



REFORMA
ADMINISTRACJI

REFORMA ADMINISTRACJI

WARSZAWA 1931

WYDAWCA: KSIĘGARNIA P. ROSSY

dubl. do 4.18.5.365.

bez 29.07.71

DR. ANTONI CHMURSKI

REFORMA ADMINISTRACJI



WARSZAWA — 1926.
NAKLADEM KSIĘGARNI F. HOESICKA

BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA
im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku



FUW0298091



315870

347/II



Wydano
z dubletów
B. U. W.

Druk Zakł. Graf. E. i D-ka K. Kozińskich w Warszawie.

2/351/09p

SPIS RZECZY.

	Str
I. Konieczność i cel reformy	7
II. Wskazania Konstytucji.	11
III. Reorganizacja władz	13
IV. Uproszczenie postępowania	21
V. Współdziałanie samorządów i stron	27
VI. Gwarancje prawne	29
VII. Wykonanie reformy	33
VIII. Konkluzje	37

I. Konieczność i cel reformy.

Uproszczenie administracji—jak najrychlej i jak najgruntowniej — dyktuje nam twarda konieczność.

Waluta się zachwiała, kasy państwowe puste, przemysł i handel w zastoju, bezrobocie zatacza szerokie kręgi, przesilenie gospodarcze zaostrza się coraz bardziej, mnożą się objawy przygnębienia i zniechęcenia, a co najgorsze — nieufności do państwa.

Trzeba redukować bezwzględnie budżety publiczne, oszczędzać aż do ostateczności. I dlatego pod hasłem redukcji i oszczędności przystępujemy do reformy administracji.

Ale uproszczenie administracji powinno być czemś więcej, niż skreśleniem lub obniżeniem pewnej ilości pozycji budżetowych. Nie wystarcza, żeby z góry ułożyć sobie pewien klucz rachunkowy, na podstawie dotychczasowego budżetu, żeby w ustalonym z góry stosunku procentowym obcinać niemiłosiernie wydatki i według formuły matematycznej „upraszczać“ administrację. Takie czysto mechaniczne uproszczenie, choć łatwe i ponętne, chybiłoby zupełnie celu i musiałoby za sobą pociągnąć tylko dezorganizację.

To też dotychczasowe rozważania i doświadczenia doprowadzają do wniosku, że konieczne jest uproszczenie administracji nie mechaniczne, lecz organiczne t. zn. takie, które wypływa z odpowiedniej reorganizacji władz administracyjnych i reformy postępowania administracyjnego i które, jako dobroczynny skutek, przynieść musi pożądane oszczędności budżetowe. Po takim organicznym uproszczeniu administracji spodziewać się można, że nie tylko nie wpłynie ujemnie na jej należyte funkcjonowanie, lecz że przeciwnie powiększy wydajność pracy i poprawi jej jakość.

Uproszczenie administracji, jako zagadnienie budżetowe, łączy się ściśle z innym, nie mniej ważnym — ułatwieniem urzędowania a przede wszystkim — ułatwieniem dla publiczności. Obecnie obywatel jest podwójnie krzywdzony, raz przez to, że musi opłacać aż nazbyt wysokie koszty administracji, powtórę dlatego, że pomimo tych wysokich kosztów, administracja jest zanadto skomplikowana, przewlekła i niedołączna. Zamiast pomocy i ułatwienia, spotykają go szykany i utrudnienia.

Urzędy roją się od urzędników i urzędniczek wszelkiego rodzaju. Biegają, piszą, rachują, konferują. Ale jest to praca w znacznej części niepotrzebna, nieprodukcyjna, a nawet szkodliwa. Stronę, kiedy się zgłosi, odsyłają od urzędnika do urzędnika, od biura do biura i zbywają z dnia na dzień, z tygodnia na tydzień. Sprawę przerzuca się, jak piłkę, od urzędu do urzędu, od wydziału do wydziału, od urzędnika do urzędnika. Mnożą się papierki, grubieją akta. W rezultacie najprostsza sprawa, która w biurze prywatnym byłaby załatwiona z miejsca, od ręki, przez jedną tylko osobę, potrzebuje w urzędzie w najlepszym razie całych tygodni, zwykle całych miesięcy, czasem lat całych, bo przechodzi przez szereg rąk kancelistów, referentów, aprobantów, kontrolerów, naczelników, dyrektorów. Administracja staje się karykaturą urzędowania.

I jeszcze jedno. Nadmiar urzędów i nadmiar urzędników, to żyzne podłoże, na którym bujnie się rozrasta złośliwy paśczyt biurokracji. Rozwielmożnia się osobna, zwarta kasta urzędnicza z odrębnymi interesami, z odmiennym sposobem myślenia w sprawach państwowych i społecznych. Zdarzają się wypadki, że zależnie od upodobań i interesów naszej biurokracji, ustawa najlepiej pomyślana albo wcale nie jest wykonana, albo wykonywana wbrew jej intencjom. Przepisy interpretuje się w sposób małostkowy, w duchu formalistycznym, biurokratycznym, ku wygodzie urzędników, nie w duchu obywatelskim. Tworzy się groźna potęga, która przeciwstawia się wrogo ogółowi społeczeństwa. Wyrabia się dziwne przekonanie, że państwo jest domeną dla licznej warstwy urzędniczej, że za minimum pracy i kwalifikacji obowiązane jest dostarczyć urzędnikowi największej sumy dochodów i dostojęństw. Dlatego w wielu urzędach typowym stało się, niestety, odkładanie i przewlekanie załatwienia, spychanie pracy i odpowiedzialności

z jednego urzędu na drugi, z wydziału na wydział, z urzędnika na urzędnika.

Jako jaskrawy przykład niedołączności naszej biurokracji i karygodnego lekceważenia obowiązków, niech posłuży aż nazbyt częsty a smutny nad wyraz fakt, uwieczniony decyzjami Najwyższego Trybunału Administracyjnego w następującej stereotypowej, lapidarnej formule: „Odpowiedź pozwanej władzy Najwyższy Trybunał Administracyjny pomija, jako wniesioną po upływie wyznaczonego terminu“. Władza, tak, władza, która wydała orzeczenie, która ma w ręku akta i zna najlepiej sprawę, która rozporządza wszelkimi technicznymi środkami, nie okazuje nawet tej zwykłej, bardzo przeciętnej pilności, żeby wnieść odpowiedź w terminie. I to jest władza, orzekająca w ostatniej instancji! To się dzieje tam, gdzie władza występuje, jako strona pozwana, gdzie powinna się bronić, gdzie nie tylko interes publiczny, ale ambicja własna i aurytet urzędu nakazują liczenie się z przepisem ustawy i z wezwaniem Najwyższego Trybunału Administracyjnego!

Nie dość na tem, że załatwienie jest nadmiernie opóźnione i niedołączne. Codziennie obserwować możemy w niektórych władzach, od najwyższych do najniższych, oburzające traktowanie publiczności przez urzędników. Władza jest, jak haszysz. Upaja. Urzędnik upojony nią daje odczuć dotkliwie publiczności swoją moc, swoją wyższość. Strona, to nie współobywatel, który zwraca się do funkcjonariusza publicznego o pomoc i opiekę, gwarantowaną przez ustawy, wzamian za ofiary, które dla Państwa ponosi. Strona, to jakiś uprzykrzony natręt, który maści błogi spokój urzędu, to jakby poddany, który jest stworzony na to, żeby czekał cierpliwie w kolejce, w godzinach przyjęć rozmaitych większych i mniejszych dygnitarzy, to jakby żebrak, któremu się wyświadcza łaskę, jeżeli się go na „audjencji“ wysłucha i którego można zbyć byle czem. Przecież nawet w urzędach, które powinny być zorganizowane na sposób handlowy, bo w przedsiębiorstwach, prowadzonych przez państwo, jak np. w Dyrekcji Monopolu Spirytusowego, traktuje się strony z całą wyniosłością biurokratyczną, udziela „audjencyj“ i załatwia sprawy z majestatyczną powolnością. Aristokracja w kantorze kupieckim!

System ten, tak drażniący w naszej republice demokratycznej, stosowany jest w niektórych urzędach, jak np. w Mini-

sterstwie Reform Rolnych, w niektórych wydziałach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i t. p. nawet ze strony kancelarii, do której zwykły śmiertelnik dostępu nie ma i z którą wolno mu się porozumiewać tylko za pośrednictwem ambasadora, w postaci woźnego.

Ministerstwo Spraw Wojskowych idzie nawet tak daleko, że uważa się, w stosunku do obywateli polskich, za osobne państwo. Wstęp dla obywatela dozwolony jest tylko za wylegitymowaniem się paszportem lub dowodem osobistym, za złożeniem go w zastaw u oficera dyżurnego i za formalnem upoważnieniem pisemnem oficera dyżurnego. Oficer zaś, który sprawę załatwia, musi potwierdzić pisemnie zgłoszenie się petenta i na tej dopiero podstawie może petent opuścić gmach Ministerstwa. Zupełnie, jak w czasie wojny! Tylko że wojnę prowadzi się nie z wrogiem, lecz z obywatelem polskim, któremu takimi niepotrzebnymi formalnościami uprzykrza się życie.

Reformę administracji należy zatem przeprowadzić także w tym kierunku, żeby wszystkie dziwaczne, biurokratyczne i arystokratyczne maniery jak najgruntowniej wytepić, żeby zbliżyć urzędnika do społeczeństwa i zrobić go tem, czem być powinien — sługą ogółu.

Wytknięte tu wady nie dotyczą wszystkich urzędów i wszystkich urzędników. Ryczałtowe potępienie byłoby oczywiście krzywdą, zarówno dla wielu urzędów jak i dla wielu urzędników. Mamy przecież, na szczęście, liczne zastępy urzędników, zdolnych, energicznych, obowiązkowych, pracujących z całym poświęceniem, posiadających najlepsze kwalifikacje.

Oskarżać trzeba przede wszystkim system! Bo system obecny uniemożliwia należytą administrację, bo system obecny demoralizuje urzędnika. Wobec istniejących przepisów, wobec obowiązującego toku urzędowania, urzędnicy—wykonawcy są najczęściej bezsilni. Sami niejednokrotnie odczuwają boleśnie braki naszej administracji i sami z tego powodu cierpią. Ciągłe oskarżenia i ciężkie zarzuty, które godzą w system, spadają przecież zwykle na osoby wykonawców. System więc przede wszystkim, w interesie państwa, społeczeństwa i samego stanu urzędniczego, zreformować należy. System obecny, to wróg!

II. Wskazania Konstytucji.

Drogę, którą przy reformie administracji obrać trzeba, wskazuje nam Konstytucja (art. 65 do 75).

W Konstytucji już podane są zasady — jasne i proste — organizacji władz i postępowania administracyjnego. Wystarczy, jeśli te zasady ogólne będą wykonywane w szczegółach, w duchu Konstytucji — jasności i prostoty.

A zasady, które proklamuje Konstytucja, są następujące: decentralizacja, dekoncentracja, zespolenie organów państwowych, dwustopniowość, udział obywateli.

Decentralizacja. Decentralizacja polega na tem, że administrację sprawują w pewnym zakresie, obok organów państwowych, inne związki, i to z własnego prawa, samodzielnie, nie jako organy lub agenci rządu.

Konstytucja terminu technicznego „decentralizacja“ nie używa, zasadę jednak samą uznaje, bo obok administracji państwowej wprowadza samorząd. Wprowadza go zaś w najrozmaitszych kierunkach — oprócz szerokiego samorządu terytorjalnego (art. 65) -- samorząd gospodarczy (art. 68), następnie samorząd wyznaniowy (art. 114 i 115), wreszcie samorząd narodowościowy (art. 109). Dotychczas samorzady te zostały tylko częściowo urzeczywistnione.

Dekoncentracja. Nie lepiej przedstawia się w wykonaniu praktycznem druga zasada naszej Konstytucji — dekoncentracja t. zn. rozszerzenie zakresu działalności organów lokalnych władz państwowych. Zamiast żeby cały ciężar postępowania, zwłaszcza ustalenie stanu faktycznego, spoczywał na instancjach niższych, to u nas w praktyce instancje niższe pozbawione są wszelkiej samodzielności. W każdej ważniejszej sprawie zmuszone są do odnoszenia się o wskazówki do władz wyższych — starostwo do województwa, a województwo do ministerstwa. A przecież władze lokalne znają lepiej stosunki, niż instancje wyższe, i mogą łatwiej i szybciej i zgodniej z potrzebami ludności wydać swoją decyzję.

W tych warunkach władze centralne, zamiast wykonywać tylko funkcje nadzorcze, stają się, wbrew nakazowi Konstytucji, instancjami merytorycznymi jużto drogą ustaw, jużto drogą

faktu. Wywraca się w ten sposób określony w Konstytucji porządek. Wślad za tem idzie oparcie administracji na systemie centralistycznym, biurokratycznym, w najgorszym tego słowa znaczeniu. Zasada toku instancji, jedna z naczelných zasad postępowania administracyjnego, jest wobec tego zupełnie wypaczona. Nic dziwnego, że instancje wyższe są przeciążone, że instancje niższe stają się zupełnie zbytecznym pośrednikiem między obywatelem a władzą wyższej instancji, że postępowanie nadmiernie się przewleka, a co najważniejsze, że zrywa się bezpośredni kontakt między obywatelem a urzędnikiem, tym właśnie urzędnikiem, który zna jego potrzeby i powinien być powołany do pieczy nad niemi, na podstawie osobistej znajomości stosunków.

Zespolenie. „Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorjalnych mają być zespolone w miarę możliwości w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem“. Tak mówi Konstytucja (art. 66).

A tymczasem, wbrew Konstytucji, posiadamy odrębną, obszerną sieć urzędów administracji ogólnej, odrębną—administracji skarbowej, odrębną—administracji szkolnej, odrębną—administracji reformy rolnej!

Ze stanowiska organizacyjnego, administracja jest tem łatwiejsza i tem sprawniejsza, im więcej połączonych jest czynności w jednym urzędzie lub nawet w ręku jednego urzędnika. Przynosi to ze sobą niezawodną oszczędność tak środków materialnych pomocniczych, jak i sił ludzkich. Jeden większy lokal kosztuje mniej, niż dwa mniejsze. To samo tyczy się oświetlenia, opału, usługi etc. Siły ludzkie w obrębie jednego większego urzędu mogą być o wiele lepiej wyzyskane a jednocześnie o wiele dokładniej kontrolowane, niż w kilku urzędach samodzielnych. Nie potrzeba też wówczas osobnych dla każdego urzędu a kosztownych sił kierowniczych. Mniej naczelników, dyrektorów, prezesów! Mniej rozmaitych dygnitarzy, a więcej rzetelnej pracy!

Dwustopniowość. Konstytucja stawia zasadę dwustopniowości urzędów (art. 71) t. zn., że od orzeczenia organów, zarówno rządowych jak i samorządowych, dopuszczone jest w zasadzie odwołanie tylko do jednej wyższej instancji. Poza tem legalność każdego orzeczenia lub zarządzenia administra-

cyjnego może być badana przez Najwyższy Trybunał Administracyjny na skutek skargi osoby interesowanej (art. 73).

Tymczasem w praktyce lekceważy się ten nakaz Konstytucji. Zamiast dwóch tylko instancji, stały się regułą w rozmaitych działach administracji—trzy. I tak we wszystkich działach administracji wojskowej, dalej w pewnych sprawach administracyjno-karnych np. przekroczenie przepisów ustawy przeciwalkoholowej z dn. 23 IV. 1920 r. (Dz. U. Nr. 37 poz. 210), dekretu o nabywaniu i posiadaniu broni i amunicji z dnia 25 I. 1919 r. (Dz. Pr. Nr. 9 poz. 123) i t. p., następnie w ważniejszych sprawach dyscyplinarnych lekarskich (Ust. z dnia 2. XII. 1921 r. Dz. U. Nr. 105 poz. 736) i t. p. zasadą jest system trzech instancji.

W wielu wypadkach znów ministerstwa, siłą faktu, przekształciły się z instancji nadzorczych na instancje merytoryczne.

Udział obywateli. W myśl zasad demokratycznych, stanowi nasza Konstytucja (art. 66), że w administracji „uwzględniona będzie zasada udziału obywateli, powołanych drogą wyborów“.

Tak jak inne zasady naszej Konstytucji, tak i ta słuszna i zdrowa zasada czeka dotychczas na urzeczywistnienie. A przecież jasną jest rzeczą, że czynnik obywatelski w administracji przyniósłby tak pożądany kontakt z życiem i społeczeństwem, przyczyniłby się do usunięcia nieznośnego szablonu i byłby skutecznym lekarstwem na biurokratyczny sposób urzędowania i na niezgodne, aż nazbyt często, z potrzebami życiowymi stosowanie ustaw.

Tak więc to, co przy reformie administracji przedewszystkiem należy mieć na oku i w czyn wprowadzić, jest to wykonanie zasad, proklamowanych przez Konstytucję.

III. Reorganizacja władz.

Reorganizacja władz winna być przeprowadzona w dwóch kierunkach: po pierwsze — przez odpowiednią redukcję urzędów, wydziałów i instancji, po drugie — przez odpowiedni podział pracy, czyli przez lepszą tej pracy organizację.

Redukcja urzędów, wydziałów, instancyj.

Marnotrawienie sił i pracy objawia się u nas w najrozmaitszy sposób.

Są urzędy lub wydziały, które wogóle są niepotrzebne, bo niepotrzebne są czynności, które one wykonywują.

Są znowu urzędy, których ilość możnaby zredukować i które możnaby połączyć z innymi — równorzędnymi,

Są dalej urzędy, które możnaby znieść i przydzielić ich funkcje innym, wprawdzie nie równorzędnym, lecz podobnym.

Zaduzo wreszcie widzimy nieraz u tej samej władzy instancyj.

Urzędy i wydziały niepotrzebne. Przedewszystkiem istnieją w naszej Rzeczypospolitej urzędy, które tworzyliśmy za wzorem innych, wielkich państw, choć w naszych skromnych warunkach są one zbyt kosztowne i zupełnie zbędne. Typowym przykładem takiego luksusowego urzędu jest Prokuratorja Generalna.

Oprócz obrony prawnej i zastępstwa prawnego ma ona za zadanie „udzielanie opinii i porady prawnej na żądanie władz państwowych“ (ust. 31. VIł. 1919 r. Dz. Pr. Nr. 65 poz. 390). Dlatego dyskutuje się tam szeroko i rozważa głęboko poraz drugi rozmaite kwestje prawne, które były już raz dyskutowane szeroko i rozważane głęboko, czyto przez wydziały prawne, czyto przez referentów—prawników, czyto przez t. zw. radców prawnych rozmaitych urzędów. W wielu wypadkach wydaje się kolegialnie, po niezwykle starannem przygotowaniu, w formie nieledwie rozpraw naukowych, opinie prawne dla rozmaitych władz. Opinie te, o ile chodzi o pretensje przeciwko Skarbowi Państwa, brzmią w zasadzie zawsze odmownie i dlatego są zupełnie zbyteczne, tem bardziej, że sprawa przechodzi zwykle i tak przez trzy instancje sądowe. W tych warunkach opinia Prokuratorji Generalnej, pochłaniająca niezwykle dużo sił i czasu, przewleka tylko załatwienie co najmniej o kilka miesięcy i nie przynosi żadnego pożytku. Tam zaś, gdzie Prokuratorja Generalna występuje, jako adwokat Państwa, w procesach, mógłby odnośnie czynności spełniać przedstawiciel urzędu administracyjnego, który w danym wypadku wchodzi pod

uwagę, albo też mogłyby one być przekazywane adwokatom od wypadku do wypadku czy też za stałym kontraktem.

Zupełnie niepotrzebnym urzędem jest również Główny Urząd Likwidacyjny, bo zadania jego albo są wypełnione, albo mogą być powierzone innym urzędom.

Podobnie, jak zbędne są całe urzędy, tak zbędne są także po rozmaitych urzędach różne wydziały, które załatwiają czynności niepotrzebne. Tak np. rozmaite wydziały w Ministerstwie Kolei załatwiają jeszcze raz te same czynności techniczne, które były już przedmiotem załatwienia przez usamodzielnione rzekomo Dyrekcje Kolei.

Redukcja urzędów równorzędnych. Można następnie zwinąć cały szereg urzędów równorzędnych, zwłaszcza pierwszej instancji, a natomiast rozmieścić odpowiednio terytorjalnie urzędy pozostałe. Pociągnie to za sobą niewątpliwie pewne niedogodności dla publiczności, zwłaszcza tam, gdzie środki komunikacyjne niedomagają, lecz niewygodę tę okupuje sownie oczywista oszczędność. Jeden większy urząd kosztuje przecież znacznie mniej, niż dwa lub więcej samodzielnych. Redukcja taka winna być jednak stosowana w miarę. Stosowanie jej w zbyt szerokim zakresie może łatwo przynieść, zamiast jedynie niewygody dla stron, z którą trzeba się pogodzić w imię wyższych interesów publicznych, uniemożliwienie korzystania z pomocy i opieki administracji państwowej, a w rezultacie utrudnić jej zadania.

Zespolenie z urzędami podobnymi. Wbrew zasadzie zespolenia urzędów, która prowadzi do jak najdalej idącego wyzyskania sił i wbrew związanej z nią zasadzie oszczędności, te same lub podobne czynności wykonywują jednocześnie, samodzielnie lub w porozumieniu ze sobą, rozmaite urzędy. Tak np. sprawami emerytów zajmują się zarówno urzędy, do których emeryci należą, jak i urzędy skarbowe, zamiast żeby sprawy te, w interesie jednolitego i sprawnego urzędowania, były połączone w jednym tylko urzędzie. Badaniem środków spożywczych zajmują się jednocześnie Państwowe Zakłady badania żywności i przedmiotów użytku a ponadto niezależnie zupełnie — wydziały sanitarne samorządów miejskich. Sprawy reformy rolnej, które łączą się ściśle z administracją państwową w zakresie rolnictwa, załatwia cały obszerny apa-

rat samodzielnych urzędów z Ministerstwem Reform Rolnych na czele, zamiast żeby sprawy te były załatwiane przez Ministerstwo Rolnictwa i podwładne mu organy. Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej może być śmiało połączone z Ministerstwem Przemysłu i Handlu, a Ministerstwo Robót Publicznych — z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych. Dla spraw dyscyplinarnych powinny być utworzone osobne sądy dyscyplinarne przy województwach, kompetentne dla wszystkich urzędników w obrębie województwa, z jednym jedynym Sądem Dyscyplinarnym Wyższym na czele, zamiast żeby w obrębie każdego działu administracji istniał osobny sąd dyscyplinarny pierwszej i drugiej instancji. Taka organizacja przyczyniłaby się nie tylko do uproszczenia sądownictwa dyscyplinarnego, lecz także do jego ujednostajnienia i ulepszenia.

Zespolenie powinno być dokonane również w obrębie poszczególnych urzędów przez zniesienie samodzielnych dotąd wydziałów, o ile tylko na to tok urzędowania pozwala i przez zjednoczenie ich organiczne z pozostałymi. Tak np. można stwierdzić nadmierną liczbę samodzielnych wydziałów w Ministerstwie Spraw Wojskowych i w Ministerstwie Kolei, jakkolwiek podwładne organy przygotowują, a przynajmniej powinny przygotować w zupełności potrzebny materiał, a ministerstwo powinno być powołane nie do jego ponownego opracowania, lecz co najwyżej do skontrolowania.

Redukcja instancyj. Konstytucja stawia zasadę dwustopniowości urzędów. Dwie instancje są zupełnie wystarczające, tembardziej, że strona, która czuje się pokrzywdzoną, może zawsze jeszcze dochodzić swych praw przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym, powołanym w myśl Konstytucji do badania legalności wszelkich zarządzeń i orzeczeń władz administracyjnych.

Wbrew tej zasadzie, jak już wspomnieliśmy powyżej, w rozmaitych gałęziach administracji, bez uzasadnionej potrzeby, istnieje dotychczas instancja trzecia, a jednocześnie stwierdzamy to smutne zjawisko, że ministerstwa przekształciły się w praktyce w instytucje merytoryczne.

Dwustopniowość urzędów jest według Konstytucji tylko zasadą, t. zn. dopuszczalny jest wyjątek tak co do trzech, jak i co do jednej tylko instancji. Z natury rzeczy tworzenie aż

trzech instancyj uzasadnionem być może tylko w sprawach niezwykłej wagi. Naodwrot w sprawach drobiazgowych można się ograniczać do jednej tylko instancji. Nie będzie to uwłaczać oczywiście prawom strony—zwrócenia się jeszcze ze skargą do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Spraw niezwykłej wagi jest w administracji oczywiście niewiele, spraw drobiazgowych natomiast znacznie więcej. Dlatego wyjątek co do trzeciej instancji będzie stosunkowo rzadkim, a co do jednej tylko instancji — stosunkowo częstym. O ile chodzi o jedną instancję, to można śmiało na niej poprzestać wszędzie tam, gdzie stać się to może bez szkody dla stron prywatnych. W szczególności można się do niej ograniczyć w tych licznych wypadkach, gdzie wartość przedmiotu jest bardzo drobna, gdzie więc dopuszczenie postępowania odwoławczego, ze względu na połączone z tem koszta aparatu państwowego, nie pozostaje w żadnym stosunku do wartości sprawy, np. w sprawach o drobne grzywny porządkowe, o nałożenie na stronę kosztów postępowania względnie kosztów egzekucyjnych, o podatki lub opłaty do pewnej wysokości i t. p.

Podział pracy.

Zdawałoby się, że ogólnie znana i uznana zasada podziału pracy, ze względu na korzyści oczywiste, które przynosi, zwłaszcza znaczną oszczędność sił i pracy, powinna znaleźć w dziedzinie administracji szerokie zastosowanie. Tymczasem właśnie w administracji spotykamy się z dziwnem i niczem nieusprawiedliwionem tej zasady lekceważeniem. Dlatego przystępując do reformy administracji, musimy postawić, jako postulat konieczny, żeby odpowiedni podział pracy został przeprowadzony, tak w obrębie każdego urzędu jak i w stosunku instancyj wyższych do instancyj niższych.

Podział pracy w obrębie urzędu. We wszystkich prawie władzach, nie wyłączając władz centralnych, czynności manipulacyjne i przygotowawcze spełniają niejednokrotnie wysoko kwalifikowane i dobrze płatne siły, zamiast mniej kwalifikowanych i oczywiście skromniej wynagradzanych sił kancelaryjnych. W sądownictwie czynności te należą do kancelarji sądowej, w administracji załatwiają je referenci, naczelnicy wy-



działu, a nawet, jak w Ministerstwie Spraw Wojskowych—dyrektorowie departamentu, czyli przeważnie osoby z wykształceniem akademickim.

W wielu władzach centralnych, jak w Ministerstwie Spraw Wojskowych, w niektórych wydziałach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Reform Rolnych obywatelowi niewolno nawet zwracać się do kancelarii, lecz tylko do referenta lub do naczelnika wydziału, a nawet, jak w Ministerstwie Spraw Wojskowych — do dyrektora departamentu. Zwracać się zaś musi w ten sposób nawet w najprostszycy sprawach, kiedy chodzi jedynie o stwierdzenie, czy i kiedy akt wpłynął, kiedy i gdzie został wyekspedjowany lub też czy i jak został załatwiony.

Na informacje tego rodzaju po rozmaitych urzędach tracą referenci, naczelnicy wydziałów i dyrektorowie departamentów przeciętnie po 2 godziny dziennie drogiego czasu, narażając strony na uciążliwe starania się o „audjencję“, za pośrednictwem woźnych i wyczekiwanie godzinami całemi w kolejce, ażeby zdobyć upragnioną, a tak bardzo prostą wiadomość.

Przedewszystkiem kancelaria powinna być dostępna dla publiczności. W kancelarii łatwo i w ciągu całego dnia, a nie tylko w „godzinach audjencjonalnych“, powinna publiczność mieć możność poinformowania się o tem, czy sprawa już wpłynęła i czy i jak została załatwiona. Tylko w ważniejszych wypadkach tam, gdzie informacja co do treści załatwienia mogłaby narażać na szwank interesy publiczne, należałoby zastrzedz jej udzielanie referentowi.

Kancelaria administracyjna powinna załatwiać wszelkie czynności przygotowawcze i manipulacyjne. Dotychczas kancelaria administracyjna jest tak źle zorganizowana, że niejednokrotnie trudno jej nawet odszukać akta. Nieodzowną więc potrzebą, dla uproszczenia administracji, jest należyte zorganizowanie kancelarii administracyjnej, według wypróbowanego wzoru kancelarii sądowej.

Odpowiedni podział pracy trzeba również przeprowadzić w obrębie kancelarii samej, tak żeby czynności podrzędne i mechaniczne były spełniane przez osoby mniej kwalifikowane i oczywiście skromniej wynagradzane.

Wreszcie w obrębie czynności wyższego urzędu należy pracę odpowiednio podzielić, w uwzględnieniu rodzaju czynności administracyjnych, ich ważności oraz kwalifikacyj urzędnika.

Podział pracy w obrębie instancyj. Zasada lepszego i intensywniejszego wyzyskania sił powinna znaleźć swój wyraz w odpowiedniem określeniu kompetencyj poszczególnych urzędów i przekazaniu tych czynności, które spełniają obecnie urzędy wyższe, bez uzasadnionej ich ważnością przyczyny, urzędom niższym.

Przedewszystkiem wymaga reformy obecny, zupełnie anormalny stan, że Rada Ministrów, która powołana jest do najważniejszych kierowniczych czynności państwowych, funkcjonuje w szeregu wypadków, jako zwykła merytoryczna instancja administracyjna. Tak np. należy do niej udzielanie zezwolenia na nabywanie nieruchomości przez obcokrajowców, (ust. z dnia 24 marca 1920 r. Dz. U. Nr. 31 poz. 178), rozwiązanie Rady Adwokackiej lub Naczelnej Rady Adwokackiej (art. 37 dekretu z 24 grudnia 1918 r. Dz. Pr. Nr. 22 poz. 75) i t. p., a prócz tego decyzja w tych stosunkowo częstych wypadkach, gdzie orzeczenie wydaje dwóch lub więcej ministrów (np. w sprawach emerytalnych!), a wnioski ich są sprzeczne.

Jeżeli chodzi o ministerstwa, to jak już wspomnieliśmy wyżej, stały się one instancjami merytorycznymi, zamiast tylko kierowniczymi i nadzorczymi. Pomijając przytoczone poprzednio względy, również i zasada należytego podziału pracy wymaga, żeby nadać im charakter instancyj nadzorczych i kierowniczych. W tym związku wystarczy przytoczyć, jako przykład, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych załatwia sprawy zmiany nazwisk, nadania obywatelstwa,—ostatnio likwidowało strejk telefonistek przez przymusowy zarząd telefonów w Warszawie, że Ministerstwo Sprawiedliwości załatwia sprawy mianowania notariuszów, aplikantów sądowych i t. p., które o wiele szybciej i z pożytkiem dla stron mogą być załatwiane przez II instancję.

O podziale pracy należy wreszcie pamiętać wszędzie tam, gdzie chodzi o przygotowanie sprawy lub o dochodzenia uzupełniające, które najlepiej dadzą się przeprowadzić na miejscu, gdzie zatem powinny występować urzędy niższe, zamiast jak

dotychczas — urzędy wyższe, bezpośrednio lub przez swoich delegatów i t. p.

Kwalifikacje urzędników. Odpowiedni podział pracy łączy się ściśle z kwestją odpowiednich kwalifikacyj urzędników, a ta kwestja znowu — z należytem urzędników uposażeniem.

Oprócz wytkniętego już błędu, że urzędnicy kwalifikowani pełnią funkcje, do których wyższe kwalifikacje są niepotrzebne, że więc ich siły i zdolności nie są należyte wyzyskane, popełnia się w naszej administracji drugi błąd wprost przeciwny — zatrudnia się urzędników bez należytych kwalifikacyj. Wskutek tego praca, która mogłaby być wykonana przez mniejszą liczbę odpowiednio wykwalifikowanych a dobrze płatnych funkcjonariuszów, wykonywana jest przez więcej sił wprawdzie gorzej płatnych, które jednak w rezultacie — razem i ze względu na jakość swojej pracy — kosztują znacznie więcej.

To takie ludzkie, że sprawy trudne odkłada się na później, albo nie załatwia ich wcale! A dla urzędnika, który nie posiada odpowiednich kwalifikacyj, co druga sprawa jest trudna. Więc cóż dziwnego, że nie umie się do nich zabrać, i że w swoim zakłopotaniu i bojąc się ujawnienia własnego nieuctwa i niedołęstwa, spycha ją na inny urząd albo też przewleka załatwienie. Jakże może funkcjonować należyte nasza administracja, skoro nawet wśród wyższych urzędników znajdują się urzędnicy z domowem wykształceniem!

Ze względu na niedostateczne kwalifikacje znacznej liczby naszych urzędników, duży pożytek mogłyby przynieść odpowiednio zorganizowane egzaminy z niższych stanowisk na wyższe i należyte urządzone praktyczne kursy przeszkolenia w poszczególnych działach administracji. Stosowanie tej właśnie metody wydało bardzo korzystne rezultaty w dziedzinie wojskowości i w szkolnictwie powszechnem.

W życiu prywatnem uznajemy i stosujemy bezwzględnie zasadę, żeby zatrudniać mało sił dobrze płatnych. W naszej administracji dotychczas, wbrew zasadom racjonalnej gospodarki i wbrew doświadczeniom życiowym, przeprowadzona jest zasada — wielkiej liczby urzędników z jaknajskromniejszym wynagrodzeniem.

Jak można wymagać od urzędnika oddania się zupełnego swoim obowiązkom, poświęcenia urzędowi swej najlepszej

części, skoro poi mu się serce goryczą, bo wynagradza w sposób całkiem niedostateczny. Wszak urzędnik ledwie wyżyć może ze swej pensji, zwłaszcza gdy jest obarczony rodziną! Czy gorycz z tego powodu i uzasadnione niezadowolenie nie muszą odbijać się fatalnie na jakości pracy i na stosunku do państwa i do społeczeństwa? Jakże można, wobec przysłowiowej nędzy urzędniczej, wytepnić skutecznie szerzące się coraz bardziej nadużycia i przekupstwo, nieodłącznego tej nędzy towarzysza! Wniosek stąd jasny. Należyte w stosunku do pracy i zdolności urzędnika unormowanie jego płacy jest jednym z najważniejszych postulatów reformy administracji, zarówno w interesie służby jak i w interesie społecznym.

IV. Uproszczenie postępowania.

Sama reorganizacja władz nie wystarcza jednak celem uproszczenia administracji. Reformy gruntownej wymaga także samo postępowanie przed temi władzami. Powinna zaś pójść ta reforma w dwóch kierunkach — skrócenia postępowania i wprowadzenia ułatwień technicznych.

Skrócenie postępowania.

Na czem polega skomplikowany i przewlekły tok urzędowania? Przedewszystkiem na tem, że ta sama sprawa jest przedmiotem załatwienia przez więcej władz, przez więcej wydziałów w obrębie tej samej władzy, a wreszcie przez więcej osób w tym samym wydziale, następnie na tem, że sprawa jest załatwiana kolegalnie a nie jednoosobowo, wreszcie na tem, że administracja nie liczy się ani z czasem stron ani z czasem własnym.

Skrócenie biegu sprawy. Weźmy pierwszy wypadek, dość częsty, że sprawa jest przedmiotem załatwienia przez więcej władz! W każdej władzy, przez którą sprawa przechodzi, dostaje się najpierw do biura podawczego, potem jest przedmiotem wpisu do rozmaitych ksiąg i rejestrów, zanim dostanie się do odpowiedniego wydziału, gdzie najczęściej przechodzi przez kancelaryję i znowu przez rozmaite księgi i rejestry, ażeby wreszcie po paru dniach nastąpił przydział referentowi.

Biurokracja okazuje dążności do jaknajwiększej ekspansji. To też najczęściej nie wystarcza, ażeby sprawą zajął się jeden wydział tej samej władzy. Z powodu szczegółu mniej lub więcej ważnego, staje się ona przedmiotem rozpatrywania przez kilka wydziałów. Tak np. w Ministerstwie Kolei sprawa kupna najmniejszego kawałka gruntu musi przejść przez kilka wydziałów i kilkadziesiąt rąk. Wydział ogólny odstępuje sprawę wydziałowi technicznemu, wydział techniczny — finansowemu, finansowy — prawnemu. Każdy wydział ma swoją kancelarję, swego naczelnika, który referaty rozdziela, swoich referentów, którzy załatwiają kolejno przydzielone mu sprawy. Tą samą drogą wędruje akt z powrotem. Naturalną konsekwencją tego rodzaju urzędowania jest, że załatwianie trwa nie tygodnie lub miesiące, lecz nawet całe lata, bo sprawa musi odbyć długą wędrówkę od władzy do władzy, od wydziału do wydziału, od kancelarji do kancelarji i od urzędnika do urzędnika. Całe szczęście, jeśli władza centralna nie uzna za stosowne wędrówki tej przedłużyć i odesłać sprawy po opinię do niższych instancji, bo wówczas w obrębie instancji niższych powtarza się ta sama uciążliwa wędrówka, zanim sprawa wróci nareszcie do władzy centralnej.

W kolejnictwie, choć ono niby ma stanowić przedsiębiorstwo gospodarcze państwa, taka wędrówka aktów w obrębie dyrekcji kolejowej a potem w obrębie Ministerstwa jest niestety regułą.

Przerzucanie sprawy, jak piłki, od władzy do władzy, następuje nie tyle w myśl nakazów ustawowych — takich nakazów jest stosunkowo niewiele — ile z powodu porządków biurokratycznych. Tak np. nabycie nieruchomości przez obywatela zależy od zezwolenia Rady Ministrów na wniosek Ministra Skarbu, a co do nieruchomości, mających „specjalne znaczenie“, na wniosek jeszcze właściwego ministra (ust. z dnia 24 marca 1920 r. Dz. U. Nr. 31 poz. 178). Według porządków biurokratycznych, to „specjalne znaczenie“ interpretuje się w duchu możliwie rozszerzającym. A więc jeśli nawet chodzi o najmniejszy kawałek gruntu, zasięga się jeszcze opinii Ministra Spraw Wewnętrznych, który znów pyta o nią wojewodę, a wojewoda — starostę. Tą samą drogą musi sprawa przejść z powrotem. Ale nawet to jeszcze nie wystarcza i, oprócz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wzywa się jeszcze o udzie-

lenie opinii Ministerstwo Reform Rolnych, które znowu angażuje w tym celu podwładne mu urzędy. Wreszcie odstępuje się sprawę jakiejś władzy, o której petentowi nawet wiedzieć nie wolno i której może się tylko domyślać. Rezultat jest ten, że nawet w wypadkach, kiedy nabycie nieruchomości przez cudzoziemca leży w oczywistym interesie Państwa, bo obywatel obcy chce inwestować kapitał zagraniczny i założyć w Polsce przedsiębiorstwo handlowe lub przemysłowe, musi on czekać na załatwienie nie miesiące, lecz całe lata. Oczywiście czekając tak długo, może się łatwo rozmyślić. I to dzieje się w wypadkach, gdzie działa nie jedno ministerstwo, lecz kilka ministerstw z Prezydentem Ministrów na czele, gdzie więc załatwienie powinno stanowić wzór urzędowania!

Zatwierdzenie statutów spółek akcyjnych należy w zasadzie do dwóch Ministerstw — Przemysłu i Handlu oraz Skarbu, które działają w porozumieniu z właściwemi ze względu na przedmiot spółki Ministerstwami (ust. z dnia 29 kwietnia 1919 r. Dz. Pr. Nr. 39 poz. 282). Instancji jest więc dosyć. Pomimo tego angażuje się jeszcze do współpracy, z tytułu porządków biurokratycznych, instancje niższe. Przykłady takie możnaby łatwo mnożyć.

Przy tego rodzaju urzędowaniu zatracą się kontakt urzędnika z życiem. Od powstania potrzeby do jej zaspokojenia przez administrację upływa tak długi okres czasu, że załatwienie staje się często bezprzedmiotowe. W ten sposób lekceważy się nie tylko interesy żywotne obywateli, lecz także związane z nimi bezpośrednio lub pośrednio interesy ogólne. Administracja nasza zapomina zupełnie, że suma interesów poszczególnych obywateli tworzy interes ogólny, że dobrobyt jednostek stanowi o bogactwie Państwa, że zadanie administracji polega na tem, żeby przez opiekę nad jednostką służyć całości — Państwu.

Nie mniejszą klęską, jak wędrówka od władzy do władzy, jest przerzucanie sprawy z jednego wydziału do drugiego w obrębie tego samego urzędu. Wydziały mają swoją samodzielność, nieledwie suwerenność. To są jakieś potencie średniowieczne, niezależne od siebie, choć znajdują się w jednym gmachu i choć tworzą jeden i ten sam urząd. Porozumiewają się one w zasadzie tylko drogą pisemną, w formie jakby not

dyplomatycznych. Ustne lub telefoniczne odniesienie się uważane jest, jako jaskrawe uchybienie przeciw ceremonjałowi biurokratycznemu.

Te wszystkie wielkopańskie, arystokratyczne maniery muszą ustać, bo są one niczem innym, jak marnotrawieniem sił i czasu i utrudniają racjonalną i sprawną administrację. W obrębie jednego i tego samego urzędu, o ile zachodzi potrzeba porozumienia pomiędzy poszczególnymi wydziałami czy referentami, porozumienie to winno nastąpić ustnie i bezpośrednio, ewentualnie telefonicznie. Jeżeli wskazane jest, żeby w aktach pozostał ślad tego porozumienia, to wystarczy zupełnie, jeżeli referent sporządzi krótką notatkę urzędową. Tyle zaufania powinien posiadać jeden wydział do drugiego i referent do referenta, że nie zaprze się swego ustnego oświadczenia, zanotowanego ewentualnie na akcie. Jeżeliby nawet z powodu tego skróconego postępowania mogły wyniknąć nieporozumienia i niedokładności, to będą one tak rzadkie i tak mało znaczące, że nie mogą zaważyć na szali i nie mogą uzasadniać zrzeczenia się uproszczenia postępowania ze wszystkimi jego oczywistymi korzyściami.

Kolegialność i jednoosobowość. Niepotrzebnem przysparzaniem roboty jest wreszcie, jeżeli załatwienie należy do więcej niż jednej osoby, która za to załatwienie powinna przyjąć odpowiedzialność. Oczywiście przygotowanie może należeć do osoby innej tak, ażeby urzędnik, który podpisuje i przyjmuje za akt odpowiedzialność, był — przynajmniej w wypadkach ważniejszych i trudniejszych — tym, który kontroluje robotę, wykonywaną już przez drugiego.

Obawa przed odpowiedzialnością, podzielenie odpowiedzialności na cały szereg osób, stanowią jedno z najpoważniejszych niedomagań naszej administracji. Tem się też tłumaczy skłonność naszych władz do załatwiania spraw nie jednoosobowo, lecz kolegialnie i ta niezwykła mnogość komisji wszelkiego rodzaju we wszystkich prawie działach naszej administracji.

Tę właśnie wielką wadę naszej administracji należy gruntośnie wytepić, przyjmując, jako postulat konieczny, załatwianie spraw tylko jednoosobowo i wprowadzając odpowiedzialność cywilną, karną i dyscyplinarną urzędnika, który akt podpisuje.

Terminy. Wartość czasu jest pojęciem naszej administracji nieznanem. Nie ceni ona zupełnie ani czasu stron, ani własnego czasu. Ustna czy piśmienna prośba o przyspieszenie załatwienia jest nawet niejednokrotnie źle widziana i wywołuje wprost przeciwny skutek. Odnosi się wrażenie, że punktualność, zakreślanie i przestrzeganie terminów wykracza przeciwko „dobremu tonowi“ i powadze administracji.

Ale skoro życie gospodarcze i wogóle życie nowoczesne polega na punktualności i terminach, to i administracja musi się do tego dostosować. Dlatego też w interesie sprawności administracji koniecznem jest zakreślenie terminu załatwienia każdej sprawy. Sprawa sprawie oczywiście nie równa. Dlatego terminy te muszą być indywidualne, ustalić się jednak zawsze dadzą. Powinny zaś być zakreślone nie tylko przy przekazywaniu sprawy przez władzę wyższą władzy niższej, lecz wogóle w stosunkach między urzędami, a nawet w obrębie tego samego urzędu i powinny być ściśle przestrzegane. Wówczas dopiero przewlekane sprawy może być łatwo i stanowczo ustalone i wówczas dopiero może i powinno otrzymać kwalifikację wykroczenia dyscyplinarnego.

Ułatwienia techniczne.

Poza uproszczeniem postępowania, które ma charakter zasadniczy, istnieją środki o charakterze technicznym, dotyczące już samej biurowości i kasowości, które przy umiejętnem zastosowaniu mogą znacznie ułatwić i przyspieszyć załatwienie i w ten sposób oszczędzić dużo sił i czasu.

Druki, pieczęci i t. p. Cały szereg czynności administracyjnych ma stały szablonowy charakter. Dlatego mogą one być załatwiane, zamiast przez wypisywanie decyzji, zaświadczenia i t. p.—przez wypełnianie odpowiednich druków czy też przez przybijanie pieczęci z krótką treścią np. pozwolono, za-
płacono, wydano i t. p.

Styl urzędowy. Tok urzędowania jest także dlatego przewlekły, że pisze się za dużo. Tak np. ministerstwa, wydając nowe orzeczenie po uchyleniu poprzedniego przez Najwyższy Trybunał Administracyjny, powtarzają niepotrzebnie obszerny stan faktyczny od początku sprawy, ustalony już naj-

dokładniej w wyroku Trybunału, ażeby dojść do prostej konkluzji—uchyla się zaskarżone orzeczenie. Wystarczyłoby zaś zupełnie krótkie powołanie się na wyrok Trybunału i art. 5 ust. o Najw. Tryb. Adm. Przepis ten stanowi wyraźnie, że władza pozwana ma wydać niezwłocznie nowe orzeczenie, w myśl zaopatrywań prawnych, wyluszczonej w wyroku Trybunału.

Styl urzędowy powinien być jasny i zwięzły. Należy się wystrzegać długich opisów, a uzasadnienie podawać możliwie treściwie. W sprawach prostszych wystarczy, zamiast wywodów o charakterze prawnym, powołanie się na artykuł ustawy czy rozporządzenia.

W wielu wypadkach decyzja może być wydana przez referenta na akcie, odmowna decyzja — o ile możliwości na samem podaniu, które winno być zwrócone stronie, ażeby nie mnożyć niepotrzebnie aktów.

Inne ułatwienia. Ułatwienia dla stron, a jednocześnie ułatwienia urzędowania, dadzą się wreszcie osiągnąć za pomocą rozmaitych środków bardzo prostych, o których jednak wciąż się zapomina, jak umieszczanie wszystkich wydziałów tego samego urzędu w jednym gmachu, więcej urzędników—w jednej większej sali, zamiast, jak teraz jest zasadą, każdego w osobnym pokoiku, umieszczanie odpowiednich tablic orientacyjnych, ujednostajnienie i pomnożenie godzin przyjęć i t. p. W ten sposób oszczędzi się publiczności niepotrzebnego chodzenia, uciążliwego dopytywania się, a urzędnikom niepotrzebnych wyjaśnień i uczyni zbędnym cały legion woźnych. Do tego rodzaju środków należy także wykładanie w urzędach wzorów podań dla użytku stron i t. p.

Doreczenia. W związku z ułatwieniami technicznymi pozostaje odpowiednia organizacja doreczeń. Istnieje przecież instytucja państwowa, przeznaczona dla doreczeń—poczta, która funkcjonuje tanio, sprawnie i szybko. Pomimo to do doreczeń używa się w wielu urzędach własnych woźnych lub angażuje nawet niepotrzebnie policję, przeznaczoną do innych zadań. Jest to oczywiście aparat i droższy i bardziej skomplikowany, a ponadto mniej szybki i pewny.

Zachodzą nawet wypadki, że władza centralna np. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, nadużywa w Warszawie Komisarjatu Rządu w tym celu, żeby orzeczenie ministerjalne do-

ręczyć stronie i to za osobistym pokwitowaniem. Puszczą się w ruch aparat urzędowy Komisarjatu Rządu, Komisarjat Rządu wzywa stronę, zmusza ją do osobistego stawiennictwa, odbiera od niej podpis, przesyła akt Ministerstwu, które znowu bada, czy podpis jest w porządku. Czy takie sztuczne mnożenie czynności urzędowych, zajmowanie się drobiazgowo błahostkami, zabieranie czasu urzędnikom i stronom, nie jest typowym przykładem nieudolności naszej biurokracji, niezrozumienia powierzonych jej zadań a lekceważenia i szykanowania obywateli?

Wpłaty. Ażeby uprościć kasowość, należałoby dopuścić wpłaty przez strony za pośrednictwem Pocztowej Kasy Oszczędności w szerszym niż dotąd zakresie.

V. Współdziałanie samorządów i stron.

Zmniejszenie czynności administracji państwowej, a temsamem uproszczenie tej administracji, można także osiągnąć przez przerzucenie pewnych czynności na samorzady, innych znów — na strony same.

Współdziałanie samorządów. Konstytucja proklamuje zasadę samorządu terytorjalnego, gospodarczego, wyznaniowego, narodowościowego. Jak najmniej kurateli Państwa nad jednostką, jak największa swoboda ruchów obywatela, jak szerszy zakres, w którym sam może regulować swoje potrzeby duchowe i gospodarcze — oto hasło konstytucji.

Doniosła ta ze stanowiska wolności obywatelskiej zasada dzieli los innych doniosłych zasad Konstytucji—czeka na urzędywistnienie. Brak dotąd odpowiednich ustaw wykonawczych. Samorzady nie są jeszcze zorganizowane. Narazie więc przerzucenie pewnych czynności administracji państwowej na samorzady przedstawia się, jako postulat na przyszłość.

Ale nawet przy obecnym, bardzo niedoskonałym stanie organizacji, możnaby przecież szereg czynności, wykonywanych przez administrację państwową, przekazać organom samorządowym, terytorjalnym jak sprawy sanitarne, szkolne i t. p.

Współdziałanie stron. Znaczne uproszczenie administracji można osiągnąć również przez to, że pewne czynności o charakterze przygotowawczym czy manipulacyjnym przerzuci się na publiczność, na strony same.

Ileż to czasu zajmuje codziennie urzędnikom administracyjnym wyszukiwanie w rejestrach spraw i udzielanie stronom na tej podstawie informacji! Tymczasem rejestry mogą i powinny być dostępne dla publiczności. Strona sama powinna mieć możliwość rejestru taki przejrzeć pod nadzorem urzędnika i powinna mieć możliwość stwierdzenia przynajmniej, czy sprawa wpłynęła, czy została załatwiona, czy akt został wysłany i dokąd. Informację, jak sprawa została załatwiona, możnaby zastrzec referentowi, o ile wymaga tego interes publiczny lub o ile wchodzi w grę interesy osób trzecich. Urządzenie to pozostaje w ścisłym związku z reformą kancelarii administracyjnej.

Są następnie sprawy, gdzie władza wyręcza stronę, zamiast żeby strona wyręczała władzę. Tak np. tam, gdzie do załatwienia sprawy potrzebne są dokumenty od innej władzy, powinna strona sama tych dokumentów dostarczyć, zamiast, żeby władza zwracała się o nie urzędowo i t. p.

Wszelkiego rodzaju kwity, zaświadczenia, kwestionariusze i t. p. powinny być w zasadzie wypełniane przez strony, na podstawie gotowych druków i wzorów, znajdujących się w kancelarii administracyjnej.

W wielu wypadkach strona zrzeknie się chętnie pokwitowania lub zaświadczenia, jeżeli zobaczy na własne oczy, jak to się dzieje np. na poczcie przy nadawaniu telegramów, że odnośna pozycja została wciągnięta do rejestru przez urzędnika.

Wreszcie podania, prośby i wogóle pisma stron do władz administracyjnych winny być sporządzone w ten sposób, żeby wniosek mógł być odrazu użyty, jako decyzja władzy administracyjnej, przez odpowiednie zakreślenie albo też przez krótki zwrot „dozwolono“ i t. p.

VI. Gwarancje prawne.

Uproszczenie administracji byłoby niepełne, gdyby nie obejmowało jednocześnie gwarancji prawnych nowego jej porządku. Najpiękniejsze zasady, najlepsze ustawy nie pomogą nic, jeśli nie będą wykonywane albo nie będą wykonywane należycie. Ponadto z chwilą zmniejszenia się ilości władz, instancji, stadiów przygotowawczych, z chwilą, gdy decyzja spoczywać będzie najczęściej w ręku jednej tylko osoby, gwarancje te nabierają szczególnego znaczenia.

Gwarancjami temi są: sądownictwo administracyjne, kontrola parlamentarna, kontrola przez Najwyższą Izbę Kontroli Państwa, kontrola urzędowa, kontrola publiczności, wreszcie odpowiedzialność cywilna, karna i dyscyplinarna urzędnika.

Sądownictwo administracyjne. Gwarancja, którą daje sądownictwo administracyjne, jest niezmiernie cenna, w obecnej formie jednak niepełna. Postępowanie przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym toczy się, jak dotąd, zbyt powoli. Od wniesienia skargi do wydania wyroku upływa rok, dwa lata i więcej. Wskutek tego wyroki Najwyższego Trybunału Administracyjnego przychodzą często tak późno, że skarga jest już bezprzedmiotowa. Wszak dotąd, choć ustawa rekwizycyjna dawno już wygasła, Trybunał wyznacza jeszcze rozprawy w sporach o rekwizycję! W sprawach emerytalnych, nieszczęsny emeryt może prędzej umrzeć, niż doczekać się wyroku.

Pewne zmiany na lepsze zawiera uchwalona dnia 29/XII. z. r. w Sejmie, a uzupełniona przez Senat nowela do ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Konieczne jest jednak jej dalsze uzupełnienie, w celu skuteczniejszej jeszcze ochrony praw jednostki oraz uproszczenia postępowania. Do tego celu zmierza wprowadzenie przepisów o t. zw. milczeniu administracji, a mianowicie dopuszczenie skargi do Trybunału, jeżeli i władza administracyjna, decydująca w ostatniej instancji, nie załatwia odwołania przez pewien okres czasu, nałożenie obowiązku ponoszenia kosztów procesowych na stronę przegrującą, choćby nawet nią była władza administracyjna, wreszcie wprowadzenie pełnego przymusu adwokackiego.

Lecz samo sądownictwo administracyjne, jako gwarancja prawna, nie wystarcza, bo zadaniem jego jest jedynie badanie

legalności zarządzenia względnie orzeczenia administracyjnego. Ponadto wchodzi ono pod uwagę dopiero po wyczerpaniu toku instancyj administracyjnych. Działa więc niejednokrotnie zbyt późno, zwłaszcza tam, gdzie władza zwleka umyślnie z załatwieniem. Dlatego koniecznym jest stworzenie całego systemu innych gwarancji, nie tylko w interesie stron, lecz także w interesie praworządności.

Jako dalsze gwarancje, wchodzi pod uwagę z jednej strony wspomniane powyżej cztery rodzaje kontroli — przez parlament, przez Najwyższą Izbę Kontroli Państwa, przez zwierzchność urzędową i przez publiczność, z drugiej strony odpowiedzialność cywilna, karna i dyscyplinarna urzędnika.

Kontrola parlamentarna. Kontrola parlamentarna, którą gwarantuje Konstytucja (art. 56), polega na odpowiedzialności ministrów. Ministrowie ponoszą odpowiedzialność „każdy w swoim zakresie, za działalność w urzędzie, a to zarówno za zgodność tej działalności z Konstytucją i innymi ustawami Państwa, za działanie podległych im organów, jak i za kierunek swej polityki“.

Kontrola ta jednak ma charakter dorazowy, przygodny, dotyczy najczęściej wypadków tylko jaskrawych nadużyć, a wykonywana jest pod kątem widzenia politycznym i z tych wszystkich powodów zadowolić nie może.

Kontrola przez Najwyższą Izbę Kontroli Państwa. Kontrola wykonywana przez Najwyższą Izbę Kontroli Państwa (art. 9 Konstytucji i ustawa z 3 czerwca 1921 r. Dz. U. Nr. 51 poz. 314) dotyczy tylko kwestyj finansowych, a nie prawnych. Odnosi się ona do dochodów i wydatków Państwa oraz jego stanu majątkowego a ponadto do gospodarki finansowej ciał samorządowych oraz instytucji, zakładów, fundacji, stowarzyszeń i spółek, działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją. Kontrola ta jest faktyczną i następną t. zn. sprawowaną po dokonaniu czynności administracyjnej.

Przedmiotem kontroli jest więc szafowanie groszem publicznym. Przez ten zaś swój szczególny, ograniczony przedmiotowo charakter, kontrola, wykonywana przez Najwyższą Izbę Kontroli Państwa, wymaga koniecznie uzupełnienia.

Kontrola przez zwierzchność. Kontrola przez zwierzchność urzędową jest dwojaka — w obrębie tej samej władzy

przez przełożonego, następnie — przez władzę wyższą w stosunku do władzy niższej.

Kontrola w obrębie tego samego urzędu opiera się przede wszystkim na stosunku hierarchicznym urzędników, a skuteczność jej polega głównie na energii i sumienności szefa urzędu.

O ile chodzi o kontrolę w stosunku władz wyższych do władz niższych, to organizacja jej pozostawia jeszcze wiele do życzenia. Istnieje ona mianowicie, o ile chodzi o najważniejsze władze administracji terytorjalnej, w stosunku województwa do starostwa, nie istnieje zaś prawie — de facto — w stosunku ministerstwa do województwa i wogóle w stosunku władz centralnych do władz niższych instancji. Władze centralne zajęte są dotychczas zanadto załatwianiem merytorycznym spraw, ażeby mogły się poświęcać trudnym i odpowiedzialnym zadaniom kontroli.

Stosunki w tym względzie należy koniecznie poprawić i w tym celu zmienić kompetencję władz centralnych w ten sposób, żeby stały się w zasadzie tylko władzami nadzorczymi, zamiast jak dotychczas — władzami, orzekającymi w II lub III instancji.

Nadto należałoby przyznać władzom centralnym wyraźnie prawo uchylania, z urzędu lub na skutek zażalenia osób interesowanych, prawomocnych orzeczeń i zarządzeń władz administracyjnych, jeżeli są niezgodne z ustawą i jeżeli osoby trzecie nie nabyły jeszcze praw na ich podstawie.

Wreszcie byłoby wskazaniem, celem skuteczniejszego wykonywania kontroli, przyznanie stronom prawa do formalnej skargi na bezczynność władz niższych. Wówczas władza centralna zobowiązana byłaby określić instancji niższej odpowiedni termin do wydania zarządzenia lub orzeczenia i wystąpić w ten sposób przeciwko nadmiernemu przewlekaniu sprawy.

Kontrola publiczności. Obok kontroli urzędowej, koniecznym jest wprowadzenie także kontroli przez publiczność, a przynajmniej przez strony same. Najlepszym kontrolerem wszędzie tam, gdzie chodzi o interesy prywatne, jest strona sama, bo ona najlepiej te interesy zna i najlepiej umie pilnować swojej sprawy.

Ale stronie trzeba dać możność tej kontroli. Nie chodzi zaś tutaj o jakiś bezpośredni dozór nad urzędnikiem, który byłby niedopuszczalny ze stanowiska powagi urzędu i interesów publicznych, lecz o kontrolę faktyczną. Obecność stron, świadomość, że osoba interesowana śledzi czynności urzędnika czujnym okiem, skłoni go niewątpliwie do liczenia się nie tylko z sumieniem, lecz do dokładności i gorliwości w urzędowaniu. Zjawisko to można codziennie obserwować w tych urzędach, które są poddane ciągłej kontroli publiczności, jak np. na poczcie, w różnego rodzaju kasach i t. p.

Otóż zastosowanie takiej kontroli możliwe jest przez wprowadzenie do postępowania administracyjnego nowoczesnych zasad każdej procedury sądowej — jawności, ustności i bezpośredniości. Zastosowanie ich kontrolę tę w konsekwencji przynosi.

Oczywiście, wobec szczególnego charakteru administracji, wobec zwłaszcza górującego w niej interesu publicznego ponad interesem stron prywatnych, zasady te nie dadzą się przeprowadzić w każdym dziale administracji, a tam, gdzie je można przeprowadzić, nie zawsze dadzą się zastosować w pełni. Byłoby nawet rzeczą szkodliwą, żeby chcieć je stosować wszędzie i bezwzględnie, na sposób sądownictwa.

Ale nawet przeprowadzenie tych zasad, choćby tylko w ograniczonym zakresie, choćby tylko w pewnych działach administracji i tylko co do spraw ważniejszych lub przedstawiających się, jako sprawy sporne stron, stanowić będzie niezwykle cenną gwarancję należytego funkcjonowania administracji. Tak np. co do zasady jawności, o ile niemożliwe jest lub niewskazane przeprowadzenie jej w pełni, jak w sądownictwie, to należałoby wprowadzić przynajmniej jawność względną, t. zn. w stosunku do stron, i przyznać stronom przede wszystkim prawo przeglądania akt sprawy, z wyłączeniem tylko tych, których tajność uzasadnia interes publiczny.

Co do zasady ustności i bezpośredniości, o ile niemożliwa jest rozprawa kontradiktoryjna z udziałem stron lub ich zastępców, to należałoby wprowadzić przynajmniej zasadę przesłuchania każdej ze stron interesowanych w ten sposób, żeby jej dać możność wypowiedzenia się ustnie lub pisemnie co do

istotnych okoliczności sprawy, podniesionych zarzutów oraz co do wyników przeprowadzonych dowodów.

Odpowiedzialność urzędnika. Jako jeden ze środków ochrony prawnej w dziedzinie administracji, należy wymienić wreszcie odpowiedzialność karną, dyscyplinarną i cywilną urzędnika.

Odpowiedzialność karną normują poszczególne ustawy karne dzielnicowe. Uzupełnia ją dalej idąca odpowiedzialność dyscyplinarna, która jednakowoż powinna się opierać na postępowaniu szybkim, z udziałem skarżącego, ażeby mogła być skuteczną. Ale i ta odpowiedzialność jest niewystarczająca i konieczna jest ponadto jeszcze odpowiedzialność cywilna urzędnika, solidarnie z Państwem, za szkodę, jaką obywatelowi wyrządziły organy władzy państwowej przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. W wypadku tym chodzi tylko o wykonanie zasady, wyrażonej w art. 121 Konstytucji.

VII. Wykonanie reformy.

Przeprowadzić uproszczenie administracji nie jest rzeczą łatwą z 2-ech powodów: raz ze względu na przedmiot, powtóre ze względu na osoby wykonawców.

Trudności ze względu na przedmiot. Ze względu na przedmiot — uproszczenie administracji nie jest rzeczą łatwą, ponieważ każda jej gałąź inny ma charakter i innego wymaga przy reformie traktowania. Dlatego byłoby rzeczą nieodpowiednią, a niejednokrotnie wręcz szkodliwą, żeby w tę samą formułę prawną chcieć wtłoczyć najróżnorodniejsze objawy i potrzeby życia publicznego.

Organizacja władz i postępowanie, które są odpowiednie dla ogólnego zarządu kraju, gdzie na pierwszy plan wysuwają się interesy publiczne, mogą okazać się zupełnie nieodpowiednie w działach, które mają charakter gospodarczy, które nie są niczem innym, jak przedsiębiorstwami kupieckimi w rękach Państwa i które winny być urządzone i kierowane według zasad kupieckich, jak kolejnictwo, poczty, telegrafy i telefony.

monopole i t. p. O ile przy ogólnym zarządzie kraju wskazana jest decentralizacja, o tyle znowu przy kolejnictwie i przy wojskowości konieczna jest w pewnym, ale tylko w pewnym, zakresie, jaknajsilniejsza centralizacja, jeżeli w tych działach ma być utrzymany konieczny porządek, np. w kolejnictwie, o ile chodzi o budowę nowych linii, o taryfy i t. p. Odrębny znowu charakter, przez swój ścisły związek z niezależnym i opartym na zupełnie innych podstawach sądownictwem, ma administracja sprawiedliwości.

Ponadto uproszczenie administracji napotyka na trudności, o ile chodzi o przedmiot, także z tego powodu, że przepisy administracyjne są niezwykle liczne, że datują z rozmaitych czasów, że są często bardzo obszerne i zawiłe, a niejednokrotnie ze sobą sprzeczne. Przepisów jednolitych dla całej Rzeczypospolitej posiadamy w dziedzinie administracji stosunkowo niewiele. Obowiązujące przepisy datują przeważnie z okresu przed wskrzeszeniem Państwa Polskiego, są zatem różne w każdym z b. 3-ch zaborów. Istnieją dalej przepisy z okresu przed wydaniem Konstytucji, które nie zostały jeszcze z Konstytucją uzgodnione. A „Dziennik Ustaw” coraz bardziej grubieje, coraz więcej ogłasza najrozmaitszych ustaw, przede wszystkim rozporządzeń wykonawczych. Robota to najczęściej pośpieszna, dyletancka.

Przepisy, wydawane już po wskrzeszeniu Państwa Polskiego, nie są ani należycie przemyślane, ani umiejętnie zredagowane. Są zanadto przewlekłe, nadmiernie kazuistyczne, pisane w sposób ciężki, i niełatwo zrozumiałe, nawet dla doświadczonego prawnika. Rozporządzenia nie liczą się z przepisami ustaw, zmieniają je lub uzupełniają, zamiast tylko wyjaśniać. Ustawy i rozporządzenia ulegają ciągłym zmianom. Zaledwie ustawa czy rozporządzenie wejdzie w życie, wnet okazują się przy jego wykonaniu błędy i braki, które trzeba poprawiać i uzupełniać. Takie prawo stanowi niebezpieczeństwo dla porządku prawnego.

Z tych wszystkich powodów urzędnik administracyjny i osoba interesowana musi najpierw podjąć się trudnej i żmudnej pracy, żeby ustalić, jaki przepis i o ile obowiązuje, a następnie pokonać dalszą trudność jego interpretacji i zastosowania, wobec nieumiejętnej i niedołężnej redakcji.

To więc, co możemy w dziedzinie administracji stwierdzić, to jest kompletny chaos, i dlatego z reformą administracji związane jest uporządkowanie przepisów administracyjnych. Jest to jednakowoż robota tak olbrzymia i wymagająca tyle sił i czasu, że przeprowadzenie jej może nastąpić tylko powoli i systematycznie. A ludzi uzdolnionych do kodyfikacji u nas wielki brak.

Chaos, który stwierdzamy w dziedzinie przepisów administracyjnych, jest niewątpliwie wynikiem niedomagań całego naszego aparatu ustawodawczego. W pierwszym rzędzie projekty ustaw, opracowane przez Rząd, nie są należycie przygotowane, redakcja ich jest zbyt kazuistyczna i niedołężna i to już stanowi utrudnienie dla pracy ustawodawczej Sejmu i Senatu. W Sejmie rozpatruje się projekty najczęściej tylko z punktu widzenia politycznego, załatwia się je pośpiesznie. Na technikę ustawodawczą, na zgodność projektów z Konstytucją i całokształtem ustawodawstwa oraz na wykonanie praktyczne nie zwraca się większej uwagi. Senat znów, wobec krótkich terminów, zakreślonych mu Konstytucją w sprawach ustawodawczych, znajduje się w pewnego rodzaju przymusowym położeniu i niejednokrotnie, przy najlepszych nawet chęciach, nie jest w stanie uchwalonych już przez Sejm ustaw, pomimo ich wadliwości, z gruntu rewidować.

Jeszcze gorzej przedstawia się sprawa wykonania ustaw na podstawie rozporządzeń wykonawczych. Opracowują je przeważnie ci sami urzędnicy, którzy opracowują projekty ustaw i opracowują tak samo niedołężnie. Dlatego rozporządzenia wykazują wszystkie wady, które stwierdzamy w projektach ustaw i w ustawach samych, i to jeszcze w wyższym stopniu, ponieważ nie przechodzą przez filtr dyskusji publicznej.

Tak więc i w kierunku uproszczenia ustawodawstwa, i w kierunku uproszczenia rozporządzeń wykonawczych, konieczna jest reforma. Sięga ona jednakowoż już bardzo głęboko, bo naszego ustroju państwowego, metody pracy parlamentarnej i rządowej i ma dlatego charakter przede wszystkim polityczny. Reforma ta, to reforma samych podstaw naszego życia publicznego, i dlatego jest zanadto zasadnicza i zanadto szeroka, ażeby ją łączyć z tą reformą, która jest najnaglejsza i która może i musi być natychmiast dokonana—reformą administracji.

Skoro uproszczenie przepisów administracyjnych jest rzeczą na razie niewykonalną, to przynajmniej przepisy, dotyczące się reformy administracji, czyto w dziedzinie organizacji władz, czyto postępowania, czyto biurowości i kasowości, czy też wreszcie gwarancji prawnych powinny być tak zredagowane, żeby pod względem konstrukcji, jasności i prostoty mogły być wzorem dla przyszłych przepisów administracyjnych.

Przepisy te powinny brzmieć jak najogólniej, ażeby je można zastosować do najróżnorodniejszych stosunków i potrzeb. Powinny one dopuszczać wyjątki, podyktowane interesem publicznym lub szczególnym charakterem pewnego działu administracji. Wykonanie zaś tych przepisów powinno być różne, ze względu na różne działy administracji i powinno być dostosowane jak najściślej do ich charakteru.

Wreszcie przepisy te, ze względu na swoją doniosłość, powinny być wydane w drodze ustawy, drodze zaś rozporządzenia powinno być pozostawione zastosowanie ich w poszczególnych działach administracji.

Trudności ze względu na osoby wykonawców. Jeszcze większa trudność przy przeprowadzaniu reformy powstaje ze względu na osoby wykonawców. Reforma mianowicie ma być wykonana przez tych, przeciwko którym jest wymierzona. Jako skutek, ma przynieść automatycznie znaczną redukcję nie tylko urzędów, ale i urzędników, musi zmienić zupełnie sposób urzędowania i natchnąć całą administrację nowym duchem. Zrozumiała jest dlatego opozycja wszystkich tych, których ta reforma może dotknąć, zrozumiała opór i zabiegi jednostek, ażeby utrzymać dotychczasowy status quo. Względy ludzkości, momenty uczuciowe, wyrzucenie całej rzeszy urzędników na bruk, pogrążenie w ten sposób w nędzy całych setek rodzin—odgrywać będzie tutaj wielką rolę. Lecz ponad interesem jednostki powinien górować interes ogółu. Nie kwestjonując uczuć litości dla jednostek, powinien przeważać wzgląd na dobro państwa i na dobro społeczeństwa, które ugina się pod ciężarami podatkowymi i które cierpi dotkliwie z powodu niedomagań administracji.

Wykonanie należyte reformy administracji zależy będzie także od samego społeczeństwa, bo społeczeństwo musi

współdziałać, jeżeli nie mamy stanąć w połowie drogi. Społeczeństwo musi stanąć na straży reformy, musi dostarczać potrzebnego materiału, musi upominać się, ażeby reforma została uchwalona i wprowadzona w życie, a skoro stanie się prawem, musi pilnować, ażeby nie była martwą literą.

VIII. Konkluzje.

Konkluzje, do jakich dochodzimy, są następujące:

Reforma administracji jest zagadnieniem bardzo obszernym i zawilem, tak ze względu na przedmiot jak i ze względu na trudności wykonania, i dlatego zagadnienie to musi być rozwiązane w najrozmaitszy sposób.

Reforma ta jest niewątpliwie związana z wypełnieniem pewnych warunków o charakterze zasadniczym i politycznym, jak: wprowadzenie samorządu, dopuszczenie czynnika obywatelskiego do administracji, uproszczenie ustawodawstwa. Po części nawet związana jest z reformą naszego aparatu ustawodawczego i wykonawczego, a przynajmniej zmianą dotychczasowych metod pracy w dziedzinie ustawodawstwa.

Chcąc te warunki ogólne wypełnić, chcąc reformę administracji na takiej szerokiej platformie postawić, znaczy tyle, co reformę tę odroczyć na czas nieokreślony. Tymczasem jest ona nagła, dla uzdrowienia naszych stosunków państwowych konieczna, a przy pewnym wysiłku da się w krótkim czasie przeprowadzić. Wślad za nią pójdzie niewątpliwie reforma administracji samorządowej.

Z tego stanowiska reformę administracji traktując, winniśmy przystąpić do niej natychmiast i przeprowadzić ją:

- 1) przez reorganizację władz administracyjnych,
- 2) przez reformę postępowania administracyjnego,
- 3) przez reformę biurowości i kasowości,
- 4) przez przyznanie obywatelom odpowiednich gwarancji prawnych.

O ile chodzi o reorganizację władz, reformę postępowania administracyjnego oraz gwarancje prawne, to ze względu na ważność tych kwestyj i dotychczasowe smutne doświadczenia

z pełnomocnictwami rządowemi, wskazana jest droga ustawodawcza, celem ustalenia zasad, a droga rozporządzenia — celem ich wykonania.

O ile chodzi o reformę biurowości i kasowości, to — wobec jej charakteru technicznego — winna ona być przeprowadzona w drodze rozporządzeń.

Do pracy zaś nad reformą administracji powinny być powołane najlepsze siły prawnicze: i teoretycy i praktycy. Jednocześnie należy nią zainteresować jak najszerszy ogół i całe zagadnienie poddać dyskusji publicznej, bo jeżeli reforma ma być gruntowna, szybka i trwała, musi być dokonana z udziałem i poparciem całego społeczeństwa.

A jak niedawno wszyscy obywatele jednoczyli się we wspólnym wysiłku, pod wielkim hasłem naprawy skarbu, tak teraz najważniejszym hasłem każdego dbałego o przyszłość Państwa obywatela być winna — naprawa administracji.

Warszawa, w lutym 1926 roku.



315870