

SAMORZĄD MIEJSKI

MIESIĘCZNIK

ORGAN

ZWIĄZKU MIAST POLSKICH

POŚWIĘCONY

SPRAWOM SAMORZĄDU MIAST I
SPRAWOM GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

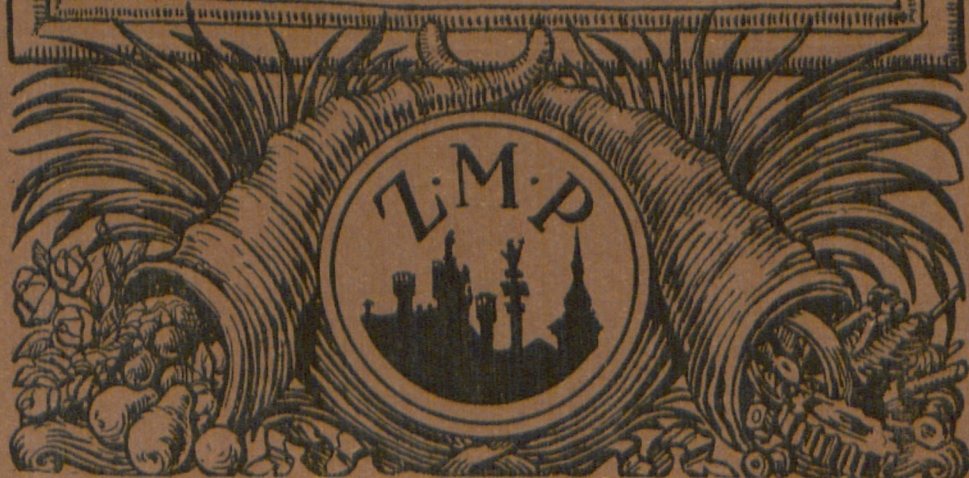
WYDAWCA:

ZWIĄZEK MIAST POLSKICH

REDAKTOR:

HENRYK GROTOWSKI

RED. I ADM. WARSZAWA, MAZOWIECKA 7. TEL. 107-11.



BIURO

Związku Miast Polskich

WARSZAWA, Mazowiecka 7,

Telefon 107-11

podaje do wiadomości Zarządów miast, poszukujących
fachowych pracowników do służby komunalnej, oraz zainte-
resowanych, poszukujących pracy w dziedzinie samorządu
miejskiego, iż dążąc do skupienia całokształtu spraw pracy
w gminach miejskich, stale prowadzi dział pośrednictwa pracy,
szczegółową ewidencję zgłoszeń obu stron i bezpłatny dział
ogłoszeń w „Samorządzie Miejskim“, w specjalnym dziale —
pośrednictwa pracy.

SAMORZĄD MIEJSKI

MIESIĘCZNIK

ORGAN ZWIĄZKU MIAST POLSKICH
POŚWIĘCONY SPRAWOM SAMORZĄDU MIAST
I SPRAWOM GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

WYDAWCA: ZWIĄZEK MIAST POLSKICH.
REDAKTOR: HENRYK GROTOWSKI.

REDAKCJA I ADMINISTRACJA:
WARSZAWA, MAZOWIECKA Nr. 7. TEL. 107-11.

			Ceny ogłoszeń:	
Prenumerata:	kwartalna	Zł. 9	1 Strona za tekstem	Zł. 100
"	półroczna	" 18	1/2 strony " "	" 50
"	roczna	" 36	1 strona przed tekstem	" 150
Pojedynczy zeszyt miesięczny	"	3	1/2 strony " "	" 75
			Zewnętrzna strona okładki	" 200
			Wewnętrzna " "	" 180
			Ustępstwo dla miast 10%.	"

Ogłoszenia miast o wakujących stanowiskach w gospodarce miejskiej oraz zgłoszenia na te stanowiska umieszczone będą bezpłatnie w dziale pośrednictwa pracy.

Treść zeszytu wrzesień 1928 r.

	<i>Str.</i>
1) Dr. Szczęśny Wachholz: Problem Samorządu w nowej organizacji ogólnej Rzeczypospolitej Polskiej	349
2) Dr. Piotr Wielgus: Nowe rozporządzenia administracyjne a Samorząd Miejski	365

czes. 3099/8/9.

W. 815/56/289.

Problem Samorządu w nowej organizacji ogólnej Rzeczypospolitej Polskiej.

I.

Rozporządzenie Prezydenta Rzplitej P. z dnia 19 stycznia 1928 o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, wraz z rozporządzeniami wykonawczymi, (rozp. Rady Ministrów z 19 marca 1928 r. i rozp. Min. Spraw Wewnętrznych z 28 marca 1928 r.) stwarza nową podstawę i ramy prawno organizacyjne dla instytucji administracji ogólnej Rzplitej P. Ocena tego stanu prawnego, aby mogła być dokładną i wyczerpującą, musi zgodnie z teoretycznym podziałem administracji państwowej na: a) rządową i b) samorządową, wydobyć najpierw drogą analizy przesłanki charakterystyczne w cytowanych rozporządzeniach dla obu powyższych form administracji, a dopiero później dać drogą syntezy ogólny obraz obecnej organizacji, jako całości. Oczywiście siłą faktu związki samorządowe są w pierwszej linii zainteresowane temi przepisami, które dotyczą formy administracji samorządowej, dlatego też temu zagadnieniu poświęcę przedewszystkiem uwagę.

Rozpatrzenie, a przedewszystkiem krytyczną ocenę pozytywnych przepisów w mowie będących rozporządzeń, odnośnie instytucji samorządu, w pierwszym rzędzie komunalnego, poprzedzić musi, celem uniknięcia wszelkich niejasności, zasadnicze przedstawienie istoty i charakteru samorządu wogóle i to zarówno pod względem faktycznym, jak i prawnym. Wiele bowiem nieporozumień, a nawet wręcz fałszywych sądów i opinii ciąży fatalnie nad tą instytucją, szkodząc w wysokim stopniu jej właściwemu rozwojowi.

II.

Według teorii prawa naturalnego posiada gmina, podobnie jak jednostka fizyczna (człowiek), pewne minimum praw nienaruszalnych i niepozbawialnych, a przedewszystkiem niezależnych od pozytywnego porządku prawnego, ugruntowanych w jej naturalnej, bo socjologicznej podstawie. W konsekwencji odmawia się państwu prawa do mieszania się w jakiegokolwiek bądź formie w ów zakres „własny” gminy, podobnie, jak to ma miejsce

odnośnie sfery praw wolnościowych człowieka. Poglądy te skryształizowały się w konstrukcji t. zw. *pouvoir municipal*, tworzącej czwartą władzę w państwie, obok ustawodawczej, wykonawczej i sądowej *).

Cały powyższy punkt widzenia jest charakterystyczną cechą szkoły prawa naturalnego. Jest on wynikiem prądu umysłowego, przedstawiającego człowieka, jako jednostkę samowłasną i samowystarczającą, wchodzącą w związki społeczne dla celów wybitnie użytecznych, zaś zgrupowanie społeczne, jako mechaniczną sumę takich jednostek. Prąd ten nosi miano indywidualizmu. Transpozycja tej tak określonej roli jednostki fizycznej w społeczeństwie, na stosunki zachodzące między prawną jednostką t. j. w tym wypadku związkiem samorządowym, a państwem, stworzyła właśnie wyżej skreślony stan rzeczy odnośnie stanowiska zajmowanego przez gminę (*pouvoir municipal*) w związku państwowym. Logicznie rzecz biorąc według takiej koncepcji państwo nie może być niczem innym, jak federacją gmin. Pogląd podobny spotyka się też u niektórych autorów **).

Myśleniu indywidualistycznemu przeciwstawia się uniwersalizm, czyli kierunek myślenia uznający społeczeństwo za zjawisko pierwotne i całościowe, zaś człowieka wyłącznie za część takiej całości i w stosunku do tej całości za objaw wtórny i pochodny. W tem oświeceniu najwyższą całością, powiedzmy nad całością jest „ludzkość” jako taka, która na podstawie kryterium różnic kulturalnych dopuszcza podział na wielkie odłamy t. zw. światy kulturalne. Światy kulturalne z kolei na podstawie subtelniejszych już odcieni rozpadają się na narody, w obrębie zaś tej ostatniej społeczności istnieje dalszy podział na drobniejsze związki, kończący się wreszcie na człowieku. Wszystkie te stopnie posiadają wybitny charakter części, a że całość z drugiej strony jest o tyle tylko istotna i realna, o ile istnieje w swych częściach, przeto w ostatecznej konkluzji powiedzieć można, że cały stosunek całości i części, oraz części między sobą, (odbywający się zawsze drogą przez całość, co z naciskiem podkreślam), ma charakter nie atomistycznego, mechanicznego współoddziaływania na siebie, jak w koncepcji indywidualistycznej, lecz organicznego rozczłonkowania ***).

Jakie powyższe zwięzłe przedstawienie dwu różnych sposobów myślenia ma znaczenie w odniesieniu do poprzednio skreślonej „gloryfikacji” oso-

*) Kelsen „Allgemeine Staatslehre” str. 186 i n. Panejko, „Geneza i podstawy samorządu europejskiego” str. 42 i n.

**) Np. cytowany przez Panejkę op. a. c. na str. 44 Rotteck.

***). Odnośnie koncepcji indywidualizmu i uniwersalizmu zob. Spann „Gesellschaftslehre” i inne, Prof. Wł. L. Jaworski „Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne” i liczne artykuły w prasie, szczególnie w „Czasie” krakowskim, dalej mój artykuł „Indywidualizm, a uniwersalizm”, Przegląd Współczesny Nr. 39 ex 1925, również część ogólną mej pracy „Istota i prawo związków publicznych” drukowaną w Gazecie Administracji i Policji Państwowej od numeru czerwowego r. b. począwszy.

by fizycznej i prawnej t. j. człowieka i związków samorządowych, w szczególności gminy, jako samoistnych jednostek a nie wybitnie zaznaczonych części — całości państwowej — staje się teraz już jasne. Ani jednostka fizyczna t. j. człowiek, ani też jednostka prawna, lepiej związkowa t. j. wszelki związek samorządowy, nie mogą w dzisiejszej organizacji całościowej, jaką jest państwo, odgrywać takiej roli, jaką im indywidualistyczna koncepcja prawa natury przypisuje. Jedno i drugie jest częścią — człowiek, indywiduum społeczne, częścią społeczeństwa, zaś związek samorządowy częścią organizacji państwowej i jako takie we wszystkich swych poczynaniach, wyrażając się ściślej w całym zachowaniu się, występują zawsze i wyłącznie jako części rzeczonych całości. Wartość i znaczenie tej konstrukcji jest zbyt oczywistą, aby wymagała osobnego uzasadnienia, to też indywidualistyczny punkt widzenia i wszelkie koncepcje na nim oparte, jakkolwiek dziś niestety jeszcze wyznawane, wobec okazujących się w ich realnych twórcach wybitnych znamion degeneracji, zaczynają się zwolna przeżywać czyniąc miejsce konstrukcjom zbliżającym się do zasad uniwersalizmu (z zakresie państwowo-ustrojowym faszyzm, leninizm, w zakresie produkcji socjalizm gildyjny t. zw. gildyzm etc.). Dalszy rozwój w tym kierunku jest już dzisiaj niewątpliwym, wynika bowiem z postulatów faktyczności życia, z którymi to przejawami ustawodawca tworzący prawo pozytywne bezwzględnie liczyć się musi. Należy je jedynie w odpowiednie formy ująć, a taką właśnie formą jest instytucja samorządu. Wymaga ona tylko, właśnie skutkiem zaistnienia nowych warunków bytu, odpowiedniego przekształcenia.

III.

Z prawnego punktu widzenia przedstawia się samorząd, jako forma decentralizacji administracji państwowej, a to drogą powołania do pełnienia funkcji władzy wykonawczej, obok organów rządowych, także innych czynników, a to organów, istniejących w państwie związków publicznych. Samorząd nie stanowi jedynej formy decentralizacji administracyjnej. Obok niego istnieje bowiem pojęcie t. zw. dekoncentracji, polegającej na upoważnieniu niższych władz rządowych do merytorycznego załatwiania spraw, czyli wyrażając się ściślej prawniczo, do stanowienia indywidualnych norm prawnych.

W literaturze dotyczącej prawa administracyjnego, w szczególności w jego systematycznych wykładach, napotykamy liczne definicje instytucji samorządu, które mniej lub więcej trafnie oddają jej cechy istotne. Herrn-

ritt *), autor jednego z najlepszych obecnie zarysów prawa administracyjnego, ujmuje, „prawne” momenty samorządu w następujących punktach:

1) cechuje go samodzielność, czyli osobowość związkowa i wynikające stąd prawo podmiotowe do wykonywania odnośnych zadań administracyjnych,

2) przedmiot działalności związku stanowi administracja spraw leżących w sferze interesów osoby związkowej,

3) samorząd jest administracją publiczną,

4) związki samorządowe mogą swą działalność regulować normami prawnymi (statuty, regulaminy) wydanymi w granicach ustawy (autonomja),

5) z uwagi na niedopuszczalność sprzeczności interesów samorządu i państwa, prawo nadzoru tego ostatniego nad samorządem.

Powyższa punktacja oddaje niewątpliwie istotne przesłanki zajmujące nas instytucji, ale posiada tę zasadniczą wadę, że operuje kategorjami nieprawniczymi, co wynika w szczególności z jej punktu 2 i 5. Nadto jest teoretycznie o tyle niepoprawną, że podaje między innymi jako kryterjum pojęcia samorządu, osobowość związkową, która bynajmniej nie jest objawem koniecznym, a przede wszystkim prawo podmiotowe do wykonywania, zleconej drogą ustawy, funkcji administracyjnej. Jak trafnie prof. Panejko **) zaznacza, o publicznym prawie podmiotowym związków samorządowych w stosunku do państwa mówić nie można, gdyż prawo to jako nadane drogą ustawy, jest w pierwszym rzędzie prawem państwa, którego zresztą częścią, jak to już wiemy, jest każdy związek. Prawo to istnieć może tylko w stosunku do organów rządowych t. j. w stosunku do owej drugiej formy administracji państwowej i to w sensie, że tworzy ono niejako zakaz dla tych ostatnich naruszania kompetencji samorządu. W stosunku natomiast do państwa, czyli całości prawa, prawa takiego, powtarzam raz jeszcze, żaden związek mieć nie może.

Dla ilustracji, jaką winna być definicja, aby zasługiwała na miano, pod względem prawniczym ścisłej, podaję definicję Kelsena. Przez określenie samorząd „pisze Kelsen” ***), rozumie się w zasadzie: zdecentralizowany częściowy porządek prawny, którego normy są wytwarzane w sposób demokratyczny (t. j. przez ludzi normom tym podlegających)... przyczem chodzić może o decentralizację nie tylko norm indywidualnych (np. aktu administracyjnego), lecz również o decentralizację norm generalnych, w szczególności także ustaw w znaczeniu formalnym”. Dla ułatwienia zrozumienia powyż-

*) „Grundlehren des Verwaltungsrechtes” str. 187, uwaga 2.

**) Panejko op. a. c. str. 77, 93 i n.

***) Kelsen op. a. c. str. 181.

szego określenia zaznaczam, że Kelsen jest przedstawicielem i zwolennikiem t. zw. teorii stopniowości norm prawnych, czyli łańcucha norm prawnych poczynawszy od najogólniejszej, hypotetycznej, będącej, jako aprioryczne założenie, źródłem prawa narodów, przez normę zasadniczą konstytucji państwowej i generalną ustawą względnie rozporządzenia, do indywidualnego aktu administracyjnego, czy też wyroku sądowego. Bliższego określenia czy teoretycznego uzasadnienia tej teorii dla braku miejsca i zbyt silnego w wypadku pozytywnym odbiegania od tematu, podać tu nie mogę, zaznaczam wszelako, że nie jeden „twór”, czy obraz systematyki pozytywno-prawnej, który dotychczas nie dał się jurydycznie zadawałajaco wyrazić dzięki tej teorii właśnie, da się obecnie jasno, a przede wszystkim logicznie przedstawić.

Powyższa definicja Kelsena, jeśli chodzi o określenie samorządu komunalnego lub zawodowego, jednym słowem o związki samorządowe typu korporacyjnego, jest wystarczającą, natomiast nie dopisuje już odnośnie zakładów samorządowych. Normy bowiem indywidualne, jak również i ewentualnie generalne w typie samoistnego związku zakładowego nie są stanowione przez ludzi im podlegających, gdyż zakład nie posiada członków, jak korporacja, tylko destynatarjuszy t. j. ludzi względnie inne związki dla których jest czynnym, a ci z kształtowaniem (ustrojem) i kierownictwem zakładu nie mają nic wspólnego. Zatem nie można mówić o demokratycznym stanowieniu norm w rozumieniu powyżej podanym. Za najodpowiedniejsze zdefiniowanie pojęcia samorządu, a równocześnie pod względem jurydycznym, do ideału ścisłości możliwie się zbliżające, uważam dlatego określenie podane przez prof. Panejkę. „Samorząd”, zdaniem prof. Panejki *), „jest... opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”.

Na zakończenie prawnej ekspozycji pojęcia samorządu pragnę zwrócić uwagę na pewną, doniosłą nieścisłość, zawartą w określaniu samorządu komunalnego (powszechnego), pojęciem samorządu terytorjalnego. Nietrafność tego pojęcia podkreślił i ze zwykłą sobie logiczną ścisłością azasadnił Kelsen **). Z punktu widzenia prawa każdy związek publiczny, jako częściowy porządek prawny, obowiązuje siłą logiki, zarówno w czasie, jak i — przestrzeni (terytorjum). Zatem przeciwstawianie korporacji t. zw. terytorjalnej gminy etc.), jako organizacji obejmującej rzekomo wszystkich ludzi bez wyjątku z tytułu ich przebywania na jej obszarze i zasadnicze przeciw-

*) Panejko op. a. c. str. 97.

**) Kelsen op. a. c. str. 143, 144.

stawianie jej reszcie organizacji korporacyjno-samorządowych t. j. związkom samorządu zawodowego, ujmującym, według powszechnego mniemania, ludzi w karby organizacyjne jedynie i wyłącznie z tytułu ich zawodu, czy wspólności interesów, jest conajmniej bardzo poważnem nieporozumieniem. Jak bowiem z jednej strony związki samorządu zawodowego, obok powyższego kryterjum organizacyjnego (zawód, interes), muszą siłą logiki posiadać także i — przestrzenną — moc obowiązywania swych norm, tak znów z drugiej strony związki t. zw. terytorjalne bynajmniej nie obejmują wszystkich ludzi przebywających na ich obszarze bez wyjątku. Zatem różnica zachodząca między związkami samorządu zawodowego i komunalnego nie jest nigdy zasadniczą, lecz tylko stopniową, względną. Z tej przyczyny ostre wzajemne przeciwstawianie obu powyższych rodzajów związków samorządowych, dotychczas praktykowane, pod względem teoretycznym niczem pozytywnem nie jest uzasadnione i dlatego też unikam nazwy samorządu terytorjalnego, a używam określenia: samorząd komunalny lub powszechny.

IV.

Zapoznawszy się w krótkości z podstawą faktyczną i prawną samorządu, w szczególności zaś z jego istotą i właściwym charakterem w oświetleniu teorii socjologicznej i prawnej, możemy już obecnie przystąpić do analizy tych postanowień omawianych rozporządzeń, które dotyczą organów innych, niżli rządowych. I tutaj zaraz na wstępie powstaje kwestja zasadnicza, a jest nią kwestja legalności rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej P. z 19 stycznia 1928 roku.

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. t. zw. ustawa o pełnomocnictwach wykluczyła w art. 2 in fine od wydania drogą rozporządzenia dekretalnego (art. 44 odst. 5 i 6 Konst. Rzplitej P.) ustaw samorządowych, oraz ordynacji wyborczej do organów samorządowych. Wynika z tego, że zasadnicze załatwienie zagadnień samorządowych, względnie przesądzanie ich ustawowego rozwoju na przyszłość, jest wyjęte z kompetencji Prezydenta Rzplitej. Natomiast logicznie rzecz biorąc, dopuszczalnem jest czynienie zmian, wynikających z konieczności dostosowania, względnie uzgodnienia innych nowo uregulowanych działów życia publicznego z życiem samorządowem. Dzieje się to w imię zarówno interesów poszczególnych obywateli, jak i całego społeczeństwa, jak już zaznaczyłem, z logicznej konieczności. Zmiany te jednak nie mogą być znaczne, w szczególności nie mogą, wychodząc poza ramy oczywistej konieczności, dotyczyć w sposób zasadniczy materij wyłączonych ustawą z 2 sierpnia 1926, w zagadnieniu nas zajmującym, dotyczyć

istoty samorządu, stwarzając, czy przekształcając fundamentalnie formy tej instytucji.

W obecnym zatem wypadku chodzi o stwierdzenie:

- 1) czy przepisy rozporządzenia z 19 stycznia 1928 dotyczą wogóle instytucji samorządu, oraz
- 2) w razie potwierdzenia poprzedniego pytania, czy przepisy rozp. z 19 stycznia 1928 trzymają się określonych logiką granic dozwolonych zmian, czy też sięgają poza nie?

Odpowiedź na te pytania poprzedzić musi dokładne zbadanie odnośnego materiału omawianego rozporządzenia.

Rozdział III w art. 40 — 63, normuje sprawę wojewódzkich organów kolegjalnych. Organy te według brzemienia, przepisu art. 40 „tworzy czynnik obywatelski, reprezentowany przez organa samorządu wojewódzkiego” t. j. Radę wojewódzką, złożoną pod przewodnictwem wojewody (wicewojewody) z członków wybranych (po 1-ym) przez Sejmiki powiatowe i Rady miejskie miast wydzielonych z powiatu i Wydział wojewódzki w skład którego wchodzi wojewoda (wicewojewoda), dwóch urzędników państwowych i 3 członków wybranych przez Radę wojewódzką w stosunkowym głosowaniu z pośród mieszkańców województwa, posiadających b. prawo wyborcze do Rady wojewódzkiej. Sposób przeprowadzania wyborów do obu ciał określa rozp. Min. Spraw Wewnętrznych z 28.III.1928. Rada wojewódzka jest organem opiniodawczym (art. 46), w pewnych wypadkach w rozporządzeniu nieokreślonych, współdziała z głosem stanowczym (art. 47). Wojewodzie przysługuje jednak prawo przekazania tych spraw, w których Rada wojewódzka ma głos stanowczy Wydziałowi wojewódzkiemu do załatwienia, o ile zwłoka, związana ze zwołaniem Rady wojewódzkiej zagraża interesowi publicznemu, jeśli posiedzenie Rady nie doszło do skutku dla braku wymaganego kompletu (przewodniczący i połowa ogólnej liczby członków art. 44 in fine) lub wreszcie, gdy mimo wezwania, Rada nie powzięła ostatecznej uchwały. Wydział wojewódzki w składzie powyżej przedstawionym, ma:

- 1) głos doradczy we wszystkich sprawach, które wojewoda wydziałowi do zaopiniowania przekaże, (opinia fakultatywna art. 54), oraz głos doradczy w sprawach rozwiązywania i wyborów organów komunalnych, zatwierdzania, zawieszania i składania z urzędu poszczególnych ich członków, oraz nakładania na tychże kar porządkowych i dyscyplinarnych. W tych ostatnich wypadkach wojewoda — winien (zasiągnięcie opinii obowiązkowe (zasięgnąć opinii Wydziału (art. 55 in fine).

- 2) głos stanowczy stosownie do przepisów rozporządzenia, oraz innych przepisów prawnych, w szczególności w sprawach wyliczonych w art. 55

od 1 do 7 t. j. rozstrzyganie niektórych odwołań, nadzór nad samorządem określanie sposobu wykonania uchwał Rady wojewódzkiej etc. nadto decyzyja w sprawie wydawania rozporządzeń porządkowych z art. 108 pkt. 2. W razie, gdy Wydział wojewódzki jest niezorganizowany, posiedzenie nie doszło do skutku dla braku kompletu (komplet wymagany: przewodniczący, 1 członek — urzędnik, 1 członek z wyboru, art. 52 odst. 2), a zwłoka grozi niebezpieczeństwem lub jeśli mimo wezwania Wydział nie poweźmie ostatecznej decyzji, prawo decydowania przechodzi na wojewodę (art. 57 odst. 1). Uchwały Wydziału wojewódzkiego zapadają większością głosów obecnych, w razie równości decyduje przewodniczący art. 52 odst. 3). W razie rozwiązania Rady wojewódzkiej, do czego uprawnionym jest Minister Spraw Wewnętrznych przechodzą sprawy należące do kompetencji Rady na Wydział wojewódzki, a jeśli i ten jest rozwiązany, lub gdy tylko Wydział jest rozwiązany, sprawy Rady i Wydziału, lub tylko Wydziału przechodzą na wojewodę, który załatwia je samodzielnie lub sprawy skarbowe w porozumieniu z prezesem Izby Skarbowej (art. 60 i 57 odst. 2).

Rozdział V w art. 80 — 84, normuje powiatowe organy kolegjalne t. j. Sejmik i Wydział powiatowy, oraz kolegia miejskie wyłonione z Rad miejskich i Magistratów miast wyłączonych ze związku powiatowego, a które to kolegia są odpowiednikiem samorządowych władz powiatowych. Postanowienia cytowanych artykułów wprowadzają do obowiązującego ustawowego stanu prawnego samorządu powiatowego w b. Kongresówce obok wspomnianych co tylko kolegiów miejskich następujące zmiany:

1) przesunięcie punktu ciężkości z Sejmików powiatowych na Wydziały powiatowe, a to wobec rozciągnięcia mocy obowiązywania art. 47 cyt. rozp. o dewolucji praw Rady wojew. na Wydział wojew. przepisem art. 81 cyt. rozp. na powiatowe organy kolegjalne. Dotychczas Wydziały powiatowe:

- a) przygotowywały sprawy na Sejmiki powiatowe,
- b) wykonywały czynności poruczone przez ustawy i władze państwowe,
- c) sprawiały władzę dyscyplinarną nad pracownikami powiatowego

związku,

zaś Sejmiki decydowały w sprawach majątkowych i finansowych, uchwały etaty, regulaminy dla siebie, Wydziału powiatowego i ustanawianych przez siebie komisji i t. d. a zatem punkt ciężkości zarządu powiatowego spoczywał bezwzględnie w rękach Sejmiku.

2) jak z przedstawionej pod 1) kompetencji Sejmiku powiatowego wynika, jest on organem uchwalającym i kontrolującym, zaczem rozciąganie nań nazwy i atrybucji — „organu opiniodawczego” — (art. 81 i 46) stanowi dalszą zmianę;

3) załatwianie spraw należących do kompetencji Sejmiku przez starostę nie było dotychczas możliwem, obecnie skutkiem dopuszczalnej w myśl art. 47 dewolucji praw Sejmiku na Wydział, oraz przepisu art. 57 odst. 1 i art. 60 możliwość taka istnieje;

4) posiedzenia Sejmiku powiat. według dotychczasowego stanu prawnego winny się odbywać przynajmniej raz na kwartał, zaś Wydziału przynajmniej raz na miesiąc, obecnie zaś zgodnie z postanowieniem art. 44 Sejmiku przynajmniej raz na rok, zaś Wydziału powiat. zgodnie z art. 52 odst. 1 w miarę potrzeby na skutek zwołania przez starostę.

Podobnie z pewnemi mniejszej wagi różnicami przedstawia się rzecz odnośnie stosunku Rady powiatowej Wydziału powiatowego i marszałka powiatu w Małopolsce, choć wobec prawie zupełnego uchYLENIA tego samorządu drogą nader licznych rozwiązań rad powiatowych i wprowadzeniu w ich miejsce komisarzy rządowych, zagadnienie powyższe na terenie Małopolski jest w praktycznym zakresie mało aktualne *), podobnie również odnośnie stosunku Sejmików i Wydziałów powiatowych w b. zaborze pruskim.

Na czele powiatów miejskich stoją w zasadzie starości grodzcy, pełnienie tej funkcji może być powierzone starości powiatu sąsiadującego z powiatem miejskim (art. 74, 75). — W miastach Krakowie i Lwowie funkcje powiatowej władzy admin. ogólnej rozdzielają się na prezydentów tych miast, oraz dyrektorów policji, noszących tytuł starostów grodzkich (§ 3 rozp. z 19 marca 1928 r.), zaś kolegią miejskie przewidziane w art. 84 rozp. z 19 stycznia 1928 roku funkcjonują przy prezydentach, zaś starostowie grodzcy (dyrektorzy policji) urzędują samodzielnie i jednoosobowo (§§ 5 i 7 rozp. z 19.III.1928 roku). W miastach: Bydgoszczy, Gnieźnie, Grudziądzu, Inowrocławiu, Poznaniu i Toruniu całość pow. władzy admin. ogólnej spoczywa w ręku prezydentów (§ 2 cyt. rozp.). W Białymstoku, Częstochowie, Lublinie, Łodzi, Sosnowcu i Wilnie na czele powiatu miejskiego stoją starostowie grodzcy, przy czem w Łodzi i Wilnie są nimi Komisarze Rządu, zaś w reszcie wymienionych miast odnośni starostowie powiatowi, przyczem Ministrowi Spraw Wewnętrz. przysługuje prawo nominacji właściwych starostów grodzkich (§ 4 cyt. rozp.). We wszystkich tych miastach kolegią miejskie funkcjonują u boku starostów grodzkich. Poruczenie sprawowania funkcji pow. władzy admin. ogólnej organom powiatowym lub miejskim następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów i może być odwołanem (art. 78 i 117 rozp. z 19.I.1928 roku).

Po zapoznaniu się z powyższemi przepisami omawianych rozporządzeń.

*) Na terenie Małopolski zarówno wojewódzkie jak i powiatowe organy kolegjalne wejdą w życie po przeprowadzeniu wyborów do reprezentacji powiatowych, jedynie Wydziały wojewódzkie z prawami Rad wojewódzkich zostaną utworzone na podstawie nominacji Ministra Spraw Wewnętrznych (art. 115 i 116, dekr. z 19.I.1928 r.).

możemy obecnie przystąpić do dania odpowiedzi na pytania postawione na wstępie tego rozdziału:

Ad 1) Czy rozporządzenie z 19.I.1928 r. dotyka wogóle kwestji samorządu?

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w okólniku wyjaśniającym zasady rozporządzenia z 19.I.1928 roku stanęło na stanowisku, że omówione poprzednio instytucje t. j. Rady Wojewódzkie i Wydziały, oraz powiatowe organy kolegjalne zostały powołane do życia w wykonaniu art. 66 zd. ostatnie Konstytucji Rzplitej Polskiej. — „Zarazem uwzględnioną będzie zasada udziału obywateli, powołanych drogą wyborów, w wykonaniu zadań tych urzędów, w granicach określonych ustawami”. — „Znaczy to, że przepisy rozdziału III i V rozp. z 19.I.1928 r. dotyczyć mają tylko dopuszczenia t. zw. czynnika obywatelskiego do udziału w administracji. Czy tak jest istotnie, czy rzeczzone instytucje są rzeczywiście tylko dopuszczeniem owego czynnika obywatelskiego do współdziałania z właściwymi organami administracji? Tak zw. czynnik obywatelski, czyli „Instytut urzędników honorowych”, jak to określa prof. Komarnicki *), jeden z najlepszych komentatorów Konstytucji z 17 marca 1921 roku przy omawianiu postanowienia art. 66 in fine, nie jest rzeczą nową i ze sposobu stosowania go gdzieindziej możemy wyciągnąć wnioski, które się niewątpliwie przyczynią do wyjaśnienia obecnego zagadnienia. I tak pruska ustawa administracyjna z 1883 r. w § 4, powoływała do współdziałania w zakresie ogólnej administracji, u boku starszego Prezydenta prowincji, Radę prowincjonalną, przy Prezydencie rejencji Wydział obwodowy, przy landracie Wydział powiatowy, przyczem członkowie Rady prowincjonalnej i Wydziału obwodowego byli częściowo, zaś Wydziału powiatowego w całości wybierani przez organy samorządów. W byłym Wielkim Księstwie Badeńskim, członkowie Rady obwodowej, której zadaniem było również współdziałanie w administracji państwowej, pochodzili z nominacji dokonanej z list proponowanych przez zgromadzenie powiatowe. Rolę czynnika obywatelskiego w administracji odgrywają dalej rozmaite Rady powołane do boku centralnych Władz rządowych np. Rady aprowizacyjne, kolejowe, sanitarne itd. Stanowisko „urzędników honorowych” zajmują t. zw. sędziowie fachowi np. asesorzy w sądach przemysłowych, przy sądach pracy, Senatach handlowych itd.

Jak z powyższego zestawienia wynika, czynnik obywatelski powołanym być może, już to do zadań wykonawczych, a to — współrozstrzygania — spraw łącznie z urzędnikami zawodowymi, już to w charakterze doradczym, opiniodawczym **). Cechami tedy charakterystycznymi dla tej instytucji jest albo:

*) „Polskie prawo polityczne” str. 366.

**) Podobnie Herrnritt op. a. c. str. 184.

a) współrozstrzyganie spraw łącznie z urzędnikami zawodowymi, albo
b) pełnienie funkcji doradczych przez udzielanie opinii, rad technicznych itd. W tem oświetleniu koncepcja Wydziału wojewódzkiego poza powyższe granice nie wykracza, podobnie i instytucja Rady wojewódzkiej, jednakowoż odnośnie tej ostatniej z tem już wyraźnem zastrzeżeniem, że w wypadkach, gdy decyduje z głosem stanowczym, granice te przekracza, gdyż nie spełnia wówczas, ani funkcji doradczej, ani nie współdziała z urzędnikami zawodowymi wobec tego, że jedyny urzędnik (przewodniczący wojewoda lub wicewojewoda) na Radzie nie głosuje. Powyższy moment, jakkolwiek ważny, nie byłby może jeszcze rozstrzygającym. Podobieństwo rzeczonych instytucyj do organów samorządowych i to tak łudzące, że niepodobna już doszukać się cech wyróżniających, występuje dopiero wówczas i to dobitnie na jaw, gdy weźmiemy pod uwagę Radę i Wydział wojewódzki — jako całość — gdy ocenimy należycie ich wzajemny stosunek do siebie, a to okoliczność, że Rada jest przynajmniej de nomine ciałem uchwalającym, zaś Wydział wykonawczem (art. 55 odst. 7, cyt. rozp.), dalej fakt, że Rada wybiera członków obywatelskich Wydziału. I niewątpliwie obie te instytucje, co stwierdza zresztą wyraźnie (art. 41, cyt. rozp.), są „namiasstką“ samorządu wojewódzkiego, instytucjami, które — a jest to moment decydujący dla ich zastępczego charakteru — znikną w chwili wprowadzenia tego samorządu (art. 40 i 41 cyt. rozp.). Zupełnie już wyraźnie zarysowuje się poruszona w pytaniu ad 1) wątpliwość, w odniesieniu do instytucyj samorządu powiatowego *). — Tu bowiem wobec faktycznego istnienia ustawami unormowanego samorządu powiatowego, wszelkie stanowienie w tym zakresie i w tych rozmiarach, jak to czyni rozporządzenie z 19.I. 1928 roku, jest wyraźnem i — realnie — zarysowanym stanowieniem o samorządzie. Ostatecznie zatem dochodzimy do wniosku, że omawiane przepisy rozp. z 19.I.1928 r. nie dotyczą już art. 66 in fine Konstytucji Rzpltej Polskiej o t. zw. czynniku obywatelskim, ale wkraczają już w dziedzinę samorządu.

Obecnie odpowiedzieć należy na pytanie:

ad 2) a mianowicie, czy rzeczone przepisy trzymają się logiką określonych granic dozwolonych zmian, służących do uzgodnienia nowego ustroju administracji ogólnej z samorządem?

Odpowiedź na to pytanie zawiera już sam wykład zasad rozdz. III, a przede wszystkim V omawianego rozporządzenia poprzednio przedstawiony. Zmiany wprowadzone rozporządzeniem, są, jak to już wykazałem, na terenie

*) Odnośnie b. zaboru pruskiego także w odniesieniu do samorządu wojewódzkiego, wreszcie bowiem Rzpltej samorządu tego faktycznie nie ma. Z drugiej jednak strony zaznaczyć wypada, że ustawa z 22.IX.1922 r., choć jako ramowa bardzo ogólnikowa, wyraźnie w art. 7 określa stanowisko Wydziału wojewódzkiego, jako ciała wykonawczego w stosunku do Sejmiku.

samorządu powiatowego, a częściowo i wojewódzkiego, natury wybitnie istotnej i bynajmniej nie mają na celu uzgadniania różnych przepisów, lecz odznaczają się wyraźnie zarysowaną tendencją przerzucenia punktu ciężkości z ciał obradujących i uchwalających, na wykonawcze.

W ostatecznej zatem konkluzji stwierdzić należy, że z punktu widzenia formalno prawnego rozporz. z 19.I.1928 r. wykracza poza ramy ustawy z 2.8. 1926 r., a nadto do pewnego stopnia sprzeczne jest z art. 70 Konstytucji Rzpltej Polskiej. — „Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez Wydziały samorządu wyższego stopnia...”, wobec tego, że nadzór ten w znacznej mierze wykonuje właściwie Wojewoda po wysłuchaniu tylko opinii Wydziału wojewódzkiego, (sprzeczność z art. 70 Konstytucji byłaby oczywistą, gdybyśmy przyjęli przeciwieństwo naszego twierdzenia o charakterze samorządowym Rady i Wydziału wojewódzkiego, t. j. akceptowali pogląd Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, gdyż wówczas nadzór byłby wykonywany przez Wojewodę przy współudziale czynnika przez Konstytucję niepowołanego).

Odmienne przedstawia się cały stosunek rozporządzenia Prezydenta Rzpltej z 19.I.1928 r. do instytucji samorządu z materjalno - prawnego punktu widzenia. Sprawa definitywnego i ustawowego załatwienia samorządu ciągnie się od szeregu lat, jak istny „tasiemiec” przez sesje sejmowe, nie mogąc się doczekać pozytywnego rozwiązania. Projekt ustawy samorządowej uchwalony w drugim czytaniu przez Sejm poprzedni dnia 13.7.1927 r. był, używając wyrażenia bardzo oględnego, zupełnie nieodpowiedni. Opinię, którą w swoim czasie o projekcie tym wydałem, powtarzam obecnie w mojej rozprawie „O istocie i prawie związków publicznych”. Kwestja uregulowania samorządu stała zatem i stoi wciąż otworem, pomimo niezwykle pilnej potrzeby zmiany obecnych stosunków, mających np. na terenie Małopolski formy wprost archaiczne. Pisano o tem i mówiono na zebraniach publicznych, zgromadzeniach itd. bardzo wiele, ale sprawa ani na krok nie postąpiła naprzód.

W tem oświetleniu dekret Prezydenta Rzpltej z 19.I.1928 r. nabiera całkiem odmiennego znaczenia, jest bowiem do pewnego stopnia koniecznością (w zakresie administracji rządowej koniecznością bezwzględną). Brak samorządu wojewódzkiego był niewątpliwie szkodliwy, w mowie będący dekretem stara się go zastąpić w sposób nam znany, niestety z prawnego-formalnego punktu widzenia wadliwy. Stan ten jednak uleść może naprawie, a to tą drogą, że Sejm obecny zanim nie rozstrzygnie ustawowo kwestji samorządu, zatwierdzi dekret z 19.I.1928 r. oczywiście z pewnemi zmianami. Należy bowiem przedewszystkiem wzmocnić o wiele za „anemiczne” ujęcie kolegjalnych władz wojewódzkich i powiatowych. Instytucja „czynnika obywatelskiego”, czy samorządu, o nazwę się nie spieram, jeśli chodzi o stronę praktyczną problemu,—

winna być żywotną i silną. Te bowiem kolegja, których członkowie przychodzą, jak to trafnie określa Włodzimierz Wakar *) „w poczuciu oderwania ich od właściwej roboty, ażeby odbyć nudną pańszczyznę...” są z góry skazane na nikłą vegetację tylko, bez pożytku, a nawet często ze szkodą i to znaczną dla załatwianych spraw. W tem rozumieniu instytucje Rady i Wydziału wojewódzkiego traktowane być muszą jedynie jako prowizorium w niczem nie przesadzające przyszłego ustroju takich inwestycji, czy instytucji samorządu. Jakim samorząd być powinien co do swej ogólnej zasady, wyraziłem we wstępnych rozdziałach, a więc przedewszystkiem nigdy jakąś antytezę Państwa, bo jest jego częścią, zaś z prawnego punktu widzenia zawsze tylko zdecentralizowanym, częściowym porządkiem prawnym w obrębie całości prawa t. j. Państwa, a nie jakimś samoistnym i odrębnym od Państwa systemem prawa. Z drugiej jednak strony niepodobna niedoceniać jego niewątpliwych, a wysokich wartości pedagogicznych, stwarzających właśnie i potęgujących — oczywiście w ujęciu poprawnem — całościowe (państwowe) rozumowanie części. Kwestji tej, jak samorząd kształtować należy, nie będę tutaj odrębnie omawiał, a to wobec tego, iż poświęcam temu zagadnieniu we wspomnianej już rozprawie „O istocie i prawie związków publicznych” dostatecznie dużo miejsca. Zaznaczę tu tylko pewne uchybienia dekretu z 19.I.1928 r. dotyczące przeważnie gmin miejskich, któreby zmienić należało. A więc przedewszystkiem uważam instytucję starostów grodzkich, (dyrektorów policji) w Krakowie i Lwowie za całkiem zbędną. Idea, która przyświecała byłemu zaborczemu rządowi austriackiemu, łatwo zrozumiała wobec jego stosunku do ludności słowiańskiej byłego kraju koronnego Galicji, Rządowi Rzplitej Polskiej za wytyczną służyć nie może, a stwarza pozory dziś już niczem nieuzasadnionej nieufności władz rządowych wobec samorządu tych miast. Tak samo tworzenie dwóch ciał kolegjalnych w miastach wyłączonych z organizacji powiatowej jest zbyt czynnem i należałoby je ograniczyć jak to słusznie Dr. Chłamtacz **), podkreśla, do jednego, reprezentującego czynnik obywatelski. — Możliwość odebrania pewnych praw, załatwianych obecnie przez gminy miejskie nastrocza również wątpliwości, nie natury prawnoteoretycznej, gdyż w tym kierunku teoretycznie, jak to poprzednio udowodniłem, Państwo żadnymi więzami, w szczególności jakimś zakresem własnym gminy, skrupowane nie jest, ale chodzi tu o względy natury technicznej. Chodzi bowiem o to, co się ma stać z personelem urzędniczym, który odnośnie sprawy załatwia? Jeśli to będą urzędnicy prowizoryczni lub kontraktowi to zostaną niewątpliwie zwolnieni, lecz stabilizowani obciążać będą w dalszym ciągu zupełnie niepotrzebnie bud-

*) „Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej” str. 103.

**) „Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej z dnia 19 stycznia 1928 r. w stosunku do samorządu miejskiego”. Samorząd miejski, maj 1928 r.

żet miejski. Należałoby zatem równocześnie z możliwością odbierania pewnych spraw z zakresu działania gminy, zastrzec przejęcie odnośnego personelu urzędniczego na etat państwowy, bo i tak będzie on odnośnej władzy rządowej do załatwiania tych spraw potrzebny.

Na zakończenie analizy postanowień rozporządzenia Prezydenta Rzpltej z 19.I.1928 r. dotyczących formy samorządowej administracji państwowej, zaznaczam jeszcze, że przepisy art. 12 — 23 naruszają samorząd szkół akademickich wobec tego, że nie wyłączają tych szkół z zakresu działania Wojewody określonego art. 13 — 19 a pod względem np. administracyjnym także przez art. 12 i 20. — Wedle ustawy z 13.7.1920 r. podlegają Akademje Ministrowi W. R. i O. P. i to tylko jako władzy nadzorczej, co stwierdzają również statuty uniwersyteckie np. statut Uniw. Jag. w Krakowie z 25.5.1925 r. Nowelizacja zatem w kierunku wyłączenia akademji z pod ingerencji wojewody jest również niezbędną.

V.

Stwierdziłem, że dekret Prezydenta Rzpltej z 19.I.1928 r. w zakresie administracji rządowej był bezwzględna koniecznością. Aby ocenić jego wysoką wartość w tym kierunku zdajmy sobie sprawę z zasad, które silnie i konsekwentnie w życie wprowadza. Tworzą one niewątpliwie istotne warunki istnienia poprawnej władzy administracji rządowej I i II instancji. A więc przede wszystkim:

I) Zasada zespolenia władzy w ręku wojewody w województwie, a stąrosty w powiecie.

Wojewoda jest szefem administracji ogólnej t. j. kompetencja jego obejmuje administracyjne działy: 1) spraw wewnętrznych, 2) handlu i przemysłu z wyjątkiem spraw górniczych, spraw przekazanych urzędóm probierczym i służbie legalizacji narzędzi mierniczych, oraz częściowo morskich, 3) rolnictwa z pewnymi wyjątkami (lasy, szkolnictwo i instytucje fachowe), 4) opieki społecznej i pośrednictwa pracy, 5) robót publicznych z wyjątkiem spraw należących do dyrekcji dróg wodnych, 6) spraw wyznianowych, sztuki i kultury, (stosunek do ubezpieczenia społecznego nieunormowany). Z niepodlegającymi mu zasadniczymi działami: szkolnictwa, sądownictwa, skarbowości, kolei, poczt, telegrafów, wojskowości, pozostaje jako przedstawiciel Rządu, albo a) w stosunku wykonywania nad nimi pewnego rodzaju nadzoru i kontroli (art. 11 — 20) albo b) w stosunku mającym na celu li tylko uzgadnianie działalności różnych działów administracji (art. 13) drogą perjodycznych zebrań informacyjnych. W stosunku do działów szkolnictwa z wyjątkiem spraw o charakterze ściśle naukowym i dydaktyczno - pedagogicznym, kolejnictwa z wyjątkiem spraw technicznych i bezpieczeństwa ruchu, skarbu, poczt, telegrafów, przysługują mu uprawnienia oznaczone pod a). W stosunku do sądownictwa.

wojskowości tylko uprawnienia pod b) i to za uprzednim zezwoleniem właściwych Ministrów.

W odpowiedniej proporcji do tych uprawnień Wojewody, kształtuje się kompetencja starosty, który jest również przedstawicielem Rządu i szefem administracji ogólnej w powiecie.

II) Zasada dekoncentracji obejmująca w kompetencji Wojewody: a) wydawanie orzeczeń i zarządzeń w I inst., b) rozstrzyganie odwołań od orzeczeń i zarządzeń niższych władz państwowych (rządowych i samorządowych), c) uchylanie decyzji władz administracji ogólnej, oraz innych władz i urzędów Wojewodzie podległych, w wypadkach przewidzianych przez przepisy prawne lub ze względów na dobro publiczne (art. 29 odst. 3 i art. 31 odst. 2, 3, 4) — w kompetencji starosty: załatwianie wszystkich spraw administracji państwowej, o ile na mocy obowiązujących przepisów nie należą do kompetencji innej władzy (art. 29, odst. 3 i art. 67).

Wreszcie, jako zupełnie nowa III) zasada decentralizacji ustawodawczej (art. 31 odst. 5), na podstawie której wojewoda jest uprawnionym do wydawania rozporządzeń: a) wykonawczych, w razie przekazania mu tego prawa wprost przez ustawę lub rozporządzenie na jej zasadzie wydane, albo też w wypadkach, gdy minister na podstawie ogólnego upoważnienia ustawy wzgl. rozporządzenia pewne sprawy rozporządzeniem swem do uregulowania mu przekaże, b) rozporządzeń porządkowych w celu ochrony bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego w wypadkach, nieunormowanych osobnymi przepisami prawnymi. Bliższe określenia natury technicznej, co do sposobu wydawania powyższych rozporządzeń, dalej oznaczenie kar za przekroczenia rozporządzeń porządkowych, a w szczególności określenie kompetencji Wydziału wojewódzkiego w zakresie wydawania w mowie będących rozporządzeń porządkowych, zawierają art. 109—111 i art. 113. Art. 112 określający tryb postępowania przy przeprowadzaniu zarządzeń władz administracyjnych, stracił moc obowiązującą wobec unormowania tej kwestji rozp. z 22.III.1928 r. o postępowaniu przymusowem w administracji, które w art. 61 wyraźnie zresztą art. 112 rozp. z 19.I.1928 r. uchyla.

Ocena tych zasadniczych postanowień dekretu z 19.I.1928 r. musi wypaść bezwarunkowo korzystnie. Obok ujednostajnienia przepisów dotyczących administracji ogólnej na terenie całej Rzpltej (z wyjątkiem Śląska i drobnych odchyleń odnośnie administracji województw Pomorskiego i Poznańskiego), wprowadza dekret w życie konsekwentnie i w prawdziwym tego słowa znaczeniu zasadę zespolenia władzy w jednostkach administracyjnych w jednym ręku, zasadę której początek ustawodawczy Rzpltej P. z niewytłumaczalnym uporem równie konsekwentnie przeczył *). Największe jednak niewątpliwie

*) Kumaniecki: „Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski”. Wyd. 1920. Uwagi wstępne.

znaczenie przyznać wypadnie postanowieniom dopuszczającym decentralizacji wojewódzkiej w zakresie stanowienia norm generalnych rozporządzeń wykonawczych, a także i porządkowych. Rzecz to niezwyklej wagi, jeśli się zważy, że wobec istnienia ogromnych wprost różnic kulturalnych, cywilizacyjnych, ekonomicznych i t. d. między poszczególnymi częściami państwa np. kresami wschodnimi a zachodnimi, wydawanie jednolitych przepisów prawnych dla całej Rzplitej, było, jest i będzie przez długi jeszcze czas niejednokrotnie wysoce niewskazanem. To też bardzo słusznie i trafnie zaznaczył „Czas” krakowski z 16.II.1928 r. w artykule wstępnym p. t. „Nowa organizacja administracji państwowej”, że „jest to” dekoncentracja „ustawodawcza bardzo daleko idąca i niesłychanie doniosła w naszym życiu politycznem!”

Kończąc rozpatrywanie dekretu z 19.I.1928 r. wraz z jego rozporządzeniami wykonawczymi wypada mi jeszcze, zgodnie z tem, co we wstępie zaznaczyłem, dać po części analitycznej, ogólny obraz nowej organizacji jako całości. Wzmocnienie rządowej władzy wykonawczej, a przez to umożliwienie jej, rozwinięcia większej dozy energii i sprężystości w administracji koniecznej, stanowi jedną z wybitnie dodatnich cech charakteryzujących nową organizację. Jeżeli wzmocnienie to obraca się w granicach w tym rozdziale omawianych t. j. około podkreślenia i utrwalenia zasad, na których władza rządowa opierać się winna, należy się myśli ustawodawczej dekretu pełne uznanie, jeśli natomiast wzmocnienie takie odbywa się kosztem uszczuplania udziału obywateli w administracji, sprowadzając ten czynnik do roli więcej biernego widza, to w tym kierunku, uwzględniając jednak wyraźnie stwierdzony przez rozporządzenie prowizoryczny charakter tejże formy, — wypowiedzieć się należy o takiej tendencji, — na przyszłość — ujemnie. Tego się bowiem domaga istniejąca już dzisiaj niepodzielnie zasada współrządzenia z obywatelami, a nie rządzenie nimi. Nie chcę przez to powiedzieć, aby w mowie będący dekret sprowadził rolę czynnika obywatelskiego do jakiegoś całkiem nieistotnego zakresu, bynajmniej, pragnę jedynie podkreślić raz jeszcze to, co w zakończeniu rozdziału IV omawiałem, że w mojem pojęciu samorząd jest tą szkołą właśnie, która obywateli państwowego myślenia uczy. Że samorząd jest tym stopniem właśnie, który wiedzie obywatela w górę ku organizacji całościowej, gdyż muszą go siłą faktu swego kolektywnego założenia do opuszczenia jednostkowego — egoistycznego — stanowiska i odpowiedniego doń punktu widzenia. Stanowi to w stosunku do czysto indywidualistycznego egoizmu, czy egoizmu postęp niewątpliwy i to postęp dla organizacji państwowej wysoce korzystny. Należy go zatem popierać, kształtując tylko odpowiednio. W tym kierunku wspomniana poprzednio wojewódzka decentralizacja ustawodawcza może mieć duży wpływ i znaczenie.

Nowe rozporządzenia administracyjne a Samorząd Miejski.

Chcąc omówić krytycznie i zrozumieć znaczenie Rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej:

a) o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej z dnia 19 stycznia 1928 r. Nr. 11, poz. 86, Dz. U. R. P., tudzież wydanych do tego rozporządzeń wykonawczych Rady Ministrów z dnia 19 marca 1928 r. Nr. 45, poz. 426, Dz. U. R. P. w sprawie powiatów miejskich i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 marca 1928 r. Nr. 46, poz. 453, Dz. U. R. P. w sprawie wojewódzkich i powiatowych organów kolejalnych administracji ogólnej;

b) o postępowaniu administracyjnym z dnia 22 marca 1928 r. Nr. 36, poz. 341, Dz. U. R. P.

c) o postępowaniu przymusowym w administracji z dnia 22 marca 1928 roku. Nr. 36, poz. 342, Dz. U. R. P.

d) o postępowaniu karno - administracyjnym z dnia 22 marca 1928 r. Nr. 38, poz. 365, Dz. U. R. P.;

należy przypomnieć sobie odnośne przepisy Konstytucji o ustroju administracyjnym Państwa, zdać sobie sprawę z dotychczasowej organizacji władz administracji ogólnej w trzech dzielnicach Rzpltej, zwłaszcza zaś ze stanowiska i roli samorządu miejskiego w ustroju administracyjnym Państwa, wreszcie rozpatrzyć dotychczasowe zasady postępowania administracyjnego w trzech dzielnicach Rzpltej.

Temat to niezwykle doniosły, obejmuje bowiem najistotniejsze zagadnienia nie tylko organizacji administracji państwowej, ale także i samorządu miejskiego, powiatowego i wojewódzkiego.

Konstytucja polska podaje w art. 3, 65 — 73 zasady ustroju administracyjnego Państwa, w szczególności opiera ustrój państwa na zasadzie szerokiego samorządu terytorjalnego, któremu ustawy przekazać mają właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi. Dla celów administracyjnych terytorjum państwa podzielone ma być na województwa, powia-

ty, oraz gminy miejskie i wiejskie, które stanowić mają równocześnie jednostki samorządu terytorjalnego. Jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki dla przeprowadzenia zadań, wchodzących w zakres samorządu. Związki takie mogą otrzymywać charakter publiczno-prawny tylko na podstawie osobnej ustawy.

W organizacji administracji państwowej przeprowadzona ma być zasada dekoncentracji i decentralizacji. Administracja państwowa ma być w poszczególnych jednostkach terytorjalnych zespólna w jednym urzędzie, pod jednym zwierzchnikiem, przyczem uwzględniona ma być zasada udziału obywateli, powołanych drogą wyborów w wykonaniu zadań tych urzędów w granicach określonych ustawami.

Odwołanie się od orzeczeń organów rządowych, jak i samorządowych dopuszczono tylko do jednej wyższej instancji, o ile ustawy nie przewidują w tym względzie wyjątków. Od karnych orzeczeń władz administracyjnych II instancji, będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu.

W ramowych więc przepisach Konstytucji polskiej przewidziano między innymi:

a) podział państwa na jednostki administracyjne stojące do siebie w stosunku hierarchicznym;

b) powołanie samorządu w szerokim zakresie do udziału w administracji państwa, a tem samem podział władz państwowych na rządowe i samorządowe;

c) przeprowadzenie zasady dekoncentracji w organizacji administracji państwowej i zspolnienia rządowych władz administracyjnych dla celów administracji ogólnej;

d) udział czynnika obywatelskiego w administracji ogólnej, a to poza ramami administracji samorządowej;

e) możność łączenia się jednostek samorządowych w związki międzykomunalne dla przeprowadzenia zadań, wchodzących w zakres samorządu.

Odrodzone państwo polskie odziedziczyło po państwach zaborczych trzy typy ustroju administracyjnego. Ziemie b. zaboru rosyjskiego przebyły poza tem ewolucję ustroju administracyjnego w czasach okupacji austriacko-niemieckiej. Po trzechletnich przeszło rządach jenerał - gubernatorów i epizodycznych rządach Rady regencyjnej, przeszła władza administracyjna z końcem roku 1918 na czynniki polskie.

Wiadomo, że okupacyjne władze wojskowe nie oddały Radzie regencyjnej agend administracji ogólnej kraju ani I, ani II instancji, lecz agendy te wyłącznie w swych rękach dzierżyły. Wskutek tego Rada regencyjna z koniecz-

ności i natury rzeczy przystąpiła do organizacji nie władz administracyjnych I i II instancji, lecz do organizacji władz centralnych t. j. Ministerstw.

Następstwem tego stanu rzeczy było, że gdy w roku 1918 Ministerstwa zaczęły pracować na terenie b. zaboru rosyjskiego, nie miały zorganizowanych władz administracyjnych I i II instancji i siłą rzeczy zajmowały się również sprawami należącymi do kompetencji władz powiatowych. Wynikła stąd centralizacja agend w Ministerstwach, a w konsekwencji niesłychany nawał pracy i chaos w załatwianiu spraw administracyjnych z dzielnic trzech zaborów, zwłaszcza, że każda z trzech dzielnic posiadała zupełnie odmienny ustrój władz administracyjnych, zupełnie inne prawo administracyjne.

Analogicznie przedstawia się sprawa ustroju samorządowego, opartego w trzech dzielnicach odrodzonej Rzpltej na zupełnie różnych podstawach.

Pierwszą próbą uregulowania powyższych stosunków stanowią „Tymczasowe przepisy o organizacji Urzędów powiatowych” z lutego 1919 r.

Przepisy te upoważniały Ministra Spraw Wewnętrznych do zorganizowania urzędów powiatowych, które przejąć miały prawa i obowiązki Komend powiatowych także „powiatami” zwanych, a pochodzących jeszcze z czasów okupacji. Na czele urzędów powiatowych postawiono starostów zwanych czasowo także komisarzami ludowymi, a także komisarzami powiatowymi, a nadzór nad nimi mieli wykonywać inspektorowie ministerjalni.

Dalsze stadium rozbudowy administracji polskiej stanowi ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji. Ustawa ta wprowadza ustrój wojewódzki na terenach Królestwa Polskiego, jako władzę administracyjną II instancji. Według postanowień powyższej ustawy władzę administracyjną II instancji stanowi Województwo. Wojewoda jest przedstawicielem Rządu centralnego, sprawującym z jego ramienia władzę państwową i odpowiedzialnym wobec niego za zarząd Województwa, on jest wykonawcą zleceń poszczególnych Ministrów i zwierzchnikiem władz i urzędów, które mu podlegają.

Zakres działania Wojewody obejmuje wszelkie sprawy administracji państwowej z wyjątkiem spraw przekazanych administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej, górniczej, pocztowo - telegraficznej, oraz urzędów ziemskich.

Przy Wojewodzie czynną być miała Rada wojewódzka o charakterze częścią opiniodawczym, częścią natury decydującej. Te Rady wojewódzkie, które się nie zebrały nigdy, składać się miały z przedstawicieli sejmików i rad miejskich miast, stanowiących samoistne powiaty, po jednym z każdego sejmiku czy miasta na okres urzędowania sejmiku względnie rady miejskiej, oraz z przedstawicieli poszczególnych działów administracji, zarówno wyłączonych z pod zwierzchnictwa Wojewody, jak i jemu podległych.

Przewodniczącym Rady wojewódzkiej miał być Wojewoda lub wyznaczony przez niego zastępca.

Poszczególnym Ministrom przyznano prawo przekazywania drogą rozporządzeń decyzji Wojewodzie zastrzeżonych im dotąd w toku instancji.

Równocześnie prawie, bo rozporządzeniem Rady Ministrów z 28 sierpnia 1919 r. Nr. 426 uregulowano na obszarze b. zaboru rosyjskiego organizację władz administracyjnych I instancji.

Rozporządzenie powyższe utrzymuje dawny rosyjski podział na powiaty tworząc starostwa jako powiatowe władze administracyjne I instancji ze starostą na czele jako przedstawicielem władzy rządowej w powiecie.

Starosta sprawuje zarząd powiatu, jest odpowiedzialnym wykonawcą zleceń Wojewody i służbowym przełożonym urzędników tych władz i instytucji, które staroście podlegają.

Zakres działania starosty obejmuje wszelkie sprawy administracji państwowej z wyjątkiem spraw przekazanych administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej, pocztowo - telegraficznej i urzędów ziemskich.

Organizację samorządu na terenie b. zaboru rosyjskiego normuje dekret o samorządzie miejskim z 4 lutego 1919 r. Nr. 13, Dz. p. p., poz. 140 przyznający miastom przeważnie samorząd gospodarczy, a w dziedzinie administracji państwowej organom tegoż samorządu charakter organów wykonawczych zleceń władz i urzędów rządowych.

Administrację ogólną na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na zasadzie umowy o preliminarjnym pokoju i rozejmie w Rydze z 12 października 1920 r. reguluje Rozp. Rady Ministrów z dnia 21 marca 1921 roku. Nr. 38, poz. 235, Dz. U. R. P.

Na terenie Małopolski oraz przynależnych do Polski częściach Spiszu i Orawy utrzymano dotychczasowy podział kraju na powiaty i dotychczasową organizację starostw. Przez czas przejściowy funkcje władzy II instancji, pełnił delegat Rządu we Lwowie.

Ustawa z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na terenie b. Królestwa, Galicji oraz na Spiszu i Orawie uregulowała sprawę województw jako władz administracji państwowej II instancji, wprowadzając na obszarze Małopolski 4 województwa, a to: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie.

Wydane 14 marca 1921 r. Dz. U. R. P. Nr. 39, poz. 234, rozporządzenie Rady Ministrów do ustawy z dnia 3 grudnia 1920 r., określiło stanowisko i zakres działania Wojewody, tok instancji, stosunek Wojewody do podległych mu urzędów, stosunek jego do funkcjonariuszy na obszarze Województwa i organizację urzędu wojewódzkiego.

Organizację samorządu miejskiego opartą na ustawowym podziale agend

administracji ogólnej między władze rządowe i samorządowe, utrzymano bez dalszych zmian. Utrzymano również aż do roku 1921 drugą instancję w sprawach samorządowych Wydziału Krajowego w zmienionej formie Tymczasowego Wydziału Samorządowego.

Na ziemiach b. zaboru pruskiego po przejściowym okresie urzędowania Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej na zasadzie dawnego pruskiego ustroju administracyjnego zarówno w dziedzinie administracji rządowej, jak samorządowej, ustawa sejmowa z 1 sierpnia 1919 r. poddała administrację Wielkopolski i Pomorza władzy centralnych organów Rzeczypospolitej, utrzymała w mocy dotychczasowy podział kraju na powiaty i województwa oraz wprowadziła instytucję Ministra b. dzielnicy pruskiej. Ustrój samorządowy pozostał bez zmiany. Utworzono też dwa województwa, t. j. poznańskie i pomorskie.

Organizacja administracji Województwa Śląskiego opiera się częściowo na ustawach pruskich, częściowo o ile idzie o Śląsk Cieszyński na dawnym ustawodawstwie austriackim, analogicznem do tego jakie posiadała dawna Galicja.

W obu powyższych dzielnicach podział administracyjny kraju i zakres działania władz administracji ogólnej zarówno rządowych, jak samorządowych nie uległ zasadniczej zmianie.

Odnosnie do Województwa Śląskiego nadmienić należy, że ustawa konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego, zastrzega ustawodawstwo w sprawach ustroju władz administracyjnych, zakresu ich działania, podziału administracyjnego Śląska oraz organizacji samorządu kompetencji Sejmu Śląskiego.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej weszło w życie w dniu 8 marca b. r. a obowiązuje na obszarze całej Rzeczypospolitej z wyjątkiem Województwa Śląskiego i pewnych instytucyj na terenie Województwa poznańskiego i pomorskiego.

Rozporządzenie to łącznie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 marca 1928 r. Nr. 45, poz. 426 i rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 marca 1928 r. Nr. 46, normuje ustrój i zakres działania władz administracji ogólnej według następujących zasad:

- 1) administracja ogólna państwa należy do władz rządowych (centralizacja),
- 2) władzami administracji ogólnej są wojewodowie, komisarze Rządu w Warszawie, starostowie powiatowi i starostowie grodzcy, oraz te organa

samorządu, którym władza rządowa Państwa zleci spełnianie zadań administracji ogólnej;

3) władze powyższe pełnią funkcje administracji ogólnej jednoosobowo pod osobistą odpowiedzialnością i samodzielnie, pewne jednak nieliczne zresztą sprawy załatwiają przy współdziałaniu kolegów Rad i Wydziałów wojewódzkich względnie powiatowych, a w miastach przy współdziale kolegów złożonych z członków Rady miejskiej, względnie z członków Magistratu.

Organizacja Województwa, oparta jest na zasadzie dekoncentracji. Uprawnienia Wojewody jako przedstawiciela Rządu i szefa administracji ogólnej t. j. administracji spraw wewnętrznych, oraz innych działów administracji, bezpośrednio zespolonych we władzach administracji ogólnej są bardzo szerokie.

Wojewoda jako przedstawiciel Rządu oprócz prawa wyłącznego reprezentowania Rządu przy uroczystych wystąpieniach, o ile Rząd osobnego niżej wysła delegata uzgadnia działalność całej administracji państwowej z zasadniczymi linjami polityki Rządu oraz działalność administracji cywilnej, jako też interesy gospodarcze Województwa z potrzebami obrony Państwa.

W myśl powyższego szefowie wszystkich władz i urzędów państwowych podległych bezpośrednio władzom centralnym np. prezes kolei, prezes izby skarbowej, kurator szkolny, prokurator Państwa itd. z wyjątkiem sądów, wojska, wyższych zakładów naukowych, przedsiębiorstw państwowych, więziennictwa — są obowiązani uzgadniać z Wojewodą projekty swoich zarządzeń natury ogólnej lub też takich, które mają szczególne znaczenie dla polityki Rządu. W tych sprawach Wojewoda ma prawo odnosić się do odnośnych władz nawet z inicjatywą wydania potrzebnych zdaniami jego zarządzeń.

Wojewoda ma prawo żądać wyjaśnień od naczelników tych władz, urzędów, a w wypadkach szczególnie ważnych może wejrzeć w tok spraw tych instytucyj, z wyjątkiem jedynie wyższych zakładów naukowych, administracji wojskowej, sądów i przedsiębiorstw państwowych. Tego rodzaju kontrola niepodlegających hierarchicznie Województwu władz, stanowi jeden z najważniejszych atrybutów stanowiska administracyjnego Wojewody.

Środkiem wiodącym do ułatwienia Wojewodzie spełnienia poruczonych mu zadań są periodyczne zebrania i to zebrania naczelników władz i urzędów państwowych, podlegających bezpośrednio władzom centralnym, a nie zespolonym z administracją ogólną, zwoływane przez Wojewodę i obradujące pod jego kierownictwem, dla uzgadniania działalności wszystkich działów administracji państwowej między sobą i z zasadniczymi linjami zamierzeń Rządu centralnego.

W zebraniach tych mogą brać udział nawet dowódcy okręgów korpusów i prezesi sądów, jednak za zezwoleniem swoich Ministrów.

Wojewoda ma prawo uczestniczyć i objąć przewodnictwo w posiedzeniach wszystkich kolegialnych organów administracyjnych wszystkich działów administracji państwowej, niezespołonych z administracją ogólną, z wyjątkiem wojskowych, sądowych i więziennictwa, podatkowych komisji szacunkowych i odwoławczych organów ubezpieczeń społecznych oraz komisji rozjemczych powoływanych w zatargach o pracę i płacę. Z postanowień tych zdaje się wynikać, że Wojewoda może uczestniczyć i przewodniczyć na posiedzeniach izby skarbowej, kuratorów szkolnych, rad miejskich, a nawet przewodniczyć w posiedzeniach Senatu.

W wypadku częściowej lub całkowitej mobilizacji władza Wojewody obejmuje również naczelne kierownictwo administracji skarbowej i szkolnej. Te wszystkie uprawnienia przysługują tylko Wojewodzie osobiście tak, że wicewojewoda z tych uprawnień korzystać nie może, jeśli Wojewoda urzęduje. Niezależnie od tego może otrzymać Wojewoda te same uprawnienia w wypadkach, w których ze względu na interes Państwa Rada Ministrów uzna to za konieczne w szczególności na wypadek ogłoszenia stanu wyjątkowego.

Wojewoda jako szef administracji ogólnej załatwia sprawy:

- 1) resortu spraw wewnętrznych,
- 2) resortu przemysłu i handlu z wyjątkiem spraw administracji górniczej, urzędów probierczych i służby legalizacji narzędzi mierniczych, oraz administracji spraw morskich,
- 3) resortu rolnictwa z wyjątkiem administracji lasów państwowych, państwowych zakładów chowu koni, szkolnictwa rolnego i leśnego.
- 4) resortu opieki społecznej i pośrednictwa pracy,
- 5) resortu robót publicznych z wyjątkiem spraw przekazanych dyrekcjom dróg wodnych,
- 6) resortu spraw wyznaniowych, oraz spraw sztuki i kultury.

Wojewoda spełnia powyższe zadanie przez udzielanie wskazówek i poleceń władzom administracji ogólnej oraz innym władzom i urzędom jemu podległym, rozstrzyganie odwołań od orzeczeń oraz zarządzeń odnośnych władz i urzędów, wydawanie orzeczeń i zarządzeń w I instancji oraz wykonywanie nadzoru nad działalnością władz administracji ogólnej i innych władz i urzędów Wojewodzie podległych.

Nadzór powyższy obejmuje nie tylko kontrolę w ścisłym tego słowa znaczeniu ale i prawo uchylecia lub zmiany decyzji tych władz i urzędów w wypadkach ustawą przepisanych, albo gdy interes dobra publicznego tego wymaga.

Do współdziałania z Wojewodą powołuje rozporządzenie czynnik obywatelski w bardzo zresztą szczerpłym zakresie działania, czynnik ten reprezentuje dwie instytucje t. j. Rada wojewódzka i Wydział wojewódzki. In-

stytucje te mają charakter przejściowy „do czasu zorganizowania samorządu wojewódzkiego na zasadach ustalonych Konstytucją” (art. 41) i charakter ten przejściowy usprawiedliwia poniekąd sprzeczność ich struktury z zasadami Konstytucji.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 marca 1928 roku Nr. 46 poz. 453 Dz U. R. P. w sprawie wojewódzkich i powiatowych organów kolegjalnych administracji ogólnej reguluje w szczegółach wybory i sposób obradowania tych organów.

Przewidziana w powyższym rozporządzeniu Rada wojewódzka składa się z reprezentantów, wybranych po jednym przez sejmiki powiatowe i Rady miejskie miast wydzielonych z powiatowych związków komunalnych pod względem administracji samorządowej. Do rady wojewódzkiej może być wybrany każdy mieszkaniowiec danego powiatu, względnie miasta, który może być członkiem rady gminnej względnie miejskiej z wyjątkiem czynnych funkcjonariuszów administracyjnych państwowych, oraz samorządowych. Wątpliwą zatem jest kwestja, czy prezydenci, burmistrzowie względnie wiceprezydenci, wiceburmistrzowie i członkowie Magistratu mogą być wybierani do rad wojewódzkich ze względu na to, że osoby te są czynnymi funkcjonariuszami samorządowymi.

Rada wojewódzka jest w zasadzie organem opiniodawczym, choć możliwym jest także współudział Rady wojewódzkiej z głosem stanowczym, co wynikałoby z brzmienia art. 45 i 47 i 59 rozporz. o org. i zakresie działania władzy administracyjnej oraz art. 19 rozporz. o wojewódz. i powiat. organ. koleg. administracji ogólnej. W art. 47 przewidzianem jest wydanie przepisów prawnych co do współudziału Rady wojewódzkiej z głosem stanowczym. Wojewoda może zawiesić uchwały Rady wojewódzkiej naruszające obowiązujące przepisy. Zresztą właściwie od Wojewody tylko zależy, czy i w jakiej mierze przyznać Radzie wojewódzkiej prawo głosu stanowczego, bo według § 19 ust. 3, Rozp. Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 marca 1928 w sprawie wojewódzkich i powiatowych organów kolegjalnych administracji ogólnej Wojewoda oznacza w zawiadomieniach o posiedzeniach Rady Wojewódzkiej, w których sprawach Rada Wojewódzka będzie miała głos stanowczy, a w których tylko opiniodawczy.

Wojewoda, jako przewodniczący w Radzie wojewódzkiej nie głosuje, natomiast głosuje na posiedzeniach Wydziału wojewódzkiego, zaczem przemawia przepis art. 52 ust. ostatni.

Udział przedstawicieli miast w Radach wojewódzkich będzie stosunkowo mały, bo np. w krakowskiej Radzie wojewódzkiej zasiadałby tylko jeden reprezentant miasta Krakowa na kilkudziesięciu reprezentantów sejmików powiatowych. Lepiej ta sprawa będzie się przedstawiać na terenie

b. zaboru rosyjskiego dla miast, dlatego, że tam do Rad wojewódzkich wysyłają reprezentantów miasta wydzielone z powiatów. Miasta więc mimo swego znaczenia gospodarczego i kulturalnego w państwie, w Radach wojewódzkich żadnego wpływu mieć nie będą, tembardziej, że członkowie zarządu miasta najlepiej z potrzebami miast obeznani, do Rad wojewódzkich wybierani być nie mogą. De lege ferenda zasada ta powinna ulec zmianie, przyczem za podstawową ilość reprezentantów w Radzie wojewódzkiej winien być wzięty przynajmniej klucz ludności, w ten sposób, że wybory do Rady wojewódzkiej odbywać się winny w dwóch kołach tj. kole miast i kole gmin wiejskich.

Wydział wojewódzki składa się z wojewody względnie wicewojewody, jako przewodniczącego, z dwóch urzędników państwowych, z których jednego wyznacza i odwołuje Minister Spraw Wewnętrznych, drugi zaś jest powoływany przez wojewodę w miarę tego, jakie sprawy ma Wydział Wojewódzki załatwiać, więc albo prezes Izby Skarbowej względnie jego zastępca, lub też członek innych działów w administracji z grona urzędników Województwa oraz z trzech członków wybieranych przez Radę wojewódzką na lat 4 w głosowaniu stosunkowem z obywateli w danem Województwie mieszkających i mających bierne prawo wyborcze do Rady wojewódzkiej. Rada Wojewódzka wybiera w osobnem głosowaniu trzech zastępców. Jeżeli skład Rady wojewódzkiej wskutek nowych wyborów do sejmików powiatowych i Rad miejskich zmieni się więcej niż w połowie, Wojewoda zarządzi wybory nowych członków Wydziału i ich zastępców przed upływem 4-lecia.

Do ważności uchwał Wydziału wojewódzkiego potrzeba najmniej dwóch członków, z których jeden urzędnik i jeden z grona obywateli.

Przewodniczący głosuje w razie równości głosów, rozstrzygającym jest to zdanie, za którym głosował Wojewoda.

Wydział wojewódzki ma głos stanowczy w sprawach szczegółowo w ustawie wymienionych (art. 63), nadto w sprawach tych, które Wojewoda przekaże Wydziałowi do stanowczego załatwienia.

Minister Spraw Wewnętrznych może rozwiązać Radę Wojewódzką i Wydział wojewódzki bez podania motywów; jeżeli rozwiązano Radę tylko, to Wydział Wojewódzki załatwia sprawy Radzie wojewódzkiej przydzielone; jeśli zaś rozwiązano Wydział wojewódzki także, to Wojewoda załatwia odnośne sprawy samodzielnie.

Bliższe szczegóły o wyborach do Rad i Wydziałów wojewódzkich, tudzież o sposobie ich urzędowania obejmuje *rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 marca 1928 Nr. 46 poz. 453 Dz. U. R. P.*

Na powiecie władzę administracji ogólnej spełnia starosta powiatowy,

którego uprawnienia są mniej więcej analogiczne do uprawnień Wojewody, rzecz naturalna przystosunkowane odpowiednio do powiatu i jego warunków administracyjnych.

Rozporządzenie przewiduje instytucje starostów eksponowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych poza siedzibą starostwa z uprawnieniami do wydawania samoistnych orzeczeń i zarządzeń w imieniu właściwego starosty oraz możność załatwiania perjodycznie pewnych spraw przez starostę na miejscu poza siedzibą starostwa, (instytucja podobna do roków sądowych).

W rozporządzeniu omawianem najżywiej interesują miasta postanowienia art. 73 — 79.

Miasta liczące więcej niż 75.000 tworzą odrębne powiaty miejskie dla celów administracji państwowej. Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia utworzyć wyjątkowo powiaty miejskie dla celów administracji państwowej z miast poniżej 75.000 mieszkańców.

Na czele powiatu miejskiego stoi mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych starosta grodzki.

Minister Spraw Wewnętrznych może staroście sąsiedniego powiatu powierzyć funkcje starosty grodzkiego.

Rada Ministrów może przekazywać do odwołania wszystkie lub poszczególne funkcje starostów grodzkich Prezydentom miast stanowiących samoistne powiaty dla celów administracji państwowej, o ile miasta te posiadają warunki zabezpieczające należyte sprawowanie administracji państwowej.

Rada Ministrów ustala w drodze rozporządzenia, w których miastach wydzielonych jako osobne powiaty miejskie dla celów administracji ogólnej państwowej, starostowie grodzcy, względnie Prezydenci tych miast jako pełniący funkcję starostów grodzkich mogą korzystać z uprawnień przedstawicieli Rządu.

Rada Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z innymi Ministrami może poruczać aż do odwołania wszystkim lub niektórym Wydziałom powiatowym, oraz Magistratom miast, wydzielonych z powiatowych związków komunalnych funkcje powiatowych władz administracji ogólnej w dziedzinie administracji drogowej, zdrowia publicznego, weterynaryjnej, budowlanej, opieki społecznej, pośrednictwa pracy, o ile odnośne powiatowe związki komunalne i gminy posiadać będą funkcjonariuszy posiadających przepisane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych kwalifikacje.

Ze starostą podobnie jak z wojewodą współdziała czynnik obywatelski, przyczem Radzie wojewódzkiej odpowiada sejmik powiatowy, Wydziałowi wojewódzkiemu Wydział powiatowy, a Wojewodzie — Starosta.

W wykonaniu przepisów art. 73 — 77, 80 — 84, 117, 125 i 126 omówionego poprzednio rozporządzenia, Rada Ministrów, rozporządzeniem z dnia 19 marca 1928 r. Nr. 45, p. 426, Dz. U. R. P. oznaczyła szczegółowo miasta, stanowiące odrębne powiaty miejskie dla celów administracji.

Są to miasta: Białystok, Bydgoszcz, Częstochowa, Gniezno, Grudziądz, Inowrocław, Kraków, Lublin, Lwów, Łódź, Poznań, Sosnowiec, Toruń, Wilno.

Nie objęte tym podziałem miast innych niżej 75.000 mieszkańców liczących, wyłączonych wprawdzie z powiatów na terenie b. zaboru rosyjskiego, gdyż są one wydzielone nie dla celów administracji państwowej, ale tylko dla celów administracji samorządowej.

Jednak i w tych 14 miastach nie ma jednolitej organizacji powiatów miejskich, bo w jednych z tych miast tj. na terenie Województwa poznańskiego i pomorskiego Prezydenci tych miast posiadają pełnię władzy starostów grodzkich, miasta natomiast Kraków i Lwów mają starostów grodzkich w osobach dawnych dyrektorów policji, w miastach b. zaboru rosyjskiego istnieją obok Prezydentów miast osobni starostowie grodzcy.

W miastach wydzielonych z powiatów stanowiących osobne okręgi miejskie powiatowej administracji, współdziałać mają z Prezydentem miasta względnie starostą grodzkim kolegi, powołane z członków Rady miejskiej, względnie Magistratu.

W tym stanie rzeczy powiatowa administracja ogólna posiadać będzie 4 typy naczelników powiatów, a to starostów powiatowych w ścisłym tego słowa znaczeniu, prezydentów miast pełniących funkcje starostów grodzkich w pełnym zakresie działania (Bydgoszcz, Gniezno, Grudziądz, Inowrocław, Poznań, Toruń), starostów grodzkich stojących na czele powiatów miejskich obok Prezydentów miast (Białystok, Częstochowa, Lublin, Łódź, Sosnowiec, Wilno), przyczem w Łodzi i Wilnie dawni Komisarze Rządu przemianowani zostali na starostów grodzkich, a w Białymstoku, Częstochowie, Lublinie i Sosnowcu funkcje starostów grodzkich powierzono odnośnym starostom powiatowym, wreszcie starostów grodzkich w Krakowie i Lwowie (dawnych dyrektorów Policji) z bardzo ograniczonym zakresem działania, bo prowadzą sprawy: paszportowe, dorożkarskie, sług domowych, policję sanitarno-obyczajową, rejestrację stowarzyszeń i zezwolenia na zgromadzenia publiczne.

Podobną różnorodność przedstawia sprawa kolegów obywatelskich. I tak w miastach: Bydgoszczy, Gnieźnie, Grudziądzu, Inowrocławiu, Poznaniu, Toruniu, Krakowie i Lwowie mają zgodnie z art. 80 — 84 Rozporz. Prez.

Rzplitej z dnia 19 stycznia 1928 r. i § 5 Rozporz. Rady Ministrów z dnia 19 marca 1928 istnieć przy Prezydentach miast:

- a) dotychczasowe Rady miejskie,
- b) „ Magistraty,
- c) kolegia dla administracji ogólnej złożone z członków Rady,
- d) także kolegia złożone z członków Magistratu.

W Białymstoku, Częstochowie, Lublinie, Łodzi, Sosnowcu i Wilnie będą urzędowały przy Prezydencie miasta: Rady miejskie i Magistraty a przy staroście grodzkim osobno dwa kolegia, a to jedno z członków Rady miejskiej w miejsce sejmiku powiatowego, a drugie z członków Magistratu w miejsce Wydziału powiatowego.

Ta różnorodność organizacji administracyjnej w poszczególnych miastach Rzplitej, ta dwoistość władz w jednym okręgu terytorjalnym, stanowi jedną z ujemnych stron nowego ustroju administracyjnego i musi się stać źródłem rozbieżności i sprzeczności w załatwianiu spraw administracyjnych, a możliwie nawet kolizji tych dwóch czynników niemal że równorzędnych w sprawach administracji ogólnej na terenie tego samego miasta.

Oto w ogólnym zarysie stan prawny nowej organizacji władz administracji ogólnej. Cechuje go przeprowadzenie zasady dekoncentracji i zespolenia w daleko pomyślanych ramach. Wojewodzie, prócz szerokich uprawnień, które poprzednio omówilem przysługuje niezwykle doniosłe prawo wydawania rozporządzeń wykonawczych i porządkowych. Pierwsze dotyczące czasu i sposobu wykonania ustaw i rozporządzeń wydanych dla całego Państwa, drugie zarządzeń miejscowych, mających na celu ochronę bezpieczeństwa spokoju i porządku publicznego w wypadkach nie unormowanych osobnemi przepisami prawnymi.

Zamierzenia i prace Rządu, o ile idzie o organizację administracji państwowej oceniać należy ze stanowiska polskiej racji stanu, z punktu widzenia interesów całego Państwa, a nie poszczególnych jego instytucyj, choćby to miały być organizacje samorządowe, jak miasta i powiaty. Z tego więc stanowiska wychodząc przy ocenianiu znaczenia i wartości omawianych dekretów Prezydenta Rzeczypospolitej, należy uwzględniać nie strukturę ogniów ustroju administracyjnego, nie to, czy odpowiedzą pojęciom współczesnym i zasadom samorządu czy to miejskiego, powiatowego, czy wojewódzkiego, czy pokrywają się one z dotychczasowemi zapatrywaniem, czy nawet czynią zadość stosunkom dzisiejszych samorządów terytorjalnych poszczególnych dzielnic, ale przede wszystkim czy odpowiadają interesowi Państwa Polskiego i potrzebom jego racji stanu.

Pod tym kątem widzenia oceniać trzeba i treść tych dekretów; trzeba przytem zdać sobie sprawę, że w epoce zaborczej naczelnym programem

narodowym była walka z obcym rządem i przeciwstawianie się w każdy możliwy sposób tendencjom Państwa sprzecznym z własnym interesem narodowym. Wynikiem tego właśnie poglądu tej polityki była obrona idei samorządowej, reprezentującej w państwie obcom ochronę własnej narodowości. Koncesje w dziedzinie samorządu wówczas uzyskane nie były dyktowane racją stanu danego państwa zaborczego, ale jego polityczną koniecznością, a po stronie naszej kwestią bytu i rozwoju narodowego.

Przesłanki powyższe z chwilą odrodzenia własnej niepodległości państwowej odpadły. Nie można obecnie, mając własne polskie Państwo, tych zdobyczy któreśmy od zaborców uzyskali w drodze walki, zdobyczy samorządowych, które niejednokrotnie kolidowały z interesem państwa zaborczego, jako całości, odnosić do stosunków naszych, wymagać od Państwa własnego. Miasta nie mogą prowadzić walki na terenie własnego państwa o idee samorządu, a tembardziej prowadzić też walki na platformie zdobyczy i obrony struktury samorządu w epoce zaborczej uzyskanych. Jeśli państwa zaborcze poważną część swej władzy państwowej przelały na samorządy, to nie zrobiły tego czy to z sentymentu, czy ze względów dla państwa korzystnych, to był wynik walki wprowadzie nierównomiernej, ale walki w której silniejszy stosunkowo zaborca ze względów politycznych nieraz ustąpić musiał.

Rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, wkraczające niewątpliwie w istotę dzisiejszego ustroju samorządowego oceniane jest różnie przez sfery fachowe i administracyjne. Jedni są zapatrywani, że rozporządzenie to nie stwarza nic nowego, jest stwierdzeniem dotychczasowego faktycznego stanu, utrzymaniem tego, co było dotychczas, a w szczególności tych prerogatyw Rządu, które były zastrzeżone jeszcze przez zaborców, że dane rozporządzenie jest tylko skondyfikowaniem i uporządkowaniem materiału, po najrozmaitszych ustawach i rozporządzeniach rozrzuconego.

Drudzy twierdzą, że przez wydanie tego rozporządzenia uchylono np. w Małopolsce dotychczasowy podział ustawowy agend administracji ogólnej między władze rządowe i samorządowe, że podporządkowano w zupełności samorządy, zwłaszcza miejskie i to miast większych pod władzę starostw grodzkich względnie Wojewody, i że samorząd jako taki nie istnieje, że wprowadza się daleko idącą centralizację w Państwie, zamiast przerzucić znaczną część agend administracyjnych na samorządy i uwolnić Rząd od niepotrzebnego, a kosztownego balastu, że wreszcie Rząd przekroczył kompetencję udzieloną pełnomocnictwami z ustawy sierpniowej ubiegłego roku.

Prawda, jak zwykle przy dwóch zwalczających się — jak w danym wypadku — poglądach, jest pośrodku.

Nie ulega kwestji, że centralizacja w administracji i skupienie wszystkich agend ogólnego zarządu Państwa w rękach władz rządowych ani teoretycznie nie jest uzasadnionem, ani praktycznie nie jest wskazaniem, a Konstytucja przewiduje daleko idącą decentralizację; jednak, jeśli Państwo Polskie ma część swej władzy, część atrybucyj państwowych przelać na samorządy miejskie czy powiatowe, to może to uczynić jedynie pod warunkiem, że władzy pozbywa się na rzecz czynników, dających zupełną gwarancję że władzę wykonywać będą zgodnie z potrzebami i interesami Państwa. Państwo nasze nie jest narodową jednostką jednolitą, silnie i zwarcie zbudowaną, nietylko główne jednostki ale niejednokrotnie organizacje całe zdradzają odśrodkowe tendencje. Te więc żywioły należy wychowywać i nauczyć państwowo myśleć, by im można było oddać część władzy państwowej, część atrybucyj państwowej administracji ogólnej.

Okres niewoli wybił piętno na naszym społeczeństwie, którego jednym z objawów wyrazem to niedowierzanie Państwu własnemu. Trzeba przytem zrozumieć, że okres kształtowania się Państwa Polskiego mija, że Państwo wchodzi już w stan normalnego rozwoju, że należy dążyć do tego, by w tem Państwie Polskiem stworzyć urządzenia, gwarantujące Państwu bezpieczeństwo i całość, obywatelom możność należytego i spokojnego rozwoju, samorządom terytorjalnym możność egzystencji i spełnienia tych zadań, które samorządy spełniać mają z wykluczeniem możliwości takiego działania, które Państwu szkodę w jakiejkolwiek formie przynieśćby mogło. Jestem zdania, że samorząd miejski jako taki w dotychczasowej formie któregośkolwiek z trzech zaborów i dotychczasowym zakresie działania na przyszłość utrzymać się już nie da. Z rozrostem agend Państwa i jego zadań, coraz więcej spraw samorządowych zwłaszcza samorządu miejskiego stanowiących dotychczas sprawy własnego zakresu działania gmin miejskich wkracza w sferę interesów państwowych i z natury rzeczy przestaje być sprawami tylko samorządu, a stają się sprawami natury ogólniejszej, któremi także Rząd jako taki w interesie publicznym zainteresować się musi, a w konsekwencji Rząd w tych sprawach musi także swoje wypowiedzieć zdanie. Ddotychczasowy podział agend administracyjnych między Rząd i samorząd nie da się już pogodzić z obecnem życiem społecznem, bo życie idzie bardzo żywym tempem, naprzód życie stwarza nowe drogi, nowe zagadnienia i nic też dziwnego, że zakres samorządu zwłaszcza miejskiego ulega i ulegać będzie coraz dalej idącym ścieśnieniom na rzecz czynników państwowych, zamieniając się w zakres poruczony, który zresztą Państwo i według Konstytucji i według powołanego już rozporządzenia samorządom chce oddać. Już dziś poważni znawcy prawa administracyjnego stoją na stanowisku, że miasto nie ma tytułu prawnopublicznego do własne-

go zakresu działania w dziedzinie administracji ogólnej, że nie ma takich agend gminy, któreby nie miały charakteru publicznego, wskutek czego organa samorządowe są tylko ekspozyturami rządowych władz administracyjnych.

To wyłączone powyżej stanowisko odpowiada w znacznej mierze już tym pociągnięciom, jakie Rząd polski poczynił w odniesieniu do samorządów. Nie znaczy to przecież, by samorządy, tracąc agendy własnego zakresu działania, na rzecz poruczonego zakresu, swoje czynności, swoją pracę dla miasta i jego obywateli ograniczać miały. Owszem Rząd ustalając prawnie zasady udziału samorządu miejskiego w administracji ogólnej Państwa w formie zakresu poruczonego, przecież tych agend miastom nie zabiera.

Interesy wszystkich instytucyj i organów samorządowych na terenie Państwa interesowi tegoż państwa podporządkowane być muszą, jeśli to państwo chce się ostać i rozwijać należycie.

Tymi widocznie względami podyktowane były rozporządzenia wydane w związku z sanacją Państwa, dotyczące gospodarki finansowej budżetów samorządów, administracji miejskiej, spraw personalnych i t. p., które do dziś dnia w miastach obowiązują mimo, że ich racja prawna wątpliwa, a gospodarcza dla miast bardzo szkodliwa, bo tamuje rozwój miast.

Niewątpliwie są pewne postanowienia i pociągnięcia także w rozporządzeniu Prezydenta Rzplitej z dnia 19 stycznia 1928 r., które zdają się być wyrazem jawnego czy dorozumiewanego niedowierzania ze strony Rządu Polskiego instytucjom samorządowym. Podniosły się też liczne głosy, które ze stanowiska samorządu ujemnie oceniają przedewszystkiem rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 19 stycznia 1928 r. Podnoszą się wreszcie liczne zarzuty co do rozporządzeń Prezydenta Rzplitej dotyczących postępowania administracyjnego. Tu ujemne spostrzeżenia i zastrzeżenia dotyczą:

1) nadania uprawnień nie w jednakowym, lecz w różnym zakresie miastom liczącym ponad 75.000 ludności wyłączonym z powiatów dla celów administracji ogólnej, natomiast nieprzyznawania tych uprawnień zupełnie miastom mniejszym, a zwłaszcza miastom z powiatów wydzielonym dla celów samorządowych na terenie b. zaboru rosyjskiego, mimo zapowiedzi w odnośnem rozporządzeniu Prezydenta Rzplitej, że i inne miasta z odnośnych uprawnień będą mogły korzystać;

3) różnicy między miastami o ludności wyżej 75.000 mieszkańców, wydzielonemi z powiatów dla celów administracji ogólnej i to różnicy między takimi miastami w Wielkopolsce, a miastami w b. zaborze rosyjskim i austriackim; niedość na tem, między miastami tych b. dwóch dzielnic robi rozporządzenie różnicę, nadając jednym Prezydentom miast o tej samej licz-

bie ludności pełnię praw powiatowej władzy administracyjnej, a innym zaś Prezydentom miast władzę tę więcej lub mniej ograniczoną.

Jakkolwiek w danych wypadkach Radzie Ministrów przysługuje w myśl art. 76 swobodna ocena, to jednak Rada Ministrów swem rozporządzeniem z dnia 19 marca 1928 mimo, że pewne miasta posiadają zgodnie z art. 76 warunki zabezpieczające należyte sprawowanie administracji państwowej, uskuteczniła podział miast na 3 kategorie z różnym zakresem działania, przyznając uprzywilejowane stanowisko miastom wielkopolskim, choć inne miasta posiadają warunki w zastrzeżeniu art. 76 przewidziane.

Rzecz zrozumiała, że gdyby Rada samorządowa stworzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 marca 1917 roku była powoływana do spełnienia jej ustawowych zadań, gdyby jej dano pracować, to tego rodzaju niedociągnięć jak w sprawie tu pod 1) i 2) podanej nie byłoby.

Spodziewać się jednak należy, że przekazywanie czynności administracji ogólnej samorządowi będzie mimo wszystko postępowało naprzód, bo leży to przedewszystkiem w interesie samego Rządu.

3) wykonywania nadzoru przez Wojewodę w sposób w ust. 4 art. 31 Rozporz. Prez. Rzplitej określony, przyczem Wojewoda jako szef administracji ogólnej i kontroler działalności władz administracji ogólnej, oraz władz i urzędów mu podległych, może z urzędu uchylić lub zmienić decyzję tych władz. Jest to istotnie bardzo daleko idące uprawnienie Wojewody z zasadą samorządu nie zgodne, które w praktyce może się okazać często dokuczliwem tem łatwiej, że jak wyżej wspomniałem, Rząd stoi na stanowisku, iż cała administracja ogólna Państwa należy do zakresu władz rządowych z wyjątkiem spraw czysto gospodarczych, które niespornie należą do własnego zakresu działania;

4) zarzutu, że rozporządzenie Prezydenta Rzplitej zawierające wprawdzie prowizorycznie szereg postanowień z dziedziny ustroju samorządowego gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, przesądziło przyszły ustrój gminy, powiatu czy województwa. Zdaniem mojem wydanie omawianego rozporządzenia nie przesądza w niczem odmiennego uregulowania danych spraw w przyszłości;

5) niezgodności z postanowieniami art. 67 i 70 Konstytucji w szczególności z zagwarantowaniem Konstytucją prawem stanowienia w sprawach należących do zakresu działania samorządu przez rady obieralne oraz przewidzianym nadzorem nad działalnością samorządu przez wydziały samorządowe wyższego stopnia. W całym rozporządzeniu niema wzmianki, by sprawy należące do zakresu działania samorządu miały być usuwane z pod zakresu rad obieralnych, bo rozporządzenie reguluje organizację i zakres działania władz administracji ogólnej, nie zaś spraw ściśle samorządowych.

W tym kierunku nie ma powodu do obaw, przeciwnie należy się spodziewać, że Rząd będzie korzystał w coraz szerszym zakresie z uprawnień określonych w art. 76;

6) zasady art. 74 stawiającego na czele powiatu miejskiego starostę grodzkiego, mianowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych, wyjątkowo zaś w drodze rozporządzenia Rady Ministrów dopuszczalności przekazania wszystkich lub poszczególnych funkcji starostów grodzkich prezydentom miast stanowiących samoistne powiaty, bez nadania im charakteru starosty grodzkiego, co wynikać musi z ogólnych założeń i zasadniczej koncepcji rozporządzenia i samorządu w niczem nietanguje;

7) ingerencji wojewody z przepisu art. 15 zdanie 2 w sprawy urzędników samorządowych. Nie można wprowadzić podziału zapatrywania tych, którzy twierdzą, że przepis art. 15 zdanie 2 do urzędników samorządowych się nie odnosi, jeżeli jednak Rząd bada zachowanie się swoich urzędników, to jest zupełnie trafnem, że musi on mieć prawo ingerowania w sprawach urzędników samorządowych pełniących funkcje ogólnej administracji państwowej.

Nie ulega wątpliwości, że omówienie rozporządzenia Prezydenta Rzplitej, zwłaszcza organizacyjne wkraczają głęboko w ustrój samorządu miejskiego i powiatowego, że działalność samorządu ograniczają na rzecz administracyjnych władz rządowych, podporządkowując miasta nawet wyżej 75.000 ludności mające, gdzie prezydenci nie są starostami grodzkimi w szerszej jak dotychczas mierze władzy starosty grodzkiego. Koncepcja taka musi wcześniej czy później doprowadzić do kolizji między prezydentem miasta, jako właściwym gospodarzem miasta, a starostą grodzkim czynnikiem bądź co bądź obcym; samorząd winien zespalać społeczeństwo z całością organizmu państwowego, wobec czego należało zaniechać tworzenia instytucji, któreby mogły burzyć a nie jednoczyć całość organizmu państwowego.

Z drugiej strony podnieść trzeba jednak intencję Rządu widoczną w ostatnim zdaniu art. 76, gdzie Rząd wyraźnie oświadcza wolę oddania nawet wszystkich funkcji starostów grodzkich prezydentom miast, stanowiące samoistne powiaty, pod warunkiem, że te miasta dadzą gwarancję należytego sprawowania administracji państwowej.

Wskazaniem byłoby, aby kwestję tę uregulowano ustawowo bez pozostawiania dowolności i swobodnej oceny Radzie Ministrów, niemniej trzeba podkreślić raz jeszcze, że gwarancji przewidzianej w art. 76 Rząd ma prawo żądać i powinien jej żądać. Trudno bowiem oddawać rządy organizacjom, które rządów bądź nie umieją sprawować, bądź też mogłyby je sprawować ze szkodą dla Państwa. Nawet w tych wypadkach, w których pre-

zydent z korzyścią dla miasta postępuje, poczynania jego mogą być sprzeczne z interesem Państwa. Co do różnicy w uprawnieniach prezydentów miast na terenie Wilkopolski, a byłej Kongresówki i Małopolski, to w tym kierunku różnice nie były i nie są wskazane, zwłaszcza, że Rząd odnośnie do zarządów miast, tem mniej zaś osób prezydentów miast ma daleko idącą władzę, bo aż do rozwiązania Rady i usunięcia nieodpowiedniego prezydenta miasta.

To samo dotyczy różnic między miastami b. zaboru rosyjskiego a Małopolski.

Będzie rzeczą Rady samorządowej w tym kierunku odpowiednio silnie zająć stanowisko, by wszystkie miasta odpowiadające warunkom określonym w końcowych zdaniach art. 76 jednakowo były traktowane i by te kwestje uregulowano ustawowo.

Omówiłem ujemne strony wydanych rozporządzeń, nie można nie podkreślić tych dodatnich cech, które one istotnie w wielkiej mierze posiadają. Wymienić tu należy przedewszystkiem właściwie ujęte i racjonalnie rozbudowane zasady unifikacji administracji ogólnej, jej dekoncentracji i zespolenia organów administracji lokalnej.

Zasady powyższe przeprowadzone są konsekwentnie we władzach administracji na terenie Województwa czy powiatu; dążą do uzgodnienia współpracy wszystkich władz państwowych i samorządowych, uzgodnienia jej z polityką Rządu centralnego, z racją stanu państwa i Narodu.

Wreszcie są one pierwszym zbiorem postanowień administracyjnych, uwzględniających polski charakter państwa, wprowadzają czynnik obywatelski w dziedzinie administracji państwowej, a tem samem dają gwarancję, że interesa miast, powiatów i ludności przy załatwianiu spraw administracyjnych będą należycie strzeżone.

Podniesiono wprowadzić zarzut, że czynnik obywatelski nie ma w odnośnych kolegjach odpowiedniego znaczenia, trzeba sobie jednak zdać sprawę, że obecna forma tych kolegjów to dopiero etap na drodze do współudziału i współpracy czynnika obywatelskiego z władzami administracyjnymi i że w dalszej ewolucji ten czynnik obywatelski uzyska należne mu prawa i stanowisko.

*
* *
*

Drugą grupę wydanych w dziedzinie administracji ogólnej przepisów stanowią rozporządzenia Prezydenta Rzplitej o postępowaniu administracyjnem, postępowaniu przymusowem w administracji, oraz o postępowaniu karno-administracyjnem. Przepisy powyższe wydane dla władz administracji

ogólnej, obchodzą również i samorząd miejski, zwłaszcza zaś miasta stanowiące samoistne powiaty dla celów administracji ogólnej.

Rozporządzenia te stanowią pierwszą próbę skodyfikowania procedury administracyjnej. Rzecz to niezwykle trudna, czego najlepszym dowodem, że przed wojną mało państw miało osobno skodyfikowane przepisy postępowania administracyjnego, a zastępowały je rozporządzenia normujące postępowanie w tych czy innych sprawach. Współczesne życie społeczne płynie nieprzerwanym pędem, jego dynamika nie znosi określonych z góry norm, samo tworzy zasady prawa materialnego i formalnego, stąd też wydanie procedury administracyjnej przez Rząd uważać należy w pewnej mierze jako eksperyment administracyjny, jako pierwszą próbę w tej dziedzinie.

Cechuje je dążność ustawodawcy do najdalej posuniętej możliwości obrony obywateli przed ewentualną samowolą organów administracyjnych, chęć szybkiego załatwienia spraw, troska o gwarancję dokładnego i obiektywnego rozstrzygnięcia czy i w jakiej mierze zadania te są osiągalne bez szkody dla prawidłowego toku czynności, dla sprawności administracyjnej, przyszłość okaże.

Nie wiem czy Rząd wydając powyższe rozporządzenie nie zdawał sobie sprawę, że urzędowanie w myśl ich przepisów wymaga odpowiedniego wykształcenia personelu z odpowiednim naukowym podkładem i czy podziela moją obawę, że nietylko nasze miasta zwłaszcza kresowe ale i władze rządowe nie są do wykonywania tych rozporządzeń w praktyce odpowiednio przygotowane.

Rozporządzenia, które obecnie pragnę omówić oparte są przeważnie na zasadach postępowania przed sądami na t. zw. instrukcjach sądowych i to zdaniem mojem, stanowi ich główną wadę.

Formalistyka i drobiazgowość, która w postępowaniu sądowym jest konieczną, w postępowaniu administracyjnym nie powinna mieć miejsca. Niestety wydana procedura administracyjna, jak to poniżej przedstawię, błędu tego nie uniknęła.

Postępowanie administracyjne przed wydaniem rozporządzeń Prezydenta Rzplitej z dnia 22 marca 1928 r. Nr. 36 i 38 poz. 341, 342 i 365 Dz. U. R. P. opierało się na ziemiach b. zaboru austriackiego na instrukcji służbowej dla politycznych władz powiatowych z 17 marca 1855 Nr. 52, rozporządzeniu Ministerstwa Oświaty z 14 maja 1876 r. L. 8040 i ustawie z 12 maja 1896 r. Nr. 101, przyczem orzecznictwo Trybunału administracyjnego regulowało praktyczne szczegóły postępowania administracyjnego. Przepisy cytowanych ustaw przewidywały załatwianie spraw jużto w krótkiej drodze (ustnej), jużto na podstawie rozprawy ze stronami, świadkami, znaw-

cam i t. p. Decyzje miały zawierać pouczenie o środkach prawnych, które wnoszono za pośrednictwem władzy orzekającej. W b. zaborze rosyjskim obowiązywała instrukcja dla komisarzy powiatowych z 1919 r., w Wielkopolsce, na Pomorzu i Śląsku obowiązywała ustawa z 1 sierpnia 1883 r. zb. ust. pr. str. 237 i szereg ustaw późniejszych. Charakterystyczny w Wielkopolsce był współudział czynnika obywatelskiego, gdyż decyzje wydawały kolegia złożone z urzędników i obywateli powołanych drogą wyborów. Przeciw uchwałom Wydziału powiatowego (miejskiego) służyło zażalenie do Sądu administracyjnego, a od uchwał tego Sądu w I instancji do Rady administracyjnej. Oprócz przytoczonych przepisów ogólnych obowiązują w b. zaborze pruskim postanowienia szczegółowych ustaw np. ustawy wodnej, przemysłowej, łowieckiej i t. d.

Tak więc każda z trzech dzielnic miała inne przepisy. Wyrazem dążenia do unifikacji była ustawa z 1 sierpnia 1923 r. Nr. 91 o środkach prawnych od orzeczeń władz administr. wzorowana na austriackiej ustawie z 1896 r. oraz ustawa z 31 lipca 1924 r. Nr. 76 o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom władz szkolnych.

Postępowanie administracyjno-karne regulowały w Małopolsce rozporządzenia ces. z 20 kwietnia 1854 r. Nr. 96 i rozporządzenie ministr. z 3 kwietnia 1855 r. Nr. 61 z 30 września 1857 r. Nr. 198, z 5 marca 1858 r. Nr. 34 i z 31 stycznia 1860 r. Nr. 41. Postępowanie polegało na sumarycznym zbadaniu okoliczności i przesłuchaniu wezwanej strony przyczem istotne momenty wpisywano do rejestru. Od orzeczenia przysługiwał rekurs do władzy II instancji.

Postępowanie mandatowe dopuszczalne było tylko na podstawie szczególnych ustaw np. ustawy przemysłowej. Dopiero rozporz. Prezydenta Rzplitej z 27 września 1927 r. Nr. 87 rozszerzyło zakres postępowania mandatowego.

Na ziemiach b. Kongresówki obowiązywały dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 oraz rozporządzenie Minist. Spraw Wewn. z 21 lutego 1919 (Monit. Polski Nr. 46), z 8 lipca 1919 (Monit. Polski Nr. 159) i z 5 marca 1921 Nr. 104 Dz. U. W sprawach mniejszej wagi dopuszczały one postępowanie mandatowe; zresztą przeprowadzano postępowanie formalne z przesłuchaniem do rejestru. Wreszcie w dzielnicach stanowiących b. zabór niemiecki obowiązywały: § 136 — 145 ustawy z 31 lipca 1883 w łączności z § 6 ustawy z 11 marca 1850 (zb. ust. pr. str. 195 i 265) oraz instrukcja wykonawcza z 8 czerwca 1883 (Dz. Min. str. 152) i rozporządzenie Rady Minist. z 21 stycznia 1924 Nr. 9. Władze administracyjne i policyjne były upoważnione do nakładania kar w drodze nakazu karnego do wysokości 30 zł. albo do 3 dni aresztu oraz do konfiskaty. Jeżeli władza uważała, że należy surowiej ukarać, winna była sprawę przekazać prokuraturze.

Postępowanie przymusowe regulowało w Małopolsce rozporz. ces. z 20 kwietnia 1854 Nr. 96 o egzekucji zarządzeń, wezwań i nakazów, świadczeń pieniężnych na cele publiczne oraz świadczeń w robociznie i naturze, w Kongresówce przepisy § 138 i 139 cz. VI kodeksu karnego oraz art. 7 i 8 rozp. Minist. spraw wewn. z 21 lutego 1919 (M. P. Nr. 46) o grzywnach jako środka przymusowem i przymusie bezpośrednim, rozporządzenie Gen. Gubernatorstwa warszawskiego z 22 marca 1915 r. Nr. 12 o wykonaniu nakazu przez osoby trzecie na koszt obowiązanego i przymusie bezpośrednim, rozp. Minist. spraw wewn. z 5 listopada 1920 Nr. 4 przewidujące dostawienie osoby do rozpraw. Wspomnieć też trzeba o postanowieniu Rady administracyjnej Królestwa z 1862/63 r. (dz. pr. t. 61, str. 113 o egzekucji majątkowej) ostrzeżenie, sekwestracja, licytacja, w poznańskim na Pomorzu obowiązywały przepisy § 132 — 135 ustawy z 31 lipca 1883 r. (zb. u. pr. str. 195) regulujące wykonanie czynności przez osoby trzecie na koszt obowiązanego albo wymuszenie przez grzywny lub areszt zastępczy względnie w drodze przymusu bezpośredniego; dalej rozporządzenie z 15 listopada 1899 r., z 28 listopada 1899, z 18 marca 1904 oraz z 24 sierpnia 1915 r. o administracyjnem przymusowem ściąganiu należności pieniężnych (tytuł egzekucyjny, upomnienie, przetarg).

Ogłoszone w marcu rozporządzenia o postępowaniu administracyjnem, opierają postępowanie to na następujących zasadach:

Rozporządzenie normuje postępowania we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego, załatwianych przez władze administracyjne państwowe i samorząd terytorjalny, o ile władze administracyjne działają nie z urzędu, lecz urzędują na podstawie wnoszonych podań. Właściwość władz rzeczową i miejscową określają obowiązujące przepisy art. 3, 4 analogicznie do przepisów o właściwości sądów. O ile brakuje prawnej podstawy do ustalenia właściwości, to właściwość miejscową ustala się podług miejsca położenia nieruchomości, zakładu przemysłowego lub faktycznego zamieszkania strony. Co do właściwości rzeczowej, to właściwymi są w I instancji powiatowe władze administracji ogólnej, w II instancji wojewódzkie władze administracji ogólnej. Wniesionego podania do niewłaściwej władzy nie wolno z tego powodu odrzucać, lecz należy podanie takie odstąpić władzy właściwej i o tem podającego zawiadomić. Urzędnik powinien się wyłączyć w sprawach, w których jest stroną, w sprawach swych krewnych i powinowatych, w których był pełnomocnikiem strony, załatwianych przez niego w I instancji, w sprawach, z powodu których miał dochodzenie karne lub dyscyplinarne. Przełożony może wyłączyć podwładnego urzędnika jeżeli uzna za potrzebne ze względu na interes publiczny. Lukę w ustawie stanowi brak kogo należy uważać za załatwiającego sprawy administracyjne, czy referenta, czy też aprobującego w I in-

stancji starostę, w II wojewodę; przyjmując ostatnią, ewentualność przepisy o wyłączeniu odnosiły się tylko do starosty i wojewody, co niewątpliwie nie leżało w zamiarze ustawodawcy. Przyjąć przeto należy, że w zasadzie wyłączeniu podlega referent sprawy jako osoba na decyzję bezpośredni wpływ mająca i sprawę załatwiająca.

Rozdział IV rozporządzenia zawiera postanowienia o stronach i ich zastępcach. W ujęciu ich widoczny również wpływ przepisów procedury sądowej. Osoba interesowana może zastąpić się przez pełnomocnika. Pełnomocnictwa mogą być sporządzone w urzędach lub notarialnie, dopuszczalne są również prywatne. W sprawach mniejszej wagi mogą zastąpić członkowie rodziny, domownicy i pracownicy; dla nieobecnych na wnioski władz sąd ustanowi zastępcę. — Strony lub ich pełnomocnicy mogą przeglądać akta, ale te tylko, które zdaniem władzy są niezbędne dla uzasadnienia praw strony. Może to niejednokrotnie dawać powód do nieporozumienia między stronami a władzami administracyjnymi.

Podania do władz można wносить pisemnie, telegraficznie lub ustnie. Podanie winno zawierać nazwę władzy, żądanie, datę, podpis, adres. Podanie bez podpisu należy przyjąć, jeśli z treści podania niema wątpliwości co do osoby podającego.

Protokoły sporządza się przy ustnych podaniach, z przesłuchania stron i znawców, z oględzin i ekspertyz, przy ustnem ogłoszeniu decyzji, przy rozprawie ustnej. Świadców i biegłych władze administracyjne mogą słuchać pod przysięgą, zeznający może dać na piśmie swe zeznania, ale własnoręcznie napisane. Protokół przesłuchania winien być odczytany.

Władza ma prawo wzywać strony, wezwanie ma być przez urzędnika wzywającego podpisane. W wezwaniu należy zamieścić imię, nazwisko, adres wezwanego, wyjaśnić w jakiej sprawie strona jest wzywana i w jakim charakterze, podać nazwę i adres władzy, zaznaczyć czy wezwany ma się stawić osobiście czy ma złożyć wyjaśnienie na piśmie czy też może przysłać pełnomocnika, wreszcie podać termin stawienia się i skutki prawne niestawienia. Wezwania i pisma urzędowe doręcza się przez funkcjonariusza urzędowego za potwierdzeniem odbioru, stwierdzającym termin doręczenia przez pocztę i wreszcie przez urzędy gminne i magistraty. Wezwanie doręczyć należy w zasadzie do rąk własnych adresata, dopuszczalnym jest jednak również doręczenie zastępcze i przymusowe. Doręczenia wadliwe dokonane należy powtórzyć. Wzywać można strony również telegraficznie, telefonicznie lub w inny odpowiedni do okoliczności sposób. Do osobistego stawiennictwa wzywa się osoby tylko w wyjątkowo ważnych wypadkach, gdy interes publiczny tego wymaga i gdy strona w obrębie gminy mieszka, przed władze powiatowe lub wyższe te tylko, w których okręgach mieszka wezwany. Poza 15 klm. odle-

głości wzywać można stronę jedynie za wynagrodzeniem i zwrotem kosztów podróży.

Postanowienia art. 36 — 43 normują kwestję terminów w sposób ogólnie nie przyjęty. Strona może prosić o przywrócenie terminu w ciągu 7 dni od ustania przeszkody z powodu której termin omieszkiała.

Analogicznie do postępowania przygotowawczego w postępowaniu przed sądami również i władza administracyjna przed ostateczną decyzją może zarządzić dla ustalenia stanu sprawy t. zw. postępowanie wyjaśniające i według potrzeby wyznaczyć rozprawę. Władza zarządza rozprawę ustną z urzędu lub na wniosek strony, o terminie uwiadamia strony. Żądania, wnioski i zarzuty nie zgłoszone najpóźniej dzień przed lub podczas ustnej rozprawy, o ile nie mogły być poprzednio zgłoszone, może władza przyjąć w dalszym postępowaniu. — Władza decyduje na podstawie swobodnej oceny wyników postępowania wyjaśniającego.

Rozporządzenie przyjmuje dowód z dokumentów, ze świadków, znawców i oględzin. Odnosne przepisy rozporządzenia zbliżone do sądowych, z tym wyjątkiem, że świadkowie mogą za zgodą władzy złożyć zeznania na piśmie. Świadków można przesłuchiwać w drodze rekwizycji przez równorzędny lub niższy urząd. Osobne postanowienia określają niedopuszczalność słuchania pewnych osób w ogóle i przesłuchiwanie na pewne okoliczności, możliwość odmówienia odpowiedzi i t. d.

Rozdział XI normuje sposób załatwiania spraw, przyjmując zasadniczo przy załatwianiu spraw administracyjnych formę pisemną. Podanie strony, które ma być przedłożone wyższej instancji, winna władza przedłożyć wyższej instancji najdalej w ciągu 3-ch dni. Podanie strony musi I instancja załatwić zasadniczo w ciągu 3-ch miesięcy, a jeżeli potrzebne do załatwienia sprawy porozumienie się z inną władzą, to w terminie 5 względnie 6 miesięcy. Strona ma prawo żądać po upływie tych terminów, by sprawę przedłożono wyższej instancji do załatwienia, co musi nastąpić w 3-ch dniach.

Postanowienie to stanowi nowość w procedurze administracyjnej, a właściwość tej koncepcji okaże praktyka w przyszłości.

W toku postępowania władze wydają decyzje, główne i incydentalne, ostatecznie w wypadkach rozstrzygnięcia kwestji wstępnej, lub ubocznej. Decyzje mogą być stanowcze i przedstanowcze. Każda decyzja winna zawierać osnowę decyzji, podać podstawę prawną, uzasadnienie w razie odmownego załatwienia oraz pouczenie o środkach prawnych. Decyzja głównie winna załatwiać sprawę w całości. Brak pouczenia o środkach prawnych daje stronie prawo żądania w ciągu dni 14-tu wydania tegoż pouczenia.

Odwołanie przysługuje tylko do jednej instancji i należy je wniesić w ciągu 14-tu dni po ogłoszeniu lub doręczeniu decyzji, o ile poszczególne ustawy

nie przewidują krótszych terminów. Instancja odwoławcza orzeka ostatecznie o niedopuszczalności lub o uchyleniu terminu dla odwołania. Odwołanie należy wnieść za pośrednictwem tej władzy, która decyzję wydała. Władza ta obowiązana jest po otrzymaniu odwołania w ciągu 7 dni po upływie terminu odwołania przesłać je wraz z aktami sprawy wyższej instancji. Jeśli jednak władza, która decyzję wydała uzna, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie, może sama zmienić decyzję, — o ile inne osoby praw już nie nabyły.

Prawomocnie zakończone postępowanie może ulec wznowieniu. O wznowieniu rozstrzyga z urzędu lub na prośbę strony władza, która wydała decyzję w ostatniej instancji. Podanie o wznowienie wnieść należy do władzy I instancji. Wznowienie dopuszczalne jest w wypadkach decyzji na podstawie fałszywych dokumentów, fałszywych świadectw, przekupstwa, w wypadkach wyjścia na jaw istotnie nowych okoliczności decydujących o treści decyzji. Władza nadzorcza ma poza tem prawo z urzędu lub wskutek zażalenia znieść każdą decyzję, wydaną przez niewłaściwą władzę, wydaną bez prawnej podstawy, niewykonalną, decyzję według wyraźnych przepisów nieważną, tudzież decyzję, która w razie wykonania wywołałaby przestępstwo karne.

Koszty postępowania administracyjnego, w szczególności, koszty podróży, komisji, świadków, znawców, oględzin, doręczeń, sporządzenia podań, adwokatów — obciążają zasadniczo stronę, z której winy, lub w interesie której powstały. Zasada ta nie dotyczy kosztów postępowania wynikłych z ustawowego obowiązku władzy. Strony, świadkowie, znawcy, winni niestawienia lub odmowy dania żądanych wyjaśnień i zeznań bez usprawiedliwienia, ulegają karze do 50 zł., w razie ponownego niewykonania karze do 100 zł. i mogą być doprowadzeni przymusowo do urzędu. W ciągu 14 dni po ukaraniu mogą przedstawić władzy powody niestawienia. Władza może uchylić nałożoną karę, w razie uznania przyczyn niestawienia za usprawiedliwione.

Za nieprzystojne zachowanie się w urzędzie, za wniesienie podania w tonie niewłaściwym, władza może orzec grzywnę do 100 zł. względnie karę aresztu zastępczego do 3-ch dni. Kary i grzywny nakłada powiatowa władza administracji ogólnej. — Ukaranemu za niestawienie służy prawo odwołania do Wojewody. — Ukarany zaś za obrazę władzy może żądać skierowania sprawy do sądu.

W razie stwierdzonego ubóstwa strony, władza może ją zwolnić od opłat i kosztów postępowania administracyjnego.

Postępowanie administracyjne w sprawach karnych normuje rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z 22 marca 1928 r. Nr. 38, poz. 365, Dz. U. R. P. — Według przepisów tegoż rozporządzenia wykroczenia zagrożone karą pieniężną do 3.000 zł. i aresztem do 3-ch miesięcy podlegają dochodzeniu i karaniu przez powiatowe władze administracji ogólnej, na których obszarze popełnio-

no wykroczenie, o ile z mocy przepisów szczegółowych nie są właściwe inne władze administracyjno-państwowe (np. władze skarbowe w sprawach karno-skarbowych). Kary mogą być wymierzane zasadniczo tylko po przeprowadzeniu postępowania, przyczem mają też zastosowanie niektóre przepisy o postępowaniu administracyjnem i o postępowaniu przymusowem w administracji.

Przy zbiegu przestępstw podpadających pod ten sam przepis, władza może grzywny podwyższyć ponad wymiar najwyższy w ustawie, nie więcej jednak niż o połowę, jeżeli zaś podpadają pod różne przepisy karne, władza wymierza areszt według najsurowszego przepisu, zaś inne kary według każdego z tych przepisów oddzielnie. Karę wymierza się w granicach wymiaru w obowiązujących przepisach, a w braku takich w wymiarze do 200 zł. lub do 7 dni aresztu.

Każda władza administracyjna w szczególności jej organa wykonawcze (policja państwowa) mają obowiązek ścigania przestępstw administracyjnych. Rozporządzenie przewiduje przytem możność przytrzymania osób schwytanych na gorącym uczynku, nieznanych, nie mogących się wylegitymować, w wypadkach niemożności ustalenia tożsamości osób nie mających stałego miejsca pobytu, określonego źródła utrzymania, pozostających pod dozorem policyjnym, przestępców i t. d., a to celem dostawienia ich właściwym władzom administracyjnym.

Postępowanie administracyjne dzieli się na zwyczajne, nakazowe i dożalne.

Postępowanie zwyczajne wdraża władza w wypadkach doniesienie karnego. Władza wyznacza wówczas rozprawę i wzywa obwinionego do rozprawy, może też żądać pisemnego wyjaśnienia. Wezwanie ma zawierać oprócz oznaczenia czynu przestępnego, uprzedzenie, że w razie niestawienia się władza jest uprawniona zarządzić przymusowe jego sprowadzenie, albo przeprowadzić rozprawę zaocznie. — W wezwaniu należy polecić obwinionemu podanie przed rozprawą lub przyprowadzenie na rozprawę świadków i dowodów. Przebieg i wynik ustala się w protokóle. Orzeczenie ogłasza się obwinionemu ustnie, a doręcza na piśmie, jeżeli tego sam zażąda, albo jeżeli jest niepełnoletni lub niewłasnowolny. W wypadkach ważniejszych można wydanie orzeczenia odroczyć i doręczyć na piśmie. — Orzeczenie zaoczne zapada — jeżeli obwiniony nie stawił się na rozprawie mimo należytego wezwania, a obecność jego nie jest konieczną; orzeczenie takie doręcza się na piśmie. Orzeczenie prócz oznaczenia czynu karygodnego, jego kwalifikacji prawnej, zawierać winno wymiar kary, postanowienia co do ponoszenia kosztów postępowania, co do ewentualnej konfiskaty przedmiotów zatrzymanych oraz pouczenie prawne.

Wykonanie aresztu zastępczego ma miejsce, jeżeli grzywna jest nieściągalną lub pozbawiłaby obwinionego środków utrzymania. Karę aresztu domo-

wego stosuje się w wypadkach przewidzianych w Rozporządzeniu Prezydenta Rzpltej z 7 lutego 1928 r. Dz. U. R. P. Nr. 26, poz. 228. Konfiskatę zarządza się w wypadkach przewidzianych ustawą. Władza rozstrzyga o obowiązku i wysokości odszkodowania. Koszty postępowania ponosi obwiniony. Składają się one z kosztów sprowadzenia obwinionego, świadków, biegłych, kosztów utrzymania obwinionego w areszcie, kosztów wykonania kary. Strona niezadowolona może udać się na drogę sądową. — Wznowienie postępowania może mieć miejsce w razie niesłusznego ukarania lub uniewinnienia.

Ukarany może w terminie 7-dniowym od daty ogłoszenia orzeczenia żądać skierowania sprawy do właściwego miejscowego Sądu okręgowego. W razie odmowy tego żądania może w ciągu 3-ch dni złożyć żądanie rozpatrzenia odmowy także wprost do Sądu. Władza administracyjna o ile nie cofnie orzeczenia, przesyła akta sądowi, orzeczenie to zastępuje akt oskarżenia. Wyrok sądu okręgowego jest ostateczny.

Postępowanie nakazowe i doraźne jest postępowaniem skróconem. Władze mogą na podstawie doniesienia władz lub organów urzędowych o przestępstwie, nałożyć bez przeprowadzenia postępowania grzywnę do wysokości 50 zł. lub orzec karę do 3-ch dni aresztu drogą nakazu karnego. Wojewoda może upoważnić do wydawania nakazów karnych także organa państwowe i samorządowe podległe władzom administracji ogólnej I instancji. Powiatowe władze I instancji mogą upoważnić podległych funkcjonariuszów rządowych i samorządowych do karania w drodze nakazów karnych do wysokości 10 zł. Przeciw nakazowi skazany może wnieść sprzeciw do władzy wydającej nakaz w ciągu dni 7-miu.

Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości może wprowadzić w wypadku, gdy przestępstwa podlegające orzecznictwu władz administracyjnych szerszą się w jakimś okręgu w sposób niebezpieczny, postępowanie przyspieszone oznaczające się tem, że wszelkie terminy skrócone są do 3-ch dni, orzeczenia nie doręcza się, a kary grzywnien są natychmiast wykonalne. Sądy w tych wypadkach wyznaczają rozprawy w terminach 7 względnie 14 dni.

Po uprawomocnieniu się orzeczenia lub nakazu karnego, władza wzywa skazanego, by do 7 dni uiszczył grzywnę lub zgłosił się do aresztu. Władza może odroczyć lub przerwać wykonanie kary. — Grzywny wymierzone w drodze postępowania karno - administracyjnego i konfiskaty przypadają na rzecz Skarbu Państwa, o ile poszczególne ustawy inaczej nie stanowią.

Wykroczenia administracyjne przedawniają się z upływem 6 miesięcy od popełnienia czynu, jeżeli w tym czasie nie wdrożono postępowania. Władza administracyjna nie może wydać orzeczenia ani nakazu karnego, jeżeli od dnia wdrożenia postępowania upłynęło 12 miesięcy. Orzeczonej kary nie wolno

wykonać, jeżeli w przeciągu 24 miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia lub nakazu karnego wykonywania kary nie zostało rozpoczęte. Orzeczenie skazujące umarza się w ewentualnych skutkach (zacierą się) po upływie 5 (pięciu) lat od chwili jego uprawomocnienia.

Omówione rozporządzenia administracyjne i o postępowaniu karno-administracyjnym, poza zbytnią formalistyką przepisaną zwłaszcza dla postępowania zwyczajnego wywołać musi zastrzeżenia we dwóch kierunkach, a to odnośnie do:

przepisu art. 118 Rozporz. Prez. Rzpltej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, którym nałożono na gminy miejskie obowiązek doręczania pism sądowych, którego to obowiązku miasta dotychczas nie pełniły, a który to przepis nakłada na gminy świadczenia połączone z kosztami,

postanowienia art. 56 Rozporz. Prez. Rzpltej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno - administracyjnym przekazującego grzywny wymierzone w drodze postępowania karno - administracyjnego w zasadzie Skarbowi Państwa, gdy dotychczas według dekretu kancelarii nadwornej z dnia 6 marca 1840 r. w miastach b. zaboru austriackiego grzywny za przekroczenia administracyjne wpływały do funduszu ubogich miejsca. To samo dotyczy przedmiotów skonfiskowanych lub kwot uzyskanych za nie przy sprzedaży.

Przepis powyższy spowoduje poważne ukrócenie dochodów gmin, które mają tyle do spełnienia zadań zwłaszcza w ostatnich latach z dziedziny opieki społecznej.

Poza „procedurą administracyjną” i „karno - administracyjną” objętą rozporządzeniami Prezydenta Rzpltej o postępowaniu administracyjnym i postępowaniu karno - administracyjnym — Rząd wydał administracyjną „ordynację egzekucyjną” w rozporządzeniu o postępowaniu przymusowym w administracji.

Wspomniałem poprzednio, że dekret o postępowaniu administracyjnym oparty jest głównie na zasadach instrukcji sądowej, tę samą cechę posiada i rozporządzenie o postępowaniu przymusowym, którego pierwowzorem była niewątpliwie sądowa ordynacja egzekucyjna.

Rozporządzenie o postępowaniu przymusowym reguluje egzekucję wykonania:

- a) obowiązujących przepisów prawnych,
- b) orzeczeń, zarządzeń, nakazów władz administracyjnych zarówno rządowych, jak i samorządowych — a to zarówno co do pewnych świadczeń, jak zaniechań.

Środkami egzekucji w postępowaniu administracyjnym są:

- a) kara pieniężna,
- b) egzekucja na majątku,

- c) wykonanie zastępcze,
- d) przymus bezpośredni.

Władzami egzekucyjnymi t. j. uprawnionymi do wdrożenia przymusowego są powiatowe władze administracji ogólnej — organami egzekucyjnymi organa wykonawcze państwowe i gminne.

Podstawą egzekucji administracyjnej jest podobnie jak w egzekucji sądowej *tytuł prawny*. Tytułem tym jest prawomocne orzeczenie, wydany nakaz lub zakaz administracyjny, zaopatrzony rygorem wykonalności. Analogiczny tytuł egzekucyjny stanowią prawomocne nakazy płatnicze lub wykazy zaległości prawomocnie orzeczonych należności.

Podstawą prawną egzekucji należności instytucji nie będących władzami administracji ogólnej, lecz instytucjami prawa publicznego, jest dozwoleństwo egzekucji przez uprawnioną do tego władzę administracji ogólnej.

Egzekucje wykonywane przez gminy mogą być przez Wojewodę ograniczone do pewnej kwotowej wysokości.

Egzekucje świadczeń pieniężnych wyżej 10.000 złotych mogą być przekazywane właściwemu sądowi.

Instytucje prawa publicznego mogą egzekucję swoich należności prowadzić bezpośrednio przez sąd.

Przedmiotem egzekucji świadczeń pieniężnych są:

a) wszelkie należności oparte na tytule prawno - publicznym władz rządowych i samorządowych oraz instytucji prawa publicznego, z wyjątkiem danin publicznych i monopoli, jak również świadczeń na rzecz instytucji ubezpieczeń społecznych,

b) wszelkie świadczenia pieniężne inne, którym ustawy przyznają prawo ściągnięcia w drodze egzekucji administracyjnej.

Podobnie jak w postępowaniu przed sądami egzekucja administracyjna może być prowadzoną dla *zabezpieczenia* wykonania oraz *dla wykonania* zarządzenia względnie świadczenia. Zarządzenia dla zabezpieczenia wykonania są natychmiast wykonalne, natomiast zarządzenia dla wykonania względnie ściągnięcia mają przepisany prawnie przewód egzekucyjny, dopuszczają w toku postępowania środki prawne, analogiczne do przyjętych w postępowaniu sądowym, a więc odwołanie, skargę o wyłączenie. Odwołanie niema w zasadzie mocy wstrzymującej, lecz władza administracji ogólnej może tok zarządzonej egzekucji wstrzymać. Instancją rozstrzygającą odwołania jest Wojewoda odnośnie do spraw prowadzonych przez władze powiatowe, starosta odnośnie do spraw prowadzonych przez gminy.

Egzekucja publicznych świadczeń pieniężnych może być prowadzoną przez:

- 1) zajęcie i sprzedaż majątku ruchomego,

- 2) zajęcie gotówkowych sum pieniężnych,
- 3) zajęcie i przekazanie wierzytelności,
- 4) zajęcie i przekazanie poborów służbowych (ad 3 i 4) dotychczas jedynie w drodze wyroku sądowego.

Bezskuteczność przeprowadzonej egzekucji w sposób wyżej podany dopuszcza przeprowadzenie rewizji osobistej. Egzekucję innych świadczeń, dopuszczających wykonanie zastępcze, prowadzi się przez zarządzenie wykonania świadczenia przez osoby trzecie na koszt zobowiązanego i następne ściąganie kosztów wykonania.

O ile świadczenia z powodu właściwości jego nie może być zastępczo wykonane, władza może egzekucyjnie wymusić wykonanie jego nakładając na zobowiązanego, w razie potrzeby nawet wielokrotnie, grzywnę do 100 zł. lub orzekając karę do 5 dni aresztu każdorazowo.

O ileby i te środki skutku nie przyniosły, a rozchodzi się o wymuszenie na zobowiązanym pewnych zaniechań lub znoszenie czegoś, względnie ochronę wykonywanej czynności, władza administracji ogólnej może zarządzić przymus bezpośredni przy pomocy specjalnych organów asystencyjnych (policji lub wojska).

Oto w najogólniejszym zarysie cele i środki przymusowego postępowania.

Charakterystyczną ich cechą jest między innymi doręczenie na piśmie wszelkich nakazów płatniczych. Rygory zwłoki są bardzo ciężkie. Zaleganie w zapłacie powoduje za sobą obowiązek płacenia 2% odsetek miesięcznie. Poza tem gminy przeprowadzające egzekucję należności pieniężnych, mają prawo pobierać na rzecz swoją:

- a) 3% od kwot nieprzekraczających 500 zł. nie mniej jednak niż 5 zł.;
- b) 2% od kwot większych niż 500 zł., a mniejszych niż 2.000 zł. nie mniej jednak niż 15 zł.;
- c) 1% od kwoty wyżej 2.000 zł. nie mniej jednak niż 40 zł., nie więcej niż 250 zł.

Rozporządzenie omawiane nie obejmuje danin publicznych i monopolu, natomiast przerzuca na gminy obowiązek ściągania grzywien tak pieniężnych, opłat, kosztów i t. p., należności postępowania karno-sądowego, dając sądom w stosunku do gmin uprawnienia rządowych władz administracji ogólnej — to samo odnosi się do egzekucyj pewnych pretensyj i należności w postępowaniu cywilnem na obszarze b. Kongresówki.

Egzekucja danin publicznych, zakładów ubezpieczeń społecznych unormowana jest względnie, będzie odrębnie.

Rozporządzenie o postępowaniu przymusowem w administracji normuje tok postępowania szczegółowo jedynie odnośnie do egzekucji należności pieniężnych, podając szczegóły dotyczące zajęcia, przechowania i sprzedaży przedmiotów egzekucyjnie zajętych.

Tak przedstawiają się w ogólnych zarysach ostatnie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej dotyczące postępowania przed władzami administracyjnymi. Szczegółów dla braku miejsca na razie nie omawiam.

Magistrat miasta Brześcia nad Bugiem

ogłasza niniejszem

K O N K U R S

na obsadzenie stanowisk: **technika budowlanego i drogomistrza** przy Wydziale Technicznym, z terminem wnoszenia podań do dnia 15-go września 1928 roku.

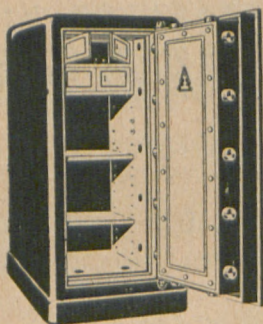
Do podania należy dołączyć: 1) dowód posiadania obywatelstwa polskiego, 2) dowód ukończenia naukowego zakładu technicznego, 3) dowód, określający stosunek do służby wojskowej, 4) świadectwa o poprzedniej służbie lub odbytej praktyce, 5) własnoręcznie napisane curriculum vitae, 6) referencje.

Wynagrodzenie technika budowlanego według grupy uposażenia VIII st. sł. plus 15% dodatku komunalnego, — drogomistrza zaś według X st. sł. plus 15% dodatku komunalnego.

Podania zaopatrzone w wymagane załączniki należy wносить do Wydziału Prezydjalnego tut. Magistratu.

Magistrat m. Brześcia n/B.

czas. 3090/8/9.



MONOLITEM

lanym w jednej sztuce wyłącznie z betonu na specjalnym szkielecie ze stalowych spirali, jest

KASA BETONOWA

SYST. „FORTIS“

Monolit ten nie posiada szwów, nitów, ani połączeń i tworzy jedną nierozrwalną całość, niepoddającą się ani pruciu „rakiem“, ani przepaleniu acetylenem.

Dlatego kasa betonowa syst.

„FORTIS“

jest odporna na włamanie, bez względu na środki używane przez włamywaczy.

WYŁĄCZNI PRODUCENCI

„FORTIS“ Sp. z o. o.

Warszawa, ul. Towarowa 33, tel. 257-31.



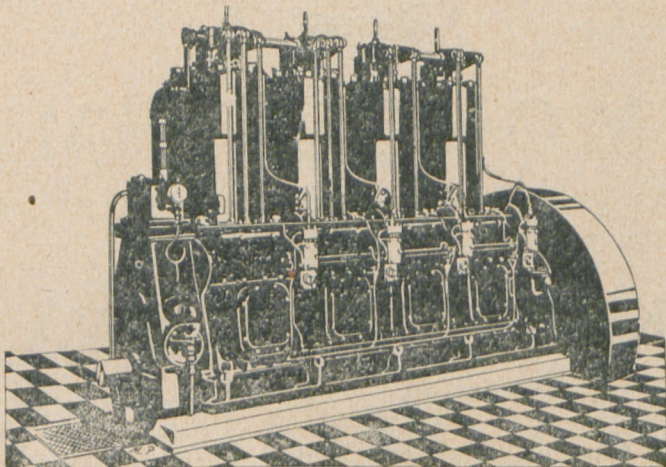
ZAKŁADY MECHANICZNE
„URSUS“ S. A.

Warszawa, Skierniewicka 27/29.

Tel. 170-08, 171-06, 11-84, 312-28, 312-71.

Silniki spalinowe Diesel'a, pół
Diesel'a dwu-

swne: do młynów, elektrowni, fabryk, pomp i t. p.



ARMATURA do pary, gazu i wody; specjalna dla cukrowni.
ODLEWY ŻELIWNE zwykłe, oraz specjalne wysokowartościowe.
ODLEWY Z METALI półszlachetnych: bronz, fosfor-bronz, mosiądz, glin (aluminium), metale łożyskowe różnych gatunków.
SAMOCZODY autobusy i samochody ciężarowe i osobowe.

Cenniki i kosztorysy wysyłamy na żądanie bezpłatnie.

SPLATY DŁUGOTERMINOWE.

ODDZIAŁ W POZNANIU, ul. 27 Grudnia 16, tel. 39-21.

PRZEDSTAWICIELSTWA:

„LECH” — Ignacy Sawicki, Lublin, Bernardyńska 9, tel. 80, na woj. Lubelskie.
Inż. M. Kołmakow i L. Łakociński, Luck, Sienkiewicza 14, na woj. Wołyńskie.
Inż. Kaz. Domański, Wilno, Wilkomierska 3, tel. 7-48, na Wileńszczyznę.
Inż. Włodzimierz Kariakin, Białystok, Kilińskiego 16, tel. 3-80, na woj. Białostockie.
Inż. Jerzy Paździor, Katowice, Sławowa 20, II, na woj. Śląskie.
Inż. Józef Smolarz, Łódź, Kilińskiego 124, na woj. Łódzkie.
Inż. Kaz. i Bol. Neyman, Lwów, Nabelaka 20, tel. 47-09, na Małopolskę.
W. E. Zieliński, Radom, Lubelska 63, na powiaty: Radomski, Opoczyński, Koński, Iłżycki i Kozienicki, woj. Kieleckiego.

Wydawnictwo księgarni F. HOESICKA—Warszawa

Samorząd Miejski na terenie b. Królestwa Kongresowego. Ustrój. Ordynacja Wyborcza. Władze nadzorcze. Obowiązujące przepisy prawne. Zebrał *Jan Strzelecki* 2.5

Ustawa o Rozbudowie Miast. Opracował i komentarzami zaopatrzył *Teodor Teoplitz*. Przedmowa *Zygmunta Nagórskiego* 4.—

Przepisy o Ochronie Lokatorów, objaśnione orzecznictwem Izby I i III-ciej Sądu Najwyższego w opracowaniu *Wł. Dbałowskiego i Jana Przeworskiego* 4.—

Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelą. Komentarz opracował *Dr. Wilh. binder*, em. Sędziego Najwyższego Tryb. Adm. 8.—

Przepisy o Przerachowaniu objaśnione orzecznictwem Izby I, III i V Sądu Najwyższego w opracowaniu *Wł. Dbałowskiego i Jana Przeworskiego* 2.—

Ustawa o Państwowym Podatku Dochodowym w opracowaniu *Stanisława Kauzika* (Ustawodawstwo skarbowe) 1.—

Wykładnia Ustawy o Opłatach Stemplowych ustalona przez Minist. Skarbu w 1927 roku Zbiór systemat. zaopatrzonej w skorowidz opracował *Achilles Rosenkranz*, Nacz. Wyd. 4.—

Kodeks Pracy (Polskie ustawodawstwo społeczne 1). Ustawy i rozporządzenia. Oprac. *Jan Bloch*, Adwokat opr. 16.—

Biuro Związku Miast Polskich

Warszawa, Mazowiecka 7,

tel. 107-11

udziela miastom wszelkich informacji w sprawach zakupów urządzeń
materjałów do budowy i prowadzenia przedsiębiorstw miejskich, zakładów
użyteczności publicznej, biur miejskich i t. p.;

załatwia zamówienia miast na wszelkie zakupy;

pośredniczy w zawieraniu umów z przedsiębiorstwami i firmami, podejmu-
jącymi się wykonania urządzeń miejskich;

przyjmuje zgłoszenia wakujących stanowisk w administracji miejskiej
i zgłoszenia kandydatów na te stanowiska — pośredniczy w zebraniu
referencyj i opinij o kandydatach.