EDWARD DUBANOWICZ

SPRAWA POLITYCZNEJ ADMINISTRACYI W POLSCE

PODSTAWY MATERYALNE I ZASADY ORGANIZACYJNE RZĄDOWEJ ADMINISTRACYI TERYTORYALNEJ NA STOPNIACH POŚREDNICH

NAKŁADEM SPÓŁKI WYDAWNICZEJ „NOWE DROGI"
LWÓW, ULICA ZIMOROWICZA 17.
MCMXX

SPRAWA POLITYCZNEJ ADMINISTRACYI W POLSCE

BIBL. ZAKŁ. NAUK ADM.
I PRAWA ADMINISTR. U. J.
2806

EDWARD DUBANOWICZ

SPRAWA POLITYCZNEJ ADMINISTRACYI W POLSCE

PODSTAWY MATERYALNE I ZASADY ORGANIZACYJNE RZĄDOWEJ I SAMORZĄDNEJ ADMINISTRACYI TERYTORYALNEJ NA STOPNIACH POŚREDNICH

Wydz. Bibl. Prawnicza
1806153921

NAKŁADEM SPÓŁKI WYDAW. „NOWE DROGI“ LWÓW, ZIMOROWICZA 17.
MCMXX

Z ZAKŁADU DRUKARSKIEGO „GRAFIA“ WE LWOWIE, UL. CHORĄŻCZYZNA 27.

OD AUTORA

Praca, którą obecnie oddaję do publicznego użytku, powstała w jesiennych i zimowych miesiącach roku 1917, jako piąta i ostatnia część niewydanych dotąd „Materyałów do administracyjnej przebudowy kraju". Spisywanie zawartych w niej myśli w dobie, w której świetne powodzenia oręża niemieckiego zdawały się zagrażać podcięciem na wieki całe politycznego interesu Polski, w okresie, kiedy to nawet niektóre z wybitniejszych u nas umysłów politycznych, olśnione barbarzyńskim przepychem militaryzmu germańskiego, wchodziły na syzyfową zaiste drogę „rozbudowywania państwowości" polskiej w terytoryalnych ramach okupacyi niemieckiej i austro-węgierskiej, pod egidą niemiecką — było dla mnie sprawą nieodpartej potrzeby duchowej, zewnętrznym, materyalnym aktem wiary, broniącej się przed pozorami posępnej a dotykalnej rzeczywistości.

Przedłożona na wiosnę 1918 r. galicyjskiemu Wydziałowi krajowemu, jako mojej podówczas przełożonej władzy, udzielona następnie w maszynowem odbiciu niektórym ze znajomych, przeniknęła ta praca w lecie 1918 r. do ówczesnych oficyalnych kół polskich w Warszawie i być może, zasiliła wówczas w pewnym stopniu jeden z opracowywanych tam projektów w danym przedmiocie. Nie mogła się ona stać podstawą żadnego z owych projektów nie tylko z tego powodu, ponieważ — nie wierząc w trwałość i praktyczną wartość kreacyi, utworzonych z ramienia Rady regencyjnej — nie oddałem jej do dyspozycyi żadnemu z kierujących podówczas polityków, ale przedewszystkiem z tego powodu, ponieważ w samem założeniu swojem różniła się istotnie od zasady, przyświecającej wszystkim owym projektom. Podczas gdy mianowicie projekty tamte obliczone były tylko na byłe Królestwo kongresowe, i to nie całe, podstawą jej było państwo polskie, obejmujące wszystkie trzy dzielnice rozbiorowe.

Być może, że obecnie można i należałoby pracę tę w niejednem poprawić i rozszerzyć. Niestety, wykonywanie obowiązków mandatu sejmowego nie pozwala mi nawet marzyć o dokonaniu tego dzieła w najbliższej przyszłości, podobnie, jak nie pozwoliło mi aż do tej chwili zająć się wydaniem pracy.

Tak więc, jak jest, jak była napisaną przed rokiem, z najniezbędniejszemi tylko poprawkami natury stylistycznej, niechaj obecnie idzie w świat, przedewszystkiem na użytek tych, którym daną jest możność bezpośredniego oddziałania na to, ażeby istniejący dotąd na ziemiach polskich administracyjny chaos i bezrząd zastąpić jak najrychlej prawidłowym, na wzorach wielkiego Zachodu zbudowanym ustrojem administracyi terytoryalnej pomiędzy gminą a państwem.

W formie zastrzeżenia niechaj mi wszakże wolno będzie w tem miejscu podnieść jeszcze jedno:

Dążąc do rozwiązania danego zagadnienia, uważałem za właściwe uprościć je nieco przez ograniczenie się do terytoryum pod względem narodowościowym wyłącznie polskiego. Obawiałem się, że rozszerzenie tematu przez uwzględnienie ziem narodowościowo mieszanych — jakkolwiek ziemie takie wejdą niewątpliwie w skład państwa polskiego w razie częściowego załatwienia tego problemu drogą unii — skomplikowałoby z góry całą sprawę i utrudniło jasne jej ujęcie i rozwiązanie, podobnie zresztą, jak rozszerzenie sprawy reformy gminnej w Galicyi na powiaty mieszane, polsko-ruskie w tej dzielnicy, skomplikowało było i uniemożliwiło w praktyce przeprowadzenie zasadniczej reformy gminnej w tym kraju wogóle. Wydaje mi się, że konstrukcya administracyi terytoryalnej na ziemiach mieszanych państwa polskiego będzie musiała doznać pewnych modyfikacyi co do niektórych szczegółów, sądzę jednak, że wysuwanie tej kwestyi już obecnie, na plan pierwszy, zaciemniłoby wyrazistość całego obrazu, politycznie zaś byłoby rzeczą bądź co bądź przedwczesną.

E. Dubanowicz

Warszawa, w maju 1919 r.

Siła i funkcyonalna sprawność ustroju administracyjnego w państwie jest zależną nie od samych tylko zewnętrznych środków techniki konstrukcyjnej. Winna ona mieć także oparcie o czynnik, leżący głębiej, bardziej organiczny. Jest nim trwałość całego ustroju państwowego i jego zgodność z polityczną wolą społeczeństwa. Zawodną i ułudną jest siła bez zabezpieczonej trwałości, pozorną sprawność organów rządowych bez obywatelskiego współdziałania jednostek, bez możności pełnego zużytkowania dla dobra ogółu wszystkich sił i środków, które mu są właściwe. Skoro zaś warunkiem zarówno trwałości ustroju państwowego, jak i jego zgodności z potrzebami i wolą obywateli jest, ażeby pomiędzy ustrojem formalnym i opartem na nim działaniem rządu, a pomiędzy właściwościami społeczeństwa nie było istotnej sprzeczności, tedy dążenie, ażeby formalny ustrój państwa odpowiadał jak najistotniej konkretnym właściwościom narodu, jest ze stanowiska polityki ustrojowej postulatem najgłębszym i najbardziej kardynalnym.

Do tego kryteryum przyłączają się postulaty techniki konstrukcyjnej, wspólne mniej więcej wszystkim nowoczesnym organizacyom państwowym, bez względu na to, jaki jest ich zasadniczy ustrój polityczno-moralny. Streszczają się one w dążeniu do takiego szczegółowego ukształtowania konstrukcyi i działania organów państwowych, oraz ich wzajemnego stosunku, ażeby wytwarzanie i urzeczywistnianie woli państwa, wykonywanie państwowej władzy, przychodziło do skutku w sposób możliwie prosty, pewny i łatwy, przytem możliwie szybki i niekosztowny.

Powyższe kryterya posiadają wartość nie tylko ze względu na budowę fundamentalnych podstaw ustroju państwowego. Wchodzą one w rachubę także, gdy idzie o sprawę urządzeń administracyi wewnętrznej, a więc i na stopniach organizacyjnych pomiędzy zarządem centralnym państwa a gminą. W sposobie urządzenia administracyi na stopniach pośrednich i niższych, podobnie zresztą już i w zakresie administracyi gmin-

nej, uwydatniają się bowiem także pewne odrębne właściwości społeczeństw i to czasami silniej, aniżeli w sprawie budowy ogólnego ustroju państwa. Prąd powszechnej niwelacyi działa wprawdzie ujednostajniająco w jednym i drugim kierunku; skutki działania jego objawiają się wszakże słabiej, gdy idzie o szczegółowe urządzenia lokalnej administracyi wewnętrznej. Jest więc i w tym zakresie usprawiedliwionem staranie, ażeby nie zadowalać się faktem, iż w tamtym lub owym ustroju państwowym funkcyonują pewne urządzenia celowo i poprawnie, lecz wziąwszy pod uwagę konkretne potrzeby i stosunki, wsłuchawszy się pilnie w odrębne tętno rodzimego życia, dać im pod względem organizacyjnym wyraz możliwie dostosowany i pełny.

Wobec trudności tak pojętego zadania, praca niniejsza spełni swe zadanie, jeśli ułatwi choćby w małej cząstce drogę do celu, którego osiągnięcie będzie zapewne wymagało jeszcze wielkiego wkładu pracy całych generacyi polskich. Wiedza i doświadczenia historyczne, któreby w innych, szczęśliwszych warunkach mogły uczynić osiągnięcie tego celu prostem i łatwem, nie są niestety w warunkach naszych zdolne dać oparcia ani dostatecznie pewnego, ani ciągłego.

Państwo polskie przestało istnieć z końcem XVIII wieku. Państwa współczesne przeszły od tego czasu dwa pełne stadya rozwojowe: stadyum konstytucyjnego idealizmu i administracyjnego realizmu. Drugie z tych stadyów, znamionujące się olbrzymią ewolucyą ekonomicznego i społecznego życia drugiej połowy ubiegłego wieku, a w związku z niem niebywałym wzrostem agend i środków działalności państwowej, objęciem przez administracyę i organizacyę publiczną wszelkich możliwych dziedzin społecznego życia, leży poza obrębem własnego doświadczenia Polski jako państwa. Krok, zrobiony w tym kierunku przez inne państwa, jest tak znaczny, że, gdy usiłujemy dzisiaj nawiązać do wątku, który się wychyla ku nam z przeszłości przeszłowiekowej, nić przerywa się i gubi, nie mogąc objąć tak szerokiej przestrzeni. W tem leży jedna trudność korzystania z przeszłości.

Od rozbioru państwa Polacy nie tylko nie uczestniczyli w jakiejkolwiek organizacyi politycznej, chociażby w jednej tylko, wspólnej organizacyi niewoli, ale wciągnięci w tryby obcych i pod wielu względami przeciwnych sobie mechanizmów państwowych, musieli, chcąc żyć, przystosowywać się do obcych i to bardzo odmiennych urządzeń prawno-politycznych. Kilka pokoleń spędziło życie w tych warunkach, potęgujących kalectwo niewoli. W duszy żyjącego pokolenia, zwłaszcza w duszy tych jego warstw, które najwięcej wystawione były na działanie obcego mechanizmu państwowego, osadziły się w głębokich pokładach ujemne skutki tego przeżycia. Głęb-

sze, surowsze warstwy narodu nie były w tym stopniu wystawione na ten różniczkujący i dezorganizacyjny wpływ obcych rządów, ale też i tradycya własnej, odmiennej przeszłości przechowała się w nich nieporównanie słabiej. Mimo niewątpliwej jedności duchowej i materyalnej społeczeństwo polskie nie jest dzisiaj takie, jakiem było w chwili utraty państwa, ani nie nie jest ono tak jednolitem i zwartem, jak było niem wówczas. To fakt drugi, który utrudnia korzystanie ze źródła własnego doświadczenia dziejowego.

Jeżeli nowym zadaniom ustrojowym Polski nie może sprostać sama tylko wiedza, stawiająca przed oczy martwe schematy wzorowo gdzieindziej działających urządzeń, to z obu faktów ostatnich wynika znowu, że te urządzenia nie mogą być ani wskrzeszone dosłownie z własnej państwowej przeszłości, ani też poprostu wzięte z pozytywnej wczorajszej, ale obcej rzeczywistości. Będą one musiały być przykrojone do dzisiejszego stanu społeczeństwa, ale będą także miały za zadanie stać się czynnikiem dalszego, przerwanego kiedyś a spaczonego potem dzieła rozwoju istotnych właściwości narodowych w trudnych warunkach, jakie stwarza fakt wskrzeszenia z niewoli politycznej do własnego państwowego bytu, narodu umieszczonego w bezpośredniem sąsiedztwie potężnych i rozrosłych mocarstw Europy. Będą tedy owe urządzenia musiały umożliwić rychłe zapełnienie wielkiej przerwy rozwojowej w przeszłości, oraz stworzyć rękojmię utrzymania państwowej jedności i całości na dalszą, nieznaną i może niełatwą przyszłość.

I

ISTNIEJĄCY PODZIAŁ TERYTORYALNY

Podział obecny ziem polskich pod względem administracyjnym jest odmienny w każdej z trzech dzielnic polskich.

Główna ich część, Królestwo kongresowe, liczące w okrągłej cyfrze 12 i pół miliona ludności na przestrzeni wynoszącej prawie 127.000 klm. kw., dzieli się na 10 guberni, te zaś (po wyłączeniu miasta Warszawy) rozpadają się z kolei na 84 powiatów politycznych. — Ludność guberni waha się między 680 a 1900 tysiącami ludności; w przecięciu wynosi okrągło milion głów. — Ludność powiatu waha się w cyfrach od 75 do 200, a wyjątkowo do 500 tysięcy mieszkańców; przeciętnie wypada na powiat około 150 tysięcy głów. — Podział powyższy pokrywa się z podziałem terytoryalnym sądownictwa. Mniej więcej jest on także zgodny z podziałem administracyi kościelnej, której dyecezye (w liczbie siedmiu) pokrywały się w pierwszym okresie Królestwa kongresowego dokładnie z guberniami. Dzielą się one na dekanaty (w liczbie 84), pokrywające się co do obszaru z powiatami politycznymi.

Ziemie polskie pod panowaniem pruskiem dzielą się na prowincye, regencye (Regierungsbezirke) i powiaty polityczne (Kreise), te zaś ostatnie na odpowiadające obszarem gminie administracyjnej Królestwa okręgi policyjne (Amtsbezirke, w Poznańskiem Polizeidistrikte). — W Ks. Poznańskiem istnieją 2 regencye (poznańska o 1336 tys. ludności na przestrzeni 17.5000 klm. kw. i bydgoska o 764 tysiącach ludności na przestrzeni 11.500 klm. kw., odpowiadające mniej więcej guberniom pod względem swego obszaru. — Te dzielą się (po wyłączeniu dwóch okręgów miejskich) na 40 powiatów, od 20 do 96 tysięcy mieszkańców, o przeciętnej, dochodzącej prawie do 50 tysięcy głów. — Z dwóch dyecezyi, które tutaj mają swą siedzibę, liczy gnieźnieńskie 17, zaś poznańskie 26 okręgów dekanackich.

Nakoniec w Galicyi, liczącej okrągło 8 milionów ludności, na przestrzeni wynoszącej z górą 78.000 klm. kw., jedynym podziałem terytoryum pod względem administracyi politycznej jest, tak samo jak na Śląsku cieszyńskim, podział na powiaty polityczne. — Jest ich w Galicyi (po wyłączeniu Lwowa i Krakowa) 82; wahają się w cyfrach od 50 do 170 tysięcy ludności: przeciętna, stanowiąca zarazem normę w praktyce, wynosi, około 100 tysięcy głów. Z ośmiu biskupstw liczą trzy biskupstwa rzymsko-katolickie w zachodniej i środkowej części kraju (krakowskie 17, tarnowskie 19, przemyskie 32), razem 68 dekanatów, obejmujących 56 w krakowskiem, 42 w tarnowskiem i 37 w przemyskiem) tysięcy wiernych. — Pod względem liczby ludności pokrywają się one mniejwięcej z powiatami sądowymi, których liczba w całym kraju wynosi 190, a przeciętna zaludnienia 42.000 głów; te wchodzą w skład 17 obwodów sądów kolegialnych, wahających od 300 do 900 tysięcy (przeciętnie powyżej 400 tysięcy) i pokrywających się prawie pod względem rozległości terytoryalnej z dawniejszymi „cyrkułami“ administracyi politycznej.

Pod względem historyczno-genetycznym najbliższy związek z dawnym państwowym podziałem administracyjnym utrzymał się w podziale terytoryalnym Królestwa Polskiego.

Istniejące za czasów niepodległości polskiej województwa zostały w tych ziemiach po rozdarciu Polski z nieznacznemi zmianami przekształcone na departamenty. — Poza Prusami zachodniemi, podzielonemi na departament bydgoski i właściwy zachodnio-pruski, obejmowały ziemie zajęte przez Prusy następujące departamenty: poznański (podzielony na 17 powiatów politycznych), kaliski (11 powiatów), warszawski (10), płocki (6) i białostocki (10). W skład Księstwa Warszawskiego weszły: departament poznański, kaliski, warszawski, płocki, łomżyński i bydgoski — razem 6 departamentów, podzielonych na 60 powiatów politycznych. Po przyłączeniu się do Księstwa t. zw. Galicyi zachodniej, liczba departamentów wzrosła do 10 (przybyły departamenty: krakowski, radomski, lubelski, siedlecki), zaś liczba powiatów politycznych do 100.

W powołanem do życia przez kongres wiedeński Królestwie Polskiem nazwę departamentu zastąpiła z powrotem dawna nazwa województw. — Skutkiem okrojenia wszelako terytoryum Księstwa Warszawskiego, objęło Królestwo tylko 8 województw: krakowskie, sandomierskie (pokrywające się z dawniejszym departamentem radomskim), lubelskie, podlaskie (dep. siedlecki), kaliskie, mazowieckie (dep. warszawski), płockie i augustowskie (dep. łomżyński). Województwa dzieliły się na 4—7 obwodów, z których każdy obejmował 1—3 dawniejszych powiatów. — Ogólna liczba obwodów wynosiła 39.

W r. 1837 nazwę województw zmieniono na gubernie.

W r. 1844 zmniejszono ich liczbę z 8 do 5. W r. 1866 podniesiono ją do 10. Są to istniejące do czasów najnowszych gubernie: piotrkowska, kielecka, radomska, lubelska, siedlecka, kaliska, warszawska, płocka, łomżyńska i suwalska, obejmujące ostatnio 84 powiatów politycznych.

W reszcie ziem polskich ślad starodawnego podziału politycznego polskiego przechował się jedynie w podziale administracyjno-kościelnym.

W chwili bieżącej istnieją w rezultacie na ziemiach polskich dwojakiego rodzaju jednostki administracyjno-terytoryalne, szersze od osady miejscowej i administracyjnej względnie policyjnej gminy. Jedne z nich (nie zaprowadzone w samej tylko Galicyi) gubernie, względnie regencye, obejmują około miliona mieszkańców i rozciągają się na przestrzeni ponad 10.000 klm. kw. Drugie, istnieją we wszystkich dzielnicach pod nazwą powiatów politycznych i obejmują przeciętnie w cyfrach okrągłych po 50.100, względnie 150 tysięcy mieszkańców, a kilometrów kw. przestrzeni około 600 (Poznańskie, przy gęstości ści zaludnienia 82 mieszkańców na 1 klm. kw.), 900 (Galicya 102 mieszk. na 1 klm. kw.) i 1400 (Królestwo, przy 98 mieszk. na 1 klm. kw.).

Por. A. Krzyżanowski i K. Kumaniecki: „Statystyka Polski", Kraków 1915. Prof. Eug. Romera: „Geograficzno-statystyczny atlas Polski", Warszawa—Kraków, 1916; Prof. Eug. Romera i Dra J. Weinfelda: „Rocznik polski", Kraków, 1917; Prof. Stan. Kutrzeby: „Historya ustroju Polski w zarysie", T. III, Lwów, 1917.

II

DWUSTOPNIOWOŚĆ ADMINISTRACYJNEGO PODZIAŁU

Jakkolwiek ukształtuje się ogólny, prawno-polityczny ustrój państwa, należy przyjąć, iż sprawowanie władzy państwowej w kierunku wykonawczym będzie należeć do rządu, zbudowanego na zasadzie podziału rzeczowego kompetencyi u góry i rozciągającego w zakresie każdej z nich swe działanie na cały obszar państwa. Dla każdej poszczególnej grupy zadań administracyjnych będzie musiał być powołany do życia w zarządzie centralnym organ główny w postaci odpowiedniego resortowego ministerstwa, mający wykonywać w przydzielonym sobie przedmiotowym zakresie działania na całym obszarze państwa naczelne kierownictwo i ogólną kontrolę administracyjną. Jego zadaniem będzie wykonywanie obowiązujących ustaw, inicyatywa i twórcza działalność administracyjna w ramach ustawowych, oraz czuwanie nad celowością i jednolitością polityki administracyjnej w tym zakresie. Od niego wychodzić będą rozkazy, polecenia, zezwolenia i upoważnienia administracyjne w sprawach doniosłości państwowej w formie rządowych rozporządzeń i zarządzeń administracyjnych rozstrzygnięć i orzeczeń. Do niego należeć będą nakoniec: sprawa zarządu majątkowego danej gałęzi administracyjnej, sprawa wewnętrznej organizacyi odpowiedniego działu służby administracyjnej, zwierzchni dozór i kontrola nad całą jej działalnością.

Mimo ich ogromnej doniosłości wszakże, nie w organach rządu centralnego leży normalnie punkt ciężkości działania administracyjnego. „Sil on peut — wedle znanej maksymy francuskiej — gouverner de loin, on n'administre bien que de pres". „O ile można z daleka rządzić — administrować nie można inaczej jak z bliska". Właściwe działanie władzy

administracyjnej zaczyna się dopiero, gdy zadania kierownicze organów centralnych są już spełnione. Wartość samego nawet kierownictwa naczelnego organów centralnych zawisła od tego, czy ta druga część zadań administracyjnych zostanie wykonana i to wykonana należycie. Jej urzeczywistnienie należy do administracyi terytoryalnej. Poszczególne kierunki woli państwowej, płynące od organów rządu centralnego niejako równolegle do siebie, muszą być w tym celu przez wyższe organa administracyi terytoryalnej napowrót skupione i ustosunkowane, ażeby wreszcie mogło nastąpić ich skuteczne i konsekwentne wykonanie w praktyce przez organa niższe. Jeżeli bez tego aparatu terytoryalnego, bez zestawienia i uporządkowania przezeń potrzebnych materyałów i wiadomości, działalność rządu centralnego musiałaby pozostać daleko od życia i jego potrzeb i byłaby niejako zawieszona w próżni, to i w drugim kierunku, u dołu, musiałaby bez tego aparatu, a przedewszystkiem bez organów terytoryalnych pośrednich, zapanować bezradność lub samowola administracyjna. One mają być tem dla odpowiedniej części terytoryum państwa, czem jest rząd centralny dla jego całości.

Do zadań administracyi terytoryalnej należy w szczególności przysposabianie i przygotowywanie bezpośredniej akcyi administracyjnej, kierowanie nią na podstawie szczegółowej znajomości tak celu zarządzeń, jak i terenu administracyjnego, przy pomocy poszczególnych instrukcyi, wskazówek i objaśnień, czuwanie nad jej rzeczywistem i należytem wykonaniem, przez wszelkie organa publiczne aż do gminnych włącznie, z drugiej zaś strony bezpośrednie wykonywanie władzy i pieczy administracyjnej w obrębie powierzonego sobie okręgu. Podporządkowane ogólnemu kierunkowi administracyjnej woli rządu muszą one tę wolę przeprowadzić przez wszystkie stadya, aż do jej zastosowania do poszczególnych jednostek podległych tej władzy, czyli do wprowadzenia jej tym sposobem w życie; naodwrót zaś, pozostając w bezpośrednim kontakcie z ludnością, są one powołane do służenia jej potrzebom, do nabywania przytem szczegółowej znajomości stosunków, spraw i ludzi, do gromadzenia dat i informacyi, systematycznego zestawiania ich i przetwarzania na wartości doświadczenia administracyjnego, nakoniec podawania ich rezultatów do wiadomości i użytku organów centralnych.

Jest to zakres działania tak obszerny i obejmujący zadania tak różne, kierownicze, nadzorcze i wykonawcze, przygotowawcze i stanowcze, że jeden organ administracyi terytoryalnej żadną miarą sprostać mu nie zdoła. Z trzech możliwych ewentualności, jakie poprzestanie na jedynym organie administracyi terytoryalnej, zachodzącym między państwem a gminą, sprowadzićby mogło, nie okazałyby się zadowalającą żadna.

W razie poprzestania na utworzeniu rozległych jednostek administracyi terytoryalnej o wielkości n. p. równej dzisiejszym guberniom a dawnym województwom i ziemiom, jednostki tego typu, oraz stojące na ich czele organa administracyjne, będą zapewne mogły być uposażone w środki i siły, potrzebne do spełnienia zadań kierownictwa i kontroli administracyjnej, zarazem jednak będą one zbyt obszerne, a organa, stojące na ich czele, zbyt dalekie od ludności, ażeby mogły pozostawać z nią w stałej i bezpośredniej styczności i rzeczywiście wykonywać wobec niej władzę i pieczę administracyjną, albo nawet choćby czuwać skutecznie nad jej wykonywaniem przez organa gminne. Rząd centralny będzie mógł znaleźć w tych organach pewną pomoc przy sprawowaniu naczelnego kierownictwa administracyjnego, będzie jednak musiał doznać znacznego obciążenia sprawami, które w przeciwnym razie mogłyby z lepszym skutkiem znaleźć załatwienie przez organa administracyjne niższe. Rękojmia skuteczności, a więc i celowości kierownictwa administracyjnego, będzie niewystarczająca, skoro władzy silnej i ześrodkowanej u góry zabraknie mocnego i sprężystego oparcia u dołu.

Naodwrót, w razie utworzenia samych tylko jednostek terytoryalnych, o rozległości dzisiejszych powiatów politycznych, organa administracyjne, stojące na ich czele, będą miały zapewne umożliwione bezpośrednie wykonywanie władzy wobec ludności; nie znajdą wszakże wobec zbyt szczupłej podstawy terytoryalnej dostatecznych sił i środków do spełnienia wyższych kierowniczych zadań administracyi terytoryalnej. Przeważna część tych zadań spadnie wobec tego całym ciężarem na organa centralne, które skutkiem tego nie będą mogły spełnić właściwych swoich zadań. Jeżeli właśnie skutkiem analogicznego stosunku między ośmdziesięciu powiatami politycznymi a jednem Namiestnictwem, w ośmio-milionowej Galicyi, okazały się w administracyi krajowej rażące niedomagania, do jakich rozmiarów wzrosłyby one na terytoryum znacznie obszerniejszem, politycznie, kulturalnie i gospodarczo niespojonem i nieuporządkowanem, gdzie osiągnięcie pożądanej jedności pod względem politycznym, kulturalnym i gospodarczym będzie wymagało nie tylko olbrzymiego wkładu pracy administracyjnej, ale, i to przedewszystkiem, nadzwyczaj silnego i sprawnego kierownictwa administracyjnego?

Nakoniec: w razie przyjęcia trzeciego, połowicznego rozwiązania sprawy przy zachowaniu jednostopniowości administracyi terytoryalnej, t. j. w razie utworzenia jednostek pośrednich pomiędzy dzisiejszą gubernią a powiatem, nie można się spodziewać również rezultatu zadowalającego. Przeciwnie, jeżeli każda z ewentualności poprzednich przynajmniej w jednym kierunku przedstawia pewne korzyści, to ten ostatni

sposób wyjścia może dać same tylko ujemne ich strony, bez ich korzyści, a więc przynieść skutki podwójnie ujemne. Jedyny organ administracyi terytoryalnej, postawiony w środku pomiędzy dzisiejszym powiatem a gubernią, będzie bowiem zbyt dalekim od ludności, ażeby (nawet przy pomocy zreorganizowanej administracyjnej gminy) móc skutecznie wykonywać wobec niej bezpośrednio władzę administracyjną, z drugiej zaś strony będzie za szczupłym i słabym (nie mówiąc już o jego nadmiernem w tym razie przeciążeniu), ażeby mógł spełnić wyższe zadania administracyi terytoryalnej i odciążyć do tego stopnia organa centralne, ażeby te mogły się oddać swobodnie dziełu naczelnego kierownictwa i ogólnej kontroli administracyi na całym obszarze państwa. Pozatem wyjście to kazałoby pominąć zupełnie wszystkie istniejące obecnie podziały terytoryalne, bez użycia któregokolwiek z nich jako elementu do nowej budowy. Zbyteczne jest chyba przedstawiać szczegółowo, że z punktu widzenia utylitarnej praktyczności byłoby to ostatnie błędem nie do usprawiedliwienia. Nowy podział administracyjny powinien, jeżeli to z zasadniczych powodów zupełnie nie jest wykluczone, oprzeć się w rozmiarach możliwie najszerszych na elementach podziału administracyjnego, istniejącego już i zakorzenionego w obyczaju ludności.

Poprzestanie tedy na jednym stopniu administracyi terytoryalnej, zachodzącym pomiędzy gminą a państwem, w żadnym razie nie jest do zalecenia ze stanowiska zasadniczych względów administracyjnych, jakkolwiek chwilowo mogły się były znaleźć motywy, przemawiające za takiem rozwiązaniem sprawy. Wypadnie je rozważyć pokrótce.

Pomijając wysuwany aż do chwili klęski mocarstw centralnych, obecnie zupełnie już nieaktualny argument, iż państwo polskie, ograniczone do terytoryum byłego Królestwa kongresowego, będzie obejmowało zbyt małą przestrzeń, ażeby na niej jeden stopień administracyi pośredniej pomiędzy gminą a państwem nie miał się okazać wystarczającym, należy tu wymienić argument, że wobec przewidywanego braku stosownie wykształconych sił administracyjnych, jest powyższe załatwienie sprawy najdostępniejsze i najłatwiejsze do przeprowadzenia. Że dalej jest ono najmniej kosztowne, że nadto daje ono najprostszy, najbardziej przejrzysty schemat organizacyi administracyjnej, że więc do granicy minimalnej redukuje trudności i komplikacye działania administracyjnego, pod względem techniczno-organizacyjnym.

Każdy z tych motywów ma niewątpliwie oparcie o grunt realny i każdy z nich zasługuje na stosowne uwzględnienie. Jest jednak niemniej odrazu rzeczą widoczną, że żadnemu

z nich nie podobna przyznać znaczenia bezwzględnie rozstrzygającego.

Tak przedewszystkiem, gdy idzie o argument braku ludzi ukwalifikowanych do objęcia stanowisk na polu administracyjnem. Jakiekolwiek bowiem obrałoby się rozwiązanie sprawy, kwestya znalezienia stosownej ilości odpowiednio do wielkich zadań ukwalifikowanych i posiadających wypróbowane doświadczenia urzędników administracyjnych będzie sprawą bardzo trudną. Wobec zupełnej nowości położenia i związanych z niem zadań, trudno jest właściwie w chwili tworzenia się organizacyi państwowej mówić o gotowych i odpowiednio przygotowanych w Polsce kadrach kandydatów do objęcia urzędów administracyjnych. Doświadczenie ogólne kandydatów, uzyskane poprzednio czy to w administracyi rządowej czy samorządnej, musi być oczywiście wzięte w pierwszym rzędzie za kryteryum oceny. Kryteryum takie nie może jednak żadną miarą wystarczać. Doświadczenia administracyjnego nie można utożsamiać z rutyną administracyjną. Z pomiędzy stosunkowo znacznej ilości kompetentów, którzy mogą się wykazać pełnieniem w przeszłości praktycznych funkcyi administracyjnych, będzie z pewnością wielu takich, których „rutyna", „szablon" administracyjny przyniosłyby więcej szkody aniżeli pożytku przez przeniesienie z zewnątrz w życie nowego organizmu państwowego miazmatów nieudolności i rozkładu, jeżeli nie zgnilizny. Koło kompetentów administracyjnych będzie się tedy musiało z jednej strony zwęzić, gdy idzie o tych, którzy wogóle pełnili już jakiekolwiek funkcye administracyjne, z drugiej zaś strony rozszerzyć na ludzi, którzy nie mieli wprawdzie sposobności nabycia właściwego doświadczenia administracyjnego, posiadają jednak do tej pracy ogólne przygotowanie teoretyczne, co zaś jeszcze ważniejsze, przygotowanie obywatelskie. Jeżeli się zważy, że zwłaszcza w warunkach tworzenia się nowego tworu państwowego praktyka musi na każdem polu wyprzedzać teoryę, jeżeli się doda, że wykształcenie teoretyczne będzie można i będzie się musiało uzupełniać w miarę posuwania się naprzód administracyjnej praktyki, punkt ciężkości przy tworzeniu kadr administracyjnych musi się przenieść na wartość kandydatów pod względem charakteru obywatelskiego i tęgości indywidualnej. Zdrowy rozsądek, osobista energia, praktyczna zaradność obok poczucia odpowiedzialności, umiejętność postępowania z ludźmi, zmysł objektywizmu i ścisłość obok zdolności do urzędowej subordynacyi i karności, będą musiały zaraz od początku — nie przesądzając dalszej przyszłości — być brane w rachubę, więcej, aniżeli gotowe dyplomy i patenty, lub też ilość kwinkweniów, wysiedzianych na krześle urzędniczem. Jeżeli przytem weźmie się uwagę, że od tych pierwszych pionierów ad-

ministracyjnych w Polsce będzie w wysokim stopniu zależało urobienie właściwej praktyki administracyjnej i wyszkolenia zastępu zupełnie już do tych zadań przygotowanych sił urzędniczych, trzeba zgodzić się na to, że dobór pierwszy nie może być ostatecznym, że trzeba go będzie ulepszać i poprawiać, to zaś zadanie ciążyć będzie przedewszystkiem na tych mężach, którzy będą powołani na stanowiska naczelne i kierownicze, zarówno przy rządzie centralnym, jak i przy sterze administracyi terytoryalnej wewnątrz kraju. Na nich tedy będzie w pierwszych chwilach spoczywało główne brzemię administracyjnego zadania. Ich liczba musi być możliwie ograniczona, a wybór uzależniony od możliwie ścisłego i wysokiego cenzusu kwalifikacyjnego. To zaś wykonalne jest raczej przy organizacyi administracyjnej dwustopniowej i przy stworzeniu wyższych jednostek administracyjnych możliwie nielicznych, aniżeli przy podziale administracyjnym całego kraju na równorzędne i z konieczności liczne jednostki administracyjne, które przy przeciążeniu władz centralnych muszą być zdane jedynie na siebie. Gdy w dodatku, jak to wykazano poprzednio, jednostki te utrudniałyby bardzo prawidłową administracyjną działalność już z racyi zasadniczej wadliwości jej budowy, jakżeż możnaby oczekiwać, żeby nowe siły administracyjne, postawione w warunkach tak trudnych, zdołały na ich czele odpowiedzieć swemu zadaniu? Czy raczej nie byłoby do przypuszczenia, że nie tylko nie zdołałyby one ustalić normalnej i racyonalnej praktyki administracyjnej i wyszkolić zastępu przyszłych administratorów, lecz przeciwnie, same rychło uległyby trudnościom, i po pierwszym okresie wysokich porywów ugrzęzły zwolna w zniechęceniu, zobojętnieniu i tępym administracyjnym szablonie?

Mnożyć liczbę urzędników administracyjnych w ciężkich warunkach ekonomicznych nadchodzącego okresu ponad najkonieczniejszą potrzebę, byłoby też oczywiście prostą niedorzecznością. Ale i powołanie do życia chromego ustroju administracyjnego, z powodu trudności wynalezienia i wyćwiczenia dostatecznego materyału urzędniczego, nie byłoby krokiem rozsądnym. Także i ze względu na kwestyę należytego wyszkolenia aparatu urzędniczego, zaleca tedy się raczej postawienie na nogi odrazu prawidłowej i celowej organizacyi administracyjnej, aniżeli budowanie ustroju niewystarczającego, wymagającego coraz to nowych przekształceń i przeróbek.

Podobnie przedstawia się także i kwestya rzekomej wyższości jednostopniowego ustroju administracyjnego z powodu mniejszej jakoby jego kosztowności.

Nie bronić, ale najgoręcej zwalczać nadmierną ilość instancyi urzędowych, każe ujemne doświadczenie, osiągnięte na gruncie administracyi austryackiej, a nawet i pruskiej.

Ograniczenie ich liczby, żądanie, ażeby od rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, o ile w niej nie wchodzą w grę interesy szczególniejszej doniosłości, był dopuszczalnym tylko jednorazowy rekurs administracyjny i to z reguły do władzy bezpośrednio wyższej od tej, w której zapadło rozstrzygnięcie, pozatem zaś, ażeby pozostawała otwartą jedynie droga zażalenia nieważności, wydaje się środkiem nieodzownym, ażeby skutecznie usunąć plagę wznoszenia coraz to nowych rekursów do coraz to wyższych władz administracyjnych. Jest to plaga, która sama, zwłaszcza w okresie początkowym może ubezwładnić i zdezorganizować cały aparat administracyjny, a zarazem podwoić koszta jego działania.

Kwestyi wszakże instancyi rekursowych nie można utożsamiać ze sprawą organizacyjnych stopni administracyi terytoryalnej. Przychodzi ona wprawdzie na myśl w pierwszym rzędzie, gdy się rozważa sprawę kosztowności aparatu administracyjnego, jest ona wszakże kwestyą nie budowy ustroju administracyjnego, lecz kwestyą norm, regulujących sposób postępowania administracyjnego. Jednostopniowość instacyi rekursowych można urzeczywistnić przy każdej ilości stopni organizacyjnych administracyi. Tylko tedy ta druga kwestya jest sprawą aktualną przy rozważaniu budowy ustroju administracyjnego. Taksamo pozornie tylko zdaje się przeciwko dwustopniowości administracyi terytoryalnej przemawiać moment kosztowności.

Jest to moment, którym posługiwanie się wymaga wogóle szczególniejszej ostrożności. Gdy idzie o przeszłość, był on u nas obficie używany i nadużywany, zwłaszcza w Galicyi. Wysuwano go zawsze jako najskuteczniejszy sposób do zabicia reform administracyjnych, skąpiąnąd najzbawienniejszych. Zaciążył on najfatalniej nad słynną rezolucyą sejmową z r. 1866-go. Odegrał także rolę pierwszorzędną, choć ujemną, przy udaremnieniu wielkiej reformy gminnej, nie mówiąc o innych. Byłoby rzeczą nader pouczającą, obliczyć, jak słono w najrozmaitszych chwilach i okazyach zapłaciła Galicya za swą uległość wobec fałszywie, po kramarsku pojętej idei oszczędności! Rzeczą prawdziwie godną ubolewania byłoby, gdyby ten środek ostry i dwusieczny miał być i nadal przez demagogię przyszłości nadużywany do celów nie mających nic wspólnego z rzetelną troską o oszczędność w gospodarce administracyjnej!

W istocie rzeczy bowiem nie koszta urządzenia i utrzymania samych organów administracyjnych stanowią przedewszystkiem o kosztowności lub taniości administracyi państwowej. Wchodzą oczywiście i one w rachubę, zarazem stanowią jednak zaledwie część kosztów, które mogą być przez ludność i przez państwo zaoszczędzone lub zmarnowane, sto-

sownie do tego, czy administracya państwowa pracuje w sposób zgodny, czy też niezgodny z ideą ekonomii nowoczesnej. Cóż potem, że organa administracyjne będą rozsiane po kraju skąpo, lub że ich urządzenie wewnętrzne pod względem oszczędności nie pozostawi nic do życzenia, jeżeli oszczędność osiągnięta tym sposobem będzie z grubą nadwyżką pochłonięta przez narosłe straty ludności z powodu wadliwego działania aparatu administracyjnego, z powodu oddalenia jego organów od ludności, jego przeciążenia, z powodu przewlekania i nieudolnego załatwiania tysiącznych spraw codziennego życia? Byłaby to zaiste najpowierzchowniejsza i najkosztowniejsza polityka oszczędnościowa! Dla uniknięcia deszczu, wypadałoby podług niej, wedle obrazowego powiedzenia, schronić się pod rynnę. I ten więc argument, którego znaczenia istotnego przy wewnętrznych urządzeniach ustroju administracyjnego niedoceniać nie można, nie rozstrzyga bynajmniej sprawy na rzecz samej zasady jednostopniowości organizacyi administracyjnej.

Pozostaje nakoniec do rozpatrzenia, czy przeciw dwustopniowej organizacyi administracyjnej nie dadzą się podnieść zarzuty ze stanowiska możliwej prostoty i przejrzystości ustroju administracyjnego. Postulat ten, którego doniosłość podniesiono już na początku tej pracy, jest szczególniej aktualny przy rozpatrywaniu stosunku organów administracyi rządowej do organów samorządu. Tam też wypadnie uwzględnić go w odpowiedni sposób. Że nie jest on bez znaczenia także, gdy idzie o samą tylko konstrukcyę administracyi rządowej, o tem świadczy historya najnowszych dążeń do reformy administracyjnej w Prusiech, której osią jest właśnie sprawa wielostopniowości administracyi pruskiej i niewątpliwej ociężałości i zawiłości administracyi pruskiej, która jest jej wynikiem.

Oczywiście i ten moment nie może być jednak brany w rachubę w znaczeniu bezwzględnem. Jak nie da się zaprzeczyć, ze wielostopniowość, n. p. Prus, jest wytworem historycznym, związanym ściśle ze sposobem tworzenia się i rozrostu państwowego organizmu, że więc nie posiada ona uzasadnienia tam, gdzie terytoryum państwowe jest pod każdym względem utworem zwartym i jednolitym, tak z drugiej strony jest rzeczą jasną, że doskonała prostolinijność i przejrzystość ustroju państwowego, wyrażająca się w jednostopniowości ustroju administracyjnego, mimo całej swej siły pociągającej, nie może być uważana za praktyczny ideał żywych urządzeń prawno-państwowych. Jest ona w tej formie do pomyślenia tylko przy absolutyzmie lub anarchii. We wszystkich innych ustrojach państwowych muszą urządzenia prawno-polityczne przybrać postać mniej lub więcej złożoną. Idee są proste, ale życie pełne komplikacyi. Ażeby się do niego nagiąć, musi się tedy przy tworzeniu urządzeń społecznych zrezygnować z ideal-

nej, geometrycznej prostoty konstrukcyi. Zbytecznem zaś wydaje się dowodzić, że konstrukcya, polegająca na wprowadzeniu dwóch stopni administracyjnych pomiędzy państwem a gminą, nie jest nazbyt skomplikowaną i zawiłą.

Dwustopniowość organizacyi terytoryalnej jest też — poza wszystkiem, co na jej korzyść przemawia w warunkach tworzenia się nowego ustroju państwowego — regułą przyjętą w innych współczesnych ustrojach państwowych. Oto ich krótki przegląd:

Klasyczna ziemia administracyi nowożytnej Francya, dochodząca do 40 milionów mieszkańców (w r. 1910: 39,601.509), dzieli się pod względem administracyjnym na: a) 86 departamentów, [przeciętnie poniżej pół mil. mieszk.], b) na 362 arrondissement's [przec. po 100 tys. mieszk]. i c) 2908 kantonów [przec. po 13 tys. mieszk.]. — Departament liczy przeciętnie 34, arrondissement 8 kantonów. Kantony obejmują razem z górą 36.000 miejscowych gmin.

Zbliżony do powyższego podział administracyjny przechował się w Belgii (departamenty zostały tu następnie przemianowany na prowincye, w liczbie 9, przec. po 800 tys. mieszk.), w Luksemburgu (3 okręgi, odpowiadające dawniejszym arrondissements i 11 kantonów) i w innych krajach romańskich, z pewnemi wszakże w niektórych z nich odchyleniami.

I tak Rumunia (7,200.000 mieszk.) dzieli się na 32 departamentów (od 100 do 400, przec. po 200 tys. mieszk.), te na 372 okręgów (plasi), które obok 72 osad miejskich obejmują 2592 gmin administracyjnych wiejskich, złożonych z 8487 wiosek i 1048 sadyb.

Podobnie Portugalia (bez Azorów, Madeiry i Porto Santo 5 i $^1/_2$ mil. mieszk.) dzieli się na 6 prowincyi (od 300 do 1.600 tys. mieszk. przec. po niespełna 1 mil.), te na 17 „distrietos" (od 124 do 700 tys. przec. po 300 tys. mieszk.), obejmujących gminy („concelhos"), złożone z parafii („frequezias").

Włochy (okr. 35 mil. mieszk.) dzielą się na: a) 69 prowincyi względnie departamentów (od 130 do 1700 tys. mieszk. przec. powyżej pół mil. mieszk.), b) te zaś na obwody („circondari", których liczba w 60 prowincyach wynosi 128), albo też mniejsze okręgi („distretti", których liczba w starej Wenecyi i Mantui wynosi 87; niektóre prowincye podzielone są i na „circondari" i „distretti"), c) francuskim kantonom odpowiadają włoskie „mandamenti" w liczbie 1753, w których skład wchodzi 8255 gmin administracyjnych (utworzonych z 28.500 „frazioni" i z górą 25.000 drobnych sadyb).

Sąsiadująca z Rumunią Stara Serbia (okr. 3 mil. mieszk.) dzieliła się przed wojną bałkańską na 17 obwodów („okrug"

od 90 do 250 tys. mieszk.), te zaś na 81 okręgów („svez", obejmujących 1483 gmin), złożonych z 84 osad miejskich i 3223 wsi.

Odmienny typ przedstawia pod względem podziału administracyjnego Anglia.

Dzieli się ona (właściwa Anglia z Walią) na 62 administracyjnych hrabstw (liczących razem 25 mil. mieszk., rozległość „administrative conties" bardzo nierównomierna, od 50 do 1.500 tys. mieszk. jest w przec. zbliżona do 400 tys. mieszk.), oraz na 75 grodów — hrabstw („county - borough", liczących razem prawie 11 mil. mieszk. przec. po 140 tys. mieszk.). Hrabstwa dzielą się z kolei na 812 okręgów miejskich („urban districts") i 672 wiejskich („rural districts", przec. po 40.000 mieszk.), które odpowiadają wiejskim „poor - law - unions" i obejmują razem 12.895 parafii wiejskich.

Zbliżony do tego ustroju skutkiem odrębnego postawienia miast, a charakterystyczny nadto przez oparcie nowoczesnego podziału administracyjnego na podstawie dawnego podziału sądowego, posiadają kraje skandynawskie:

Szwecya (okr. 5⅕ mil. mieszk.) dzieli się na 25 prowincyi („län", od 60 do 450, przec. po 200 tys. mieszk.), których poddziałami są: wójtostwa (w liczbie 117) i podporządkowane tym ostatnim podwójtostwa (w liczbie 518), nakoniec setnie („härader"), obejmujące poszczególne porty i parafie wiejskie. — Miasta liczące ponad 25.000 mieszk. stanowią osobne okręgi wójtowskie.

Dania (2.700 tys. mieszk.) dzieli się (z wyłączeniem Kopenhagi) na 18 „zwierzchności", którym podporządkowane są również osobne okręgi miejskie i wiejskie, złożone z setni („herreder" względnie „birken"), w skład których wchodzą parafie wiejskie (sogn).

Norwegia (2.400 tys. mieszk.) dzieli się także na 20 „zwierzchności" (bardzo nierównych od 33 do 230 tys. mieszk.), które rozpadaja się na wójtostwa („fogderier") w liczbie 56-ciu i podporządkowane im podwójtostwa, względnie setnie („herreder"). Z miast (poza Chrystyanią i Bergen, które tworzą odrębne „zwierzchności") stanowią jedne („kiobstaeder") osobne podwójtostwa, inne zaś, mniejsze („ladestaeder") wchodzą w skład wójtostw. — Administracya kościelna obejmuje 6 biskupstw, 83 probostw i 462 parafii.

Co do krajów niemieckich, to pomijając Prusy, których podział terytoryalny dostosowany — jak już podniesiono wyżej — do szczególniejszego składu i sposobu tworzenia się tego państwa, posiada znamiona odrębne tak co do ilości pośrednich stopni administracyjnych („Provinz", „Regierung", „Kreis", „Bezirk"), jak i co do ich terytoryalnej różnorodności;

stosunki najznaczniejszych z nich pod względem podziału administracyjnego przedstawiają się następująco:

Bawarya (niesp. 7 mil. mieszk.) dzieli się na 8 obwodów („Kreise“ względnie „Regierungsbezirke“, utworzone z dawniejszych departamentów na wzór francuski; liczą one od 700 do 1.500 tys. mieszk., przec. po 850 tys. mieszk.), te zaś podzielone są na 35 miast, posiadających bezpośredniość krajową („unmittelbare Staedte“), oraz 153 okręgów („Amtsbezirke“), obejmujących 8.001 gmin („Ortsgemeinde“). Obwodom i okręgom rządowym odpowiadają korporacyjne obwody i okręgi samorządne: „Kreisgemeinden“ i „Districtsgemeinden“.

Würtembergia (2 i $^1/_2$ mil. mieszk.) dzieli się na 4 obwody („Kreise“, od 400 do 800 tys. mieszk.), te zaś na 64 okręgów („Oberamtsbezirke“), w których skład wchodzi 1909 gmin.

W. Ks. Badeńskie (2 mil. mieszk.) jest podzielone również na 4 obwody (od 300 do 600 tys. mieszk.), te zaś na 11 obwodów drugorzędnych („Kreise“) i 53 podporządkowanych okręgów („Amtsbezirke“), obejmujących 1472 gmin, w tem 120 miejskich.

Drobniejsze państewka niemieckie, podobnie jak i niektóre inne pomniejsze organizacye państwowe (Bułgarya, Holandya, Grecya, ze znaczniejszych sama tylko Hiszpania, która wszelako, gdy idzie o normę ogólną, ze względu na swe szczególniejsze stosunki nie może wchodzić w rachubę), ograniczone są z reguły do podziału administracyjnego jednostopniowego.

(Por. „The Statesman's Year-book“, London 1914; oraz monografie, zawarte w zbiorowem wydawnictwie Marquardsena. Por. także: „La division et l'organisation du territoire français par Ch. Lescoeur, Berlin 1910).

III

TERYTORYALNA ROZLEGŁOŚĆ JEDNOSTEK ADMINISTRACYJNYCH

W konsekwencyi przyjęcia zasady dwustopniowej organizacyi administracyjnej wypadnie rozważyć, jaką rozległość mają mieć jedne i drugie jednostki administracyi terytoryalnej, ażeby organa stojące na ich czele, mogły zadosyćuczynić przypadającym na nie zadaniom, i ażeby przytem istniejący obecnie na ziemiach polskich podział terytoryalny, mógł być ile możności zużytkowany. Jest rzeczą jasną, że osiągnięcie tej ostatniej ewentualności wpłynęłoby w praktyce nader korzystnie na zmniejszenie ujemnych skutków administracyjnej reorganizacyi.

Podniesiono poprzednio, że zadaniem organów administracyjnych pierwszej instancyi jest, ogólnie biorąc, bezpośrednie wykonywanie administracyi przy pomocy organów samorządu miejscowego w bezpośrednim kontakcie z ludnością; zaś zadaniem organów administracyjnych drugiego, wyższego rzędu, obok bezpośredniej działalności administracyjnej w zastrzeżonych jej sprawach ogólniejszej doniosłości, jest kierownictwo i kontrola całej administracyi politycznej obwodu, stosownie do rozkazów i wskazówek rządu centralnego.— Stosownie do pierwszego z tych zadań, powinny organa administracyjne niższe, o ile to tylko jest możliwe, stać najbliżej ludności, a odpowiadające im okręgi mieć obszar możliwie niewielki i łatwy do bezpośredniego opanowania. Odwrotnie, jednostki terytoryalne wyższego rzędu powinny być zakreślone możliwie szeroko, ażeby organa kontroli i kierownictwa, organa administracyjne pośrednie, stojące na ich czele, miały do dyspozycyi teren, nadający się do podejmowania rozleglejszych akcyi administracyjnych i ażeby zarazem mogły być uposażone w znaczniejsze siły i środki.

Jako jednostki terytoryalne drugiego, wyższego rzędu, narzucają się niemal siłą rzeczy obwody, odpowiadające guberniom Królestwa Polskiego, względnie dawniejszym województwom polskim i ziemiom. Byłyby to obwody znacznie rozleglejsze od analogicznych, przeciętnych jednostek terytoryalnych innych państw; przyjęcie ich jednak, a raczej utrzymanie, zalecałoby się w naszych warunkach z rozmaitych doniosłych względów. Ograniczone do stosunkowo nieznacznej liczby, pozwoliłyby one przedewszystkiem uporać się szybko z dziełem politycznego zorganizowania kraju i konsekwentnego uporządkowania wszelkich politycznie doniosłych stosunków krajowych, następnie zaś, po wdrożeniu i ustaleniu nowego porządku rzeczy, ułatwiłyby znakomicie rządowi centralnemu zadanie silnego, naczelnego kierownictwa administracyą polityczną kraju. Dostatecznie rozległe, jako podstawa administracyi politycznej na stopniu pośrednim, byłoby zarazem województwo jednostką dosyć obszerną dla tych rozległych zadań społecznych, dla których („grands travaux publics d'utilité commune") wobec zbyt szczupłego wymiaru włoskich czy francuskich departamentów, usiłują zwolennicy reformy administracyjnej od kilku dziesiątek lat powołać do życia włoskie „regioni", względnie francuskie „circonstriptions regionales", mające łączyć razem po parę dzisiejszych departamentów. Stanowiłyby one w szczególności pożądane rozleglejsze okręgi dla spraw oświecenia publicznego i spraw wyznaniowych (przy odpowiedniej reorganizacyi administracyi kościelnej pokrywałyby się one co do obszaru z dyecezyami), skarbowości (zwł. w dziedzinie podatków pośrednich), sądownictwa (sądy kollegialne) i administracyi wojskowej (okręgi korpusów). Wystarczyłyby do podjęcia rozleglejszej akcyi w dziedzinie budowy dróg i komunikacyi. — W ich ramach mogłyby się nakoniec pomieścić szerzej zakrojone terytoryalne związki i organizacye rolnicze i przemysłowe, finansowe i ubezpieczeniowe. Byłoby to połączone z wielkiemi niedogodnościami i niekorzyściami praktycznemi dla państwa i ludności, gdyby ośrodki terytoryalne tych i innych instytucyi i kierunków działalności publicznej nie były ile możności zebrane we wspólnych geograficznych centrach.

Z drugiej strony umożliwiałoby przyjęcie tego podziału administracyjnego szczęśliwe nawiązanie do przerwanej polskiej tradycyi państwowej, zarazem zaś dałoby się osiągnąć bez konieczności obalania jakiejkolwiek jednostki ostatnio istniejącego podziału administracyjnego w całej Polsce i bez konieczności zasadniczego przekształcania jednostek terytoryalnych wyższego rzędu w głównej części przyszłego państwa, w byłem Królestwie kongresowem. — Rzecz oczywista, że w szczegółach możnaby, a nawet trzeba, dzisiejsze granice tych jedno-

stek podziałowych poddać stosownej rewizyi i arrondacyi, ażeby je w najpełniejszej mierze przystosować do potrzeb nowej administracyi. Winnyby być przytem wzięte troskliwie pod uwagę przedewszystkiem względy na fizyczne ukształtowanie terenu i na rodzaj przeważającej w danych okręgach, zasadniczej produkcyi ekonomicznej i pracy.

Jako jednostki terytoryalne niższego rzędu nasuwają się uwadze dzisiejsze powiaty polityczne. Niestety, przedstawiają one pod względem rozległości terytoryalnej zbyt znaczne różnice, ażeby mogły, tak jak są obecnie, być wzięte za podstawę nowego podziału terytoryalnego. Podniesiono już poprzednio, że gdy przeciętna cyfra mieszkańców powiatu galicyjskiego, przekraczająca dwukrotnie cyfrę powiatu w Księstwie, wynosi około 100.000 mieszkańców, zaś rzeczywista cyfra mieszkańców poszczególnych powiatów częściej nie dochodząc do powyższej normy idealnej, aniżeli przekraczając ją, trzyma się jej naogół dosyć konsekwentnie w praktyce, zwłaszcza w zachodniej stronie kraju, to odmiennie od tego stanu rzeczy, cyfra mieszkańców powiatu Królestwa wynosi przeciętnie około 150.000 mieszkańców, w praktyce zaś przedstawia znacznie większą rozmaitość. Mamy tu w szczególności: 23 powiatów, liczących do 100.000 mieszk., 24 powiatów od 100—130.000 mieszk., 25 od 130—180.000 mieszk. (w tem 9 od 150—180.000 mieszk.) i nakoniec 12 powiatów powyżej 180.000 mieszk. (w tem 6 powyżej 200.000 mieszk.). Zliczając razem pierwsze. dwie kategorye, grawitujące około cyfry 100.000 mieszkańców, dochodzimy do wniosku, że z liczby powiatów politycznych Królestwa przeszło połowę stanowią powiaty, równe pod względem ludności przeciętnym powiatom galicyjskim, pozostała reszta dzieli się znowu pomiędzy dwie części: jedną, mniejszą, stanowią powiaty, z pomiędzy których z każdego możnaby wykroić dwa galicyjskie; drugą zaś, znaczniejszą, powiaty pośrednie pomiędzy obu poprzedniemi kategoryami, które przeto musiałyby uledz bardziej skomplikowanym przekształceniom, gdyby miały być przystosowane do typu ilościowo najsilniej reprezentowanego. Idzie jednak o to, czy typ ten istotnie może być wzięty za podstawę podziału.

Jakkolwiek mianowicie musi się zrezygnować z góry z idei bezwzględnie ścisłej geometrycznej równości jednostek administracyjnych, niemniej trzeba uznać, że tylko istotne, naturalne czynniki, wpływające na ich indywidualne ukształtowanie, mogą uzasadniać potrzebę nierówności. Natomiast nie powinna być przyczyną ich nierównomiernego ukształtowania żadna okoliczność zewnętrzna i łatwo usuwalna; tembardziej nie może nią być zwyczajna dowolność. Olbrzymia korzyść, wynikająca dla szybkości, sprawności i dokładności działania aparatu administracyjnego z przyjęcia ile możności równych

jednostek administracyjnych, szłaby wówczas bez żadnej rekompensaty na marne.

Ale i z innych powodów typ jednostek administracyjnych niższego rzędu powinien być przeprowadzony z możliwą konsekwencyą. Wszakże podział administracyjny musi być niejednokrotnie brany za podstawę ryczałtowego wymiaru praw i obowiązków obywatelskich. Wszakżesz n. p. jest on zazwyczaj ze względów łatwo zrozumiałych brany (ewentualnie drogą łączenia paru lub kilku powiatów administracyjnych) za podstawę tworzenia okręgów wyborczych do ciał reprezentacyjnych państwowych i samorządnych. Jeżeli n. p. przyjmie się, że jeden mandat sejmowy ma w przyszłym ustroju państwowym przypadać na cyfrę około 100.0000 mieszkańców (w Stanach Zjednoczonych przypada 1 mandat na 175.000 mieszk., w Niemczech na 124.000, we Francyi na 65.000, Włoszech 60.000, Anglii 58.000, Austryi na 55.000 mieszkańców), to jakżeż możnaby zrozumieć i pozwolić, ażeby pomiędzy tymi okręgami (po ewentualnem wydzieleniu nadwyżki, przypadającej na należące do powiatu miasteczka i miasta, o ile te mają tworzyć odrębne ciało wyborcze) istniały tak znaczne i wynikłe z dowolności różnice, że dwa głosy oddane w jednym, miałyby równe znaczenie, jak trzy i cztery głosy oddane w drugim powiecie?

Ze względów ściśle administracyjnych należałoby życzyć, ażeby typ przyszłych powiatów politycznych opierał się na cyfrze raczej niższej, aniżeli wyższej, od 100.000 mieszkańców. Możnaby, idąc tą drogą, dojść nawet do typu sądowego powiatu galicyjskiego. Tak znaczne zwiększenie liczby i kosztów okręgów administracyi politycznej nie wytrzymałoby jednak krytyki. Nie jest też ono ze względów administracyjnych koniecznem. Powiat o przeciętnej stu kilkunastu tysięcy mieszkańców, obejmujący około dwudziestu gmin administracyjnych, czyni już w zupełności zadość potrzebie szybkiej, więc i taniej, sprężystej i dokładnej organizacyi administracyjnej. W skład województwa, wzgl. ziemi, wchodziłoby takich powiatów dziesięć do dwudziestu. Mogłyby one służyć również za podstawę administracyi szkolnej w zakresie elementarnym, a także za jednostkę organizacyjną niższego rzędu w dziedzinie administracyi skarbowej i sądowej, zaś po odpowiedniem zwiększeniu w Galicyi okręgów dekanackich na wzór Królestwa, także i w dziedzinie administracyi kościelnej. Instytucye i organizacye prowincyonalne, mające siedzibę w mieście wojewódzkiem, mogłyby znaleźć oparcie dla regularnej sieci organizacyjnej przez tworzenie odgałęzień i filii w miastach, będących siedzibą politycznych władz powiatowych. Same miasta o ludności od 100.000 winnyby wszakże tworzyć odrębne powiaty polityczne. Stolica państwa byłaby oczywiście wyjętą także ze związku ziemskiego.

IV

ZEŚRODKOWANIE WŁADZY ADMINISTRACYJNEJ I JEJ DEKONCENTRACYA

W wielkiej chwili wskrzeszenia do nowego życia własnego ustroju państwowego, opinia polska zdecydowaną jest niewątpliwie ukonstytuować rząd silny. Gdyby nawet stworzenie jego nie było prostą koniecznością położenia, byłby on niezawodnie postulatem, którego spełnienia domagałby się spontanicznie zdrowy instynkt narodu pełnego mocnej woli utrzymania za wszelką cenę swego państwowego bytu. Po zabezpieczeniu zgodności między ogólnym ustrojem państwa a właściwościami i wolą narodu, opinia społeczeństwa wyzwolonego z więzów niewoli politycznej, dopomoże niewątpliwie do usunięcia na bok wielu trudności i wahań, któreby mogły stać na przeszkodzie wprowadzeniu w życie silnej i sprawnej organizacyi administracyjnej. Dążenie do wolności i swobody indywidualnej nie przygłuszy u nas przy stanowieniu o budowie silnego aparatu administracyjnego głosu, domagającego się z całą siłą zapewnienia w niej przedewszystkiem organizacyi obowiązku obywatelskiego.

Idea silnej i sprawnej władzy wykonawczej musi tedy dominować przy rozpatrywaniu głównych zasad wewnętrznych organizacyi administracyjnej, do których w pierwszym rzędzie należy kwestya centralizacyi, względnie decentralizacyi administracyjnej, kwestya samorządu i kwestya wzajemnego stosunku organów administracyi rządowej i samorządnej.

Są to zagadnienia, których rozstrzygnięcie jest już dzisiaj wobec rozwoju wewnętrznego państw nowożytnych, znacznie ułatwione. Zarówno centralizm jak i decentralizacya przy pomocy samorządu mają w ogólności tak niewątpliwie dodatnie jak i ujemne strony. Zarówno jeden jak i drugi system w rozmaitych społeczeństwach, lub w rozmaitych stadyach rozwo-

jowych tego samego społeczeństwa, dowiódł swej celowości albo niedostateczności. Żaden też z obu tych systemów nie występuje współcześnie w czystej swej postaci. W pozytywnych prawno-politycznych urządzeniach państw współczesnych mięszają się oba ze sobą i ścierają o przewagę. Niema już państw o ustroju ściśle centralistycznym, ani państw opartych wyłącznie na zasadzie zdecentralizowanego samorządu, są tylko państwa, w których urządzeniach przewaga należy do pierwszej, bądź do drugiej zasady. Porównanie ustrojów administracyjnych Francyi i Anglii, widok coraz to głębiej sięgającego procesu zbliżania się i upodabniania obu tych tak niegdyś przeciwnych sobie systemów administracyjnych, zdaje się być dostatecznym dowodem, że rozwój życia współczesnego nie dopuszcza już możliwości bezwzględnego centralizmu, lub wyłącznej decentralizacyi administracyjnej. Oczywiście więc, gdy mowa o przyszłym ustroju administracyjnym polskim, sprawa toczyć się może tylko o to: jakie korzyści względnie niekorzyści, które moga być w naszych warunkach wynikiem przewagi jednego względnie drugiego kierunku ustrojowego, należy uznać za tak znaczne, ażeby mogły przeważyć decyzyę na tę lub ową stronę, bez względu na to, że wybór w obu razach, oparty na kompromisie zasad, w żadnym nie będzie wolnym od pewnych stron ujemnych.

Że wybór ostateczny nie może polegać na oparciu systemu administracyjnego na równorzędności (choćby formalnej tylko) organów administracyjnych rządowych i samorządnych, przekonywa nas doświadczenie uzyskane na gruncie dualizmu administracyjnego, przyjętego w Galicyi. Ze stanowiska historycznego można zrozumieć ten system „podwójnych torów", a nawet można podać niejedno na jego obronę — ze względu na przeszłość. — Objektywnie, ze stanowiska polityki ustrojowej, nie da się wszakże powiedzieć nic, coby mogło przemawiać za nim, gdy idzie o przyszłość. Nawet i w trudnych, sztucznych warunkach minionego okresu, nie usprawiedliwił on oczekiwań, jakie do niego przywiązywało społeczeństwo, sąd zaś ostateczny, który kiedyś będzie o nim wyrzeczony, będzie prawdopodobnie brzmiał jeszcze surowiej. Jego winą główną był brak szczerości. Celom jego nie odpowiadały środki, forma zaś nie pokrywała się z treścią. Dzięki przyjęciu jego społeczeństwo miało mieć mianowicie zabezpieczoną przed ingerencyą państwa, a więc swobodną sferę działalności publicznej w obrębie interesów lokalnych. W rzeczywistości działalność ta, skutkiem braku środków, była w znacznej części fikcyjną. Formalnie był samorząd postawiony równorzędnie z administracyą terytoryalną rządową, materyalnie miały jednak jego organa z reguły do wyboru tylko dwojaką drogę: albo udawać się o wykonanie do władz rządowych

i podporządkować się przytem pod ich dyrektywę, albo też poprzestać na obradach i uchwałach. Wybierały one raz tę, raz ową drogę i utrudniały przytem niemało funkcyonowanie organów właściwej administracyi politycznej. Jeżeli w ciągu ostatniego pół wieku kraj postąpił widocznie na drodze rozwoju, stało się to nie tyle skutkiem tej jedynej w swoim rodzaju konstrukcyi administracyjnej, ile raczej mimo niej. Jest po prostu godne podziwu, jak ten postęp (jakkolwiek nie tak znowu znaczny w porównaniu z tym, do jakiego w równym czasie doszły inne społeczeństwe wolne) dzięki niezmiernie wytężonej pracy obywatelskiej, dzięki ogromnemu wkładowi finansowemu, mógł być osiągniętym przy systemie, wyjątkowo wadliwym z powodu zawisłości i przewlekłości, nieudolności i kosztowności.

Odrzucając powyższy system pozornej równorzędności obu podstawowych zasad administracyjnych, nie możemy się jednak niemniej oświadczyć także za oparciem całego ustroju administracyjnego na zasadzie przewagi organów samorządu. Nie posiada ona u nas, po z górą stuletnim okresie politycznej niewoli, przygotowanego gruntu. Nie mógłby też oparty na niej system osiągnąć żądań ciążących na administracyi w chwili konstytuowania się państwa.

Kardynalnym warunkiem silnej i sprawnej organizacyi administracyjnej, zdolnej do podjęcia ze skutkiem dzieła wewnętrznego zjednoczenia i skonsolidowania ziem polskich, jest ześrodkowanie władzy polityczno-wykonawczej w organach rządowych państwa, oraz bezwzględne podporządkowanie im wszystkich innych organów administracyjnych. Mogły wprawdzie Stany Zjednoczone, odcięte Oceanami od reszty świata, dokonać przed stu laty analogicznego dzieła bez uciekania się do systemu politycznej unifikacyi, jednak jest wykluczone, ażeby dzisiaj, w środku Europy, w społeczeństwie utworzonem przez jeden naród, dzieło urzeczywistnienia wspólności państwowej mogło być dokonane nie tylko bez jednolitego ustawodawstwa i wspólnego zarządu w sprawach mocarstwowych, ale i bez jednolitego, hierarchicznie uporządkowanego aparatu rządowej administracyi wewnętrznej. Jak możnaby usunąć skutki wiekowego wynaradawiania przez szkolnictwo, jak wyplenić deprawacyę zmysłu prawnego, wyrządzoną przez obce ustawodawstwo, administracyę i sądownictwo, jak uleczyć głębokie rany, zadane przez wiekową eksploatacyę i straszliwszą od niej dewastacyę wojenną w dziedzinie przemysłu i rolnictwa, jak zdobyć samodzielność handlową i finansową, jak wytworzyć celową sieć komunikacyjną, jak usunąć skutki wiekowego upośledzenia, wyzysku i zniekształcania na tylu innych podrzędniejszych dziedzinach wewnętrznego narodowego życia, jak

uporządkować tyle i tak różnorodnych stosunków, utwierdzić nowy porządek prawny — bez przyjęcia ustroju, w którymby najwyższa wola państwowa mogła się urzeczywistniać w sposób możliwie prosty, szybki i dokładny, bez tarć i załamań, bez powijaków przesądnego formalizmu i partykularyzmu. — Z tych tedy względów, wyższych ponad wszelką dyskusyę i zupełnie pierwszorzędnych, wydaje się koniecznem, ażeby: po pierwsze, administracya wykonywana przez organa rządowe miała w przyszłym ustroju administracyjnym rolę dominującą, ażeby w nim stanowiła regułę, powtóre zaś, ażeby konstrukcya jej wewnętrzna oparła się na zasadzie ześrodkowania władzy.

Oczywiście muszą być przyjęte pewne granice w obu tych kierunkach.

Podniesiono już poprzednio, że w żadnym ze współczesnych ustrojów państwowych nie jest oddaną organizacyi administracyjnej rządowej cała dziedzina administracyi publicznej. Nigdzie też zasada radykalnego ześrodkowania władzy w samym chociażby tylko obrębie administracyi rządowej nie dała się urzeczywistnić bez pewnych modyfikacyi. Jest to ostrzeżeniem, że także i w naszych warunkach radykalizm w przeprowadzeniu obu powyższych zasad musiałby w praktyce natrafić na niepokonalne trudności.

Jakoż po pierwsze, gdy idzie o ześrodkowanie władzy administracyjnej rządowej w rękach organów centralnych, winno ono w danych warunkach wyrazić się w centralizacyi politycznego zarządu państwa, nie zaś koniecznie także w bezwzględnej koncentracyi administracyjnej.

Środek nie powinien sięgać poza cel, któremu ma służyć, gdyż nie tylko nie osiąga on wówczas łatwiej właściwego celu, ale może go nie osiągnąć wcale. Osiągnięcie jedności i sprawności w administracyjnym zarządzie kraju wymaga, ażeby organa centralne miały możność wytworzenia głębszego i jednolitego kierunku polityki administracyjnej, a dalej, ażeby decyzya ich nie natrafiała na żadne przeszkody przy wykonywaniu jej przez organa terytoryalne, ażeby dla nich była bezwzględnie wiążącą. Organa centralne muszą mieć tedy możliwie najszerszą możność opanowania i zgłębienia całokształtu spraw i stosunków krajowych, z drugiej zaś strony, znajomość dokładną całego podporządkowanego sobie aparatu rządowego, nie tylko co do wartości wyników jego działalności, ale nawet co do jakości jego składu osobowego. Muszą mieć także w każdej sprawie zapewnioną możność wglądu i wkroczenia oraz przeprowadzania swej woli, w żadnej zaś sprawie, posiadającej doniosłość dla całego państwa, nie mogą być pominięte. Nie znaczy to, ażeby do rozstrzygnięcia ostatecznego miały im być oddawane wszelkie administracyjne sprawy,

ani, ażeby wiadomości i materyały o stosunkach krajowych, dochodzące do wiadomości władz centralnych, nie mogły być poprzednio, właśnie dla łatwiejszego przeglądu i wyzyskania ich, odpowiednio przygotowane i uporządkowane przez organa administracyi terytoryalnej. Nie znaczy także oczywiście, ażeby organa administracyjne niższe miały być obrane z wszelkiej samodzielności i poczucia wyższej odpowiedzialności, które się wyrabiają przy pozostawieniu im pewnego samoistnego zakresu działania. Nie możemy przecie zaczynać w Polsce od systemu administracyjnego, którym się tak osłabiła i osławiła centralistyczna i biurokratyczna monarchia naddunajska. Ażeby działalność administracyi nie wysilała się i nie rozpraszała w kosztownej i powolnej pisaninie, w sprawozdaniach, raportach i wyjaśnieniach, ażeby mogła się stać sprawną i sprężystą, ażeby normalnemi jej przejawami mogły zamiast tamtych być właściwe orzeczenia, rozstrzygnięcia i zarządzenia, musi się ona oprzeć na daleko idącem zelżeniu rygoru centralistycznego. W razie przeciwnym doszlibyśmy na obie strony do skutku ujemnego: Organa administracyjne niższe oczekiwałyby we wszystkiem rozkazów i wskazówek organów centralnych i na nie w danym razie byłyby skłonne zrzucać z siebie całą odpowiedzialność, organa zaś centralne byłyby przeciążone takim nawałem spraw, że przy ich mnóstwie nie mogłoby być mowy ani o twórczej działalności administracyjnej z ich strony, ani o wytworzeniu przez nie głębszego i jednolitego kierunku polityki administracyjnej, ani nawet o właściwem kierownictwie, czy też dokładnej kontroli administracyjnej. Najlepsze byłoby zatem i w tym wypadku — wedle przysłowia — nieprzyjacielem dobrego.

Poza wszystkimi powyższymi motywami natury ogólnej, musi być w tej kwestyi wzięty w rachubę także i wzgląd na stan rzeczy istniejący obecnie, w chwili przejmowania administracyi wszystkich ziem polskich w ręce jednolitego polskiego rządu. Aparat centralny tego rządu nie jest jeszcze wyrobiony, ani nawet ustalony. Rozerwane dzielnice polskie nie zespoliły się dotąd organicznie w jedną całość. Różnice ustawodawstwa, urządzeń i stosunków prawnych pozostaną jeszcze przez całe lata i lat całych będzie jeszcze potrzeba, ażeby w dziedzinie wykonywania administracyi politycznej mogła istotnie zapanować zasada zupełnej jednolitości. Właśnie w interesie całkowitego, organicznego zespolenia tych ziem leży w tych warunkach postulat, ażeby zespolenie to odbyło się nie drogą zewnętrznych, gwałtownych wstrząśnień, lecz w drodze stopniowej ewolucyi. Po dokonaniu formalnego podporządkowania wszystkich tych ziem pod wspólny rząd centralny, narzucić się tedy musi państwu polskiemu koniecz-

ność asymetryi w budowie okręgów administracyjnych wyższego stopnia i konieczność daleko idącej dekoncentracyi władzy administracyjnej na rzecz tych okręgów.

Obok powyższej modyfikacyi, będzie musiała wszakże działalność administracyi państwowej i to odrazu ulec dalszemu jeszcze ograniczeniu: decentralizacyi na rzecz samorządu.

V

SPRAWA SAMORZĄDU I JEGO ZADAŃ

Mimo położenia, wymagającego u nas z szczególniejszym naciskiem w obrębie administracyi publicznej przyznania organizacyi administracyjnej rządowej możliwie dominującego stanowiska, nie można pisać się na przyznanie aparatowi rządowemu wszechwładzy administracyjnej. System centralistyczny porządkuje siły społeczeństwa, ujmuje je w ścisły rygor i nadaje im sprawność, ale nie pobudza do życia, nie stwarza sił nowych. Funkcye administracyi rządowej nie są nadto w stanie wystarczyć dla zaspokojenia wszystkich potrzeb społecznych wolnego narodu. Będą one zatem z konieczności musiały być i u nas uzupełnione powołaniem do życia urządzeń samorządnych.

Rola samorządu terytoryalnego, jako głównej ostoi i dźwigni rodzimego społecznego życia, skończy się wprawdzie i dla nas z chwilą utworzenia własnego państwa. Nie mówiąc już o autonomii prowincyonalnej, której dotychczasowa racya bytu odpadnie w zupełności na terytoryum narodowościowo polskiem, potrzeba przenoszenia punktu ciężkości publicznej działalności społeczeństwa na urządzenia samorządne, potrzeba zamykania się w ich obrębie, celem pielęgnowania i rozwoju narodowych właściwości, utraci również swoją dotychczasową podstawę. Z chwilą, gdy w miejsce obcego i z reguły wrogiego aparatu administracyjnego stanie rząd własny, zniknie wobec niego potrzeba obrony, a otworzy się możność i potrzeba zrobienia zeń pełnego użytku. Z drugiej strony niema też obawy, ażeby nowemu utworowi państwowemu grozić mogło rychło niebezpieczeństwo osłabienia inicyatywy, rozpędu i zmysłu samodzielności, niebezpieczeństwo wyczerpania sił żywotnych, zesztywnienia i zmechanizowania, przeciwko któremu głównem antidotum w innych, starych organizacyach państwowych, sta-

nowi właśnie instytucya samorządu. Niepodzielne, konsekwentne opanowanie całego życia społecznego przez organizacyę państwową, prowadzi wprawdzie w końcu zawsze do tych rezultatów; troska o nie wydaje się jednak co najmniej przedwczesną, gdy idzie o społeczeństwo, którego główne masy ludowe są jeszcze politycznie nierozbudzone, cywilizacyjnie świeże, całości zaś najmniej chyba ze wszystkich grozi niebezpieczeństwo utraty indywidualizmu i zaniku zmysłu społecznej inicyatywy i twórczości.

Ale właśnie w tej świeżości a nawet surowości cywilizacyjnej ludowych warstw polskich, w tym tak bogatym indywidualizmie znajduje się z innego punktu widzenia polityki ustrojowej główne uzasadnienie potrzeby samorządu. Inicyatywy w Polsce chwała Bogu, nie brak, ale rzadko prowadzi ona do celu. Na zdolność twórczą społeczeństwa uskarżać się także niema powodu, ale aż nadto często ubolewać przychodzi nad tem, że dla braku realnych podstaw paczy się ona i nie daje praktycznych rezultatów. Co zaś do indywidualizmu, ten nie znajdując przeciwwagi w zdolności koordynowania wysiłków, częściej jest przyczyną złego, aniżeli dobrego. A jednak wszystkie te właściwości są bogactwem, którychby nam pozazdrościć mogły inne, wielkie i potężne narody! Gdyby nie pewne braki, które im wartości ujmują, mogłyby one stać się dźwignią nieograniczonego, społecznego rozwoju.

Braki, o których mowa, sprowadzają się do nieumiejętności koordynowania pracy i nieumiejętności dostosowywania wzajemnego w niej celów, dróg i środków.

Wyrównać te braki może jedynie samorząd. Jego urządzenia stanowią możliwie najzdrowszą podstawę zbiorowej działalności społecznej. Daje on w ręce najszerszych kół społeczeństwa realne środki działania, ale zarazem rozwija w nich poczucie odpowiedzialności. Stwarza pole dla indywidualnej twórczości i inicyatywy, a równocześnie wykazuje konieczność podporządkowania się wszystkich wspólnemu celowi. Rozbudza współzawodnictwo, ale i uczy współdziałania. Sprawy ogólnej polityki krajowej są zbyt rozległe i złożone, ażeby mogły być należycie śledzone i kontrolowane przez ogół ludności. Zostawiają one zbyt obszerne pole dla niewiadomości z jednej, a nadużyć czynu i słowa ze strony drugiej, ażeby mogły stać się środkiem kształcącym zmysł polityczny nierozwiniętego jeszcze dostatecznie ogółu. Przeciwnie na gruncie urządzeń samorządnych cele i zadania nie są ani zbyt odległe, ani zbyt skomplikowane, ażeby nie można było skontrolować, czy pewne środki i drogi, użyte do ich osiągnięcia, okazują się właściwymi, albo czy pewne osoby czynią zadość zaufaniu, w nich położonemu. Tu jest droga do przygotowania i uzdolnienia ogółu, ażeby z przysługujących mu praw obywatelskich mógł zrobić

pełny użytek na gruncie wyższych urządzeń prawno-państwowych. Jeżeli naród posiada własne urządzenia państwowe, jeżeli nie jest zmuszony do obarczania samorządu miejscowego zadaniami przerastającemi jego możność, jeżeli dalej urządzenia samorządne nie są tylko efektowną formą, pozbawioną istotnej treści, jeżeli przeciwnie są uposażone w środki wystarczające, ażeby woli odpowiednich ciał zapewnić pełną skuteczność, nie ma i nie może być od nich lepszego sposobu do wyrobienia politycznej samowiedzy i samodzielności narodu. Okazuje to przykład Anglii, wykształconej w szkole selfgovernment'u. Naród tak wyrobiony ma w zdolności politycznej ogółu możliwie najrzetelniejszą rękojmię swej spoistości i trwałości. Cios, któryby dotknął jego organizacyę państwową, musi wobec jego organizacyi społecznej okazać się bezsilnym. Odwrotnie na klasycznym przykładzie wielkiej rewolucyi rosyjskiej daje się stwierdzić, czem jest brak obywatelskiego samorządu i opartego na nim politycznego uzdolnienia w skomplikowanem państwie współczesnem. Jedynowładztwo i wszechwładza administracyi państwowej nie zaciążyły mianowicie nad losami imperyum rosyjskiego nigdy ciężej, niż wówczas, gdy upadły. Długo trzymały one siłę narodu w uśpieniu i bezwładności, a gdy podcięte runęły, upadkiem swoim pogrążyły kraj w głębokiej anarchii, która może być zapewne opanowaną, której zażegnanie ostateczne nie jest jednak możebne tak długo, dopóki rzeczywiste wdrożenie do wolnych urządzeń obywatelskich nie ugruntuje samowiedzy i samodzielności w ludowych masach narodu.

Do tych względów ogólnych przyłączają się inne, związane ściśle z zadaniami wielkiego okresu, świtającego nad ziemią polską. Zadaniom, które on wyłoni, nie potrafi podołać sama administracya rządowa. Wymagać będzie musiał najpełniejszego użytku z wszystkich sił i środków właściwych społeczeństwu. Społeczeństwo jest spragnione samo intensywnej twórczej pracy na wszystkich polach publicznego życia. Idzie tedy także o znalezienie naturalnego ujścia dla uruchomionej energii zbiorowej, o stosowne ujęcie jej i zorganizowanie, ażeby nie rozprószyła się i nie wypaliła bezcelowo, lub nawet ze szkodą sprawy publicznej. Przyznawszy administracyi rządowej w przyszłym ustroju rolę główną, przyjąwszy, iż jej tylko w danych warunkach może być pozostawione bezpośrednie, wykonawcze działanie administracyjne, trzeba tedy, choćby tylko pod naciskiem konieczności, zgodzić się na to, iż obok niej, dla jej pomocy, dla podniesienia jej sprawności, muszą być wprowadzone urządzenia nie tylko zawodowego, ale i właściwego, terytoryalnego samorządu.

Okażą się one w szczególności nie do zastąpienia przez administracyę rządową, gdy idzie o gospodarkę najniższej, ale

podstawowej jednostki terytoryalnej państwa, administracyjnej gminy. Już w innem miejscu (Cz. II i III „Materyałów") usiłowałem w miarę sił wykazać, jak pełnem powagi, jak żywotnem staje się w tych warunkach zagadnienie gminne, jaką koniecznością, bez względu na ustrój wyższych organów państwowych, jest także zorganizowanie materyalnych i moralnych podstaw gminy, ażeby mogła stać się silną, zdrową, samodzielną, ażeby przy pomocy odpowiedniego ustroju mogła dla rodzimej ludności stać się główną dźwignią gospodarczego, społecznego i politycznego rozwoju. Jej urządzenie winno stać się głównym przedmiotem starań zwolenników samorządu w przyszłym ustroju administracyjnym. Jako już nie w tym stopniu nieodzowne, niemniej wszakże niezmiernie użyteczne, okazują się urządzenia samorządne na wyższych stopniach organizacyjnych.

Znajdują one szczegółowe uzasadnienie już w samym fakcie istnienia samorządu gminnego, w potrzebie ostatecznego załatwiania spraw, wynikłych na jego gruncie, w fakcie otaczania go pieczą i pomocą, oraz prowadzenia nad nim nadzoru administracyjnego, dyscyplinarnego i rachunkowego.

Znajdują one wszelako i poza tym zakresem samoistne uzasadnienie w istnieniu pewnych spraw i interesów społecznych, które z powodu związania z ograniczonym gruntem warunków miejscowych przez administracyę państwową, w żadnym razie dostatecznie uwzględnione być nie mogą, które jednakże na zbyt szczupłej podstawie gminnej także ująć się i załatwić nie dadzą. Skoro w rozwoju ich czynnik miejscowy jest u nas szczególniej zainteresowany, skoro jest on nadto co do nich szczególniej kompetentnym, niema żadnego rozumnego powodu, ażeby administracya państwowa jego pomocy miała być pozbawioną. Sprawami takiemi były dotąd w Galicyi sprawy dobroczynności publicznej, zdrowia, oświaty i wychowania ludowego, a dalej sprawy dróg i komunikacyi miejscowych, sprawa popierania kultury i produkcyi rolniczej i przemysłowej, oraz związanego z niemi szkolnictwa zawodowego. Są to sprawy, które niemal wszędzie są przedmiotem głównych, bądź dodatkowych starań samorządu, gdyż rozwój ich uzależniony jest wszędzie od warunków lokalnych. Jakkolwiekby konsekwentnie miała być w przyszłym ustroju przeprowadzoną zasada jedności administracyjnej, nie tylko politycznej ale i kulturalnej i gospodarczej, sprawy te muszą z tego powodu także i u nas stać się bądźto w granicach terytoryalnych szczuplejszych, bądź też (jak przedewszystkiem ostatnie ze spraw, które wymieniono) rozleglejszych, w każdym razie przedmiotem dodatkowej administracyjnej pieczy organizacyi samorządnych. Do nich przyłączą się niezawodnie jeszcze dalsze sprawy, w zakresie których skutki wiekowych zaniedbań

i stan rzeczy wytworzony przez wojnę, dadzą się usunąć tylko połączonemi siłami państwa i społeczeństwa. Należą tu sprawy organizacyi handlowej i kredytowej, organizacya pracy, wychodźtwa zarobkowego, ubezpieczeń. Nie z tego punktu widzenia, czy te i podobne sprawy mają być uważane za „własne", czy też „polecone" zadania administracyjne, gdyż podział ten nie ma w ogólności głębszego uzasadnienia rzeczowego — ale z powodów ściśle praktycznych, okaże się w tych sprawach potrzeba pomocy samorządu, a w szczególności potrzeba pozostawienia jego organom podejmowania stosownych decyzyi i uchwał, wotowania na ich wykonanie pieniężnych środków, oraz prowadzenia w tym zakresie administracyjnego nadzoru i kontroli.

W rzędzie tych spraw na osobną i szczególniejszą uwagę zasługuje szkolnictwo.

Podniesiona już poprzednio konieczność pozostawienia państwu prawa jednolitego kierownictwa i najwyższego nadzoru w tej dziedzinie, nie powinna być równoznaczną z zupełnem usunięciem szkolnictwa z pod starań i wpływu społeczeństwa. W mniejszym lub większym stopniu wpływ ten przysługuje społeczeństwu wszędzie i to nie tylko w zakresie samorządu gminnego, lecz także i na stopniach organizacyjnych wyższych. Zazwyczaj rozciąga się on na całe szkolnictwo elementarne, a także na niższe szkolnictwo zawodowe, pod względem zaś organizacyjnym wyraża się co najmniej w udziale czynnika obywatelskiego, w organach doradczych dla spraw tego szkolnictwa, w t. zw. Galicyi „radach szkolnych" (oprócz „miejscowych", także „okręgowych" i „krajowej"). Sprawa ogólnej organizacyi szkolnictwa powszechnego w przyszłym ustroju komplikuje się bardzo skutkiem tego, iż przyjąwszy potrzebę utworzenia jednolitego typu urządzeń szkolnych dla podniesienia kulturalnej i moralnej spoistości społeczeństwa, będzie się musiało pozostawić od razu znaczne pole indywidualnej i zbiorowej twórczości społecznej dla wykształcenia tego typu, a to z tego powodu, ponieważ dzisiejsze szkolnictwo na ziemiach polskich jest zawsze jeszcze w gruncie rzeczy szkolnictwem obcem, nienarodowem. Z drugiej strony zanim się typ taki możliwie jednolity da wykształcić, będą, nie mogące czekać potrzeby życia, musiały domagać się usunięcia istniejących braków i rozbieżności, a to przynajmniej ujednostajnienia minimum kwalifikacyi i płac nauczycielskich, ustalenia podręczników szkolnych, oraz określenia organizacyjnych podstaw publicznego szkolnictwa ludowego. Jeżeli te zadania będą musiały przypaść państwu i jego organom centralnym, to znowu główna część troski o budowę i rozwój szkół, o utrzymanie ich i zaopatrzenie, o należyte ich i przystosowane do potrzeb miejscowych funkcyonowanie,

będzie musiała w udziale przypaść społeczeństwu. Nie odpowiadałoby to ani siłom ani środkom, jakiemi rozporządza administracya państwowa, ani właściwościom społeczeństwa, które na tem polu złożyło niejednokrotnie dowody żywego zainteresowania się i wielkich zdolności twórczych, ani nakoniec potrzebom chwili, ażeby i tę część zadań oddać w zupełności organom rządowym, posiłkowanym jedynie dodatkowo pomocą samorządu gminnego i doradczych „rad“ szkolnych. Organa rządu zajęłyby się i wówczas tylko formalną stroną kwestyi szkolnej, nie byłyby zaś zdolne do przeniknięcia wewnętrznej istoty rzeczy i rozwinięcia na tem polu pożądanej twórczości. Jest rzeczą wątpliwą, czy idea oparcia o uniwersytety, na sposób francuski, całego szkolnictwa, zdobędzie w naszym kraju, nawet w razie stosownego zwiększenia liczby uniwersytetów, warunki urzeczywistnienia.

Te powody, a także niebezpieczeństwo pozostawienia szkolnictwa na łup agitacyi i ekspansyi prądów politycznych i społecznych, w razie nieroztoczenia nad niem objektywnej i szczegółowej opieki zorganizowanego społeczeństwa, skłaniają ku temu, ażeby pozostawiwszy w zakresie szkolnictwa powszechnego centralnym organom państwa prawo określonego wyżej naczelnego kierownictwa i nadzoru, nie pozostawiać reszty w rękach nie nadającej się do tego zadania administracyi terytoryalnej rządowej, lecz oprzeć je silnie i organicznie o organizacyę samorządu, a w ten sposób rozwinąć i uzupełnić konsekwentnie starania, podejmowane na tem polu u dołu, przez samorząd gminny.

Oczywiście, zgodnie z całym układem rzeczy, nie byłyby i w tym zakresie organa samorządu na stopniach wyższych powołane do bezpośredniego administracjnego działania, gdyż to przysługiwałoby i na tem polu organom rządowym; rzeczą wszakże organów samorządnych byłoby nie tylko prawo „dorady“, ale prawo uchwalania środków, a z niem prawo postanawiania (oczywiście w granicach ustaw i decyzyi wyższych) i sprawowania szczegółowej kontroli.

Wszelako i poza całym powyższym zakresem da się pogodzić z jednolitym systemem administracyi państwowej potrzeba jeszcze rozciąglejszego, stałego i ścisłego kontaktu i oparcia administracyi państwowej o czynniki obywatelskie, pochodzące z wyboru ludności miejscowej, odwrotnie zaś, zapewnienie tej ostatniej prawa obywatelskiej kontroli i ogólnego wpływu na działalność pierwszych. Nic nie stoi na przeszkodzie, ażeby organom samorządnym na wyższych stopniach samorządu pozostawić przedewszystkiem możność udzielania organom administracyi rządowej także i poza nakreślonym poprzednio obrębem spraw potrzebnych wiadomości, opinii, wskazówek, rad, oraz formułowania wobec nich samorzutnie, czy

też na wezwanie organów rządowych, życzeń i żądań, natchnionych szczególniejszemi potrzebami danego administracyjnego okręgu. Organa biurokratyczne, chociażby ożywione najlepszą intencyą obywatelską, nie mogą z natury rzeczy, skutkiem koniecznego przenoszenia ich z miejsca na miejsce, nabrać tak dokładnej znajomości tych stosunków, jaką mają czynniki miejscowe. Najlepiej regestrowane informacye oficyalne nie są w stanie usunąć całkowicie tej potrzeby. Opinia obywatelska jest tedy powołaną do ułatwienia zawodowym organom administracyjnym oryentacyi w kwestyach, na które, chociażby znaczenia zupełnie podrzędnego, ludność miejscowa bywa zazwyczaj najbardziej wrażliwą. Posiadanie tego rodzaju informacyi przyczynia się odwrotnie bardzo dodatnio do ożywienia i zwiększenia wartości działania zawodowych organów administracyjnych, broni je skutecznie przed popadnięciem w schematyczną oschłość, wzbogaca w inicyatywę.

Jakkolwiek w wolnem społeczeństwie ta ostatnia do objawienia się będzie miała teren bardzo rozległy, gdyż oprócz właściwego gruntu administracyjnego i ustawodawczego wchodzi tu w rachubę niezależna prasa, stowarzyszenia i zgromadzenia, przecież, gdy idzie o sprawy nie posiadające doniosłości powszechnej, lecz związane z pewnym ograniczonym obszarem terytoryalnym, przesianie jej niejako przez sito kompetentnych ciał reprezentacyjnych okaże się niewątpliwie bardzo celowem.

Powyższe względy przemawiają w każdym razie za pozostawieniem ciałom samorządnym prawa ogólnej kontroli parlamentarnej nad działalnością niższych i równorzędnych organów administracyi rządowej w sprawach, odnoszących się do gospodarczych interesów ludności miejscowej, z wyłączeniem oczywiście kwestyi o charakterze politycznym. Gdy te ostatnie z przyczyn bardzo naturalnych wyjęte są wszędzie z pod dyskusyi ciał samorządnych, omawianie gospodarczej celowości działania organów rządowych ze stanowiska potrzeb i interesów lokalnych nie jest do uniknięcia nigdzie, a tembardziej u nas. Można ubolewać nad skłonnością naszego ogółu do rozprawiania i krytyki, skoro ona jednak istnieje rzeczywiście, wydaje się rozsądniejszem stworzyć dla niej ujście legalne i ograniczone momentem publicznej odpowiedzialności, aniżeli przez zamknięcie jego torować drogę podziemnej intrygi i pokątnej insynuacyi.

Czy poza tym zakresem okaże się możliwem w przyszłym naszym ustroju administracyjnym dopuszczenie ciał samorządnych, względnie wybranych przez nie czynników obywatelskich, do ściślejszego współudziału w sprawowaniu pospołu z organami rządowymi pewnych funkcyi właściwej administracyi państwowej, nadających się oczywiście skądinąd

do załatwiania w sposób kollegialny, jest kwestyą, do której jeszcze wypadnie powrócić.

Wraz ze sprawą szczegółowej konstrukcyi urządzeń samorządnych wiąże się ta kwestya tak ściśle z wewnętrzną organizacyą administracyi rządowej, iż tylko w związku z nią można ją rozstrzygnąć.

W zasadzie nie można oczywiście mieć nic przeciw takiemu współudziałowi. Jest on bardzo pożądany ze stanowiska wymogów rzetelnego porządku konstytucyjnego, nakazujących ścieśnić do granicy najkonieczniejszej możliwą jednostronność, do jakiej skłonną jest każda, chciażby najlepsza administracya zawodowa; jest też pociągającym z tego względu, iż może przyczynić się do podniesienia poczucia celowości administracyjnej i odpowiedzialności obywatejskiej u organów rządowych, a do głębszego zrozumienia istoty działalności administracyjnej i znaczenia interesu ogólnego, wyższego ponad względy polityki lokalnej u czynników samorządnych.

Rzecz inna, czy i o ile do niektórych z tych funkcyi (n. p. sądownictwa administracyjnego) może się pomoc czynnika samorządnego okazać wykonalną w praktyce.

VI

ZASADY ORGANIZACYI ADMINISTRACYJNEJ W SYSTEMIE FRANCUSKIM, PRUSKIM, W PROJEKCIE DUNAJEWSKIEGO I W PROJEKCIE KOMISYI KOŁA POLSKIEGO

Wynik dotychczasowego rozbioru w sprawie zasad, które u nas mają przewodniczyć przy wewnętrznem urzędowaniu organów administracyi terytoryalnej, jest natury dwojakiej: ujemnej i dodatniej. Ujemną jest konkluzya, że w danym wypadku nie może wchodzić w rachubę ani żaden z obu krańcowych systemów administracyjnych, a więc ani (nieistniejący już zresztą nigdzie w swej czystej postaci) system wyłącznej i bezwzględnie ześrodkowanej władzy rządowej, ani (zmodyfikowany już także znacznie zarówno w Anglii, jak i na Węgrzech) system, mający za główną podstawę administracyi wewnętrznej urządzenia samorządne, ani też z drugiej strony ten, niejako pośredni między obu poprzednimi, system administracyjny, który pod nazwą „dualizmu“ władz administracyjnych wyrobił się w Galicyi na gruncie urządzeń ogólno-austryackich.

Celem rozwinięcia konkluzyi pozytywnej, nakazującej szukać innego rozwiązania pośredniego, w którymby, przy dominującej roli silnej administracyi rządowej, znalazło się miejsce dla nieodzownych pomocniczych funkcyi samorządu, wypadnie rozpatrzyć się pokrótce w ustrojach administracyjnych, ucieleśniających każdy na swój sposób, powyższy ideał w ustroju nowoczesnym francuskim i ukształtowanym niegdyś na stary, centralistyczny wzór francuski, jednakże zmodyfikowanym następnie pod wpływem urządzeń angielskich na sposób wybitnie decentralizacyjny, ustroju administracyjnym, przyjętym w Królestwie pruskiem.

A. Ustrój francuski taki, jakim go ukształtowały reorganizacyjne ustawy z r. 1833, 1838 i 1866, opiera się na odróżnieniu interesu państwa i interesu związków terytoryalnego samorządu, oraz na przyjęciu, zgodnie z tem odróżnieniem, dwóch czynników administracyi terytoryalnej: prefekta, względnie podprefekta i rady generalnej departamentu, względnie arrondissement'u.

Prefekt jest jedynym organem wykonawczym departamentu, podobnie jak podprefekt arrondissement'u. Jako reprezentant państwa i lokalny wykonawca jego woli jest on, mimo dokonanego t. zw. dekretami dekoncentracyjnymi z r. 1852 i 1861 rozszerzenia jego samodzielnego zakresu działania na znaczną liczbę spraw, podporządkowanym ściśle w całej swej działalności urzędowej, zawodowym agentem rządu centralnego, a w szczególności ministerstw: spraw wewnętrznych, skarbu, oświecenia, rolnictwa, handlu, robót publicznych, wojny. Naodwrót podporządkowany jest jemu bezwzględnie, zorganizowany na zasadzie biurokratycznej, rozległy urząd prefektury, złożony z jego głównego pomocnika i zastępcy, „sekretarza generalnego", z dodanych mu do boku „attachés", tworzących biuro prezydyalne i z urzędników administracyjnych poszczególnych „dywizyi" departamentalnych. Kilku z nich (trzech lub czterech) mianowanych (taksamo jak sekretarz generalny) przez rząd centralny, tworzy kollegialną „radę prefektury", („conseil dé prefecture"), która obok zadań sądu administracyjnego i organu kontroli rachunkowej, stanowi w wielu sprawach (nadzór nad gminami, roboty publiczne etc.) jego ciało doradcze. Jej radą wszakże prefekt nie jest związany bezwzględnie; jest też „sam odpowiedzialny" za administracyę departamentu.

Jako związek samorządu terytoryalnego, nie posiada departament własnego czynnika wykonawczego, i w tem więc znaczeniu jedynym organem wykonawczym w departamencie jest prefekt. Natomiast posiada departament dla urzeczywistnienia swoich interesów lokalnych odrębne ciało obradujące i uchwalające. Jest niem rada generalna („conseil général") departamentu — odpowiada jej rada arrondissement'u, który wszakże nie ma jak departament, charakteru korporacyjnego — wybierana w głosowaniu powszechnem i powołana do odbycia pod wybranym przez się przewodniczącym dwóch sesyi (razem do 6 tygodni) w roku, w sprawach rozkładu na departament (względnie arrondissement) bezpośrednich podatków państwowych, oraz we właściwych sprawach, dotyczących interesów samego departamentu i położonych w jego obrębie gmin. Rada generalna obraduje w tym zakresie (na podstawie przedłożenia prefekta) i uchwala budżet departamentu, jako podmiotu majątku departamentalnego, oraz środki („centimes addition-

nels", operacye kredytowe) na jego pokrycie; rubryki tego budżetu stanowią o zakresie zadań departamentu jako ciała samorządnego. Należą tu w szczególności obok (obowiązkowych) wydatków na budowle publiczne departamentu, oraz na utrzymanie seminaryów dla kształcenia nauczycieli szkół ludowych i średnich, wydatki (z reguły) fakultatywne: na drogi (routes departamentales, chemins vicinaux: de grande communication et d'interet commun.), kanały lokalne, opiekę nad ubogimi, opuszczonemi dziećmi i sierotami, na opiekę nad chorymi, obłąkanymi, na cele hygieny publicznej i zdrowotności, na archiwa departamentalne, na cele popierania rozwoju nauki i sztuki, rolnictwa, przemysłu i handlu w obrębie departamentu. Z powyższym zakresem łączy się nadto prawo rady generalnej do podejmowania uchwał w sprawie zarządu, rozszerzenia, obciążenia i pozbycia majątku departamentalnego, w sprawie przedsięwzięcia odpowiednich dzieł i budowy stosownych zakładów użyteczności publicznej, prawo ustanawiania dla nich przepisów i instrukcyi (jednak nie mianowania funkcyonaryuszów, gdyż to prawo jest już atrybucyą prefekta), nakoniec prawo sprawdzania i przyjmowania w tym zakresie rocznych sprawozdań finansowych prefekta, wraz z prawem kontroli nad wykonywaniem przez niego departamentalnej administracyi. Zebrania, na których są rozpatrywane rachunki przedstawione przez prefekta, mają się odbywać w jego nieobecności. Dla poszczególnych celów samorządu departamentalnego mogą rady generalne paru departamentów porozumiewać się i współdziałać przy pomocy „conferences interdepartamentales".

Poza tym zakresem przedmiotem obrad i uchwał rad generalnych są:

a) sprawy wynikłe z administracyi gminnej, w którym to zakresie należy do nich szereg kompetencyi, o takiej doniosłości, jak: ustanawianie maksymalnej granicy nadzwyczajnych wydatków gminnych, stanowienie ostateczne o zmianach granic gmin i kantonów, ustanawianie i znoszenie targów i jarmarków, regulowanie szeregu spraw, odnoszących się do dróg gminnych i ich klasyfikacyi, do lasów i pastwisk gminnych, nakoniec do niektórych podatków gminnych (octroi);

b) wnioski, opinie i rezolucye, powzięte bądź na skutek odniesienia się rządu (avis), bądź samoistnie (voeux) w sprawach subwencyi państwowych na cele gminne lub cele rozmaitych zakładów użyteczności publicznej, oraz we wszystkich sprawach gospodarczego i administracyjnego interesu departamentalnego, bądź powszechnego; wykluczone są z ich rzędu, pod rygorem uchylenia, rezolucye w sprawach politycznych, zastrzeżonych rządowi i ciałom ustawodawczym;

c) wybory przedstawicieli do komitetów, dla spraw spe-

cyalnych, do konferencyi międzydepartamentalnych i t. zw. komisyi departamentalnej.

Pod względem prawomocności rozróżnia ustawa z 10. sierpnia 1871 r. pomiędzy uchwałami rady generalnej, cztery kategorye: Jedne z nich (souveraines", w sprawach rozkładu podatków, dodatków do podatków w granicach ustawowych, pożyczek do lat 30, zwyczajnego zarządu majątkiem departamentalnym, w sprawach dobroczynności i dróg lokalnych) wchodzą w życie bezpośrednio po ich uchwaleniu. Drugie (définitives") stają się prawomocne, o ile w przeciągu 20 dni po zamknięciu sesyi nie zostaną uchylone przez Radę Stanu na wniosek prefekta, z powodu naruszenia ustawy lub kompetencyi („excés de pouvoirs"). Trzecie („ordinaires") są prawomocne dopiero po upływie trzech miesięcy od zamknięcia sesyi, gdy w ciągu tego okresu wykonanie ich nie zostało zawieszone przez Radę Stanu ze względów administracyjnej celowości. Czwarte („soumises à l'approbation", należą tu sprawy rozleglejszych przedsiębiorstw, zwł. komunikacyjnych) wymagają wyraźnego zatwierdzenia bądź parlamentu, bądź też rządu centralnego.

Pomiędzy te dwa czynniki: urząd prefektury, jako organ wykonawczy i radę generalną, jako organ obradujący i uchwalający („le conseil générale vote, delibére, donne des avis, émet des voeux"), wstawiła reforma z r. 1871 (tylko w departamencie) czynnik trzeci, komisyę departamentalną („commission départamentale"). Jest ona (złożona z 4—7 członków) delegacyą rady generalnej, powołaną do wykonywania na stałych sesyach miesięcznych (pod własnem przewodnictwem) przekazanej jej przez radę generalną kontroli nad administracyą sprawami departamentu, prowadzoną przez prefekta, do dawania mu w tym względzie rad i wskazówek, nadto zaś do rozstrzygania w szczegółach pewnych przedmiotów, które z powodów natury technicznej musiała była poprzednio rada generalna pozostawiać prefektowi, jakkolwiek w zasadzie miała co do nich wyłączną kompetencyę. Należą tu n. p.: sprawa szczegółowego rozdziału subwencyi, uchwalonych przez radę generalną, rozstrzyganie o porządku, w którym mają być dokonane pewne roboty publiczne, sprawa klasyfikacyi, otwarcia, sprostowania dróg wiejskich zwyczajnych, decyzye co do prowadzenia spraw departamentu na drodze prawa, zawieranie kontraktów, przygotowywanie na radę ułożonych przez prefekta projektów budżetowych. Pewne sprawy (nakładanie dodatków lub zaciąganie pożyczek) nie mogą być wszakże żadną miarą pozostawiane do decyzyi komisyi. Komisya departamentalna jest tedy stałą komisyą rady generalnej, uzupełniającą jej funkcye i w zupełności przed nią odpowiedzialną. Jest ona, jak i tamta, ciałem wyłącznie deliberującem, organem dorady i kontroli wobec

prefekta, jako jedynego organu wykonawczego także i w zakresie administracyi samorządnej departamentu.

B. Myśl ściślejszego, organicznego związania obradującego ciała samorządnego z organem wykonawczym administracyi państwowej, została niezależnie od urządzeń francuskich, pod wpływem rozpowszechnionego przez Gneista pierwowzoru angielskiego, podjęta także w drugiej połowie minionego stulecia przez naukę i administracyę pruską.

„Gneist" — objaśnia Lowell: „Parties and Governements in continental Europe", I. 309, a za nim Ashley: „Zarząd centralny i lokalny", str. 236 — „usiłował wytłómaczyć niepowodzenie parlamentaryzmu w Prusiech, a powodzenie tego systemu w Anglii tem, że chociaż w Prusiech poświęcono dużo uwagi nowym instytucyom parlamentarnym, to jednak nie myślano wcale (z wyjątkiem Steina) o instytucyach lokalnych, które w Anglii umożliwiają głównie istnienie rządów parlamentarnych... Zarazem jednak żądał on dla Prus silniejszej kontroli administracyjnej, aniżeli w Anglii, i uważał za możliwe połączyć w władzach administracyjnych obywateli nie pobierających wynagrodzenia i płatnych urzędników, przy czem pierwsi mieli pochodzić z wyborów. Gneist propagował tę doktrynę samorządu, która i dziś jeszcze panuje w Prusiech, a mianowicie, że „samorząd polega na wykonywaniu przez wybrane na miejscu ciała woli państwa...;" władze lokalne są więc przedewszystkiem organami rządu, a dopiero później przedstawicielami ludności miejscowej. W tych ciałach widział on szkołę administratorów i środek dla wyrobienia poczucia odpowiedzialności"...

W rezultacie oparł się nowoczesny administracyjny system pruski na przyjęciu następującego schematu organizacyi terytoryalnej:

Na czele obu rodzajów jednostek terytoryalnych, stanowiących zarazem związki samorządne, prowincyi i powiatu, stoją zorganizowane podług dawnego centralistycznego i biurokratycznego systemu administracyjnego, rządowe organa wykonawcze (naczelny prezydent, Landrat), będące zarazem organami wykonawczymi danych jednostek, jako ciał samorządnych. Obok nich, jako ciała reprezentacyjne związków samorządnych stoją obradujące i uchwalające: sejmiki prowincyonalne i powiatowe. Ponieważ te ostatnie, z powodów natury technicznej nie mogą wytwarzać szczegółowych decyzyi, wiążących działanie organów rządowych w zakresie spraw samorządnych, tem mniej zaś prowadzić stałej kontroli nad działalnością organów rządowych, ani nad gospodarką niższych ciał samorządnych, wykonanie tych zadań przypada w udziale stałym (prowincyonalnym, względnie powiatowym) wydziałom odpowiednich ciał reprezentacyjnych. Wydziały te nie stają

się jeszcze skutkiem tego organami wykonawczymi. Skutkiem przydzielenia im (ewent. jak w wydziale regencyjnym, przy odpowiedniem wzmocnieniu ich składu przez dodanie zawodowych sił urzędniczych) spraw orzecznictwa administracyjnego, które we Francyi należy do kollegium zawodowego przy urzędzie prefektury, zakres ich przedstawia się w porównaniu z zakresem francuskich wydziałów departamentalnych korzystniej; same przez się są one jednak zawsze jeszcze, podobnie jak we Francyi, organami decyzyi, nie zaś działania administracyjnego. Dopiero przez zespolenie ich z rządowym organem wykonawczym (który we Francyi pozostawiony jest poza komisyą departamentalną), a mianowicie przez podporządkowanie ich pod prezydenta prowincyi, wzgl. landrata, jako ich stałego przewodniczącego, zyskują one charakter organów mięszanych, tak pod względem ich składu, jak i kompetencyi (uchwalająco-wykonawczej) i stają się ogniwem, sprzęgającem działalność organów rządowych i ciał reprezentacyjnych, wszelako zawsze w zakresie spraw samorządnych. Poza ich obrębem sprawują władzę wykonawczą same tylko organa administracyi rządowej, niezależne od decyzyi ciał samorządu, ale i pozbawione oparcia o ich polityczną współodpowiedzialność.

System wyborczy trójklasowy zapewnia oparcie całego tego systemu samorządnego o bezwzględną przewagę żywiołów monarchistycznych i konserwatywnych, ograniczenie zaś urządzeń samorządnych postanowieniami wyjątkowemi w obrębie ziem polskich wyklucza możliwość, ażeby urządzenia owe mogły stać się podstawą rozwoju żywiołów nie-niemieckich.

W szczególności, na czele powiatu pruskiego, liczącego w przecięciu kilkadziesiąt tysięcy ludności, jako jego jedyny organ wykonawczy, stoi zawodowy urzędnik administracyjny, mianowany przez koronę (w zasadzie na przedstawienie sejmiku prowincyonalnego z pomiędzy osób ukwalifikowanych odpowiednio i zamieszkałych w powiecie przynajmniej przez rok jeden), landrat. Jest on reprezentantem lokalnym rządu centralnego, podporządkowanym mu we wszystkiem i przeprowadzającym na całym obszarze właściwej administracyi państwowej (przedewszystkiem policyi państwowej) jego wolę w stosunku do ludności, przy pomocy oddanego sobie do dyspozycyi aparatu urzędniczego, zarówno administracyjnego, jak i technicznego (lekarzy, inspektorów szkolnych, chemików, inżynierów, inspektorów żywnościowych i t. d.).

Z drugiej strony, na zasadzie obowiązującej z r. 1872 „Kreisordnung“, istnieje w powiecie jako reprezentacyjne i deliberujące ciało powiatowej korporacyi samorządnej sejmik powiatowy, „Kreistag“, złożony z kilkunastu (do 25) członków z wyboru, opartego na zasadzie trójklasowej (wielcy właściciele ziemscy i przemysłowcy, przedstawiciele gmin wiejskich

i właścicieli ziemskich, oraz przemysłowców nie należących do klasy pierwszej, przedstawiciele miast, wybrani przez magistrat i radę miejską lub prawyborców) i dokonywanego na okres sześcioletni (co trzy lata ustępuje połowa członków każdej z trzech grup). Sejmik zbiera się pod przewodnictwem landrata na parę sesyi w ciągu roku celem omówienia spraw powiatu, jako korporacyi samorządnej, powzięcia w tym zakresie stosownych uchwał i dokonania pozostawionych mu wyborów. Głównym przedmiotem uchwał jest sprawa pokrycia wydatków samorządnych powiatu i jego udziału w wydatkach samorządnych prowincyi, zapomocą dodatków do podatków (do 50% bez zezwolenia władz wyższych). W związku z tem podejmuje sejmik powiatowy uchwały, dotyczące zarządu majątkowego powiatu, sprawy dróg powiatowych, dobroczynności i sprawy ubogich. Uchwały, wychodzące poza ten zakres, są dozwolone tylko w razie zatwierdzenia ich przez władze wyższe, na przedstawienie landrata, któremu nadto służy prawo zawieszania wszelkich uchwał, sprzeciwiających się obowiązującej ustawie. Sejmik dokonywuje wyborów do specyalnych komisyi (ze współudziałem landrata, jako ich przewodniczącego lub członka), do stałego wydziału powiatowego i do sejmiku prowincyonalnego.

Pośrednim, obradująco-wykonawczym organem powiatu jako korporacyi samorządnej, sprzęgającym razem oba organa poprzednie, jest zbierający się peryodycznie Wydział powiatowy, „Kreisausschuss“, złożony z sześciu członków, wybranych na lat sześć przez sejmik powiatowy, pod przewodnictwem landrata. Jego zadaniem jest uzupełnienie działania sejmiku powiatowego przez decyzye szczegółowe, których wprowadzenie w życie jest wszakże w zupełności rzeczą landrata, działającego tym razem w charakterze czynnika wykonawczego administracyi samorządnej. Ponadto jest Wydział powiatowy także organem nadzoru i kontroli dyscyplinarnej nad działalnością niższych ciał samorządnych i współdziałających z niemi urzędników administracyjnych; nakoniec zaś orzekającym kollegialnie, pod prezydencyą landrata, w postępowaniu ukształtowanem na sposób sądowy, trybunałem administracyjnym pierwszej instancyi.

Podobnie, jak powiat, zorganizowana jest także (na zas. obow. „Provinzialordnung“ z 29 czerwca 1875 r.) pruska prowincya, stanowiąca również korporacyę samorządną. Stanowisku landrata odpowiada w niej urząd „naczelnego prezydenta“, wysokiego urzędnika zawodowego, obdarzonego przez koronę, którą on reprezentuje wobec „Provinziallantagu“, bardzo obszernemi pełnomocnictwami. Miejsce sejmiku powiatowego zajmuje w niej sejmik prowincyonalny, pochodzący z wyboru sejmików powiatowych (wielcy właściciele ziemscy,

przemysłowcy i urzędnicy, mają w nim jeszcze silniejszą przewagę, aniżeli w „Kreistagu“) i zwoływany przez koronę przynajmniej raz na dwa lata, obradujący wszakże pod przewodnictwem własnego prezydyum. Jest on kompetentnym w sprawach nadzoru nad drogami prowincyonalnemi, w sprawach budowy kolei lokalnych, w sprawach prowincyonalnych zakładów dobroczynności, w sprawach popierania kultury i wykształcenia rolniczego, banków ziemskich, instytucyi ubezpieczenia i wszelkich spraw, związanych z gospodarką finansową prowincyi, jako osobnego ciała samorządnego. W tym też zakresie może on, poza rozporządzeniem subwencyi ze skarbu państwa, nakładać na powiaty odpowiednie świadczenia finansowe, wszelako tak, jak i sejmiki powiatowe, tylko do wysokości maksymalnej, ponad którą wymagają jego uchwały zatwierdzenia rządu centralnego. Prezydentowi naczelnemu przysługuje prawo zawieszania uchwał, przekraczających kompetencyę sejmiku, lub przeciwnych ustawom, koronie zaś przysługuje każdego czasu moc ich rozwiązywania. Rolę wydziału powiatowego pełni w prowincyi „Provinzialausschuss“, złożony z siedmiu do trzynastu członków, wybieranych również na lat sześć przez sejmiki; organem wykonawczym jego jest wszakże nie naczelnik prowincyi, lecz osobny urzędnik zawodowy („Landesdirektor“), wybierany wprawdzie przez sejmik na członka wydziału (na lat sześć lub dwanaście), lecz zatwierdzony przez koronę; jemu podlegają urzędnicy, mianowani przez sejmik. Natomiast funkcyi sądu administracyjnego i nadzoru nad działalnością niższych władz administracyjnych (z prawem rozstrzygania rekursów od ich zarządzeń) wydział prowincyonalny nie wypełnia wcale. Dla drugiej z tych funkcyi istnieje w prowincyi instancya oddzielna, „Provinzialrath“, złożona z mianowanego dożywotnie przez urząd centralny wyższego urzędnika administracyjnego, oraz pięciu delegatów wydziału prowincyonalnego, pod przewodnictwem naczelnego prezydenta prowincyi lub jego zastępcy.

Zadanie sądu administracyjnego drugiej (a w niektórych, zastrzeżonych sprawach, pierwszej instancyi) spełnia „Bezirksausschuss“, wydział obwodu regencyjnego, złożony z dwóch urzędników zawodowych (sądowego i administracyjnego), mianowanych dożywotnio przez koronę, oraz czterech członków, wybranych przez wydział prowincyonalny. Poza tą funkcyą należy do wydziału obwodowego, pod przewodnictwem prezydenta obwodu, zatwierdzanie zarządzeń policyjnych tegoż prezydenta i prowadzenie ogólnej kontroli administracyjnej nad władzami podległemi regencyi.

Po wyłączeniu tego organu, obwód regencyjny, nie posiadający zresztą wcale charakteru korporacyi samorządnej, ma (na zasadzie „Landesverwaltungsgesetz“ z 30 lipca 1883)

dwa tylko jeszcze organa administracyjne. Jednym jest urząd regencyjny („Regierung"), jako podzielona na dwie sekcye (sprawy wyznań i szkolnictwa ludowego, oraz sprawy bezpośrednich podatków, domenów i lasów państwowych) kollegialna władza rządowa, złożona wyłącznie z urzędników zawodowych, nie wiążąca wszakże bezwzględnie prezydenta obwodu, który każdą uchwałę, czy to z własnej inicyatywy, czy też na skutek odwołania się kierownika sekcyi (Abteilungsdirigent") mocen jest zawiesić i przedstawić do ostatecznego rozstrzygnięcia władzom wyższym. Organem drugim jest sam prezydent obwodu („Regierungspräsident"), mający poza kierownictwem urzędu regencyjnego, oraz wydziału obwodowego, samoistne i obszerne zadania natury policyjnej.

Por. M. Hanrion: „Precis de droit administratif", Paris 1907; Ch. Lescoeur: „La division et l'organisation du territoire français", Berlin 1910; P. Aschley: „Zarząd centralny i lokalny w Anglii, Francyi, Prusiech i Stanach Zjednoczonych", tłóm. J. Gościcki, Lwów 1910; Dr. J. Buzek: „Die Organisation de Verwaltung und die Verwaltungsreformbewegung in Preussen", Sonderabdruck aus der „Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung", Wien 1914.

C) Oba powyższe wzory, przedewszystkiem jednak wzór wykształcony w Prusiech, stały się postawą „Zarysu organizacyi władz administracyjnych dla Galicyi", pióra J. Dunajewskiego i towarzyszy, z maja 1871 r.

Jako pośredni stopień organizacyi terytoryalnej pomiędzy okręgiem gminnym (o którym mowa w poprzednich częściach „Materyałów") a krajem stawia projekt Dunajewskiego „obwód", odpowiadający obszarem dawnemu „cyrkułowi". (Liczba obwodów w kraju ma wynosić 20; do tejże cyfry wedle przewidywań projektu miała dojść także ilość trybunałów kollegialnych w kraju).

„Kierunek administracyi obwodu jest rzeczą starosty, przy pomocy dodanego mu etatu urzędniczego, w skład którego wchodzą: komisarze administracyjni, komisarz skarbowy, inspektor szkolny, urzędnicy techniczni do budowli publicznych lądowych i wodnych, urzędnicy do służby zdrowia, weterynarz obwodowy". Starosta „przestrzega wykonania ustaw", odpowiedzialny jest za utrzymanie porządku, spokoju i bezpieczeństwa. Rozporządza w tym celu naczelnikami gmin, żandarmeryą, asystencyą wojskową (§§ 10.—11. cz. II. Projektu).

Ciałem reprezentacyjnem obwodu, jako ciała samorządnego, jest „rada obwodowa", złożona z (30 do 35) delegatów rad gminnych „z wyłączeniem urzędników administracyjnych i skarbowych oraz wojskowych w czynnej służbie", wybranych na lat sześć (z wymianą połowy członków co trzy lata) i w zasadzie bezpłatnych (członkom zamiejscowym może rada oznaczyć dyety, nie wyższe, niż posłom na Sejm). Jest ona ciałem

obradującem i uchwalającem pod własnem prezydyum na stałych (dwa do czterech tygodni czerwca każdego roku na mocy ustawy) sesyach zwyczajnych (prawo zwoływania sesyi nadzwyczajnych jest zastrzeżone namiestnikowi) na podstawie wniosków rządowych (przedstawianych przez starostę, który wobec niej repzezentuje rząd) lub własnych. Zakres działania jej obejmuje wszystkie sprawy wewnętrzne, odnoszące się do interesów obwodu, zarząd majątku i zakładów publicznych w obwodzie". W szczególności stanowi ona: a) co do kupna, sprzedaży lub zmiany własności nieruchomej i majątku zakładowego obwodu, jak niemniej co do sposobu zarządzania własnością obwodową; b) zatwierdza plany i kosztorysy robót publicznych obwodowych i uchwala na nie fundusze; c) sprawdza corocznie rachunki dochodów i wydatków z roku upłynionego, uchwala „etat dochodów i wydatków na rok następny". Jej wydatkami obowiązkowymi (na pokrycie ich rozpisuje dodatki namiestnik w razie, gdyby ich rada uchwalić się wzbraniała) są wydatki na pokrycie wszelkich kosztów nałożonych ustawą, „a w szczególności koszta utrzymania dróg... szkół... lokalu rady... dyet..." Na ich pokrycie uchwala rada dodatki do podatków i pożyczki, oraz przyjmuje zapisy i ofiary. Pożyczki, przekraczające (łącznie z dotychczasowymi długami) wysokość 40% podatków bezpośrednich, oraz dodatki do podatków dobrowolnych (o stopie ponad 25% podatków bezpośrednich) wymagają zatwierdzenia namiestnictwa. Do namiestnictwa może rada zwracać się nadto z wszelkiemi „przedstawieniami... w przedmiotach, dobra obwodu dotyczących". Uchwały rady, sprzeciwiające się ustawom lub przekraczające jej ustawową kompetencyę, mają być zawieszone i do rozpatrzenia oraz ewentualnego unieważnienia (musi ono być zdecydowane w ciągu dni 30) namiestnictwu przedstawione przez starostę. W razie rozwiązania rady przez koronę, nowe wybory rozpisane być mają najpóźniej w miesiąc po rozwiązaniu; a we dwa miesiące zwołana rada nowo-wybrana (§§ 2.—9., 12. cz. II. Projektu).

Trzecim organem obwodu jest „wydział obwodowy", złożony z czterech członków, wybranych większością przez radę na lat sześć (ze zmianą połowy co trzy lata; członkowie otrzymują dyety i stałe honorarya w granicy około 1.000 złr.) i ze starosty, jako przewodniczącego wydziału, z mocą zawieszania (anal. jak co do rady) jego uchwał. Jest on „w sprawach obwodu organem zarządzającym i wykonawczym" (w sprawach niecierpiących zwłoki także uchwalającym, z odpowiedzialnością przed radą), organem nadzoru i kontroli nad gospodarką gminną; organem jurysdykcyi policyjno-karnej; sądem administracyjnym w instancyi pierwszej; instancyą do przyjmowania „zażaleń w przedmiocie podatków bezpośrednich;

o ile wykonanie lub zarząd tych spraw z mocy ustaw krajowych władzy obwodowej jest powierzonem". Jest on także organem, reprezentującym obwód w sprawach prawnych, oraz „organem wykonującym nadzór nad konskrypcyą i losowaniem do wojska", rozstrzygającym o czasowem a współdziałającym „w przedmiotach stałego uwolnienia od służby wojskowej, oraz w przedmiotach dawania podwód, kwaterowania i prowidowania wojska". Jako organ zarządzający i wykonawczy w sprawach samorządu powiatowego, przygotowuje wydział na sesyę rady wnioski, rachunki dochodów i wydatków z roku minionego, oraz projekt etatu na rok następujący, projektuje, bada, przyjmuje lub przedstawia do zatwierdzenia projekta i kosztorysy robót publicznych, rozkłada koszt ich na gminy, zarządza funduszami obwodowymi, czyni z nich wypłaty, wykonuje nadzór nad prowadzeniem robót publicznych i nad działalnością urzędów i organów podwładnych. Jako organ nadzoru nad gospodarką gminną, zatwierdza wydział etat dochodów i wydatków gminnych, wstawia doń dodatki na pominięte wydatki obowiązkowe, zatwierdza lub odrzuca (do dni 30) uchwały gminne, wymagające do swej prawomocności zatwierdzenia na podstawie ustawy, przedstawia namiestnikowi kandydatów na naczelnika okręgu gminnego w tych okręgach, w których żaden z przedstawionych przez okręg nie uzyskał zatwierdzenia namiestnika, orzeka naganę lub karę porządkową (do 50 złr.) na naczelników gminnych, wysyła na ich koszt urzędnika obwodowego do przeprowadzenia czynności przez naczelnika zaniedbanych; „w razie powtarzających się uchybień mocen jest zawiesić w urzędowaniu winnego, ustanowić tymczasowe zastępstwo i zdać o tem bezzwłocznie sprawę radzie namiestniczej". Nakoniec jako organ jurysdykcyi administracyjnej i policyjno-karnej ma wydział obwodowy moc wydawania w granicach obowiązujących ustaw rozporządzeń administracyjnych i policyjnych; oznaczania za ich wykonanie kar pieniężnych (do wys. 50 złr.), nadto zaś „rozstrzygania spraw... w przedmiotach policyi przemysłowej, drogowej, zdrowia i policyi ubogich", oraz wymierzania kar za wykroczenia przeciw wszelkim „przepisom i urządzeniom policyjnym", o ile takowe nie są przekazane sądom karnym.

Odwołania stron od rozstrzygnięć wydziału (w ciągu dni 14) idą do namiestnictwa; rekursy od zarządzeń gminnych rozstrzyga wydział ostatecznie (§§ 13.—24. cz. II. Projektu).

Tak przedstawia się w projekcie Dunajewskiego wewnętrzna organizacya obwodu, jako jednostki administracyjnej i samorządnej. Co do konstrukcyi namiestnictwa galicyjskiego, jako jedynego zarządzającego i wykonawczego organu kraju; znaczenie jej wychodzi poza ramy kwestyi ustroju administracyi terytoryalnej, a wartość jej uzależnioną jest ściśle od

ogólnego prawno-politycznego stanowiska Galicyi, jakie było jej udziałem w okresie minionym. Dla scharakteryzowania jej bodaj w rysach najgłówniejszych wystarczy przypomnieć, że kardynalnym punktem oparcia tej konstrukcyi była zasada odpowiedzialności namiestnika wobec Sejmu krajowego za przestrzeganie ustaw krajowych, że w konsekwencyi jej przyjęcia cały zakres administracyi krajowej miał przypaść w udziale namiestnikowi i podporządkowanym mu na zasadzie biurokratycznej „wydziałom rządowym“ namiestnictwa: 1. dla spraw prawodawczych, administracyjnych, spornych i fundacyi krajowych; 2. skarbu czyli finansów; 3. administracyi (gmin i obwodów) i policyi bezpieczeństwa; 4. wyznań, oświecenia publicznego i policyi lekarskiej; 5. gospodarstwa krajowego i budowli publicznych; 6. kontroli rachunkowej“, oraz utworzonej z namiestnika i naczelników wszystkich sześciu wydziałów jako ciała kollegialnego „radzie namiestniczej“, orzekającej w sprawach: 1. przyjęcia za wnioski rządowe projektów prawodawczych właściwego wydziału; 2. przedstawiania kandydatów na urzędy, których obsadzenie zatrzeżone jest dla korony; 3. mianowania urzędników na wszystkie inne posady, orzekania co do ich przeniesienia w stan spoczynku; 4. potwierdzania lub odrzucania przez starostę zawieszenia uchwał w radzie obwodowej (lub wydziale obwodowym) zapadłych; 5. sądownictwa dyscyplinarnego dla urzędników administracyjnych; 6. stanowienia w przedmiocie rozwiązania rady gminnej okręgowej (względnie rady obwodowej), układania i przedstawiania Sejmowi budżetu krajowego. Wpływ Sejmu na tworzenie składu rządu krajowego (poza wpływem politycznym na oznaczenie osoby namiestnika) miał wyrażać się w jego prawie do przedstawiania koronie do nominacyi potrójnej listy kandydatów na członków wydziału pierwszego (każdemu z tych sześciu członków wydziału pierwszego miało służyć prawo zasiadania z głosem stanowczym w jednym z pozostałych pięciu wydziałów i odwoływania się w sprawach uchwał, zapadłych tam wbrew jego głosowi, do rady namiestniczej), oraz w oznaczaniu składu trzech ciał doradczych rządu krajowego: rady szkolnej, rady lekarskiej i rady gospodarczej.

D) Projekt reorganizacyi administracyjnej w związku ze sprawą wyodrębnienia Galicyi, opracowany z początkiem 1917 r. przez komisyę polityczną Koła polskiego w Wiedniu, opiera się w głównej swej koncepcyi na przedstawionym co dopiero projekcie Dunajewskiego.

„Usuniętym zostanie dotychczasowy system dualizmu administracyjnego (Wydział krajowy, obecne Rady powiatowe) i zostanie zastąpiony systemem jednolitych władz rządowych, z dodaniem im wybranych, obywatelskich ciał przybocznych“ —

oto główna zasada, przyświecająca autorom projektu (Rozdział trzeci: Rząd Królestwa Galicyi).

Przeprowadzenie jej w szczegółach (po wyłączeniu sprawy organizacyi „rządu centralnego“ Królestwa, organizacyi gmin wiejskich i miejskich, oraz po wyłączeniu postanowień, które mają na celu modyfikacyę ogólnej konstrukcyi administracyjnej w okręgach narodowościowo mieszanych, przy pomocy t. zw. katatastru narodowego) zawierają postanowienia następujące:

„II Władze ziemskie. Królestwo będzie podzielone na okręgi („ziemie“), obejmujące około pół miliona ludzi.

„Władza ziemska stanowi bezpośrednio po rządzie krajowym instancyę administracyjną, z zakresem działania, obejmującym znaczną część dotychczasowego zakresu Namiestnictwa i Wydziału krajowego, niemniej pewną część zakresu dotychczasowych starostw powiatowych.

„Na czele „władzy ziemskiej“ stoi „prezydent ziemski“. Przy boku prezydenta urzęduje pod wybieranym corocznie „przewodniczącym“ „rada ziemska“, złożona z 36 członków, wybieranych systemem kuryalnym przez „rady powiatowe“, z wykluczeniem majoryzowania reprezentantów wszystkich innych kuryi przez reprezentantów jednej kuryi.

„Rada ziemska uposażona jest w prawo uchwalania wydatków i dozwolonych przez ustawę dochodów na cele ekonomiczne i kulturalne i inne cele, wskazane przez ustawę. Wybrany przez nią z jej łona „wydział ziemski“, złożony z pięciu do ośmiu członków, współdziała z prezydentem, pod jego przewodnictwem, w załatwianiu spraw administracyjnych, o ile one nie są ustawą zastrzeżone wyłącznie decyzyi prezydenta.

„Pełne rady ziemskie zostają zwoływane przez rząd, na kadencyę, przynajmniej co kwartał.

„Sprawy polityczne wykluczone są z pod obrad rad ziemskich, pod rygorem kasacyi.

„Przy boku prezydenta ziemskiego będą nadto ustanowione podobne ciała doradcze, jak przy sekretaryatach stanu. (Przy sekretaryatach mają być tworzone wedle J. B. „ciała doradcze, jak rada edukacyjna, sanitarna, rada kultury, przemysłowa, kolejowa, górnicza i t. d.“).

„Gminy miejskie z ludnością wyżej 100.000 dusz mają stanowisko ziemi...“

„III Władze powiatowe. „Każda ziemia podzielona jest na powiaty administracyjne z siedzibą i obszarem sądów powiatowych, z wykluczeniem miast średnich, oznaczonych przez ustawę krajową. Na czele powiatu stoi mianowany przez rząd „starosta powiatowy“ dla reszty administracyi politycznej pierwszej instancyi.

„Pod przewodnictwem wybieranego corocznie „przewodni-

czącego" obraduje „rada powiatowa", złożona z 16 członków, wybranych proporcyonalnie z list przez rady gminne miasteczek i wsi, a kuryalnie przez wielką własność najwyżej opodatkowanych, przyczem wykluczonem jest majoryzowanie reprezentantów wszystkich innych kuryi przez reprezentantów jednej kuryi.

„Rada powiatowa wybiera ze swego łona „Wydział powiatowy, złożony z 4—6 członków, urzędujący pod przewodnictwem starosty.

„Przy boku starosty będą ustanowione podobne rady przyboczne, jak przy boku prezydentów ziem.

„Każde miasto średnie, oznaczone przez ustawę krajową, stanowi osobny powiat administracyjny...

Uzupełnieniem powyższych postanowień są następujące przepisy, projektowane ze względu na organizacyę innych działań administracyi, związanych ściśle z wykonywaniem właściwej administracyi politycznej:

a) w dziale administracyi skarbowej (rozdział czwarty projektu):

„1. W siedzibie każdej władzy ziemskiej istnieje „skarbowa dyrekcya ziemska" dla wszystkich spraw podatkowych i należytościowych całej ziemi. Dyrekcya załatwia sprawy podatków pośrednich i należytości w instancyi pierwszej, a sprawy podatków bezpośrednich w instancyi drugiej. Przy boku i pod przewodnictwem „skarbowego dyrektora ziemskiego" urzęduje „komisya apelacyjna" dla podatku dochodowego i zarobkowego... Wymiaru ceł dokonują (przy dyrekcyach ziemskich) urzędy cłowe, a pobór ich następuje przez te urzędy, lub gdzie się to okaże dogodniejszem, przez kasy powiatowe.

„2. W siedzibach starostw powiatowych istnieją „skarbowe urzędy powiatowe" wyłącznie dla spraw podatków bezpośrednich. Rząd może kilka okręgów powiatowych złączyć w jeden urząd skarbowy.

„3. Dla miast z ludnością wyżej 100.000 dusz sprawują czynności skarbowych urzędów powiatowych odrębne administracye podatkowe". Administracye takie mogą być zakładane także w innych większych miastach.

„4. Przy każdym powiatowym urzędzie skarbowym i przy każdej administracyi podatkowej urzęduje komisya szacunkowa dla wymiaru podatku dochodowego i komisya dla wymiaru podatku zarobkowego, pod kierownictwem naczelnika odnośnego urzędu.

„5. Dla poboru podatków i należytości cłowych, jakoteż dla wypłat z funduszów pulicznych istnieją „skarbowe kasy powiatowe".

b) W dziale szkolnictwa średniego i ludowego (Rozdział siódmy projektu):

„...Sekretarz stanu (oświaty i wyznań w Królestwie) ma u swego boku, tudzież w ziemiach i powiatach organy administracyjne i nadzorcze dla szkół średnich, przemysłowych, handlowych, seminaryów i szkół ludowych...

„Rady szkolne ziem i powiatów podobnie złożone (podobnie jak Rada szkolna krajowa — „złożona z reprezentantów wyznań, ludności, nauczycielstwa i stanu lekarskiego") są organami doradczymi w swoim zakresie terytoryalnym".

c) W dziale sądownictwa administracyjnego (Rozdział dziewiąty projektu):

„Instancyą pierwszą w sądownictwie administracyjnem będzie stanowił w każdej ziemi „sąd administracyjny" ziemski, złożony pod przewodnictwem wyższego sędziego, z jednego urzędnika administracyjnego, dwóch sędziów i trzech członków, wybranych przez radę ziemską. Sąd administracyjny ziemski rozstrzyga ostatecznie o ważności protestowanych wyborów do rad powiatowych i gminnych. Osobne ustawy postanowią, które sprawy administracyjne wyjęte są z pod sądownictwa administracyjnego, a w których sprawach dopuszczalne jest odwołanie się od zarządzenia administracyi politycznej pierwszej instancyi wprost do sądu administracyjnego".

d) W sprawie odwołania się od zarządzeń władz administracyjnych wogóle stanowi rozdział piąty projektu:

„Rekursy we wszystkich sprawach administracyjnych i skarbowych dopuszczalne są tylko do jednej instancyi".

VII

CHARAKTER PRAWNY I ZAKRES DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACYI ZIEMSKIEJ (WOJEWÓDZKIEJ) I POWIATOWEJ

Uważne porównananie zestawionych powyżej konstrukcyi organów administracyi terytoryalnej prowadzi do wniosku, że wychodząc ze wspólnego założenia, jakiem jest przyznanie samorządowi roli pomocniczej wobec administracyi rządowej jako reguły w dziedzinie całej terytoryalnej administracyi publicznej, posiadają one daleko więcej punktów stycznych, aniżeliby to na pierwszy rzut oka wydać się mogło. Okazuje się, że instytucye administracyjne posiadają jednak pewną swoją logikę i nie dopuszczają zbyt wielkiej dowolności. Istnieją jednak niemniej pomiędzy temi konstytucyami także i różnice, w konsekwencyach swych tak niezmiernie doniosłe, iż wymagają one najpilniejszej uwagi.

Biorąc za punkt wyjścia tę pierwszą, wszystkim owym konstrukcyom wspólną, a także i w warunkach naszych konieczną zasadę, że samym tylko organom rządowym pozostawione być może praktyczne wykonywanie administracyi terytoryalnej, wypadnie tedy przy organizacyi tych organów trzymać się naogół wzoru, wydoskonalonego na klasycznym dla rozwoju administracyi państwowej gruncie francuskim wzoru, panującego zresztą, dzisiaj w całym świecie. Ustrój organów administracyi rządowej musi i u nas na obu proponowanych stopniach organizacyi terytoryalnej oprzeć się na przyjęciu zasady jedności i jednolitego wykonywania władzy państwowej, delegowanej władzom i organów niższym przez kierujące władze i organa wyższe, zasady hierarchicznego podporządkowania organów i władz, zasady wzmocnienia woli władz i organów wyższych aż do przyznania im prawa uchylenia i zastąpienia swą wolą woli władz i organów niższych, przyznania

im w stosunku do władz niższych prawa kontroli i dyscyplinarnego nadzoru, nakoniec zasady skupienia i reprezentacyi woli państwa w każdej jednostce administracyjnej w ręku jednego organu rządowej władzy, oraz urządzenia wewnętrznego każdego z tych organów na podstawie ścisłego podziału pracy, osobistej odpowiedzialności jednostek i jednoosobowego zarządu całości.

Przy wcielaniu tych zasad w nowy system urządzeń administracyjnych, wypadnie oczywiście uwzględnić i odpowiednio zużytkować szczegółowe wyniki dodatnie i ujemne doświadczeń, poczynionych na gruncie dotychczasowych urządzeń administracyjnych na ziemiach polskich, a przedewszystkiem w Galicyi. Nie przesądzając ostatecznych rezultatów tych badań, należy już na tem miejscu podnieść, że jeżeli działalność administracyjno-polityczna władz galicyjskich nie może żadną miarą w ogólnej sumie być uznana za zadawalającą, składały się na to także i rozliczne przyczyny natury zewnętrznej. Jakżez mogły te władze wywiązać się należycie z zadań wykonywania ustaw, skoro same ustawy były tak często konstruowane wadliwie, skoro tak wiele z nich już z góry skazanych było na bezpłodność, lub bardzo ułamkową wykonalność, a to albo z powodu ich obcości i nieuwzględniania przez nie odrębnych stosunków i właściwości kraju, albo też z powodów dziwnej jakiejś niefrasobliwości czy nieudolności pracodawcy, lubującego się w fabrykowaniu coraz to nowych przepisów ustawowych, a nie troszczącego się o środki i urządzenia praktyczne, niezbędne do wcielenia tych przepisów w życie? Jakżeż mogły te władze pracować sprawnie, szybko i tanio, skoro paraliżował je z jednej strony system dualizmu władz, z drugiej wielostopniowość instancyi rekursowych? Jakżeż mogła być skoordynowaną należycie działalność obu administracyjnych władz rządowych w kraju, skoro pomiędzy niemi nie było właściwego stosunku siły, skoro pozatem na jedno namiestnictwo przypadało przeszło ośmdziesiąt starostw? Jakżeż nie miało nastąpić przeładowanie, zmechanizowanie, zanik obywatelskiego poczucia u wielu organów tych władz, skoro skutkiem przyczyny co dopiero wymienionej, a dalej skutkiem braku ścisłego podziału czynności administracyjnych i manipulacyjnych, skutkiem braku sił, przeznaczonych wyłącznie do tych ostatnich, z drugiej zaś strony skutkiem zarzuconego już w całym świecie, ale utrzymanego jeszcze w całej pełni w Austryi, biuralistycznego sposobu załatwiania spraw wyłącznie na urzędowej bibule, bez względu na nowoczesne urządzenia komunikacyjne, zniewoleni byli urzędnicy administracyjni zaniedbywać niejednokrotnie najistotniejsze agendy administracyjne, dla zepchnięcia z biurek stosów mechanicznie załatwianych zaległości?

Por. Gryf.: „Administracya polityczna Galicyi w świetle prawdy. Rzecz poświęcona J. E. Nam. hr. L. Pinińskiemu", Lwów 1910.

Dla obrazu przeciążenia „kawałkami urzędowymi" galicyjskich starostw, miarodajną jest podana w tej pracy cyfra, stwierdzająca, że gdy w latach 1870—80 liczba spraw, przypadających na starostwo w Galicyi, wynosiła 7000, w r. 1910 doszła ona w przecięciu do 30.000, a w Przemyślu, Tarnopolu i Stanisławowie, przekroczyła cyfrę 60.000. Dla porównania wystarczy dodać, że „nabrzmienie" protokołu podawczego niektórych centralnych ministerstw pruskich w tej samej epoce (bo około r. 1902) do cyfry 100.000 aktów urzędowych, uważane jest przez autorów pruskich za objaw, domagający się pilnych środków zaradczych.

Por. v. Arnstedt: „Alte u. neue Gedanken über Reorganisation der inneren Verwaltung in Preussen", Verw. Archiv. XII. Bd. Berlin 1904, cyt. u prof. J. Buzka: Die Organisation der Verw. u. d. Verw. Reformbewegung in Preussen". Sonderabdr. aus des der Ztschft tür Volkswirtschaft, Sozialpolitik u. Verwaltung", Wien 1917.

Działalność rządowych władz administracyjnych w Galicyi należy do przeszłości. O jej obronę kusić się nie jest rzeczą wdzięczną, ani łatwą, nawet, jeżeli się weźmie pod uwagę, że było im dane pracować w warunkach trudnych, w atmosferze politycznej nienaturalnej i dusznej... Ale też niezadawalającego rezultatu przeszłości nie można przypisywać temu, co w wewnętrznej organizacyi galicyjskich rządowych władz, powiatowych i krajowej, było rzeczą konieczną, co, jakby ich główny szkielet, było im zresztą wspólnem z urządzeniami administracyjnemi, przyjętemi powszechnie. I w tym szkielecie głównych zasad organizacyjnych może się z czasem okazać potrzeba przeprowadzenia niejednej zmiany. Stać się to może wszelako na drodze administracyjnej praktyki, nie zaś na drodze eksperymentów, których zaczynanie, dzisiaj w państwie położonem w środku Europy, nie wydaje się rzeczą bezpieczną.

Także tedy i w ustroju administracyjnym polskim cała rządowa władza wykonawcza w województwie, względnie powiecie, ześrodkowaną być musi w ręku jednego fizycznego przedstawiciela państwa i jego woli naczelnika ziemi, względnie powiatu. Do niego należeć ma czuwanie nad wykonywaniem wszelkiego rodzaju ustaw i rozporządzeń, w pierwszym zaś rzędzie tych, które mają na celu utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. On ma mieć w granicach obowiązujących norm prawnych najwyższe w obrębie danego okręgu terytoryalnego prawo kierownictwa administracyjnego i administracyjnej kontroli, oraz wyłączną moc do

wydawania w tym zakresie wszelkich prawomocnych rozporządzeń i zarządzeń, przyczem decyzya jego tylko w sprawach, wyraźnie zastrzeżonych urzędowym ciałom kollegialnym, ma być uzależnioną od sformułowanej poprzednio woli tychże ciał. I w tych wszakże sprawach ma mu w razach niecierpiących zwłoki przysługiwać prawo stanowienia i zarządzania samoistnego, nawet wbrew zdaniu objawionemu kollegialnie, wszelako pod warunkiem równoczesnego przedstawienia stanu rzeczy wraz z motywami do rozstrzygnięcia władz wyższych. Odpowiedzialny za cały zakres działalności ziemskiej względnie powiatowej administracyjnej władzy rządowej, ma on nakoniec sam, lub też przez zastępcę, przewodniczyć wszystkim ciałom kollegialnym, czy to ściśle rządowym, czy też mieszanym, celem powzięcia przewidzianych przez ustawę uchwał, rozstrzygnięć i orzeczeń.

Pod kierownictwem, kontrolą i odpowiedzialnością naczelnika ma działać w województwie ziemska, a w powiecie powiatowa, władza administracyjna rządowa. Zakres działania jednej i drugiej ma rozciągać się nie tylko na sprawy t. zw. administracyi politycznej, względnie na sprawy objęte u góry działalnością ministerstwa spraw wewnętrznych, ale i na sprawy objęte kompetencyą wszystkich innych ministerstw, nie posiadających odrębnych organów terytoryalnych. W razie oddzielenia od administracyi spraw zarządu skarbowego *), a ewentualnie i innych spraw, nieobjętych przy wykonywaniu administracyi terytoryalnej, wszelako objętych z innych względów u góry odrębnym ressort'em ministeryalnym, powinien być w imię jednolitości wykonywania państwowej władzy, umożliwiony tym władzom ścisły kontakt wzajemny, jeżeli nie — jak w Galicyi — przy pomocy wspólnego ich kierownictwa, to przynajmniej przez możliwie najdalej idące przystosowanie terytoryalnego ich rozmieszczenia do sieci władz administracyjnych.

Celem osiągnięcia ścisłego podziału pracy i odpowiedzialności, będzie musiał cały powyższy przedmiotowy zakres działania rządowych władz ziemskich, względnie powiatowych, być wedle głównych kierunków administracyi podzielonym w województwie na departamenty, względnie oddziały (przyczem powinien być miarodajnym podział u góry podług ministerstw), w powiecie zaś między komisarzy administracyjnych i technicznych referentów. Tak w województwie, jak i w urzędzie powiatowym, winno przytem mieć miejsce ścisłe oddzielenie właściwych czynności administracyjnych i zredukowanych do granic najniezbędniejszej potrzeby czynności

*) Por. motywy sformułowane w tym względzie przez prof. Michalskiego: „Projekt reformy administracyjnej w Austryi a skarbowość". Czasop. pr. i ek., Kraków 1907, str. 178—197,

manipulacyjnych i mechanicznych. Tylko do wykonywania pierwszych mają być powołani właściwi urzędnicy administracyjni, mianowani z reguły na propozycyę władz niższych przez rząd centralny i związani w pełnieniu swych funkcyi przepisami o postępowaniu administracyjnem, z naciskiem położonym w nich przedewszystkiem na bezpośredniość i skuteczność działania, przy pełnem wyzyskaniu środków nowożytnej techniki komunikacyjnej. Siły do prac natury mechanicznej i pomocniczej winny być częściowo zgrupowane w odrębne biura i oddziały, częściowo jednak rozdzielone pomiędzy referentów i grupy referentów.

Pod względem rozdziału spraw w powyższym wspólnym zakresie działania pomiędzy władzę ziemską a powiatową, powinien rozstrzygać wzgląd, że aż do wdrożenia nowego porządku rzeczy, główne zadania administracyi terytoryalnej spoczywać muszą na władzy ziemskiej, względnie wojewódzkiej. Stosownie do tego przy zachowaniu w tej mierze ogólnej analogii ze stosunku galicyjskiej władzy krajowej do powiatowej, byłoby najwłaściwszem, żeby władza wojewódzka oprócz praw kierownictwa i kontroli nad działalnością władz powiatowych i oprócz bezpośredniej działalności administracyjnej w zastrzeżonych przez ustawę sprawach ogólniejszej doniosłości, miała w początkach, aż do ustalenia odpowiedniej praktyki administracyjnej, w znacznych nawet granicach, możność elastycznego zwężania i rozszerzania przedmiotowej kompetencyi władz powiatowych; premisa tego urządzenia, dokładna znajomość osobowego składu władz powiatowych ze strony naczelnika województwa, nie będzie trudną do osiągnięcia, jeżeli zgodnie z tem, co przedstawiono wyżej — będzie województwo miało w swym obrębie terytoryalnym nie kilkadziesiąt, lecz kilka, a najwyżej kilkanaście, powiatów politycznych.

Z całego nakoniec w powyższy sposób skonstruowanego przedmiotowego zakresu działania ziemskich i powiatowych władz administracyjnych, celem ścisłego odgraniczenia działalności ich, jako władz zorganizowanych na sposób biurokratyczny, od kompetencyi przysługującej im jako władzom kollegialnym, będzie musiało nastąpić w drodze szczegółowego wyliczenia ustawowego wyłączenia spraw zastrzeżonych decyzyi kollegialnej. Winny być tutaj wzięte w rachubę w każdym razie rozstrzygnięcia i orzeczenia administracyjne, co do wszystkich spraw, w których przed władzą administracyjną stają dwie strony sporne, w sprawach mających za przedmiot wartość majątkową, w sprawach polegających nie tylko na formalnem stwierdzeniu stanu faktycznego, ale wymagających do załatwienia wielostronnego rozważenia przedmiotu i to zarówno pod względem faktycznym, jak i prawnym, w sprawach

nakoniec polegających na nałożeniu obywatelom jakichkolwiek nowych ciężarów lub ograniczeń.

Poza ich zakresem musi oczywiście być naczelnikowi władzy ziemskiej pozostawioną możność zażądania opinii kollegialnej we wszystkich sprawach, w których tego uzna potrzebę. Obranie za podstawę decyzyi zdania mniejszości nie powinne wszakże w tych ostatnich sprawach (w przeciwieństwie do poprzednich) nakładać na naczelnika obowiązku przedkładania swej decyzyi i ewentualnego, związanego nią sprawozdania, do zatwierdzenia władz wyższych.

2. Władza rządowa ma źródło w woli państwa jako całości. Wytwarzają ją, kształtują i rozprowadzają organa centralne, przy pomocy głównych terytoryalnych organów administracyjnych: zadanie organów niższych, stykających się bezpośrednio z ludnością, polega głównie na wykonaniu jej pod kierunkiem i nadzorem organów wyższych. Wynika stąd, iż w organizacyi władz rządowych istnieć musi pewne stopniowanie zakresu i intensywności władzy, rosnące w miarę, im wyżej zbliżamy się ku górze, a przeciwnie opadające w kierunku ku dołowi, ku organom miejscowym.

Wprost odwrotnie przedstawia się sprawa, gdy idzie o samorząd. Jego urządzenia wyrastają z potrzeb i stosunków miejscowych. U dołu, w naturalnych, miejscowych skupieniach ludności, leży początek i główna racya bytu tych urządzeń, tam mają one do spełnienia swe właściwe zadania, tam też rola i stanowisko ich muszą mieć istotne, przeważające znaczenie. W warunkach normalnych, t. j. w warunkach, w których władza rządowa nie jest władzą obcą, a samorząd ograniczyć się może do swych funkcyi właściwych, musi też zgodnie z tem w organizacyi jego istnieć stopniowanie wprost przeciwne temu, jakie jest cechą ustroju administracyjnego. Samorząd gminy musi stać się główną formą i podstawą całego samorządu. Wyższe urządzenia samorządne, oparte organizacyjnie o samorząd gminny, mają za cel główny uzupełnienie jego działalności. W stosunku do administracyi rządowej staje się mniejszą, rola i stanowisko węższe. Na stopniu powiatowym mają one za zadanie ogólnego kierownictwa i kontroli samorządu gminnego, jak i tworzenia kierownictwa i kontroli instytucyi i zakładów, uzupełniających działanie samorządu gminnego, a przerastających możność pojedynczej gminy. Na stopniu najwyższym, wojewódzkim, zadaniem ich jest ogólna piecza na całością samorządu miejscowego, oraz tworzenia zakładów i przedsięwzięć użyteczności publicznej, przerastających siły powiatu, a nieobjętych działalnością państwa. Główne kierunki materyalnych zadań samorządu jako całości nakreślono już w jednym z ustępów poprzednich. Rozłożenie ich, zgodnie z ogólnemi zasadami konstrukcyi, na

organa samorządu powiatowego i wojewódzkiego, wymaga w zasadzie przydzielenia z czasem pierwszemu wszystkich tych zadań, jakie tylko ze względów praktycznych dadzą się urzeczywistnić na jego gruncie, a więc przedewszystkiem spraw dobroczynności publicznej i zdrowia, z wyjątkiem tylko niektórych zakładów specyalnych, jak n. p. domów dla obłąkanych, szpitalów dla chorób rzadkich, lecz szczególnie zaraźliwych, zakładów dla poszczególnych typów kalek lub inwalidów, jak ociemniałych, głuchoniemych etc., spraw oświaty i wychowania ludowego (z wyjątkiem wzorowych bibliotek i składnic ludowych, muzeów, archiwów i t. d.), oraz sprawy rozwoju szczególniejszych gałęzi produkcyi miejscowej. O ile dopiero dla ich zaspokojenia obszar powiatu okaże się za szczupłym, mają się one stać przedmiotem samorządu wojewódzkiego, względnie ziemskiego. Będą musiały z reguły być przydzielone temu ostatniemu, przynajmniej w początkach, ze względów technicznych, sprawy dróg i komunikacyi, a dalej sprawy popierania kultury i produkcyi rolniczej i przemysłowej, oraz uzupełniającej i szerzej zakrojonej organizacyi handlowej, kredytowej organizacyi pracy i ubezpieczeń. Na nie także spaść musi troska o rozwój szkolnictwa powszechnego i zawodowego.

Pod względem organizacyjnym wymaga podjęcie tych zadań przez ciało samorządne dwóch niezbędnych środków: po pierwsze, utworzenia odpowiednich terytoryalnych związków samorządu, jako korporacyi prawnych, powtóre zaś, odpowiadających im obradujących i uchwalających ciał reprezentacyjnych.

Pierwsze mogą być utworzone albo przez bezpośrednie objęcie i zjednoczenie korporacyjnym węzłem obywateli, zamieszkałych w obrębie danego okręgu terytoryalnego (francuski departament), albo przez objęcie węzłem korporacyjnym związków lokalnych niższego rzędu (takiemi korporacyami wyższego rzędu, „Vereinigungen kommunaler Verbände niederer Ordnung“ są z reguły niemieckie „Bezirks-, Kreis-, Provinzialverbände“), albo wreszcie w sposób łączący obie powyższe drogi (takiemi korporacyami „mieszanemi“, w obrębie których wykonywanie praw i obowiązków odbywa się w części sposobem bezpośrednim, w części zaś za pośrednictwem związków samorządnych niższego rzędu, są pruskie i badeńskie „Kreise“, a poniekąd także galicyjskie t. zw. powiaty autonomiczne). Bez względu na to, która droga w tym względzie okaże się najwłaściwszą, jak i bez względu na to, jaki obszar będzie w danym razie wzięty za ich podstawę, winien on w każdym razie pokrywać się z terytoryum analogicznej jednostki administracyi państwowej (nieznaczne odchylenia, istniejące pod tym względem tylko w Bawaryi, mają tam wyjątkowe uzasadnienie historyczne). Dla zaspokojenia zadań samo-

rządnych, rozciągających się na rozleglejsze okolice, względnie dzielnice państwa, powinny organizacye samorządne, zwłaszcza ziemie, mieć zapewnioną możność wchodzenia ze sobą w ściślejsze, dobrowolne związki.

Drugie, odpowiadające im ciała reprezentacyjne, muszą powstawać w drodze opartych o tamte wyborów i muszą w każdym razie mieć zdolność tworzenia odpowiadających potrzebom i interesom związku decyzyi, oraz uchwalania przez nie środków.

Istnienie organów dodatkowych, w postaci wybieranych przez owe ciała reprezentacyjne wydziałów, nie przedstawia się w zasadzie jako bezwzględnie konieczne (we Francyi istnieją one dopiero od r. 1871), skoro atrybucyą samorządu nie jest działanie wykonawcze; jest wszakże bardzo pożądane z przeważających i doniosłych względów praktycznych. Mogą one mianowicie nie tylko (przy pomocy zestawienia stosownych materyałów i wniosków) przygotować obrady ciał reprezentacyjnych, ale nadto (przez podejmowanie szczegółowych postanowień w zakresie zapadłych uchwał) uzupełniać ich decyzyę i kształtować ją w sposób ściślejszy, że względu na niedające się podczas podejmowania zasadniczej uchwały przewidzieć szczegółowe stosunki i okoliczności, tym zaś sposobem wykonywać stałe kierownictwo i kontrolę w sprawach samorządnych i na niekorzyść czynnika wykonawczego zwiększać w tej drodze zakres pozostawiony woli samych ciał reprezentacyjnych.

Powyższy schemat urządzeń samorządnych jest wspólny aż dotąd mniej lub więcej wszystkim czterem konstytucyom, przyjętym za podstawę; do niego sprowadzają się w istocie urządzenia pozytywne systemu administracyjnego francuskiego i pruskiego, oraz urządzenia proponowane w projekcie Dunajewskiego i w projekcie komisyi politycznej Koła polskiego w Wiedniu.

W zastosowaniu do stosunków konkretnych przy podziale ziem polskich pod względem administracyjnym na ziemie, wzgl. województwa i powiaty, wymaga on:

1. utworzenia związków samorządnych wojewódzkich i powiatowych,

2. utworzenia sejmików, względnie rad, a dodatkowo wybieranych przez nie wydziałów wojewódzkich i powiatowych.

Przy tworzeniu tych ciał reprezentacyjnych musiałyby w każdym razie być wzięte za główną (według projektu Dunajewskiego wyłączną) podstawę administracyjne gminy. Wynika to z roli gminy w zakresie całego samorządu i ze sformułowanego poprzednio już postulatu polityki ustrojowej, nakazującego możność szerszej działalności społecznej uzależnić ile możności od wykonywania obowiązków obywatelskich

u dołu, na gruncie gminnym. Rady gminne (zarówno administracyjnych gmin wiejskich, jak i niewyłączonych ze związku powiatowego gmin miejskich) wybierałyby tedy (stosownie do ilości mieszkańców i wysokości świadczeń na rzecz samorządu) swych delegatów do rad powiatowych, te zaś w analogiczny sposób dokonywałyby wyboru sejmików wojewódzkich. Powyższa podstawa mogłaby doznać uzupełnienia przez przyjęcie dodatkowego systemu reprezentacyjnego, opartego na uwzględnieniu powszechnych i obowiązkowych związków zawodowych.

3. Wracając do rzeczy głównej, nie da się zaprzeczyć, że przedstawiony powyżej schemat urządzeń samorządnych, wspólnych wszystkim konstrukcyom, które w stosunkach naszych mogą być wzięte w rachubę, jest w stanie uczynić zadość istotnym potrzebom samorządu, także i w administracyjnym ustroju polskim. Nie znaczy to wszakże, ażeby, idąc śladem administracyjnego ustroju francuskiego, który na przyjęcia tych urządzeń w zupełności poprzestaje, trzeba było także i u nas uznać za rzecz zbyteczną dalsze ich rozwinięcie i uzupełnienie, a to tem mniej z tego powodu, iż droga, wiodąca do pełniejszego rozwoju urządzeń samorządnych, utorowana jest już przez obydwa wspomniane projekta polskie, opierające się o pozytywne, dalej idące urządzenia samorządne, przyjęte w ustroju pruskim.

Istotne rozszerzenia horyzontu urządzeń samorządnych w ustroju pruskim, jak to już wynika z tego, co w tej sprawie przytoczono wyżej, umożliwione jest dzięki przekształceniu wydziału, wydelegowanego przez ciało obradujące w organ mieszany, funkcyonujący pod przewodnictwem urzędnika rządowego („Kreisausschuss“, pod przewodnictwem landrata, w „Bezirksausschuss“, pod przewodnictwem prezydenta obwodu, względnie zawodowego urzędnika sądowego, przydzielonego tu stale wraz z drugim, zasiadającym tu również stale administracyjnym urzędnikiem rządowym; w „Provinzialrath“, pod przewodnictwem naczelnego prezydenta lub jego zastępcy, przy dodatkowem wzmocnieniu składu, przez przydzielenie stałe drugiego rządowego urzędnika administracyjnego). Tak przekształcony organ nabiera nie tylko charakteru organu wykonawczego w dziedzinie spraw samorządu, ale, co więcej, zyskuje kompetencyę dalszą, staje się mianowicie także sądem administracyjnym („Kreisausschuss“ i „Bezirksausschuss“), względnie organem nadzoru i kontroli administracyjnej i dyscyplinarnej obwodu („Kreisausschuss“, „Bezirksausschuss“ i „Provinzialrath“), względnie także i ciałem zatwierdzającem zarządzenia policyjne organu rządowego („Bezirksausschuss“).

Wszystkie te funkcye przyznane są w projekcie Dunajewskiego funkcyonującemu pod przewodnictwem starosty

„wydziałowi obwodowemu“, z dodaniem do nich jeszcze załatwiania „zażaleń w przedmiocie podatków bezpośrednich“, współudziału w sprawach asenterunku, zaopatrzenia i kwaterunku wojskowego, oraz z rozszerzeniem prawa zatwierdzania zarządzeń policyjnych do prawa wydawania rozporządzeń policyjno-karnych, i w ogólności do wykonywania pełnej jurysdykcyi w tym przedmiocie. Ponieważ zaś nad to wszystko, rzeczą starosty obwodowego jest według tegoż projektu jedynie „kierunek administracyi obwodu“, organem zaś „zarządzającym i wykonawczym w sprawach obwodu“ ma być nie on, lecz wydział obwodowy, ponieważ dalej „dodani staroście urzędnicy etatowi, jak komisarze administracyjni, komisarz skarbowy, inspektor“ i t. d., obowiązani są „do wykonywania poleceń starosty, jak niemniej uchwał wydziału i rady obwodowej“, ponieważ nakoniec poza tem wszystkiem, co wyliczono poprzednio, „ma wydział w wykonaniu obowiązujących ustaw moc wydawania rozporządzeń administracyjnych“ (por. §§ 10, 17, 31 projektu) — zakres działania wydziału obwodowego rozszerza się tak dalece, że z ciała samorządnego, a nawet mieszanego, staje się on formalnie (zawsze oczywiście pod przewodnictwem starosty, który ma moc powstrzymania wszystkich jego postanowień) naczelnym i jedynym organem całej publicznej administracyi obwodu.

Na tym samym stanowisku zdaje się stać w powyższej sprawie także i przytoczony poprzednio projekt komisyi wiedeńskiego Koła polskiego. Nie wchodząc w szczegóły całej tej tak złożonej kwestyi, należy przypomnieć, że podług niego „instancyę administracyjną z zakresu Namiestnictwa i Wydziału krajowego, niemniej pewną część zakresu dotychczasowych starostw powiatowych“, stanowi w obrębie „ziemi“ „władza ziemska“, którą tworzy „prezydent ziemski“ z dodaną mu „do boku“ „radą ziemską“; ta wybiera „wydział ziemski“, który „współdziała z prezydentem pod jego przewodnictwem w załatwianiu spraw administracyjnych, o ile nie są ustawą zastrzeżone wyłącznie decyzyi prezydenta“. Instancyę pierwszą w sądownictwie administracyjnem będzie stanowił w każdej ziemi sąd administracyjny ziemski złożony, pod przewodnictwem wyższego sędziego, z jednego urzędnika administracyjnego, dwóch sędziów i trzech członków, wybranych przez radę ziemską. Co do powiatu, projekt Koła polskiego poprzestaje na ustaleniu, iż: „Na czele powiatu stoi mianowany przez rząd starosta powiatowy dla reszty administracyi politycznej pierwszej instancyi“. Pod przewodnictwem wybieranego corocznie przewodniczącego obraduje rada powiatowa, złożona etc. Rada powiatowa wybiera ze swego łona wydział powiatowy..., urzędujący pod przewodnictwem starosty. Uzupełnieniem projektu w tym względzie jest postanowienie, iż przy „boku prezydenta

ziemskiego będą nadto ustanowione podobne ciała doradcze, jak przy sekretaryatach stanu", zaś „przy boku starosty będą ustanowione podobne rady przyboczne, jak przy boku prezydentów ziem". Takim organem doradczym (jednak nie starosty, ani prezydenta, lecz sekretarza stanu) zarówno w ziemi, jak i w powiecie, ma być rada szkolna, złożona z reprezentantów wyznań, ludności, nauczycielstwa i stanu lekarskiego".

Kwestya charakteru prawnego i zakresu działania wydziałów wojewódzkich, względnie powiatowych i stosunek ich do tworzących je ciał reprezentacyjnych, z drugiej zaś strony do organów władzy rządowej, nie jest w istocie podrzędną, ani łatwą, skoro od rozstrzygnięcia jej w tym lub owym kierunku zależy nie tylko charakter i zakres prawny całego samorządu, ale częściowo także charakter i zakres władzy rządowych organów administracyjnych, a więc w rezultacie sprawa całego ustroju administracyjnego na stopniach organizacyjnych pomiędzy gminą a państwem. Tu leży punkt ciężkości całego zagadnienia!

Stanowisko i zakres działania wydziałów w projekcie Dunajewskiego są zrozumiałe, jeżeli się pod uwagę weźmie pobudki miarodajne dla jego autorów. System dualizmu administracyjnego w Austryi i Galicyi nie znajdował wprawdzie żadnego uzasadnienia ze stanowiska administracyjnego, jednakże krajowi dawał złudzenie, że część władzy publicznej spoczywa wyłącznie w jego rękach. Wprawdzie także i funkcye administracyi rządowej od niejakiego już czasu sprawowane były przez krajowców, wszelako tylko w zakresie urządzeń samorządnych było tworzenie i obsadzanie organów publicznych pozostawione w zupełności woli samego kraju, manifestującej się w dokonywanych przez ludność miejscową wyborach. Skutkiem wprowadzenia odpowiedzialności namiestnika, miała być coprawda na zasadzie projektu Dunajewskiego cała administracya rządowa w kraju podporządkowaną pewnej kontroli Sejmu. Jednakże odpowiedzialność ta miała być w gruncie rzeczy nie odpowiedzialnością parlamentarną ale prawną (za wykonanie ustaw krajowych, a mianowicie za ścisłe przestrzeganie budżetu krajowego), miała być przytem zrealizowaną nie w kraju, ale przed Trybunałem politycznym państwa; nie była tedy w stanie usunąć obaw, że gdy na miejscu niedołężnej administracyi dotychczasowej, stanie silna administracya rządowa, kraj z czasem znajdzie się zdanym powtórnie na łaskę i niełaskę rządów obcych. Z tych to ogólnych motywów autorowie projektu, pragnąc pozyskać dla niego opinię publiczną, chcieli widocznie skonstruować go w ten sposób, ażeby w samych przyjętych w projekcie urządzeniach administracyjnych wpływ ludności krajowej na wykonywanie administracyi rządowej na wszystkich stopniach organizacyjnych był zabezpie-

czony w sposób możliwie widoczny. Stać się to mogło przy pomocy konstrukcyi, wedle której w ręku rządowego starosty miało spoczywać jedynie kierownictwo administracyi, właściwe zaś wykonywanie władzy miało być oddane wydziałowi jako organowi zarządzającemu i wykonawczemu, pod przewodnictwem starosty.

Czy jednak można było choćby na chwilę dać się unieść przypuszczeniu, że powyższy charakter wydziałów obwodowych mógł być utrzymanym także w praktyce? Czyż autorowie projektu mogli byli sądzić istotnie, że tak szeroki zakres działania, jaki nie przysługuje analogicznym organom administracyi w systemach całego świata, będzie mógł być naprawdę urzeczywistnionym przez wydziały obwodowe, wyszłe z głosowania kuryalnego w Galicyi? Niechaj wolno będzie wyrazić powątpiewanie. Zapewne, można było wówczas i można tem więcej przypuszczać obecnie, że w jednym i drugim obwodzie mógłby się znaleźć wydział, któryby w jakiejś bodaj części dorósł do tak szeroko zakreślonych zadań administracyjnych. Byłby to fakt niezmiernie dodatni i pożądany, niemniej jednak wyjątkowy. Z reguły wydziały obwodowe postawione wobec tak złożonych i tak obcych sobie zadań, mogłyby co najwyżej w tem lub owem służyć staroście pewną doradą. Gdyby rada, względnie uchwała miała być staroście przeciwną, służyłoby mu prawo jej zniesienia, jako „przechodzącej atrybucye wydziału, lub sprzeciwiającej się ustawom obowiązującym". Formalnie byłby tedy wydział „zarządzającym i wykonawczym" organem administracyjnym, w znaczeniu obszerniejszem, aniżeli angielska „county council"; w rzeczywistości jednak, w praktyce, musiałby być raczej skazany z góry na pełnienie przy boku jedynie kompetentnego w sprawach administracyi państwowej organu rządowego, skromniejszej roli mało kompetentnego czynnika doradczego. Byłaby to sprzeczność zbyt silna, trudna do wyrównania.

Przyznaniu delegowanym przez ciała reprezentacyjne wydziałom mocy wytwarzania decyzyi w zakresie właściwej administracyi rządowej, sprzeciwiają się tedy dwa istotne powody: Pierwszy, zasadniczy streszcza się w tem, iż jeżeli z powodów ogólnej polityki ustrojowej przyjmuje się konstrukcyę, oddającą w pewnym przedmiotowym zakresie wykonywanie władzy administracyjnej i odpowiedzialność za nie w ręce organizacyi rządowej, kierowanej przez zarząd centralny istniejący u góry, niepodobna równocześnie działalności odpowiednich terytoryalnych organów rządowych w tymże samym zakresie poddawać woli drugiej, biorącej początek z innego, lokalnego źródła. Drugi praktyczny, sprowadza się w głównym sensie do tego, iż ciała, pochodzące z wyboru ludności miejscowej, w stosunkach, które mamy przed sobą, mogą z korzyścią pełnić

funkcye leżące w zakresie samorządu miejscowego, nie mogą jednak według najdalej idących przypuszczeń posiadać zarazem zdolności do sprawowania funkcyi zarządzających i wykonawczych w całej dziedzinie administracyi publicznej. Gdyby to zadanie nie przerastało ich możności, naturalną konsekwencyą tego stanu rzeczy byłoby wzięcie za podstawę całej administracyi nie organów rządowych, na sposób francuski, względnie pruski, lecz organów samorządnych, na sposób angielski. To rozwiązanie ostatnie przedstawia się niewątpliwie jako idealne, do którego drogą stopniowego rozwoju możnaby dążyć, którego jednak niema powodu parodyować.

Wobec kraju, uwolnionego od obawy rządów obcych, a dorosłego do zrozumienia tego, co jest objektywnie możebne do urzeczywistnienia a co przedstawia się jedynie jako złudny pozór, schlebiający próżności, lecz pozbawiony rzetelnej wartości, nie dający się wypełnić pozytywną treścią, byłby to wybieg conajmniej zbyteczny.

Porzucenie dla tych powodów myśli uczynienia wydziałów wojewódzkich, czy powiatowych, pod przewodnictwem odpowiednich organów rządowych, „zarządzającymi i wykonawczymi“ organami całej administracyi publicznej odpowiednich jednostek terytoryalnych — nie jest wszelako mimo to wszystko równoznaczne z potępieniem zasadniczej koncepcyi ściślejszego zespolenia organizacyjnego obu pierwiastków: rządowego i samorządnego, celem oparcia na niem części administracyi terytoryalnej. Koncepcya ta jest i u nas praktycznie wykonalną, jednakże nie w tak szerokim zakresie i znaczeniu.

W szczególności należy przytem uwzględnić ten moment praktyczny, iż zasada podporządkowania wydziałów wojewódzkich i powiatowych przewodnictwu odpowiednich organów rządowych, przedstawi się u nas w wykonaniu nieco odmiennie, aniżeli w administracyjnym systemie pruskim, a to z powodu odmiennych właściwości obydwu społeczeństw. Okazuje się to jasno przy porównaniu stanowiska organów urzędniczych w ciałach samorządu w Prusiech i w Angli. W tej ostatniej wedle słów Ashley'a (j. w. str. 15) „niezawodowi administratorzy posiadają zupełną przewagę; oni są właściwą władzą, a płatni rzeczoznawcy są jedynie pełnomocnikami i wykonawcami. Przyznać wprawdzie należy, że stali urzędnicy, zarówno w ciałach centralnych, jak i lokalnych, nieraz wywierają silny wpływ i decydują nawet o charakterze polityki; ale wpływ ten zawdzięczają swemu własnemu doświadczeniu, znajomości rzeczy, zaletom charakteru, nie zaś szczególnemu prawnemu położeniu“. Wprost przeciwnie przedstawia się ta rzecz w Prusiech. „O Prusiech — cytujemy słowa tegoż autora, str. 239 — powiedzieć należy, że biurokracya wciąż tam panuje, a zwykły obywatel kraju nie jest bynajmniej ani zdolny,

ani skłonny do tego, by brać czynny udział w pracach administracyi lokalnej, chyba tylko pod kierownictwem i dyrektywą urzędników. W miastach panuje jeszcze nieco zdrowego ducha obywatelskiego, a gospodarka miejska jest prowadzona znakomicie, podobnie jak i administracya wogóle; pozostaje jednak faktem, że inicyatywa wychodzi od urzędników, na nich ciąży odpowiedzialność, a szeroka masa obywateli do nich zwraca się o kierownictwo, inicyatywę i jest zadowolona, gdy może pozostawić im prowadzenie spraw... i jakkolwiek można spotkać się z narzekaniami na wszechwładzę urzędników, to jednak niema przeciw temu energicznego protestu, ze rzadkimi wyjątkami wielkich miast". Przy znanem usposobieniu ludności niemieckiej, nie posiadającej rozwiniętego zmysłu indywidualnego i poczucia wyższej, politycznej odpowiedzialności, a wdrożonej do pełnego zaparcia się siebie i uległości wobec wszelkich objawów woli ze strony organów władzy rządowej, do karności prawdziwie mrówczej, przedstawiają się tedy w praktyce wydziały samorządne pod kierunkiem organów rządowych w systemie pruskim nieco odmiennie, aniżeli to mogłoby się wydawać zewnętrznie. Jakkolwiekby to wyglądało na paradoks, można powiedzieć, że im szerszą w tym ustroju wydaje się kompetencya danego wydziału, tem mniejsze znaczenie ma w nim głos członków, pochodzących z wyboru, wobec woli organu rządowego, a to mimo, iż tymi członkami z wyboru, zwłaszcza na stopniach organizacyjnych wyższych, są w znacznej przewadze nie reprezentanci szerszych kół społeczeństwa, ale wielkiej własności ziemskiej, wielkiego przemysłu, a nierzadko i wyżsi lokalni urzędnicy administracyjni.

Społeczeństwo polskie nie posiada z pewnością tak rozwiniętego, jak angielskie, poczucia odpowiedzialności. Ma ono równie, jak tamto, wybitny zmysł indywidualności. Jest może mniej niekarne, niż to się przyjmuje powszechnie, nie jest jednak w każdym razie karne na sposób niemiecki. Jest oprócz tego znacznie żywsze i impulsywniejsze. Jakimkolwiek ograniczeniom poddanemby było prawo wyborcze do ciał samorządnych, skład ich będzie musiał w porównaniu ze składem ciał pruskich odznaczać się dalej posuniętą demokratycznością; mniej w nim znajdzie się także członków, posiadających wykształcenie administracyjne, a nawet w ogólności prawnicze. Jeżeli z jednej strony nie będzie można w tych warunkach, w ciągu długiego jeszcze przypuszczalnie okresu, liczyć na to, że ciała te będą zdolne do samoistnej decyzyi w trudniejszych kwestyach administracyjnych i prawniczych, to z drugiej strony niema jednak podstawy do przypuszczenia, że w razie oddania im pewnej, przechodzącej ich siły kompetencyi formalnej, będą one umiały uznać swą inkompetencyę

subjektywną i bez zastrzeżeń i trudności podporządkować swą wolę opinii zawodowego organu rządowego. Należy raczej obawiać się, że i w tych razach, w których decyzya przerośnie ich siły, nie będą one chciały się jej wyrzec, a to tem mniej właśnie, im więcej będą zdolne do ogarnięcia pewnej kwestyi i związanych z nią ogólnych konsekwencyi. Wyrosną stąd tarcia i zatargi, szkodliwe dla sprawności całego aparatu administracyjnego. Wynikają stąd dla składu i kompetencyi organów mięszanych następujące konsekwencye: po pierwsze, potrzeba ograniczenia ich głosu (poza tym, który wynika z kompetencyi przyznanej radom, względnie sejmikom powiatowym i wojewódzkim) do pewnych tylko wyraźnie określonych spraw administracyjnych; powtóre, potrzeba możliwie silnego (nie jednak przeważającego liczebnie) wzmocnienia ich przedstawicielami administracyi zawodowej, względnie sądownictwa; po trzecie, pozostawienia samym właściwym wydziałom wojewódzkim i powiatowym, w pełnym ich składzie, jednej tylko, jakkolwiek głównej części ich przedmiotowego zakresu działania (obejmującej ściślejsze zadania samorządne), ukonstytuowanie natomiast dla zadań innych oddzielnych, specyalnych komisyi względnie komitetów mieszanych, dostosowywanych pod względem osobowego ich składu do specyalnych celów, względnie rodzajów funkcyi, które im mają być powierzone.

Zarówno właściwe wydziały wojewódzkie i powiatowe, jak i owe ściślejsze komitety mieszane, utworzone na zasadzie specyalizacyi zadań i podziału pracy, musiałyby przytem mieć w swym składzie (z reguły w roli przewodniczącego) organ rządowy, który zgodnie z ogólnym porządkiem proponowanego ustroju pozostałby w ten sposób jedynym organem administracyjno-wykonawczym.

Co do sposobu powstawania ich, musiałby reprezentowany w nich czynnik obywatelski, zależnie od postanowień ustawy miarodajnej dla każdego ich typu, być wybieranym albo z łona wydziałów, albo też rad, względnie sejmików wojewódzkich i powiatowych.

Byłaby to formalnie ta sama droga, jaką musiałoby się również odbywać delegowanie czynnika obywatelskiego w tych sporadycznych wypadkach, w których naodwrót okazałaby się potrzeba dodatkowego uzupełnienia tym czynnikiem składu jakiegokolwiek kollegialnego organu administracyi rządowej.

W miejsce sztywnej i zbyt schematycznej konstrukcyi, zespajającej jednym węzłem całą administracyjną działalność rządowych i samorządnych organów na sposób pruski, powstałby u nas tą drogą, na gruncie powiatu i województwa, zbliżony raczej do wzorów angielskich i amerykańskich system, nie zalecający się taką, jak pruski, łatwością i przej-

rzystością budowy, o ileż jednak więcej podatny i ruchomy, o ile więcej ekonomiczny i dostosawany do potrzeb codziennego życia!

Jest rzeczą oczywistą, że stanowisko dominujące po stronie organów samorządnych, byłoby i w tym systemie udziałem właściwych wydziałów wojewódzkich i powiatowych, zaś nicią wiążącą wszystkie te czynniki w jedną organiczną całość, byłoby także i nadal udziałem przedstawicieli administracyi rządowej w pracy ich wszystkich.

4. Jakie funkcye szczegółowe mają być udziałem wydziałów wojewódzkich i powiatowych we właściwej dziedzinie samorządnej, jest sprawą przesądzoną powyżej w ustępie, określającym ogólny zakres działania sejmików i rad wojewódzkich i powiatowych :

a) Jako ciała nieliczne, zbierające się tak często, jak tego może wymagać potrzeba, będą tedy przedewszystkiem wydziały tych wszystkich przedmiotów, co do których mają w sejmikach i radach zapadać ogólne uchwały, upoważnienia i dyrektywy — powołane do podejmowania w ich granicach szczegółowych decyzyi, rozstrzygnięć i orzeczeń. Ich uchwały miałyby tedy być miarodajne przedewszystkiem w sprawach zarządu majątkowego związku samorządnego, w sprawach kierownictwa (układanie regulaminów, instrukcyi etc.), mianowanie funkcyonaryuszów i nadzoru (także rachunkowego) odpowiednich zakładów i instytucyi samorządnych, nakoniec w sprawach działalności niższych związków samorządnych. Do nich w tym ostatnim zakresie należałoby w szczególności: zatwierdzanie uchwał organów niższych w sprawach zmiany ich granic, oraz pozbycia, obciążenia, przekształcenia, zmiany majątku samorządnego; w sprawach podejmowania rozleglejszych przedsięwzięć gospodarczych; w sprawach nakładania przekraczających normę ustawową opłat i zaciągania takichże pożyczek i kontrola rachunkowa ich gospodarki, nakoniec wstawianie w ich budżety zaniedbanych wydatków obowiązkowych, względnie postanawianie wprowadzenia na ich koszt środków zaradczych. Działając z odpowiedzialnością przed ciałami reprezentacyjnemi, które je wyłoniły, miałyby wydziały obowiązek przedkładania im w całym tym zakresie stosownych zestawień i sprawozdań, zamknięć rachunkowych i preliminarzy budżetowych, materyałów i wniosków. Zadaniem przewodniczącego wydziałowi naczelnika wojewódzkiego, względnie powiatowego, musiałoby się w całym tym zakresie ograniczać do wykonywania decyzyi wydziału, pod jego kontrolą. Decyzyi tej nie może on mieć prawa zastąpić swą wolą, nawet gdyby był jej przeciwnym. Może tylko wstrzymać jej wykonanie, a to wyłącznie tylko w razach, gdyby przekraczała ustawowy zakres działania wydziału, albo wyraźnie na-

ruszała obowiązujące ustawy. W tym wypadku musi on wszakże przedstawić stan rzeczy wraz z motywami do rozstrzygnienia władzy wyższej, gdy zaś ta w terminie oznaczonym ustawą zawieszenia nie zatwierdzi, decyzya wydziału musi być wykonaną. Zastąpienie pozytywne wolą własną woli niższego organu samorządnego, w wypadkach, gdy ten nie chciałby uczynić zadość swym obowiązkom ustawowym, powinno być pozostawione tylko wyższym organom samorządnym.

b) O ileby w sposób przedstawiony poprzednio, stały się przedmiotem decyzyi ciał samorządnych także i sprawy szkolnictwa powszechnego i zawodowego, wymagałyby one nieco odmiennego traktowania. Wydziały wojewódzkie i powiatowe, powołane do ich załatwiania w obrębie uchwał i postanowień rad wojewódzkich i powiatowych, okazałyby się mianowicie niewątpliwie ciałami zbyt ociężałemi, z drugiej zaś strony zamało kompetentnemi do tego celu. Z tego powodu musiałyby też (w sposób zbliżony do wzoru przyjętego także we Francyi) być wybierane z łona tych wydziałów osobne, ściślejsze i stałe komisye edukacyjne, ziemskie i powiatowe, złożone z obywateli do tego zadania szczególniej uzdolnionych, i wzmocnione stosownie siłami zawodowemi: rządowymi organami inspekcyi szkolnej, przedstawicielami nauczycielstwa i zawodowymi referentami administracyjnymi, pod przewodnictwem naczelnika władzy politycznej, lub jego zastępcy. Sprawy dyscyplinarne ciała nauczycielskiego powinnyby w tym razie być przedmiotem rozstrzygnięć ściślejszych komisyi dyscyplinarnych wydzielonych przez ciała poprzednie.

c) Poza powyższym, głównym i właściwym zakresem działania mogą wydziały ciał reprezentacyjnych, a raczej powołane do tego celu ściślejsze komisye wojewódzkie i powiatowe, wejść w rachubę przedewszystkiem jako organa sądownictwa administracyjnego.

Potrzeba sądownictwa administracyjnego, jako środka zabezpieczającego obok właściwej kontroli administracyjnej legalność rozstrzygnięć i zarządzeń władz w stosunku do obywateli, wysuwa się zarówno w dziedzinie administracyi rządowej, jak i samorządnej. Przeciwko tworzeniu dla każdej z tych dziedzin odrębnych instancyi rekursowych, na sposób przyjęty w Galicyi, przemawiają stanowczo względy praktyczne, nakazujące dążyć w tej mierze do utworzenia jednej drogi, wolnej od tarć, od zawiłości kompetencyjnych i wywołanej niemi straty kosztów i czasu. Drogą taką jest w systemie francuskim powierzenie całego sądownictwa administracyjnego w obrębie departamentu osobnemu organowi rządowemu, a mianowicie kollegialnej radzie prefektury. W systemie pruskim jest ono całe powierzone wydziałom terytoryalnym, wzmocnionym w tym celu na stopniach wyższych przez dodanie odpowied-

nich zawodowych sił urzędniczych. Według projektu komisyi Koła polskiego wykonywanie sądownictwa administracyjnego jest rzeczą sądu administracyjnego ziemskiego, złożonego z wyższego urzędnika sędziowskiego, jako przewodniczącego, oraz po połowie: z trzech urzędników zawodowych (jeden administracyjny, dwóch sędziów) i trzech obywateli, wybranych przez radę ziemską. Ten sposób ostatni, wraz z zasadą ograniczenia rekursów do jednej instancyi, wydaje się ze względu na nasze stosunki sposobem daleko właściwszym, aniżeli wszystkie wymienione poprzednio, a także, aniżeli oddanie sądownictwa administracyjnego, zgodnie z projektem Dunajewskiego, wydziałowi obwodowemu pod przewodnictwem starosty. Odwołując się do myśli, sformułowanych poprzednio, ograniczymy się tedy do zaproponowania do niego następujących poprawek:

Po pierwsze: W razie utworzenia powiatów administracyjnych obszerniejszych, aniżeli te, które przyjęto za podstawę w projekcie wiedeńskim (obszar od 20.000 mieszk., zbliżony do istniejącego w Galicyi powiatu sądowego), a więc obejmujących około 100.000 mieszk., będzie obok sądu administracyjnego ziemskiego, względnie wojewódzkiego, utworzony także sąd administracyjny powiatowy.

Powtóre: Skład kollegium orzekającego winien opierać się na przewadze liczebnej przedstawicieli czynnika obywatelskiego, nie zaś urzędniczego. Tworzyć go mają, pod przewodnictwem urzędnika sędziowskiego, dwaj urzędnicy rządowi (jeden administracyjny i jeden sądowy) i trzech albo czterech członków z wyboru. Jako jeden z urzędników sądowych w sądzie administracyjnym powiatowym zasiadałby prezes zjazdów pokojowych w powiecie.

Po trzecie: Winno być określone wyraźnie drogą ustawową, w których sprawach odwołania od zarządzeń i rozstrzygnięć administracyjnych (zarówno organów rządowych, jak i administracyjnych) mają być przedmiotem orzeczenia sądu administracyjnego niższego, powiatowego, a w których mają być do merytorycznego załatwienia przedkładane przez sąd powiatowy sądowi wojewódzkiemu. Za przyjęciem tych poprawek przemawiają motywy następujące: Utworzenie sądu administracyjnego w powiecie (istnieje on już w powiecie pruskim, jakkolwiek ten wynosi w przecięciu mniej niż 50.000 mieszk.) zapewni szybszy wymiar sprawiedliwości, dzięki temu, iż orzeczenie zapadnie na miejscu, przy bliższej znajomości stosunków, które sprawę wywołały i przy większej dostępności środków dowodowych. Wobec zredukowania składu sądu do granic tak szczupłych, oddanie przewodnictwa urzędnikowi sędziowskiemu i przydzielenie doń dwóch zawodowych urzędników, sądowego i administracyjnego, może być uważane za dostateczną rękojmię należytego funkcyonowania sądu. Zabezpie-

czanie w nim liczebnej przewagi czynnika urzędniczego, zepchnęłoby żywioł obywatelski na stanowisko zupełnie podrzędne i prowadziłoby w konsekwencyi do obsadzania go w sposób mniej doborowy i staranny. Nie uchybiając w niczem zasadzie jednej instancyi rekursowej, sądzimy, iż pod naciskiem potrzeby praktycznej trzeba będzie przecież — według analogii do zwyczajnego sądownictwa — utrzymać, jeśli nie formalne wyjątki od tej reguły, to przynajmniej odróżnienie pomiędzy sprawami mniejszego i większego przedmiotowego znaczenia, zapewnienie bezstronnego i od wpływów lokalnych niezawisłego wykonywania sądownictwa co do tych ostatnich, wymaga zastrzeżenia odpowiedniej kompetencyi wyższemu organowi sądownictwa administracyjnego.

d) Tesame motywy, które skłaniają do powyższego ujęcia sprawy sądownictwa administracyjnego, podnoszą się także za powierzeniem tak skonstruowanym sądom administracyjnym (względnie odpowiednim ich sekcyom) także i sprawy sądownictwa dyscyplinarnego, wszelako wyłącznie tylko co do organów samorządnych, a więc organów gminnych, nadto zaś urzędników i funkcyonaryuszów wszelkich zakładów, urządzeń i instytucyi, utrzymywanych kosztem związków samorządnych.

Za wykonywaniem sądownictwa dyscyplinarnego nad urzędnikami sądowymi przez organ mieszany nie przemawiają natomiast żadne głębsze powody. Ze stanowiska samorządu zupełnie wystarczające jest pod tym względem ogólne prawo kontroli nad administracyą lokalną, wykonywane bądź na pełnych zebraniach ciał reprezentacyjnych, bądź też na posiedzeniach wydziałów. Ze stanowiska administracyi rządowej, celem uniknięcia w tych sprawach stronniczości, możliwej przy decyzyi jednoosobowej, narzuca się jedynie potrzeba utworzenia dla nich osobnej instancyi kollegialnej, tak przy władzach wojewódzkich, jak i wyższych, centralnych.

e) Natomiast niemniej, jak w sprawie sądownictwa administracyjnego, poważne motywy przemawiają za rozciągnięciem kompetencyi wydziałów wojewódzkich i powiatowych, czy też raczej osobnych, ściślejszych komitetów wojewódzkich i powiatowych, także na sprawy przepisów policyi miejscowej.

Przepisy mają tę właściwość, że chociażby w możliwie najszerszej mierze została uskutecznioną ich jednolita, ustawowa kodyfikacya, nigdy przecież z powodu konieczności ścisłego uwzględnienia zbyt różnorodnych stosunków, nie zdoła ona wykluczyć potrzeby odmiennych i bardzo szczegółowych norm lokalnych. Doświadczenie, zebrane na gruncie galicyjskim, dowodzi z drugiej strony, że pozostawienie wydawania ich gminom daje wyniki zupełnie niezadowalające. Stąd wniosek, że gminom można to zadanie pozostawić jedynie w gra-

nicach najszczuplejszych. Według utartej w Galicyi klasyfikacyi, stanowi ono wprawdzie jedno z t. zw. „własnych“ zadań gminy, podczas gdy wykonywanie władzy policyjno-karnej jest zaliczone w poczet t. zw. „poruczonych“ spraw gminy, klasyfikacya ta nie posiada wszelako żadnego głębszego uzasadnienia w teoryi, co zaś do praktyki, ta wskazuje raczej, że o ile w wykonywaniu policyi miejscowej są organa gminne nie do zastąpienia, to w wydawaniu ich mogą być bez trudności zastąpione przez organ inny, byle nie zbyt od miejscowego gruntu odległy. Ze względu na ogólne zasady prawnego ustroju w państwie, powinna ta funkcya być raczej pozostawioną w rękach czynników obywatelskich, samorządnych, aniżeli w rękach organu rządowego. Wyjąwszy tedy znaczniejsze gminy miejskie, winna być ona powierzona wydziałom powiatowym. Będą one miały tym sposobem obok prawa kontroli nad wykonywaniem przepisów policyi miejscowej przez organa gminne, także związane z niem ściśle prawo do stanowienia tych przepisów. Gminom pozostawionemby było w tym zakresie jedynie prawo przedstawiania wydziałowi odpowiednich wniosków i propozycyi, które moc prawną zyskiwałyby dopiero po zatwierdzeniu ich przez uchwałę wydziału. Samorząd powiatowy zyskałby tą drogą celowe i harmonijne uzupełnienie swego zakresu działania, rzecz zaś sama znalazłaby na tej drodze załatwienie systematyczne i możliwie najwłaściwsze. Potrzeby, istniejące w tym kierunku, szczególnie w małych miasteczkach, są tak znaczne, że bez silnego i konsekwentnego ujęcia tej sprawy w sposób powyższy, nawet przy ukonstytuowaniu silnej administracyjnej gminy, zaspokoić się nie dadzą. Pod względem organizacyjnym nie byłoby jednak wskazane pozostawienie także i obu tych funkcyi: wydawania przepisów policyi miejscowej i kontroli nad ich wykonywaniem w ręku całego wydziału. Byłby on do tego celu ciałem zbyt ociężałem. Funkcye powyższe powinnyby raczej być powierzone również osobnej i stałej komisyi, wysadzonej przez radę, względnie Wydział powiatowy, a złożonej z paru (trzech lub czterech) odpowiednio ukwalifikowanych członków, pod przewodnictwem naczelnika powiatu, względnie jego zastępcy. Analogiczny organ, powołany przez sejmik, względnie wydział województwa, pod przewodnictwem wyższego urzędnika sędziowskiego, mógłby obok ogólnej kontroli i pracy nad ujednostajnianiem odpowiednich przepisów, mieć także prawo do badania i czynienia przedstawień w sprawie rozporządzeń i zarządzeń policyjno-państwowych, wydawanych przez organa administracyi rządowej.

f) Na tych zadaniach zamykałby się zakres działania, przysługujący wydziałom ziemskim, wzgl. wojewódzkim i powiatowym, bądź w pełnym składzie, bądź też w tworzonych

przez nie stałych komitetach ściślejszych. Pozostawałoby im ponadto jedynie prawo uchwalania w sprawach związku samorządnego, bądź na wezwanie rządu, lub wyższych organów samorządu, bądź też samoistnie opinii, wniosków i postulatów, a dalej prawo do delegowania ze swego łona przedstawicieli czynnika obywatelskiego do wymagających takiego uzupełnienia, bądź specyalnych organów rządowych, bądź też jego rozmaitych organów doradczych. Tą drogą mogłyby być zatem uzupełniane n. p. komisye szacunkowo-podatkowe, ekspropryacyjne, wojskowe i t. d., oraz powołane przez ustawę do współdziałania z władzą powiatową w poszczególnych kierunkach administracyjnych, nieobjętych zakresem samorządu, zawodowe ciała kollegialne, względnie powiatowe organa doradcze, dla spraw sanitarnych i t. d.

6. Powołania do życia tego rodzaju zawodowych organów doradczych będzie w stopniu o wiele wyższym wymagała działalność wojewódzkich władz rządowych. Tutaj okaże się potrzeba stworzenia tego rodzaju ciał przy każdym niemal departamencie władzy politycznej, nie mówiąc już o ewentualnie oddzielnie ukonstytuowanych władzach rządowych dla spraw komunikacyjnych, skarbowych, górniczych etc. W porównaniu do bardzo licznych ciał tego typu, istniejących obecnie przy galicyjskiem Namiestnictwie, względnie Wydziale krajowym (Krajowa komisya agrarna dla spraw rolniczych, dla włości rentowych, dla operacyi agrarnych, dla chowu koni, dla ubezpieczenia bydła, dla regulacyi rzek, dla zalesień ochronnych, dla spraw przemysłowych, górnicza, kolejowa, zdrowia, szkolna, zdrojowa, podatkowa, fundacyjna), liczba ich w województwie będzie zapewne przedstawiała się skromniej (w niektórych z tych kierunków wystarczy istnienie odpowiednich ciał przy rządzie centralnym, redukcya innych nastąpi przez usunięcie galicyjskiego dualizmu, oraz przez bardziej celowy ich układ i zakres czynności), będzie musiała wszakże być uzupełnioną skutkiem objęcia przez administracyę publiczną nowych zadań, albo zaniedbanych w Galicyi, albo nierozwiniętych.

Wszystkie te, lub prawie wszystkie, ciała doradcze będą wymagały pewnego uzupełnienia przez delegatów reprezentacyjnego organu województwa, jakkolwiek podstawa tworzenia ich nie powinna ograniczać się do nich, ale uwzględniać takie odpowiednio zorganizowane korporacye i związki zawodowo-samorządne, które w państwie nowożytnem stanowią znaczny i niemniej od związków samorządu terytoryalnego konieczny czynnik ogólnej organizacyi i rozwoju.

Ze względu na tkwiącą w nich potencyalną siłę społeczną, oraz ze względu na ścisły związek, łączący je z samorządem terytoryalnym, nasuwa się powyżej już podniesio-

na myśl, czy nie mogłyby one u nas być wzięte w rachubę, także jako częściowa podstawa budowy reprezentacyjnych ciał samorządnych. Stać się to może przy tworzeniu sejmików wojewódzkich, które posiadają dostatecznie rozległą podstawę terytoryalną. Trudności zasadniczych, które przeciwko temu mogłyby przemawiać, nie możemy wskazać żadnych, co zaś do następstw praktycznych, które mogłyby wyniknąć z takiego organicznego związania urządzeń samorządu terytoryalnego z samorządem gospodarczo-zawodowym, te mogłyby być dla obu stron jedynie dodatnie: Korporacye zawodowo-samorządne związałyby się ściślej z życiem społecznem ogółu, skład zaś i charakter ciał samorządu terytoryalnego stałby się jeszcze bardziej harmonijnym.

SPIS RZECZY

Str.

OD AUTORA 5
WSTĘP 7
I. ISTNIEJĄCY PODZAŁ TERYTORYALNY 10
II. TERYTORYALNA ROZLEGŁOŚĆ JEDNOSTEK ADMINISTRACYJNYCH 24
IV. ZEŚRODKOWANIE WŁADZY ADMINISTRACYJNEJ I JEJ DEKONCENTRACYA 28
V. SPRAWA SAMORZĄDU I JEGO ZADAŃ 34
VI. ZASADY ORGANIZACYI ADMINISTRACYJNEJ W SYSTEMIE FRANCUSKIM, PRUSKIM, W PROJEKCIE DUNAJEWSKIEGO I W PROJEKCIE KOMISYI KOŁA POLSKIEGO 42
VII. CHARAKTER PRAWNY I ZAKRES DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACYI ZIEMSKIEJ (WOJEWÓDZKIEJ) I POWIATOWEJ 57

WYSZŁY Z DRUKU:

INŻ. STANISŁAW SZCZEPANOWSKI:
WIDOKI I DROGI GOSPODARCZEGO ROZWOJU ZIEM POLSKICH
ZMIANY WARTOŚCI I LOSY PIENIĄDZA

POSEŁ DR. E. DUBANOWICZ:
SPRAWA POLITYCZNEJ ADMINISTRACYI W POLSCE

W PRZYGOTOWANIU:

PROF. DR. STEFAN DĄBROWSKI:
WOJNA WYCZERPANIA (1914—1918) STUDYA MILITARNE POZA FRONTEM

PROF. DR. L. BYKOWSKI:
SZKOŁA POLSKA POD ZABOREM AUSTRYACKIM W CHWILI DZISIEJSZEGO PRZEŁOMU

PROF. DR. IGNACY WEINFELD:
PROBLEMY WALUTOWE W POLSCE

DR. WACŁAW MEJBAUM:
POLSKA, ROSYA A PROBLEM UKRAIŃSKI

O. J. WORONIECKI:
NAUCZANIE JĘZYKA OJCZYSTEGO, JAKO PODSTAWOWE ZAGADNIENIE KULTURY NARODOWEJ

PROF. DR. ST. STROŃSKI:
POLITYKA N. K. N.

PROF. DR. JAN ROZWADOWSKI:
POLITYKA POLSKA W PAŃSTWACH ENTENTY

PUŁK. BRYGADYER CZESŁAW MĄCZYŃSKI:
OBRONA LWOWA