

27. 2711. 19.

tel. 232-77.

1408/92

Громову Дани
Воскресенск

Przewyższając Państwa projekt re-
form w Zakładzie Cywilizacji
Ludu Wschodniego. Projekt
ten słusznie wyraża
D. Osiatowski. Głównie
on zosada podzielić, raz
Ludu Wschodniego i porosta

PILSUDSKI
INSTITUTE
ARCHIVES
New York

~~25~~

NACZELNE DOWÓDSTWO WOJSK POLSKICH

ADJUTANTURA GENERALNA

WARSZAWA

L. Dz. 1408 ¹⁴⁰⁸ dnia 5 / 11 1919 r.

¹ załącz. Wydział.

Jednego Kierownika Ge-
neralnego. Choć taki po-
stać Zarząd jest koniecz-
ny, i uogólnienie, który
poinformuje na Woty i fak-
tycznie kierować się może
wielką awersją, uog.
uog. i uog. i uog.

Łączny wydział uog.
i uog. i uog. i uog.

A. Szwarcwald.

1408/52.

P R O J E K T

Reform w Zarządzie Cywilnym Ziem Wschodnich.

W chwili, gdy zwycięskie wojska polskie posuwają się wciąż na wschód, na tyłach tych wojsk panuje nieład i powszechne niezadowolenie. Z jednej strony grozi to naszej akcji militarnej poważnymi komplikacjami, z drugiej źle przygotowuje grunt dla przyszłych wyborów powszechnych.

To też już wielki czas przeprowadzić reformy, któreby stan ten zmieniły radykalnie, a jako warunek tych reform należy uznać oddzielenie zarządu ziem b. Wielkiego Księstwa Litewskiego / Kresów Północno Wschodnich / od zarządu Wołynia, a ewentualnie w przyszłości Podola i Kijowszczyzny / Kresów Południowo-Wschodnich /.

Konieczność tego rozdziału wynika: a/ z różnic prawno-politycznych, b/ z różnic etnograficznych, c/ z pozycji geograficznej / naturalna barjera - Prypeć / d/ z odrębności życia gospodarczego, wreszcie e/ ze względów natury praktycznej.

Ta konieczność rozdziału potęguje się jeszcze przez to, że Komisariat Generalny przenosi się wkrótce do Wilna, które w żadnym razie nie jest dla Wołynia, Podola i Kijowszczyzny ani centrum administracyjnym ani gospodarczym.

Przeciwko temu podziałowi przemawiały dotychczas trzy motywy: a/ względy wojskowe / wspólne kwatermistrzostwo /, b./ względy na zachowanie wspólności prawodawstwa i skarbowości i c./ zbyt mały obszar zdobytych kresów, zwłaszcza na Wołyniu. Ostatni motyw dziś upadł zupełnie wobec ogromnego przesunięcia się frontu na wschód, dwa zaś pierwsze mogą być łatwo usunięte, w razie przeprowadzenia podziału zarządu na diwe części w ten sposób, by na ich czele pozostał jeden wspólny Komisarz Generalny.

Do takiego podziału możnaby dojść w sposób dwojaki: albo a/ przez podniesienie znaczenia Komisariatów Okręgowych, zwłaszcza Komi

1408/25

sarjatu Okręgowego na Wołyniu, przez przeniesienie na ten Komisarjat Okręgowy części kompetencji Komisarjatu Generalnego, albo b/ drogą wprost przeciwną, przez zmniejszenie znaczenia Komisarjatów Okręgowych, a na tomiast wytworzenie w Komisarjacie Generalnym dwóch oddzielnych Departamentów, jednego dla ziem Litewsko-Białoruskich / Północno-Wschodnich / i drugiego dla ziem Wołyńskich etc. / Południowo-Wschodnich /, oraz dwóch wspólnych urzędów: Zarządu Skarbowego i Sekcji Legislatywnej.

Wybierając między dwiema temi ewentualnościami, należy stanowczo przyznać pierwszeństwo drugiej, a to ze względu, że Komisarze Okręgowi powinni mieć przede wszystkim charakter inspektorski i jeździć od powiatu do powiatu, istniejące zaś przy nich urzędy nie mogą zastąpić stałych zarządów, potrzebnych dla zadośćuczynienia całokształtowi skomplikowanych wymagań życia publicznego. To też należało-by zakreślanie działania komisarzy okręgowych raczej ograniczyć ściśle do funkcji przewidzianych w art. 6 Rozkazu Nadzoru Naczelnego z dnia 12 maja, i stosownie zmienić zarządzenie No 39 o organizacji okręgów i władz okręgowych. Szkoda wprost kosztów na utrzymywanie wielu władz okręgowych, zbytnia zaś ingerencja Komisarza Okręgowego do funkcji Komisarzów Powiatowych nie tylko nie daje żadnych korzyści, ale przeciwnie wytwarza zamęt i rozpręczenie, przynoszące administracji niepowetowane szkody.

Komisarzy powiatowych należy starannie dobierać, ale dobrawszy od powiednich, należy im pozostawić jaknajszerszą swobodę działania. Swobodę tę należy oczywiście kontrolować, ale nie w ten sposób, by ją paraliżować. Jeżeli Komisarz Powiatowy jest nieodpowiedni należy w sposób taktowny go usunąć, ale nie należy podrywać jego autorytetu przez wtrącanie się Komisarza Okręgowego do jego rozporządzeń.

Cały sekret dobrej administracji zawiera się w dwóch wymaganiach: dobre prawa, i umiejętny dobór ludzi. Dobremi mogą być tylko prawa

PLISUDSKI
INSTITUTE
ARCHIVES
New York

PLISUDSKI
INSTITUTE
ARCHIVES
New York

dostosowane do wymagań życia; znalezienie zaś dobrych pracowników zależy od sposobu ich traktowania i oceniania przez zwierzchników.

Do wymagań chwili obecnej nie dadzą się zastosować dawne przedwojenne stosunki administracyjne na Kresach. Byłoby błędem fatalnym, gdybyśmy chcieli z komisarzy powiatowych porobić sprawników, a z komisarzy okręgowych - gubernatorów!...

Komisarz powiatowy musi być nie "stupajką", ale obywatelem, pracującym dla idei - nakłada to na niego wielkie obowiązki, ale również nakazuje pozostawić mu znaczną samodzielność, połączoną z odpowiedzialnością.

Komisarz Okręgowy nie powinien mieć nic wspólnego z gubernatorem. "Gubernatorstwo" Komisarza okręgowego sprowadziło-by Komisarza powiatowego rzeczywiście do poziomu "sprawnika". Ale oprócz tego byłoby szkodliwe jeszcze z innego względu.

W Rosji były złe prawa, ale prawa te były bądź co bądź ustalone, i gubernator mógł być ich stróżem. Inaczej u nas w chwili obecnej kiedy panuje zupełny chaos prawny, stale wymagający interwencji w władzy centralnej, istniejącej w Komisarjacie Generalnym. Interwencja ta nie może być zastąpiona przez interwencję komisarza okręgowego, który mniej więcej tyleż wie co komisarz powiatowy, i tak samo ze wszystkiem odwoływać się musi do Komisarjatu Generalnego. To też Komisarz Okręgowy może być jedynie inspektorem, jeżdżącym od powiatu do powiatu, unikając wszelkiej ingerencji do kompetencji z jednej strony komisarza powiatowego, a z drugiej Komisarjatu Generalnego; powinien tylko pewne sprawy ułatwiać, wyjaśniać, uzgadniać, a przez swe raporty informować Komisariat Generalny o zauważonych potrzebach, usterkach zarządu i koniecznych zmianach w personelu urzędniczym. Im mniej będzie decydował, wbrew komisarzom powiatowym, tem lepiej.

Przy tak zrozumianych funkcjach komisarzy okręgowych, należało by już obecnie naznaczyć na Wołyniu nawet dwóch Komisarzy Okręgo-

INSTITUTE
ARCHIVES
New York

PILSUDSKI
INSTITUTE
ARCHIVES
New York

PILSUDSKI
INSTITUTE
ARCHIVES

PILSUDSKI
INSTITUTE
ARCHIVES
New York

27

34

wych, z siedzibą: jednego w Lucku, a drugiego na razie w Ostrogu
czy w Szepetówce / później w Zytomierzu/.

Z tych wszystkich względów, należałoby stanowczo odrzucić opar-
cie reformy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich, na Komisarjatach
Okręgowych, a przeciwnie należałoby Komisarzy Okręgowych ograni-
czyć ściśle do funkcji przewidzianych w Rozkazie wodza Naczelnego
a natomiast dostosować organizację Komisarjatu Generalnego, jako
zarządu centralnego, do wymagań dwóch wielkich części Ziem Wschod-
nich t.j. Litwy historycznej i Rusi.

Należałoby, jak już wspominaliśmy, utworzyć w Komisarjacie Gene-
ralnym odrębne Departamenty, jeden dla Ziem Północno-Wschodnich i
drugi dla Ziem Południowo - Wschodnich, i departamenta te podzielić
na wydziały, wzorując się na podziale ministerjów, dla spraw zaś
wspólnych t.j. skarbowości i prawodawstwa tymczasowego utworzyć
w obrębie Komisarjatu Generalnego, wspólny Zarząd Skarbowy i wspól-
ną Sekcję Legislacyjną, przyczem w każdym Departamencie powinny i-
stnieć wydziały skarbowy i komisja legislacyjna, których zakres
działania byłby ograniczony do przygotowywania wniosków i wykony-
wania poleceń wspólnego Urzędu Skarbowego i wspólnej Sekcji Legis-
lacyjnej.

W ten sposób skład każdego z dwóch Departamentów przedstawiałby
się w sposób następujący

- 1/ Sekretariat osobisty dyrektora departamentu
- 2/ Kancelarja departamentu
- 3/ Komisja Legislacyjna
- 4/ Wydział polityczny
- 5/ Wydział Administracyjny
- 6/ Wydział Skarbowy
- 7/ Wydział Oświatowy i Wyznań Religijnych
- 8/ Wydział Sprawiedliwości
- 9/ Wydział Rolnictwa i Dóbr Państwowych
- 10/ Wydział Handlu i Przemysłu

11/ Wydział Aproprowiacji

12/ Wydział Zdrowia Publicznego

13/ Wydział Pracy i Opieki Społecznej

14/ Wydział Zaciągowo - werbunkowy

Ilość tych wydziałów nie będzie zbyt kosztowną, bo wiele z nich składać się będzie z jednego lub 2 urzędników, a niektóre można będzie nawet chwilowo kumulować.

W Departamentach sekcje są niepotrzebne, i zamiast istniejących obecnie zebrań szefów sekcji należy wprowadzić zebrania naczelników wydziałów.

Do Wilna należałoby przenieść tylko Departament Ziemi Północno-Wschodnich, a ewentualnie również Zarząd Skarbowy i Sekcję Legislacyjną / chociaż lepiej byłoby pozostawić te ostatnie w Warszawie. / Departament zaś Ziemi Południowo-Wschodnich należałoby po jego zorganizowaniu, przenieść do Łucka, do czasu zaś zupełnego zorganizowania pozostawić tymczasowo w Warszawie.

Tu należałoby jeszcze bliżej omówić znaczenie Sekcji i Komisji Legislacyjnych, mających za zadanie opracowywanie dla Komisarza Generalnego projektów rozporządzeń tymczasowych, mających znaczenie ustaw, Sprawa ta jest wagi pierwszorzędnej, gdyż od niej, równolegle ze sprężystą administracją, zależy możliwość lub niemożność zaprowadzeniaładu na tyłach posuwających się na wschód wojsk naszych.

Należy sobie uprzytomnić, że przy zaprowadzeniu administracji na Kresach Wschodnich wynikła nagła potrzeba wydania całego szeregu rozporządzeń. Potrzebie tej uczyniono dotychczas zadość tylko w stopniu bardzo niedostatecznym, tak, że nawet w wielu dziedzinach życia wprost niema norm prawnych, wiele zaś rozporządzeń wydano niewątpliwie bez należytego przygotowania.

Dobre ustawy choćby tymczasowe, wymagają dwóch rzeczy: planu i

PILSUDSKI
INSTITUTE
ARCHIVES
New York

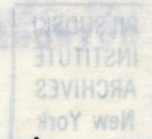
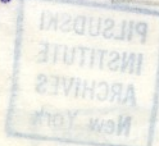
PILSUDSKI
INSTITUTE
ARCHIVES
New York

opracowania. Ani jednego ani drugiego obecnie niema w Komisarjacie Generalnym, bo niema nawet organu, któryby sprawami temi się zajmował. Złatwiał te rzeczy Wydział Sprawiedliwości, obciążony zupełnie innemi sprawami bieżącemi.

Dla wydawania ustaw istnieją zwykle aparaty bardzo skomplikowane. Projekty praw przygotowują się w ministerjach, później zwoływane są narady międzyministerjalne, następnie projekty te rozpatruje Rada Ministrów; w ten sposób zaaprobowane wnioski ministerjalne wpływają do ciał prawodawczych, złożonych zwykle z dwóch izb; po przejściu przez ciała prawodawcze, prawa podlegają jeszcze zwykle zatwierdzeniu Związku Państwa. Nawet w Rosji, za czasów autokratycznego cesarza, t.j. przed utworzeniem Dumy Państwowej, wnioski prawodawcze przechodziły przez różne narady, zanim trafiały do Rady Państwa / wówczas nomenklatury /, i dopiero wtedy przedstawiane były do podpisu carowi.

Dla Kresów Wschodnich jedynym organem prawodawczym jest sam Komisarz Generalny. Wkłada to na niego iście ogromną odpowiedzialność, i dlatego tembardziej zatwierdzane przez niego wnioski muszą być starannie przygotowywane w Komisarjacie Generalnym.

Jako minimum, należy uznać, że każdy projekt rozporządzenia tymczasowego musi przejść przez Komisję Legislacyjną, złożoną z paru wytrawnych urzędników, doskonałych znawców prawa / zwłaszcza rosyjskiego /, z kierownika wydziału, którego dany projekt dotyczy, wreszcie z zaproszonych rzeczoznawców ze strony miejscowego społeczeństwa. O ile dany projekt dotyczy wyłącznie Litwy i Białejrusi, mogła by wystarczać opinia Komisji Legislacyjnej Departamentu Litewsko-Białoruskiego; również jeżeli dany projekt będzie dotyczył wyłącznie Polynia, może wystarczać opinia Komisji Legislacyjnej Departamentu Ziemi Południowo-Wschodnich. Jeżeli jednak dane rozporządzenie ma obojętnie wszystkie ziemie wschodnie, powinno ono przejść przez Komisję Legislacyjną obu Departamentów, a w razie różnicy zdań przejść



1408/53

do wspólnej Sekcji Legislatywnej gdzie uczestniczyliby przedsta-
wicieli tak Litwy jak też Wołynia. Dopiero w ten sposób rozpatrze-
ne wnioski byłyby przedstawione Komisarzowi Generalnemu z uwzględ-
nieniem wszelkich wotów separatów, a Komisarz Generalny, nie będąc
skrepowany w swej decyzji, mógłby przychylić się do zdania bądź
większości, bądź też mniejszości Komisji.

Słyszałem głosy, wypowiadające się przeciwko takiej procedurze
ze względu na pośpiech, a nawet jeden z urzędników dowodził mi, że
najlepiej jest niktogo się nie radzić, bo każdy zwierzchnik wydzia-
łu wie czego potrzeba, i wniosek może być od razu podpisany przez
Generalnego Komisarza, ewentualnie z przesłaniem wniosku do Wydzia-
łu Sprawiedliwości dla dopilnowania strony redakcyjnej.

Otóż cytując ostatnie zdanie, jedynie jako dowód, jak daleko
posunęliśmy się już w kierunku suchego biurokratyzmu, z którym
przecież tak walczyliśmy za czasów niewoli, pozwolę sobie zwrócić
uwagę, że powyższa procedura wcale nie potrzebuje być długą, owszem
może być nadto błyskawiczną. Jeżeli wniosek któregośkolwiek z
ministerjów polskich, by stać się prawem, musi co najmniej czekać
dwa do kilka miesięcy, to na Kresach Wschodnich wszelki projekt
może się stać prawem prawie momentalnie. Gdy opracowany wniosek
zostanie przedstawiony jednej lub obydwom Komisjom Legislatywnym,
te mogą go rozpatrzyć tego samego dnia, najpóźniej w ciągu dni paru.
Jeżeli obie Komisje wniosek przyjmą, a Komisarz Generalny go podpi-
sze, stanie się on prawem dla wszystkich Ziemi Wschodnich. Jeżeli
przyjmie go tylko jedna komisja, a druga odrzuci, od Komisarza Gene-
ralnego będzie zależało bądź wydać rozporządzenie na-razie tylko
dla jednej części Ziemi Wschodnich, a co do drugiej sprawę przekazać
wspólnej Sekcji Legislatywnej, która może go również rozpatrzyć
w ciągu jednego lub paru dni. Szybszej procedury nie zna żadne
państwo cywilizowane!

PILSUDSKI
INSTITUTE
ARCHIVES
New York

PILSUDSKI
INSTITUTE
ARCHIVES
New York

A cała ta reorganizacja Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich może być przeprowadzona bez powiększenia wydatków. Należy tylko zmniejszyć nadmierne koszty utrzymania Komisarjatów Okręgowych i poddać rewizji cały dotychczasowy aparat urzędniczy.

W końcu słów kilka o przeprowadzeniu całej tej reorganizacji.

Należy zacząć od wyznaczenia kierownika / dyrektora / Departamentu Ziem Południowo - Wschodnich i jaknajprędzej utworzyć Sekcje i Komisje Legislacyjne.

Zadaniem kierownika Departamentu Ziem Południowo - Wschodnich będzie tworzyć stopniowo jeden wydział po drugim, i w miarę tworzenia tych wydziałów obejmować odpowiednie sprawy z biur Komisarjatu.

W ten sposób w ciągu miesiąca - dwóch cały Departament Południowy będzie gotowy, a co pozostanie, przeksztalci się eo ipso w Departament Północny, z wydzieleniem jedynie wspólnego Urzędu Skarbowego.

Równolegle z tem, wypadnie przeprowadzić reorganizację Komisarjatów Okręgowych, przy czem nie jest rzeczą konieczną, by wszystkie Komisarjaty Okręgowe organizowane były stereotypowo. Być może, że na Litwie i Białejrusi komisarjaty okręgowe wypadnie szerzej wyposażyć niż na Wołyniu; na Wołyniu zaś reorganizacja zasadzała by się bezwzględnie na znacznem zmniejszeniu etatów komisarjatów okręgowych, z jednoczesnem mianowaniem nie jednego, lecz dwóch komisarzy okręgowych, jednego do Lucka, a drugiego do Ostroga lub Szepietówki / w przyszłości ewentualnie do Żytomierza /.

Do reform tych należy przystąpić natychmiast. Każda chwila opóźnienia sprowadza tylko nowe komplikacje i utrudnia wielkie zadania Zarządu Cywilnego na Ziemiach Wschodnich.

P. Karasewicz

26. VII. 19.

