ma prawo i wyłącznie reprezentować i bronić.

Zobowiązania dla zawodowej organizacji wypływają z punktu widzenia całości (społeczeństwo, państwo), a realizacja tego zobowiązania oznacza funkcje przedstawicielstwa i obrony zawodu, pojętych jako fragmenty osiągania pożytku, dobra ogólnego.

Wyrażmy te stosunki w innych słowach. W pierwszym rolnictwo dla swojego własnego partykularnego interesu ma prawo reprezentować się przez organizację, ma prawo bronić się na zewnątrz, to jest przed uroszczeniami innych zawodów, innych organizacji, w drugim całość (państwo) powołuje organizację (część) do życia, by ta przez reprezentację swoją wyrażała, broniąc interesów rolnictwa, interes całości i do dobra całości dążyła.

O ile idzie o przejawy przedstawicielstwa i obrony interesów, jakkolwiekbyśmy interpretowali znaczenie interesów, w każdym razie w naszym prawie o Izbach rolniczych więcej argumentów przemawia za tem, że chodzi tu o stronę gospo-

darczą, mniej zaś kulturalną, a jeszcze mniej moralną. Nie znajduje się tej równoległości zadań, tego szerokiego traktowania, jakie przy bacznej wglądnięciu w istotę prawdziwych interesów, należałoby przeprowadzić. Chcę przypomnieć, iż włoska ustawa o korporacjach z 3 kwietnia 1926 r., podkreślając moment organizacji zawodów, rozprzestrzenia zadania i funkcje korporacji w szeregu kierunków, a związki, — mając osobowość prawną i będąc legalnym przedstawicielstwem, obok obrony ekonomicznych i moralnych interesów swych członków, zakładają sobie dążyć i skutecznie zmierzają do celów wzajemnej pomocy, oświaty i wychowania narodowego i moralnego zrzeszonych⁸⁾.

IV.

Przyjmijmy system określenia zadań Izb, pozwalający rozstrzygać nam w pewnym porządku naturę Izb rolniczych i ich charakter.

Zajmijmy się najpierw parcyjnym wpływem Izb na tworzenie norm prawnych z zakresu rolniczego. Powiadamy „wpływem”, aby uniknąć jaskrawszego terminu „współdział”. Z poprzednio powiedzianego wynika, iż Izby rolnicze w zakresie ogólnopolskim mogą przez Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej współpracować z władzami państwowymi w zakresie „zamierzeń” ustawodawczych. Nie dziwi nas wcale, iż Izba rolnicza w dzisiejszej konstrukcji (wojewódzka) ten współdział w zamierzeniach ustawodawczych może mieć w bardzo skromnych rozmiarach. Wydaje tedy opinie w sprawach, dotyczących rolnictwa, w szczególności o projektach ustaw i rozporządzeń rolniczych lub mających znaczenie dla rolnictwa. Właściwe władze rządowe mają przysyłać Izbom te projekty przed skierowaniem ich na drogę obrad ustawodawczych, względnie przed wydaniem rozporządzenia, atoli z tem ograniczeniem, które unicestwia w znacznym stopniu sam przepis. Oto, jeśli interes publiczny lub pilność sprawy nie stanie temu przesłaniu projektu na przeszkodzie. Powiedzmy, że ten bardzo pośredni wpływ na tworzenie norm prawnych w ogólnym znaczeniu z zakresu rolnictwa, dokonuje się na skutek inicjatywy zewnętrznej, nie z łona Izby. Brak całkowicie sankcji co do ko-

⁸⁾ Ks. Dr. A. Szymański. Mussolini i korporacyjna przebudowa Wioch. Lublin 1927, str. 67, 68.

nieczności przedstawienia odnośnym Izdom projektu, jak też konieczności wydania opinii⁹⁾).

Drugi rodzaj wpływu byłby inicjowaniem, prowokowaniem akcji prawodawczej ze strony Izby. Czy taka prowokacja może mieć miejsce? W sposób tylko pośredni. Izby mogą występować do władz rządowych z wnioskami o ogólnych potrzebach rolnictwa oraz o potrzebach rolnictwa ich okręgów. Nie jest wykluczone, iż Izby mogą przedstawiać nietylko potrzeby doraźne, a raczej potrzeby, których spełnienie polega, wyrażmy się technicznie, na wywołaniu aktu administracyjnego, ale także wywołaniu odnośnego prawa ogólnego. Przedstawiając te potrzeby, mogą dołączyć, proponować, gotowe projekty prawodawcze, mające te potrzeby zaspokoić. Myśląc o sprawach reformy rolnej w najszerszym tego słowa znaczeniu, wyobrażamy sobie, iż projekty ustaw czy rozporządzeń mogą znaleźć się na tapecie obrad i uchwał w formie opinii władz Izby. Mogą, ale nie muszą. Wszystko zależy od odpowiednich władz publicznych, państwowych.

Z tej dziedziny wkraczamy w inną, stanowiącą przejście od tego, co nazywamy ustawodawstwem, do tego, co nazywamy administracją. Otóż wypada zaznaczyć, iż na terenie wewnętrznym, własnym, kompetencje uchwałodawcze Izby dadzą się rozdzielić na zasadnicze i niewątpliwie, choć ogólnie, przyznane władztwo finansowe, z drugiej strony na prawo podejmowania uchwał, stanowiących punkt wyjścia innej działalności Izby.

W czymże wyraża się władztwo finansowe Izby rolniczych?

Rada, jako organ uchwalający, decyduje o preliminarzach budżetowych i zamknięciach rachunkowych, wygotowywanych przez zarząd Izby, jako organ wykonawczy. Wynosi uchwałę o zaciąganiu pożyczek, nabywaniu, zbywaniu i obciążaniu nieruchomości majątku Izby oraz o przyjmowaniu darowizn i zapisów, uchwała dalej opłaty na rzecz Izby, które są typem podatku samorządu rolniczego. Rzecz charakterystyczna, iż w tej ostatniej materji Izba ma nieco większą w porównaniu z innymi uchwałami finansowymi samodziel-

⁹⁾ *W. L. Jaworski.* (Kodeks agrarny) podkreśla ten defekt: „Nie o to idzie, żeby władze rządowe miały obowiązek przesyłania izdom rolniczym projektów ustaw, ale idzie o to, aby z jednej strony izby rolnicze „musiały” wydać opinię, a z drugiej strony, aby władze rządowe nie mogły bez takiej opinii wnieść projektu pod obrady ustawodawcze”.

ność. Podczas gdy tamte wymagają zatwierdzenia Min. Rolnictwa, uchwała o podatkach (zwanych tu opłatami) tylko w tych wypadkach, gdy w przepisach o wprowadzeniu tych podatków znajduje się odpowiednie zastrzeżenie. Izba uchwała opłaty za świadczenia i usługi, oddawane przez nią rolnikom. W zakresie dochodów Izba może czerpać z własnego majątku. uzyskiwać zasiłki rządowe lub samorządu terytorjalnego. Izby cieszą się dalej immunitetem podatkowym w tym samym zakresie i rozmiarach, jak samorząd terytorjalny. Problem głównych zasad prawa budżetowego Izb, jak między innymi kwestja specjalizacji kredytów, kredytów dodatkowych itd. reguluje się na płaszczyźnie ogólnie obowiązujących przepisów.

Jak będą wyglądały podatki Izby, i kto je będzie płacił, w jakich rozmiarach, pozostaje rzeczą na razie (o czym już wyżej napomknąłem) nierozstrzygniętą.

V.

Trudno mi jednak, mówiąc o skarbowości samorządu rolniczego, nie odważyć się na krótkie zrekapitulowanie wysoce doniosłej i oryginalnej koncepcji skarbowej Kodeksu prof. Jaworskiego.

Oczywiście źródła dochodowe są w danym razie te same, to jest podatki samorządu rolniczego, subwencje, opłaty za świadczenia, dochody z majątku i przedsiębiorstw. Są to założenia bezsporne, lecz co przedstawia szczególnie interes poznawczy i praktyczny, to sprecyzowanie dalszych zasad i techniki skarbowej. Rada Izby (prof. Jaworski nazywa ją zebraniem delegatów powiatowych) uchwała dla swego okręgu corocznie, na wniosek zarządu, (nazwanego wydziałem głównym) opłaty w formie conajmniej 50% dodatków do podatku gruntowego i przemysłowego od przemysłów rolniczych. Wyższy procent zatwierdza Min. Rolnictwa. Przypominam, iż masę rolniczą prof. Jaworski w swoim Kodeksie wskazuje z pomocą wykazu płatników rolniczego podatku samorządowego. Kto płaci podatek, ten należy do masy o czynnych prawach wyborczych. 10% wpływów z tego źródła dochodów Izba (okręgowa) winna odsyłać centralnym Izbom. Ta ostatnia ze swej strony decyduje o rozdziale subwencji rolniczych państwowych między Izby pierwszego piętra, chyba, że subwencja została wyspecjalizowana (wyraźne przeznaczenie i w wyraźnej kwocie dla x Izby okręgowej). Żeby móc dalej streszczać koncepcję prof. Jaworskiego, należy odrazu wejść

w centrum innego ważnego rozstrzygnięcia, jakie w swoim Kodeksie Autor proponuje. W okręgach, uznanych za narodo-wo mieszane, Kodeks wprowadza dwie sekcje narodowe¹⁰⁾. Sekcje te mają swój odrębny aparat, są osobami prawnymi, ale tak samo osobowość prawną i odrębny aparat posiada sekcja wspólna. Odrębność każdej z sekcji przyznaje się tylko na polu gospodarczym, a nie na polu publicznej administracji, ponieważ zaś w ujmowaniu Autora samorząd obejmuje obydwie te pola, (pole gospodarcze plus pole administracji publicznej), przeto obydwie sekcje nie są odrębnymi organizacjami, tylko jedną, podzieloną na dwie części. Tę jedność na polu publicznej administracji utrzymuje sekcja wspólna, w której rękach spoczywają także sprawy finansowe. W okręgach narodo-wościowo mieszanych uchwała podatki kolegium sekcji wspólnej na podstawie wniosków wydziałów głównych obydwóch sekcji narodowych. Niema odrębnych narodowo katastrów i odrębnych podatków narodowościowych. Rozdział dochodów uskutecznia kolegium wspólne wedle stosunku liczb delegatów gminnych. A trzeba wiedzieć, że zgłoszenie kandydata na delegata gminnego winno zawierać oznaczenie sekcji narodowej, do której kandydat ma, w razie wyboru na delegata gminnego, wybierać delegatów powiatowych. Wyborca w gminie może jednak bez względu na swą przynależność etniczną gło-sować na każdego zgłoszonego kandydata, niezależnie od jego narodowości. Ma to według motywów Kodeksu tę dobrą stronę, iż unika się złych skutków katastrów, wyborcom daje się swobodę w samookreśleniu swej narodowości, a zasadzie równouprawnienia czyni się zadość. Projektodawca nie zapoznaje jednakże i pewnych ujemnych konsekwencji swojej konstrukcji. W rezultacie stwierdzamy. Podział na dwie sekcje narodo-wo z jedną wspólną dąży do jedności samorządu rolniczego pod względem administracji publicznej i finansów, a jeśli dobrze rozumiem myśl Autora, sprawy gospodarcze obejmowa-łyby działalność dobrowolną. Nie trzeba zamykać oczu na pewną trudność w wyodrębnieniu tych dwóch terenów dzia-łalności. Kodeks w systemie dopuszcza faworyzowanie grup etnicznych o silniejszym poczuciu narodowym. Wyklucza po-

¹⁰⁾ Dodajmy, iż Rozporządzenie o Izbach rolniczych z marca 1928 r. decyduje bez wyłączeń, iż „językiem urzędowym izby jest język polski”. W tej sprawie pisze *Jaworski w Kodeksie*: „Nie potrafimy sobie wyobrazić, jak izba rolnicza może przy takiej strukturze, jaką jej daje Rozp. Prez. z 22. III. 1928, pracować w okręgach mieszanych spokojnie i produktywnie”.

datki narodowościowe, w sposób pomysłowy wiąże finanse Izb okręgowych z finansami Izby centralnej, zasilanej od dołu, rozprowadzającej środki od góry.

Projekt sekcji narodowych z jednoczącą sekcją wspólną wychodzi z przesłanki, narzucanej przez Konstytucję. „Zgodnie z Konstytucją każda z narodowości, pisze prof. Jaworski, winna otrzymać samorząd w sprawach kulturalnych i gospodarczych”¹¹⁾). Tu widzę pojawiającą się wątpliwość. Miarodajnym w tym względzie może być art. 109 Konstytucji¹²⁾). Samorząd „mniejszościowy”, jak wynika z tekstu tego artykułu, ma się budować w obrębie samorządu powszechnego, a zatem terytorjalnego¹³⁾). Czy jest wobec wyraźnego brzmienia przepisu Konstytucji możliwość skonstruowania organizacji samorządu mniejszościowego w ramach samorządu gospodarczego? Wydaje mi się, że nie. Druga sprawa jest jeszcze ważniejsza. Zachodzi pytanie, czy Konstytucja zabezpiecza mniejszościom narodowościowym samorząd gospodarczy? Wydaje mi się, że także nie! Obiecuje „pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych”. Czy, pytamy dalej, problemy gospodarcze dadzą się podciągnąć pod klasę „właściwości narodowościowych”? Nie podejmuję się rozstrzygać życzeń cudzych i swoich własnych. Jestem jednak zdania, iż, stojąc ściśle na gruncie norm Konstytucji, nie da się takiego prawa wydedukować. Pomijam dalej okoliczność dosyć zawiłą, iż te „związki” mniejszościowe mają być „autonomiczne”, a Konstytucja nie mówi wyraźnie o samorządzie, jak to mówi o samorządzie terytorjalnym i gospodarczym.

Jakkolwiek jednak tę rzecz rozstrzygniemy, jedno pozostaje jasnym. Prof. Jaworski daje starannie przemyślany typ regulacji stosunków mniejszościowych przez jednoczenie nie-

¹¹⁾ Skrypt Kodeksu, str. 495.

¹²⁾ Każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych. Osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Państwie Polskim pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie samorządu powszechnego. Państwo będzie miało w stosunku do ich działalności prawo kontroli oraz uzupełnienia w razie potrzeby ich środków finansowych.

¹³⁾ „Dwa pozostałe samorządy, wyznaniowy i gospodarczy, wychodzą poza ramy powszechnego samorządu terytorjalnego”. Prof. K u m a n i e c k i K a z i m i e r z W ł a d y s ł a w: Centralizm i decentralizacja (Ankieta o Konstytucji, Kraków 1924, str. 160).

zbędności konstruowania szczegółowej koncepcji „mniejszościowej” z wymogiem jedności porządku prawno-administracyjnego i usuwania momentów rozdwajających (jak np. kataster narodowościowo-podatkowy).

O kompetencji uchwałodawczej izb rolniczych z dalszych dziedzin ich działalności będziemy mówili niżej.

VI.

Natomiast wypada zacząć dalszy ciąg wykładu od poruszenia jądra zagadnienia Izb rolniczych. Mam na myśli „samorząd”, jego istotę i jego funkcje. Izba rolnicza, stosownie do prawa z marca, jest jednostką samorządu gospodarczego i osobą publiczno-prawną. Jest to próba prawniczego określenia, wydotowania przemian, jakie dokonują się na gruncie powoływania członków pojedynczych zawodów do organizacji przymusowych prawno-publicznych, w sumę szeregu typowych uprawnień. Te uprawnienia, które oznaczają innymi słowami kompetencje danych organizacji z punktu widzenia prawno-publicznego, włącza się w ogólne pojęcie samorządu. Czy rozporządzenie, pytamy, daje gotowe kryterjum samorządu? Odpowiadamy, nie! Czy jednak mamy gotowe kryterjum naukowo-prawne? Odpowiedzmy, że tylko ogólne i z zastrzeżeniami¹⁴). Istotnego samorządu cechami są według prof. Jaworskiego; czynnik obywatelski, wykonywanie zadań administracji publicznej i niezawisłość od rządu. Prawniczym wyrazem samorządu, mówi dalej prof. Jaworski, jest to, że ciało samorządowe jest osobą prawną¹⁵). Samorząd tak pojęty różni się od związków dobrowolnych tem, że „w granicach określonych przez ustawę wykonywa władzę taką, jaką wykonywują organy państwowe”. Z drugiej strony samodzielność samorządu wobec władz rządowych nie może być zastąpioną zależnością hierarchiczną wewnątrz samorządu. „Dlatego wśród organów samorządowych niema hierarchji, to jest nie można się odwoływać od orzeczeń okręg. sam. organizacji rolniczej do centralnej organizacji samorządowej”¹⁶). A jednak samodzielność wobec władz rządowych i samodzielność wo-

¹⁴) „Gerade deshalb, weil das Politische hier so stark hereinspielt, hat die Rechtswissenschaft an dem Begriff „Selbstverwaltung“ wenig Freude erlebt” Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht II B. III Auflage. München u. Leipzig 1924.

¹⁵) Jaworski, „Dzień Polski” 1928, nr. 52 „Czy mamy samorząd”.

¹⁶) Jaworski, Kodeks, Skrypt, str. 440.

bec władz jednostek samorządu stopnia wyższego nie może oznaczać istnienia dwóch lub więcej rządów od siebie niezawisłych, musi być coś, co gwarantuje „jedność rządu”¹⁷⁾. Tę jedność, a zarazem kontrolę, osiąga się przez sądownictwo administracyjne. Prof. Jaworski nie martwi się ewentualnym zanikiem samorządu terytorjalnego, to jest wykonywania zadań publicznej administracji niezawisłe od rządu przez czynnik obywatelski z racji jego związku tylko terytorjalnego. Natomiast uważa, iż „wykonywanie zadań publicznej administracji przez czynnik obywatelski należy zorganizować na innych zasadach, nie na podstawie terytorjalnej, ale na podstawie poszczególnych zawodów”¹⁸⁾. Innymi słowy, samorząd terytorjalny winien powoli ustępować na rzecz samorządu gospodarczo-zawodowego. W krąg rozważań nie wprowadza się tak zwanego „zakresu poruczonego” i „dobrowolnego”, samorządu. Pierwszy jest funkcją dla administracji rządowej i za nią, drugi oznacza działalność, jaką może swobodnie wykonywać podmiot prywatny (związki dobrowolne).

Na marginesie rzućmy uwagi. Osobowość prawną samorządu nie jest bezwzględny jego wymogi¹⁹⁾. „Czynnik obywatelski” jest w naszym prawie w sądach przysięgłych, sądach handlowych, sądach pokoju, sądach pracy, w administracji rządowej (art. 66 Konstytucji), w sądownictwie administracyjnym (art. 73 Konstytucji). Pojęcia „czynnika obywatelskiego” należy się raczej doszukiwać „per eliminationem”, a zatem pominięcie czynnika administracji rządowej przy powoływaniu organów samorządowych, chociaż i w tym określeniu są mankamenty, jak tego dowodzi system mianowanych burmistrzów. Przyjmowanie pozytywnego pojęcia „czynnika obywatelskiego” nie gwarantuje ścisłości, może to oznaczać „wybór” i „ograniczone grono osób, partycypujących w życiu danej organizacji”.

Niezawisłość od rządu jest conajmniej problematyczną tam, gdzie władze rządowe badają np. nietylko legalność, ale i celowość wydatków samorządu, a tak jest u nas w samorządzie terytorjalnym, a także w Izbach rolniczych, co, jak zobaczymy niżej, nie jest powiedziane wyraźnie, ale czego można się domyśleć, skoro władze rządowe, jako wła-

¹⁷⁾ Jaworski, Kodeks, Skrypt, str. 438.

¹⁸⁾ Jaworski, „Dzień Polski” 1928, jak wyżej.

¹⁹⁾ Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego. Paryż 1926: Za O. Koellreutterem, str. 73, także str. 90.

dze t. zw. nadzorcze mają pod tym względem „plein pouvoir”. Forma nadzoru bowiem i kontroli decyduje o istnieniu lub nieistnieniu faktycznej niezawisłości. Decyzja władzy rządowej o tem, że wydatek samorządu w wysokości x jest za wielki i nie może przekraczać cyfry y nie dlatego, że mu brak podstawy prawnej, lecz że to jest nie gospodarnie, jest w odrębnej szacie narzuceniem cyfry y . Istota rzeczy nie ulega zmianie z powodu różnej nazwy.

Ale bodaj, że dla zadcycdowania o istocie i charakterze Izby rolniczej najważniejszą rzeczą jest problemat udziału Izby w wykonywaniu „publicznej administracji”.

Co należy rozumieć przez publiczną administrację?

Najpierw ogólna uwaga. Nie jest rzeczą słuszną mówić u nas z punktu widzenia formalnego o samorządzie innym, niż terytorjalny i gospodarczy. Konstytucja nie zna nazwy samorządu narodowościowego (mniejszościowego), mówi jednak o autonomicznych związkach mniejszości o charakterze publiczno-prawnym. Nie zna także nazwy samorządu wyznaniowego. Widocznie jest coś, co jednak upoważnia do używania tych terminów. Jeśli przyjmujemy istotne cechy samorządu w tych kształtach, jakie wyżej powtórzyliśmy za prof. Jaworskim, samorząd narodowościowy i samorząd wyznaniowy musiałby ex definitione mieć udział w administracji publicznej wyczerpać materialnie czy formalnie. Oczywiście należy w tejże administracji. „Posito”, że samorząd narodowościowy będzie jednak istniał w tem znaczeniu, jak się go rozumie, czyli będzie wykonywał część administracji publicznej niezależnie od tego, czy chcemy pojęcie administracji publicznej wyczerpać wyterjalnie czy formalnie. Oczywiście należy przyznać, że będą sądy administracyjne decydujące o legalności aktów administracji samorządu narodowościowego. Jest to przecież minimum programu sądów administracyjnych. Ale co począć z samorządem wyznaniowym? Weźmy stosunki gmin wyznaniowych żydowskich. Nie wykonują administracji publicznej²⁰⁾, a jednak przyznaje się im charakter samorządo-

²⁰⁾ Według Fleinera „Administracją publiczną jest cała działalność, którą rozwija państwo lub inny związek prawno-publiczny dla osiągnięcia swoich celów życiowych, w ramach swego porządku prawnego, o ile działalność ta nie wchodzi w zakres ustawodawstwa i sądownictwa”. Wynikałoby z tego, iż gminy żydowskie zgodnie z art. 2 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14. X. 1927 (uzupełniony tekst w *Dzien. Ustaw* ex 1928) są jako związek publiczno-prawny częścią administracji publicznej.

wy. Są „niezawisłe” wobec rządu, skoro władza rządowa jest dla nich tylko „nadzorcza”. Mogą nakładać przymusowe opłaty i składki, nadzoruje zaś ich budżety i uchwały o tych podatkach administracja rządowa. Decyzje, zarządzenia i działalność organów żydowskiego związku religijnego mogą uleść „zażaleniom” do władz wyższych. Oczywiście związek ma charakter przymusowy. Czy można jednak uciec się do Trybunału Administracyjnego, jako sądu administracyjnego? Odpowiadam tylko, iż Najw. Tryb. Ad. orzeka jedynie o legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji tak rządowej, jak i samorządowej, a Konstytucja nazywa jedynie dwa rodzaje samorządów, terytorjalny lub powszechny i gospodarczy. Z tego wysnuwamy wnioski: 1-o ogromna trudność w określeniu istoty administracji publicznej (przez którą rozumie się rządową i samorządową) w ujęciu tej administracji z punktu widzenia materialnego. Powiedzenie, iż administracja jest publiczną, o ile koniecznym jest przy jej wykonywaniu posiadanie władzy przymusowej nie rozstrzyga także wątpliwości. Prof. Jaworski słusznie podkreśla wtórność (nieistotność) takiej cechy administracji publicznej, jak „imperjum”²¹). Gdyby było tak, gdzież pomieścić tak zwane „actes de gestion” (pflégliche Verwaltung), które przecież stanowią poważny dział administracji publicznej, (np. szpitale państwowe bez przymusu szpitalnego); 2-o w dzisiejszym stanie rzeczy wobec wyraźnego brzmienia Konstytucji (art. 73) i ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (art. 1) i wobec określenia charakteru Izby rolniczej jako jednostki samorządu gospodarczego, mamy dla Izb rolniczych sąd administracyjny, a mianowicie Najwyższy Trybunał Administracyjny, nie mamy jednak odrębnego sądownictwa administracyjnego dla spraw rolniczych, jak to z naciskiem i przekonywująco proponuje wprowadzić Prof. Jaworski w Kodeksie, tak samo, jak prawo o Izbach nie określa bliżej środków prawnych organizacji Izb, choć Izba jest osobą publiczno-prawną i jednostką samorządu gospodarczego, podczas gdy Rozporządzenie Prezydenta z r. 1927 o prawie przemysłowym normuje szczegółowo środki prawne w ramach organizacji dobrowolnych, jakimi są korporacje z prawa przemysłowego.

²¹) Prof. W. L. Jaworski, Nauka prawa adm., Zagadnienia ogólne. Warszawa 1924, str. 84, 86, 95.

Ale wróćmy jeszcze do administracji publicznej. Jeśli w łańcuchu czynności „tylko taką czynność uznać będziemy mogli za akt (scilicet czynność, bo prof. Jaworski utożsamia obydwa pojęcia) administracyjny, co do której jest niewątpliwem, że dokonało jej państwo, a nie jednostka”, jeśli „nietylko te czynności uważamy za akty administracyjne, które są wpływem imperjum, ale i inne czynności”, tedy materialne określenie cech administracji publicznej staje się nie do przewyciężenia. A niżej zaraz wspomina prof. Jaworski o tendencji, pojawiającej się we Francji „żeby oprócz aktu d'autorité wciągnąć w trybunał administracyjny także i tak zwaną gestion” (materialnie prywatno-prawna działalność). Co więcej, „w Prusach także i orzeczenia, względnie zarządzenia oparte na swobodnem uznaniu podlegają kontroli sądowo-administracyjnej”²²).

Dobiegamy końca całej tej ekskursji. Określenie istoty samorządu i istoty administracji publicznej według kryteriów materialnych napotyka na bardzo poważne trudności. Zanim ta rzecz nie zostanie przebudowana, względnie, ściślej mówiąc, rozbudowana pojęciowo²³), a dokona się ta rekonstrukcja zapewne według kryteriów formalnych, trzymamy się tych ości czy punktów zaczepienia, które nam daje Konstytucja i zwykłe ustawodawstwo.

Otóż a) Konstytucja zna administrację rządową i samorządową (wyraźnie je nazywa), tę ostatnią w podwójnej formie (samorząd terytorjalny i gospodarczy, jeśli chcemy na boku zostawić autonomiczne związki mniejszości w obrębie samorządu terytorjalnego), b) Konstytucja, ani ustawodawstwo zwykłe nie określają istoty publicznej administracji, nie precyzują cech czynności administracyjnych (aktów administracyjnych), c) z zakresu sądownictwa administracyjnego mamy obietnice Konstytucji i Trybunał Administracyjny, d) prawo o Izbach rolniczych dotuje te ostatnie w samorząd gospodarczy, gospodarczość ta odnosi się do stosunków rolniczych, e) samorząd terytorjalny obejmuje także sprawy gospodarcze, szczególnie samorząd powiatowy, do którego między innymi

²²) Jaworski, Nauka prawa administracyjnego, str. 85, 86, 87.

²³) Prof. Jaworski, w swojej „Nauce prawa administracyjnego” wstrząsnął nadzwyczaj gruntownie całą budową dotychczasowych konstrukcyj prawniczych prawa administracyjnego.

należy piecza nad gospodarczymi interesami powiatu²⁴), f) sprawami rolniczymi zajmuje się administracja państwowa na peryferji przez wydziały rolnictwa i weterynarii przy urzędach wojewódzkich, g) wreszcie pozostają organizacje rolnicze dobrowolne, o których już była mowa.

VII.

Bezsporną zatem jest osobowość prawna Izb rolniczych. Udział w administracji publicznej jest już wątpliwy. Jeżeli przez administrację publiczną rozumiemy działalność wykonywaną przez państwo, nie przez jednostkę, to Izby rolnicze wykonują administrację publiczną, bo są organem państwa, jak nim jest samorząd terytorialny. Wychodzimy przytem z tego punktu widzenia, iż administracja publiczna rośnie, że to, co robiła dawniej jednostka, względnie zrzeszenie, dzisiaj robi państwo, jak tego dowodzą przykłady z dziedziny administracji pracy. Ale chcę zwrócić uwagę na inny jeszcze punkt, mianowicie, iż Izba rolnicza będzie orzekała i choć środki prawne nie są wyraźnie wskazane, mogą być jednak stosowane per analogiam. Przedstawiam sobie, iż Izba rolnicza wprowadzi przymus prowadzenia rachunkowości gospodarstw rolnych, może to uczynić, jako przymusowa publiczno-prawna organizacja rolnicza, której zadaniem jest między innymi organizowanie rachunkowości gospodarstw rolnych. Podobnie ma się sprawa z innymi kwestjami, skoro jest głęboka różnica między Izbą rolniczą, a prywatnym zrzeszeniem. To ostatnie działa na gruncie dobrowolnego poddania się zarządzeniom swej władzy przez zainteresowanych, jak np. zachęcanie do prowadzenia rachunkowości rolnej przez towarzystwa rolnicze, natomiast Izba rolnicza może w tym kierunku wydawać przepisy i zarządzenia przymusowe dla wszystkich, którzy wchodzi w skład organizacji, a zatem w zasadzie wszystkich

²⁴) Wykonuje ją, zajmując się wystawami, pokazami i przeglądami rolniczymi, meljoracjami wodnymi i uprawą nieużytków, dozorem weterynaryjnym, hodowlą zwierząt gospodarskich, kulturą rolną, przemysłem rolnym i t. d. Jak pisze Zygmunt Ichnatowicz, [„Zadania samorządu powiatowego w dziedzinie gospodarstwa wiejskiego”, str. 10], „wydaje na te cele znaczne kwoty i nawet w województwie poznańskim i pomorskiem pomimo istnienia izb rolniczych, sejmiki powiatowe przeznaczają pewne fundusze na meljoracje rolne, zawodowe szkolnictwo rolnicze i na niektóre zabiegi hodowlane”. [Tamże dalej, str. 17].

rolników. Oczywiście środki prawne będą musiały być rozbudowane. Prawda jest jednak, iż wszystkie te zadania Izby są wątko akcentowane (uprawnienie tak, obowiązek nie!) i nie dziwnego, że między tekstem Rozporządzenia o Izbach rolniczych a tekstem odnośnych projektowanych przepisów prof. Jaworskiego istnieje głęboka różnica. Kodeks rozdziela zadania na publiczno-prawną administrację i dobrowolną działalność, poza charakterem urzędowej reprezentacji rolniczej. Udział w administracji publicznej, pojęty jako samodzielne wykonywanie funkcji i współdziałanie z władzami administracyjnymi jest określony jasno i wyczerpująco i podczas gdy np. prawo o Izbach przewiduje dla nich z zakresu reformy rolnej niewyraźnie określoną „opiekę nad gospodarstwami, powstałymi z przebudowy ustroju rolnego”, Kodeks wprowadza szerokie współdziałanie z władzami rządowymi w dziedzinie reformy rolnej z dokładnym sprecyzowaniem stosunku między władzami samorządu rolniczego, władzami rządowymi a sądami administracji agrarnej. Kodeks normuje szczegółowo procedurę, przewiduje wszelkie możliwe ewentualności, troszczy się wreszcie o egzekucję orzeczeń, przeprowadza głęboką motywację zarówno strony techniczno-prawnej, jak celowości konstrukcji i norm²⁵).

Zadania Izb w zakresie samodzielnego popierania rolnictwa ujmuje prawo z marca, jak już wspominałem, wątko je akcentując. Są to sprawy zakładania i utrzymywania szkół rolniczych, organizowania doświadczalnictwa, wystaw i pokazów, udzielanie fachowych porad i pomocy, organizowanie rachunkowości gospodarstw, meljoracyj rolnych, hodowli i kontroli nad nią, kwalifikowanie nasion i ziemiopłodów, organizowanie akcji ochrony roślin, współdziałanie w zakresie nawozów sztucznych, nasion, pasz, inwentarza, organizowanie leczenia zwierząt domowych, gospodarstw leśnych nie państwowych, ochrony rolnictwa przed klęskami, badania opłacalności i kosztów produkcji, sprawy kredytu rolnego, organizacji zbytu i ustalania cen produktów rolnych, statystyki rolniczej, wspom-

²⁵) Zrozumiałym jest zawód Autora Kodeksu, powstały z chwilą ukazania się Rozporządzenia z dnia 22 marca 1928. „Tej eliminacji spraw reformy rolnej z zakresu działania izb rolniczych nie możemy poprostu zrozumieć. Zawodowa organizacja rolników nie dopuszczona do tego głosu jest w podstawach swoich, swojej istocie czemś niezpełnem, a raczej czemś dotkniętem przez kalectwo, nie pozwalające na normalny rozwój” (Tamże w Kodeksie).

nianej opieki nad gospodarstwami powstałymi z przebudowy ustroju rolnego, współdziałanie w organizowaniu ubezpieczeń w rolnictwie, opieka nad spółkami wodnymi, pastwiskowymi i leśnymi. Wszystkie te zadania są wyliczone metodą enumeracyjną, wyczerpująco, nie zaś przykładowo. Zewnętrznie działają też Izby przez delegowanie swych przedstawicieli do organów doradczych przy władzach rządowych, wyznaczając dla władz lub osób zainteresowanych rzeczoznawców, składając Ministerstwu Rolnictwa sprawozdanie o stanie rolnictwa w ich okręgach.

Wreszcie Izby będą wykonywały czynności, powierzone im przez ustawy i rozporządzenia oraz będą współdziałać z władzami rządowymi we wszelkich sprawach, dotyczących rolnictwa. Jest to oczywiście problem dalszego ustawodawstwa, w szczególności gdyby chcieć nadać Izby współdziałaniem w sprawach reformy rolnej.

VIII.

Jakżeż przedstawiają się formy zależności Izb od władz rządowych, czyli pytamy o szczegóły tak zwanego „nadzoru rządowego”.

Ujmijmy całą kwestję możliwie krótko. O powstaniu Izby decyduje Rada Ministrów na wniosek Min. Rolnictwa w porozumieniu z Min. Ref. Rolnych, po zasięgnięciu opinii organów rad wojewódzkich i sejmików powiatowych oraz odpowiednich prywatnych organizacji rolniczych. Widzimy tedy, kto współdziała w powstaniu Izby, o czyj głos się pytają. Nadaje statut, względnie zmienia go, Rada Ministrów na wniosek Min. Rolnictwa. Celem ukonstytuowania rady Izby wyznacza Min. Rolnictwa odpowiedniego komisarza. Procedura ewentualnego zniesienia Izby (ze względów gospodarczych jednak tylko) analogiczna, jak przy kreowaniu Izb. Już wiemy o radcach Izb z nominacji. Trzeba liczyć się z faktem wpływu rządu na częściowy skład rady. Wybór prezesa i wiceprezesa Izby ulega zatwierdzeniu Min. Rolnictwa. Wiemy już o prawie Min. Rolnictwa do zatwierdzania uchwał finansowych. Ten sam minister może zażądać zwołania rady na sesję nadzwyczajną. Na sesjach zaś rady reprezentant Rządu może domagać się tajności obrad. Dyrektor biura Izby (techniczny aparat Izb) obejmuje stanowisko swoje za uprzednią zgodą Min. Rolnictwa. Przepisy o pragmatyce służbowej pracowników biura Izby zatwierdza Min. Roln. Przekroczenie budżetu uchwalono-

nego przez zarząd Izby może nastąpić w wypadkach nagłych za zgodą Min. Rolnictwa. Łatwo z dotychczasowego osądzić, iż Min. Rolnictwa jest tym, który sprawuje nadzór nad działalnością Izb. Organem tego bezpośredniego nadzoru jest odpowiedni wojewoda. Zarówno pierwszy, jak drugi, winni być zawiadamiani o terminach i porządku obrad posiedzeń organów Izby. Mogą sami w nich uczestniczyć lub posyłać zastępców z prawem zabierania głosu poza kolejną mówców, a, co donioślejsze, i uzupełniania porządku obrad. Protokoły posiedzeń tych organów przesyła się Min. Rolnictwa i wojewodzie niezwłocznie po ich sporządzeniu. O nieważności uchwał rady i zarządu Izby oraz zarządzeń organów wykonawczych w wypadkach naruszenia statutu, Rozporządzenia z marca lub innych obowiązujących przepisów orzeka Min. Rolnictwa sam lub na wniosek wojewody. Wojewoda może wstrzymać wykonanie takich uchwał i zarządzeń. Rozwiązanie Izby należy do uprawnień Rady Ministrów z wnioskiem Min. Rolnictwa w porozumieniu z Min. Reform Rolnych. W tym wypadku Minister Rolnictwa wyznacza komisarza. Charakterystyczną jest rzeczą, iż prawo o Izbach nic nie mówi o podstawie rozwiązania, dając w ten sposób Rządowi pełną swobodę ruchów. Przypominam też, że uchwały skarbowe rady (budżety, zamknięcia, pożyczki itd.) wymagają zatwierdzenia Ministra Rolnictwa, przyczem zgoła nie przytacza się ograniczeń rozciągłości uprawnień Rządu w tej mierze. Jeśli statut inaczej nie zadecyduje, to znaczy, o ile Rząd sam się nie ograniczy, może przy zatwierdzaniu brać pod uwagę nie tylko legalność posunięć finansowych, ale i celowość w jej jednostronnem ujmowaniu.

Tyle co do zawistości Izb od rządu czyli całości przejawów nadzoru państwowego nad samorządem rolniczym w obecnej fazie jego rozwoju. Ten nadzór jest nie niższy, a w pewnych wypadkach większy od nadzoru nad samorządem terytorjalnym. Ale właśnie słyszymy, iż samorząd terytorjalny przechodzi w okres, być może długi, powolnego stapienia się z administracją rządową. Jest to problem najeżony zbyt wielkimi trudnościami, by można go było rozpatrzeć tutaj w kilku słowach. Zadowolimy się rzuceniem obrazowego porównania. Wskazówka wahadła posuwa się od punktu całkowitej jednolitości władzy rządowej do punktu przeciwstawienia samorządu państwu na zasadzie starej, historycznie częściowo uzasadnionej obrony przed absolutyzmem z pomocą

ogólnej koncepcji o „pouvoir municipal”. Środkowym punktem amplitudy wahania będzie „jedność rządu”, zdobywana z pomocą działalności organów administracji państwowej lub publicznej, wykonywanej przez władze rządowe i samorządowe z nadzorem państwowym racjonalnie i celowo pojętym, kontrolowane i spajane za pośrednictwem organizacji sądownictwa administracyjnego. W porównaniu z prawem z marca Kodeks Jaworskiego normuje całkiem inaczej nadzór państwowy nad rolniczym samorządem. Uprawnienia rządu sprowadzone są tutaj do ściśle sprecyzowanych punktów. Idzie bowiem z jednej strony o zachowanie samodzielności Izb, z drugiej o utrzymanie ich w ramach obowiązującego prawa. W jakich to wypadkach dopuszcza np. Kodeks rozwiązanie organów i назначenie komisarza? 1. Jeżeli organy samorządu rolniczego nie wykonywują oddanych im spraw z dziedziny publicznej administracji w terminach określonych ustawą lub zalegają z załatwieniem spraw w sposób, przynoszący szkodę. 2. Jeżeli rozwijają działalność, do której ustawami nie są powołane i wreszcie 3. Jeżeli z corocznych zamknięć rachunkowych wynika, że zawiadywanie finansami nie odpowiada racjonalnej gospodarce. W ciągu sześciu tygodni jednak mają nastąpić wybory, by komisarz za długo nie urzędował (przy centralnej Izbie w ciągu czterech tygodni). Kodeks nie daje rządowi prawa zawieszania uchwał. Dlaczego? Dlatego, że szczegółowo, wyczerpująco „unormował kontrolę przez system środków prawnych i stworzenie sądów administracyjnych”²⁶).

²⁶) Jeśli zważymy, że sądy administracyjne agrarne Kodeksu Jaworskiego są kombinacją trzech zasad, a mianowicie: 1-o wprowadzenia do nich czynnika obywatelskiego, 2-o nadania tym agendom administracyjnym form sądowych, 3-o uniezależnienia tych sądów od Ministra przez nadanie im prawa badania ważności rozporządzeń (str. 530 skryptu), wtedy da się pojąć znaczenie tych sądów w układzie stosunków między rządem, samorządem i ewentualnymi stronami prywatnymi, jako spoiwo kontroli i sądowe w oparciu na ustawie, działające z warunkami wyczucia spraw i ich doniosłości (czynnik obywatelski i czynnik rządowy). Wystarczy dodać, iż „z kompetencji Najw. Tryb. Adm. wykluczone są sprawy, rozstrzygnięte wedle swobodnego uznania. Tutaj inaczej. Sądy administracyjne dla spraw agrarnych mają przede wszystkim rozstrzygać w sprawach, dla których nie można ustanowić norm objektywnych” (str. 351a Skryptu Kodeksu).

IX.

Zsumujmy teraz wyniki naszej analizy prawa o Izbach rolniczych z marca r. 1928. Słusznie zauważono, iż Izby rolnicze o tak sformułowanej organizacji i zakresie działania nie wychodzą „poza szablony izb rolniczych zachodnio-europejskich”²⁷⁾.

Traktujemy to jako błąd i jako zaletę równocześnie. Jako błąd dlatego, że ramy działalności Izb rolniczych nie odpowiadają już nietylko pewnym apriorycznym postulatami teorii, ile już rozwijającym się i dojrzewającym potrzebom codziennym. Ten błąd jest o tyle większy, iż marny w tej chwili szczegółowo przemyślana, całkowicie pozbawiona pierwiastków doktrynerskich prawniczą konstrukcją tego typu organizacji i jej działalności z wyznaczeniem jej miejsca w układzie prawnym u nas obowiązującym, a mianowicie projekt Kodeksu agrarnego prof. Jaworskiego. Sądzę też, iż Kodeks ten wywrze głęboki wpływ na dalszy tok wypadków w tym kierunku. Obecnie jest taki stan rzeczy, iż każdy, kto myśli serjo o przemianie stosunków na polu omawianem (nietylko na odcinku rolniczym), nie może pominąć tego, śmiem rzec, pomnikowego dzieła, i cokolwiek się myśli o zastosowalności tego lub innego jego przepisu, szkielec budowy narzuca się sam przez się jako nierozłączny łańcuch ogniw pewnej zakończonej całości. W stosunku do Kodeksu Jaworskiego, Izby rolnicze na podstawie prawa z marca 1928 r. są istotnie dziełem niezupełnym, jakby chromającym i to pod wieloma względami. Ale o tem była już mowa.

Jakżeż jest z temi zaletami?

Izby rolnicze, obecnie wprowadzane, będą rodzajem unifikacji systemu starego, pokryje się nimi cała Polska. Rolnicy w ogromnie przeważającej połaci państwa zapoznają się z ideą i jej szczegółami praktycznymi. Nie sądzimy, iż wprowadzenie Izb W dzisiejszym wyglądzie prawnym uśpi czujność masy rolniczej na polu poznawania korzyści własnych i państwowych z instytutu prawnego, pobudzającego siły organizacyjne i produkcyjne wsi do pracy zrzeszonej, masowej, koniecznej, w harmoniji z resztą układu gospodarczo-zawodowego i prawnego państwa. Izby rolnicze, dziś wprowadzane, są próbą, powiedzmy otwarcie, próbą ostrożną, są nieznacznym rozwinięciem systemu obowiązującego na Zachodzie już dawniej. Proces

²⁷⁾ *Panejko*, Samorząd rolniczy, jak wyżej.

organizowania społeczeństwa na zasadach zawodowych jest w stadium początkowym. Niektóre kraje, jak Rosja lub Włochy, pozwalają sobie na zbytek przeskakiwania daleko na przód, uprzedzając w ten sposób wewnętrzne, organiczne i zwolna rozwijające się odpowiednie nawarstwienie. Widzimy z drugiej strony, że Francja i Niemcy czynią te wszystkie posunięcia raczej ostrożnie. Nie zapominajmy o tem, żeśmy są gospodarczo i zawodowo w tyle za niektórymi prodującymi narodami. A przecież zdajemy sobie sprawę z tego, że organizacja zawodowa, jako podstawa ustroju państwa, jeśli jest zdrowym nakazem istotnych potrzeb, musi przychodzić zwolna, roztropnie być realizowana, skoro to jest nie tylko kwestją zmiany stanowisk na jednym odcinku frontu społeczno- i narodowo-państwowego, ale przegrupowaniem całej linii. Musimy sobie uprzytomnić, że z równoczesnym wprowadzeniem Izb rolniczych stają w szereg Izby handlowo-przemysłowe, Izby rzemieślnicze i myśli się o skomplikowanym problemie Izby pracy. Zapewne nie jestem odosobniony, pozostając przy zapatrywaniu o niezbędności unikania rewolucji, to jest nagłego i gruntownego zerwania z wczorajszym układem.