Dr. KAZIMIERZ WŁADYSŁAW KUMANIECKI
PROFESOR WSZECHNICY JAGIELLOŃSKIEJ

Two. Bibl. St. Pr. U. J.
Dź. [illegible] p. No. [illegible]

Tow. Bibliot. słuchaczów prawa Uniwer. Jagiell.

USTRÓJ WŁADZ SAMORZĄDOWYCH NA ZIEMIACH POLSKI W ZARYSIE

57

2430
Dz. 14.

BIBL. ZAKŁ. NAUK ADM. I PRAWA ADMINISTR. U. J.
Dział XII. Inw. 1499
w. t. egz. 4-5

Wydz. Bibl. Prawnicza
1806155320

KSIĘGOZBIÓR Towarzystwa Bibljotek Słuchaczów Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego
Nr: 8619

WARSZAWA — KRAKÓW
NAKŁADEM KSIĘGARNI J. CZERNECKIEGO

1795
II

NAKŁAD 4.300 EGZEMPLARZY.

CZCIONKAMI DRUKARNI J. CZERNECKIEGO W KRAKOWIE.

Tow. Biblioteki słuchaczów prawa Uniwer. Jagiell.

W roku 1920 wydałem „Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski“[1]). Obecnie ogłaszam „Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie“. Książka powstała podobnie, jak i poprzednia, z wykładów na wydziale prawa Wszechnicy Jagiellońskiej. Uważam, że okaże się pożytecznym podręcznikiem wobec reformy ustroju samorządowego w Rzeczypospolitej Polskiej, która jest naglącą sprawą obecnej doby. Chcąc bowiem przeprowadzić taką reformę rozumnie i celowo, należy wpierw poznać obecny stan rzeczy i jego historyczny rozwój. Tym tylko sposobem można z przeszłości wyciągnąć cenną naukę, by błędów jej uniknąć, cenne doświadczenia wyzyskać, a nie rozrywać tego, co tworzy dla siebie całość zdrową i wyrosłą na gruncie długoletniego rozwoju. Poszczególne dzielnice Polski rozwijały się w dziedzinie samorządu w bardzo różnorodny sposób i dlatego reforma powinna przy ujednostajnieniu ustroju samorządowego powyższą okoliczność mieć na uwadze.

W niemałej mierze z tego właśnie powodu zająłem się bliżej krytycznem rozpatrzeniem tych przepisów, które są już tworem polskiego ustawodawcy. Odnosi się to w szczególności do części trzeciej, poświęconej władzom samorządowym na obszarze dawnego Królestwa Kongresowego. Zależało mi bowiem na tem, by zwrócić uwagę na pewne niedopatrzenia, którychby należało uniknąć na przyszłość.

Na układzie książki ciążą wszystkie niedomagania, nieodłączne od przedstawienia kilku systemów ustroju samorządu na obszarze jednego państwa i od konieczności uwzględnienia

[1]) W Krakowie (u Leona Frommera).

ich historycznego rozwoju, w każdej dzielnicy odmiennego i wyrosłego w obrębie różnych ustrojów dawnych państw zaborczych.

Ponieważ chodziło mi o przedstawienie obecnego stanu rzeczy, nie dołączam zestawienia literatury. Można ją znaleść w znanych pracach Dr. Piotra Górskiego, Dr. Stanisława Kutrzeby, Dr. Bohdana Winiarskiego i innych; do nich też odsyłam.

Składam serdeczne podziękowanie za pomoc w zebraniu materjałów i za użyczenie mi cennych wyjaśnień WPanom: radcy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Dr. Władysławowi Weisbrodowi, inspektorowi samorządu miejskiego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Dr. Rudolfowi Sikorskiemu, profesorowi Uniwersytetu Jagiellońskiego Dr. Stanisławowi Kutrzebie, radcy Magistratu miasta Krakowa Tadeuszowi Przeorskiemu i sekretarzowi Krakowskiej Rady Powiatowej, Bronisławowi Zborowskiemu.

Tow. Biblioteki słuchaczów prawa Uniwer. Jagiell.

I. ŹRÓDŁA

I. Dawny zabór austrjacki:

1. Była Galicja:

   a) Piwocki: „Zbiór ustaw i przepisów administracyjnych", tom I w wydaniu II.

   b) „Dziennik Rozporządzeń Polskiej Komisji Likwidacyjnej".

2. Śląsk Cieszyński:

   a) Kriesch „Sammlung der schlesischen Landesgesetzgebung".

   b) „Dziennik ustaw i rozporządzeń dla Księstwa Górnego i Dolnego Śląska" (wyd. w Opawie).

   c) „Dziennik Urzędowy Rady Narodowej Księstwa Cieszyńskiego".

II. Dawne Królestwo Kongresowe:

1. Co się tyczy dawniejszych przepisów — p. stronę 8 mego I tomu „Zarysu prawa administracyjnego na ziemiach Polski. — I. Administracja szkolna" (Kraków, 1920, u J. Czerneckiego).

2. Z okresu po politycznym przełomie w 1918 roku:

   a) „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych".

   b) „Dziennik Praw Królestwa Polskiego", zamieniony później na „Dziennik Praw Rzeczypospolitej Polskiej", obecnie „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej".

III. Dawny zabór pruski:

a) Brauhitsch „Die neuen preussischen Verwaltungsgesetze" w nowem opracowaniu Studta i Braunberehnsa.

b) „Tygodnik Urzędowy Naczelnej Rady Ludowej", zamieniony później na „Tygodnik Urzędowy", wreszcie na „Dziennik Urzędowy Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej".

IV. Wreszcie niektóre przepisy dla poszczególnych dzielnic lub obowiązujące w całem państwie mieszczą się w „Dzienniku Ustaw R. P." (por. wyżej pod II. 2, lit. *b*) i w „Monitorze Polskim".

II. UKŁAD KSIĄŻKI

Książka składa się z pięciu części:

I. Dawna Galicja.
II. Śląsk Cieszyński.
III. Dawne Królestwo Kongresowe.
IV. Dawny zabór pruski.
V. Samorząd i autonomja w konstytucji marcowej i w ustroju województwa śląskiego.

W dodatku podano informacje o dotychczasowych najważniejszych projektach reformy samorządu w Polsce.

Tow. Biblioteki słuchaczów prawa Uniwer. Jagiell.

CZĘŚĆ PIERWSZA

Dawna Galicja.

§ 1. Historyczny pogląd.

Austrjacka państwowa ustawa gminna z 5 marca 1862, L. 18 Dz. u. p., stworzyła autonomję i samorząd gminny obok autonomji i samorządu krajowego, zaprowadzonego statutem krajowym z 26 lutego 1861 r., (L. 20 Dz. u. p.), a reprezentowanego przez sejm i wydział krajowy. Ustawa gminna państwowa w art. 17 pozwoliła jednak ustawodawstwu krajowemu między te dwa ciała wsunąć ciało pośrednie w postaci samorządu powiatowego lub obwodowego. Instytucja ta była tylko fakultatywna, bo potrzeba jej zachodziła:

1) tylko w wielkich krajach, w których wydziałowi krajowemu byłoby trudno wykonywać nadzór nad tysiącem miejscowych gmin;

2) a specjalnie w tych krajach, w których obszary dworskie wprowadzono odrębnie od gminy i gdzie konieczność nakazała te czynniki skupić razem do wspólnej pracy i zbliżyć do siebie, jeżeli nie w gminie, to przynajmniej w samorządzie powiatowym.

Samorząd powiatowy miał tworzyć korporację publiczną, mającą prawną zdolność i zorganizowaną w radzie powiatowej i w wydziale powiatowym z prezesem na czele w sposób analogiczny zupełnie, jak gmina. Najwybitniejsza różnica polegała na tem, że władza wykonawcza powiatowa, wydział powiatowy, musiał być zorganizowany kollegjalnie.

Zakres działania samorządu powiatowego rozciągał się na załatwianie wspólnych spraw powiatu i nadzór nad gminami. Gdzie nie było samorządu powiatowego, tam funkcje jego, a mianowicie nadzór nad gminami, sprawował bezpośrednio wydział krajowy.

Równając jednym szablonem organizację wszystkich gmin i nie uwzględniając olbrzymich różnic, faktycznie między niemi istniejących, państwowa ustawa gminna robiła od tego wyjątek w art. XXII i XXIII na rzecz stołecznych miast krajów koronnych bezwzględnie, zaś na rzecz innych większych miast i znacznych miejsc kuracyjnych względnie, t. j. jeśli same tego zażądały. Miasta te miały otrzymać w drodze ustawodawstwa krajowego osobne statuty czyli ustawy gminne. Statut miejski nie był więc uchwałą autonomiczną miasta, lecz specjalną ustawą krajową, która również tylko w drodze ustawy krajowej mogła być nawet wbrew woli miasta zmieniona; miasto mogło tylko wypowiedzieć swe życzenia pod tym względem.

Co się tyczy treści tych statutów, to państwowa ustawa gminna nie przepisała wcale, aby ogólne zasady organizacyjne dla gmin, w niej zawarte, miały być dla ustawodawstwa krajowego krępującą wskazówką; przeciwnie, zostawiając ustawodawstwu krajowemu zupełną swobodę, ograniczyła je ona tylko dwiema wskazówkami:

1) wybór naczelnika gminy podlegał zatwierdzeniu cesarza,

2) miasta te stały bezpośrednio pod nadzorem wydziału krajowego, względnie sejmu, a co się tyczy poruczonego zakresu działania, pod rządem krajowym. Wynikły stąd te konsekwencje, że zakres działania takich gmin mógł być szerszy, jeżeli objął zakres działania rady powiatowej i wszystkie lub pewne agendy starostwa.

Prawo komunalne w dawnej Galicji przechodziło naogół tesame koleje, co i w całej Austrji, gdyż dopiero od r. 1867 miała Galicja w tym kierunku rozwiązane ręce. Jednak i przedtem rządy centralistyczne przeprowadziły nieco odmiennie w szczegółach ogólne zasady.

Administracja kraju niemal do r. 1869 znajdowała się w rękach urzędników obcej narodowości, a inteligentna część polskiego społeczeństwa stała do rządu w mniej lub więcej jaskrawej opozycji. Zadanie urzędników skupiało się przedewszystkiem w wykonywaniu policji politycznej z ujmą właściwej administracji. Reformy stosunków włościańskich za Marji Teresy i Józefa II wywarły wskutek tego w Galicji inny wpływ, jak w innych krajach koronnych. Zamiast zmniejszyć socjalny rozdział między panami a poddanymi, zaostrzyły one ten antagonizm; wypadki z r. 1846 rzuciły na ten stosunek najsmutniejsze światło.

Kiedy też w r. 1848 w rządzie powiał inny duch, reforma wiejskich stosunków w Galicji wystąpiła, jako nagły postulat. Uwłaszczenie włościan i uchylenie władzy patrymonjalnej w Galicji nastąpiło też wcześniej, niż w całem państwie, bo już patentem z 17. IV. 1848 r. Przeprowadzenie konsekwencji tych postanowień w dziedzinie prawa gminnego przeciągnęło się jednak w dawnej Galicji dłużej, niż w innych krajach. Ustawy gminnej państwowej z 17. III. 1849 r. nie wprowadzono tu wcale; biurokracji galicyjskiej, która wskutek politycznej reakcji weszła na dawne tory, ustawa ta wydała się zbyt wolnomyślną, a panom zbyt demokratyczną, gdyż, wcielając ich posiadłości do gminy, zdawała się podkopywać ich stanowisko. Dominja sprawowały więc nadal władzę nad ludnością wiejską prowizorycznie aż do końca września 1855 r., w którym to dniu weszły w życie urzędy powiatowe (Bezirksämter), zorganizowane w myśl zasad z 28. XII. 1851 r. Wkrótce potem rozporządzeniem rządu krajowego z 25. VIII. 1856 r. urządzono gromady miejscowe i obszary dworskie. Za gromady miejscowe uznano te gminy, które faktycznie istniały i miały swoich wójtów i przysiężnych w myśl patentu z 13. IV. 1784 r. Wójt i przełożony obszaru dworskiego stanęli teraz w każdej wsi, jako odrębne i współrzędne organy władzy lokalnej; podlegali jednak bezwzględnie urzędom powiatowym, ich rozkazom i opiece, bez żadnej samoistności lub samorządu. Miasta Lwów i Kraków zatrzymały swe magistraty, podlegające wprost gubernjom; odebrano im tylko resztę sądownictwa, przekazując je osobnym państwowym sądom, t. zw. miejsko delegowanym.

Ujemne skutki organizacji gminnej z r. 1856 odczuwał kraj, to też już na pierwszej sesji sejmu z r. 1861 pojawiły się wnioski o opracowanie projektu ustawy gminnej krajowej. Do załatwienia sprawy przyszło jednak dopiero na sejmie 1865/6. Przedłożenie rządowe obejmowało:

1) Projekt urządzenia gmin miejscowych i ordynacji wyborczej dla gmin;
2) projekt urządzenia obszarów dworskich;
3) projekt urządzenia reprezentacyj powiatowych.

Większość komisji sejmowej przyjęła projekty z drobnemi, prawie stylistycznemi, zmianami. Mniejszość komisyj przedłożyła jednak sejmowi wniosek, aby miejscowym gminom, t. zw. gromadom i obszarom dworskim, pozostawić tylko zarząd własnego majątku, dla celów zaś administracji ogólno-państwowej, t. j. dla wykonywania policji i t. zw. zakresu poruczonego, łączyć je po kilka w większe gminy zbiorowe, inaczej bowiem nie przyjdzie do społecznej zgody, inaczej gmina nie będzie miała materjalnych i intelektualnych sił do spełnienia swego zadania. Większość i rząd sprzeciwiły się gminie zbiorowej tak ze względu na ustawę państwową z 5. III. 1862 r., która takiej gminy nie dopuszczała, jak też ze względu na rzekomy antagonizm gmin miejscowych i obszarów dworskich, który na złagodzenie się potrzebuje czasu. Sejm oświadczył się za większością komisyi. Wielu posłów uczyniło to dlatego, ażeby jak najprędzej doprowadzić do gminy autonomicznej i usunąć ją z pod wpływu i kierunku władz politycznych, które nie budziły ufności. Posłowie ruscy i niektórzy włościańscy wystąpili też przeciw projektowi rad powiatowych, utrzymując, że na nie jeszcze nie pora, że antagonizm gmin czyli gromad i obszarów nie dopuści i tam do pożytecznej pracy.

Większość sejmu, rozdzielając gminy i obszary co do lokalnej administracji, obiecywała sobie właśnie po wspólnej ich pracy w wydziale powiatowym złagodzenia przeciwieństw. Projekty, uchwalone przez sejm, otrzymały sankcję 12. VIII. 1866 r. i łącznie ze statutem krajowym z r. 1861 stworzyły podstawę samorządu w kraju.

Wkrótce po wydaniu ustawy gminnej z r. 1866 uzyskał sejm przez zmianę ustawy o reprezentacji państwa z r. 1867 to, czego się domagał, t. j. zupełną swobodę w dziedzinie ustawodawstwa gminnego z uwolnieniem od zasad ustawy gminnej państwowej z r. 1862. Teraz jednak pokazało się, że zmiana ustaw z r. 1866 nie jest łatwą.

Wszystkie projekty reform, które pojawiły się od r. 1866 w krajowym sejmie co do ustawy gminnej i ustawy o reprezentacji powiatowej, upadły, nie mogąc sobie w sejmie zdobyć większości, a to albo w ten sposób, że je sejm odrzucił wprost, albo że je przekazywał do krajowego wydziału lub rządu celem bliższego zbadania.

Akcja sejmu w tym kierunku była w pierwszych latach skrępowana rezolucją sejmową z r. 1868, w której sejm domagał się dla Galicji odrębnego stanowiska na wzór Chorwacji i oddania krajowi ustawodawstwa co do całego administracyjnego urządzenia kraju. Dopiero, gdy podjęta w tym kierunku w Radzie Państwa akcja upadła, przystąpił Wydział krajowy wskutek licznych petycyj i rezolucyj, uchwalonych przez sejm, do przedstawienia projektów reformy gminnej, w której stwierdzał, że gminy nie posiadają sił do spełnienia im poruczonych zadań, że wskutek tego panuje nieład i bezkarność, że dwoistość nadzoru nad gminą uniemożebnia dobry nadzór, a tworzy zamęt w toku instancyj.

Pierwszy projekt wydziału krajowego z r. 1872 polegał na myśli odebrania gminom miejscowej policji i poruczonego zakresu działania i przelania tych funkcyj na naczelników okręgów. Okręg miał obejmować kilka gmin i obszarów dworskich, a naczelnika okręgu miała mianować rada powiatowa, zatwierdzać zaś starostwo. Gminy i obszary dworskie pozo-

stawały tylko przy zarządzie swego majątku i swoich zakładów. Naczelnik okręgu występował więc w tym projekcie, jako organ samorządu krajowego, niezależny zupełnie od gmin i obszarów dworskich. Zresztą projekt z r. 1872 zmieniał różne przepisy ustawy z r. 1866, wprowadzając większą sprężystość, upraszczając tok instancyj i nadając wydziałowi powiatowemu większą samoistność.

Tego projektu sejm nie załatwił między innemi dlatego, że rząd mu się stanowczo sprzeciwił. Projekt ten zmieniał bowiem zasadniczo myśl samorządu i w miejsce samorządnych korporacyj tworzył drugi osobny rząd krajowy w Galicji, oparty na zasadzie ścisłego podporządkowania władz niższych wyższym i posiadający daleko idącą egzekutywę. Samorząd godzi się z nadzorem wyższym, ale nie godzi się ze słuchaniem i wypełnianiem rozkazów wyższych władz. Dwa rządy w kraju są zaś niemożebne, bo prowadzą wprost do nieładu.

Dlatego projekt reformy, przedstawiony przez wydział krajowy w r. 1873, ponawiał poprzedni wniosek, ale zarówno ustanawianie okręgów, jako też nominacje naczelników okręgów oddawał namiestnikowi za zgodą rady powiatowej. Obok tego zaś zwracał się do rządu z wezwaniem, by w miejsce dwoistej administracji państwowej i samorządowej obmyślił jednolitą administrację, złożoną z państwowych urzędników i delegowanych członków rad powiatowych względnie sejmu krajowego. I tych wniosków sejm również nie załatwił.

Wydział krajowy wniósł w r. 1874 trzeci projekt reformy, oparty na odmiennych zasadach; łączył on gminy i obszary dworskie już nie w policyjny czy administracyjny okręg, lecz w gminę zbiorową i stawiał na czele tej gminy radę, złożoną z naczelników miejscowych gmin i przełożonych obszarów dworskich — jako władzę uchwalającą i kontrolującą. Władzę wykonawczą w okręgu oddawał zaś zwierzchności okręgowej, wybieranej przez radę. Gmina zbiorowa, tak projektowana, nie miała więc być organem samorządu powiatowego, lecz zespoleniem rozbitego dotychczas na drobne gminy i obszary dworskie lokalnego samorządu. Projekt ten został przez sejm odrzucony, jako zwiększający koszty, dodający nowe ciało reprezentacyjne i nie zapewniający sprężystości policji, a wreszcie jako nie obejmujący reformy władz wyższych.

Wreszcie wniosek posła Juljana Dunajewskiego z r. 1876 obejmował nietylko sprawę gminną, ale całą administrację krajową; zachowywał on miejscowe gminy, jako gromady i obszary dworskie, obie jako ekonomiczne jednostki, a władzę administracyjną rozdzielił na okrąg, obwód i kraj. Uchylając dualizm władz rządowych i autonomicznych, oddawał władzę wykonawczą mianowanym naczelnikom: 1) naczelnikowi okręgu, 2) staroście obwodowemu i 3) namiestnikowi. Obok nich stawiał jednak wychodzące z wyboru: 1) radę okręgową, 2) obwodową i 3) namiestniczą, jako władze uchwalające i kontrolujące. Powyższy wniosek stanowił logiczną całość, zapewniał sprężysty rząd, wymagał jednak zmiany nie tylko ustaw o samorządzie krajowym, ale także ustaw o władzy rządowej i wykonawczej z r. 1867. Sejm nie zdobył się nawet na rezolucję o przedłożenie mu ustaw, sformułowanych w kierunku, tym wnioskiem wskazanym.

Wreszcie przy ostatniej zmianie ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa (26 stycznia 1907, L. 16 Dz. u. p.) rozszerzono w § 12 kompetencję ustawodawstwa sejmów krajowych na takie zarządzenia, tyczące się organizacji państwowych władz administracyjnych, które opierają się

na kompetencji ustawodawstwa krajowego do organizacji autonomicznych władz administracyjnych w granicach, zastrzeżonych dla ustawodawstwa państwowego. Do wyzyskania tego przepisu nie starczyło już czasu; wielkie dziejowe wypadki wyznaczyły nowe drogi rozwoju na przyszłość.

Po politycznym przełomie w 1918 r. Polska Komisja Likwidacyjna w instrukcji z 6. XI. 1918, L. 4/adm. poleciła połączyć starostwa z autonomicznemi reprezentacjami powiatowemi i dodała komisarzom powiatowym, jako ciała doradcze, dotychczasowy wydział powiatowy, tudzież 4—6 delegatów powiatowej komisji likwidacyjnej. Powtórzono to postanowienie z pewnemi zmianami w rozporządzeniu wydziału administracyjnego Polskiej Komisji Likwidacyjnej z 21. XI. 1918, L. 128/adm. L. 13, część I Dziennika Rozporządzeń P. K. L. Dążono więc również do usunięcia nieszczęsnego dualizmu władz, ale zmierzano do tej zmiany tylko w powiatach, zapominając o ustroju krajowych władz państwowych i samorządowych. Nadto w powiatach komplikowano sprawę, dodając obok wydziałów powiatowych jakieś nowe ciało doradcze bez bliżej określonej kompetencji. Stąd też ta próba została również tylko na papierze. Wrócono do tej myśli raz jeszcze w rozporządzeniu Rady Ministrów z 7. III. 1919, poz. 240 (Nr. 24) D. P., powołującem do życia urząd Generalnego Delegata Rządu, któremu polecono między innemi „przeprowadzenie złączenia agend poszczególnych władz samorządowych i państwowych w myśl wskazówek Rządu“ [1]). Dopiero większą zmianę wprowadziła ustawa z 30. I. 1920, poz. 61 (Nr. 11) D. U. R. P. o zniesieniu Sejmu i Wydziału Krajowego, o której będzie bliżej mowa przy samorządzie krajowym.

§ 2. Zasady ustroju samorządowego.

Ustrój samorządowy w dawnej Galicji oparł się na statucie krajowym [2]), na ustawie o reprezentacji powiatowej [3]), na ustawie dla gmin wiejskich [4]), na ustawie gminnej dla 30 większych miast [5]), na ustawie gminnej dla miast i miasteczek [6]), na statucie miasta Lwowa [7]), na statucie miasta Krakowa [8]), tudzież na ustawie o obszarach dworskich [9]). Zasady tego ustroju są następujące:

1) W administracji krajowej i powiatowej wprowadzono dualizm władz, rządowych i samorządowych, samoistnych i od siebie niezależnych. Krajową władzę rządową stanowiło namiestnictwo, samorządową zaś sejm i wydział krajowy; w powiecie rządową władzą jest starostwo, samorządową rada powiatowa i wydział powiatowy.

2) W gminach niema tego dualizmu, za to jednak gminy mają dwojaki zakres działania, własny i poruczony. Własny zakres jest

---

[1]) Co do historji tych zmian p. mój „Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski“ (Kraków 1920), str. 127 i następne.

[2]) Z 26. II. 1861 L. 20 Dz. u. p.

[3]) Z 12. VIII. 1866 L. 21 Dz. u. kr.

[4]) Z 12. VIII. 1866 L. 19 Dz. u. kr.

[5]) Z 13. III. 1889 L. 24 Dz. u. kr.

[6]) Z 3. VII. 1896 L. 51 Dz. u. kr.

[7]) Z 14. X. 1870 L. 79 Dz. u. kr. z późniejszemi zmianami, przeprowadzonemi w nowelach z lat 1886, 1894, 1896, 1900, 1909.

[8]) Z 6. X. 1901 L. 108 Dz. u. kr. z późniejszemi zmianami w nowelach z lat 1905, 1909, 1910 i 1911, 1921.

[9]) Z 12. VIII. 1866 L. 20 Dz. u. kr.

właśnie zakresem samorządowym, obejmującym wszystko, co bezpośrednio dotyczy interesu gminy i może być w jej granicach załatwione i przeprowadzone jej własnemi siłami; we własnym zakresie gmina może samodzielnie zarządzać i rozporządzać. Natomiast poruczony zakres działania obejmuje współdziałanie gminy w sprawach ogólnej administracji państwowej. W sprawach własnego zakresu podlega władza gminna wyższym władzom samorządowym, a w poruczonym zakresie wyższym władzom państwowym. Z tytułu wykonywanej kontroli państwowej przełożona władza polityczna ma prawo zakazać wykonania uchwały rady gminnej, przekraczającej jej zakres działania lub naruszającej ustawy.

3) Głównym działem samorządu jest zarząd własnego gospodarstwa, tudzież sprawy nakładania samoistnych podatków, dodatków do podatków, tudzież innych opłat danin i świadczeń na cele gospodarstwa samorządowego. Pewne ważniejsze uchwały finansowe potrzebują zatwierdzenia, do którego wymaga się w zasadzie porozumienia się wyższego organu samorządowego z kompetentną władzą państwową.

4) Krajowe i powiatowe ciała samorządowe poza zarządem majątkowym i nadzorem nad niższemi organami samorządowemi nie mają ustawowo określonych pewnych obowiązków w taki sposób, jak to ma miejsce w samorządzie gminnym.

5) Skutkiem powyższego dualizmu władz ciała samorządowe nie mają egzekutywy, lecz muszą się w tym względzie zwracać do władz państwowych względnie mogą ją — jak gmina — wykonywać z upoważnieniem rządu. Z braku właściwego władztwa także rekursy od karnych orzeczeń organów gminnych w sprawach policji miejscowej, należącej według ustawodawstwa w dawnej Galicji do własnego zakresu działania gminy, rozstrzygają państwowe władze polityczne, a nie wyższe organy samorządowe. Często zatem spotykane określanie wydziału krajowego, jako rządu krajowego, nie odpowiada istocie rzeczy. Gdyby bowiem przy podobnym ustroju ciała samorządowe wyposażono w egzekutywę, wówczas powstałyby w kraju dwa rządy, co jest niemożliwe.

§ 3. Samorząd krajowy.

Samorząd krajowy spoczywał w rękach sejmu i wydziału krajowego. Do najważniejszych zadań samorządowo-administracyjnych sejmu krajowego należały następujące sprawy:

1) Ogólny zarząd majątkiem krajowym, zakładów krajowych i funduszów krajowych. Uchwały, odnoszące się do pozbycia, stałego obciążenia lub zastawienia majątku zakładowego wymagały cesarskiego zatwierdzenia.

2) Sejm obradował i uchwalał w sprawie dostarczenia środków, potrzebnych do spełnienia jego działalności w zakresie celów krajowych i do utrzymania majątku krajowego, zakładów i funduszów krajowych, o ile dochody zakładowego majątku krajowego nie wystarczają. W tym celu miał prawo nakładać i pobierać a) dodatki do podatków państwowych samoistnie do wysokości 10%, a wyżej za cesarskiem zatwierdzeniem, b) inne opłaty krajowe za zatwierdzeniem naczelnika państwa, tudzież c) zaciągać pożyczki.

3) Sejm uchwalał rozdział zakładowego majątku i dobra gminnego między członków gminy.

4) Sejm uchwałami zezwalał na nakładanie przez niższe organy samorządowe dodatków do podatków, podatków samoistnych, względnie innych opłat, zależnie od wysokości podstawowej zasady wymiarowej lub charakteru daniny.

Wydział krajowy nie tylko przygotowywał wnioski do sejmu, względnie wykonywał uchwały sejmu i badał akta wyborcze, lecz nadto spełniał pewne funkcje samoistnie. I tak:

1) Wydział krajowy załatwia zwyczajne czynności zarządu majątkiem krajowym, funduszami i zakładami krajowemi, tudzież kieruje i nadzoruje sprawowanie służby przez podwładnych mu funkcjonarjuszy.

2) Wydział krajowy reprezentuje kraj na zewnątrz i jest przedstawicielem reprezentacji krajowej we wszystkich sprawach prawnych; dokumenty, wystawione w imieniu tej reprezentacji, muszą być podpisane przez marszałka krajowego i dwu członków wydziału krajowego, tudzież zaopatrzone pieczęcią kraju.

3) Wydział krajowy wykonuje przysługujące krajowi prawo patronatu i prezenty, prawo proponowania lub mianowania na miejsca fundacyjne albo stypendyjne.

4) Wydział krajowy jest samoistnym organem samorządnym i jako taki wykonuje kontrolę nad niższemi organami samorządowemi.

Ze zarządu majątkiem, funduszami i zakładami tudzież z kierowania służbą urzędową, sprawowaną przez podległych mu funkcjonarjuszy, oraz wogóle z wszelkich czynności, wykonywanych z ramienia sejmu, zdawał wydział krajowy sejmowi sprawę i był przed nim odpowiedzialny. O ile jednak wydział krajowy działał, jako samorządna władza administracyjna, to wówczas odwołanie do sejmu nie mogło mieć miejsca; odnosiło się to w szczególności do nadzoru nad niższemi organami samorządowemi. Od orzeczeń tych niższych ciał samorządowych można się odwołać do wydziału krajowego, który orzeka w ostatniej instancji administracyjnej, czyli, że od orzeczeń wydziału krajowego można ewentualnie wnieść skargę tylko do senatu prawa publicznego w Najwyższym Sądzie w Warszawie, dawniej do Trybunału Administracyjnego w Wiedniu, pod warunkami, ustawowo określonemi [1]).

Wydział krajowy roztrząsa i załatwia sprawy kolegjalnie; do ważności uchwały wymaga się obecności przynajmniej 4 członków. Przewodniczący ma prawo i obowiązek wstrzymać wykonanie uchwały wydziału krajowego, jeżeli ją uważa za niezgodną z dobrem powszechnem, lub sprzeciwiającą się ustawom, jednak winien przedłożyć sprawę natychmiast do rozstrzygnięcia naczelnika państwa.

Nadzór władz państwowych ograniczał się tylko do najniezbędniejszych kwestyj, a przejawiał się w następujących urządzeniach:

1) Namiestnik lub wyznaczeni przez niego komisarze mieli prawo jawienia się w sejmie i zabierania głosu każdego czasu — (głosowali tylko wtedy, jeżeli byli członkami sejmu).

2) Rozprawy sejmowe należało podać do wiadomości cesarza na ręce namiestnika z dołączeniem protokołu posiedzeń.

---

[1]) Tryb. Adm. uznał także orzeczenia namiestnictwa, wydane wspólnie lub w porozumieniu z wydziałem krajowym, za wydane w ostatniej instancji (O. z 12. II. 1881, L. 204, Budw. 1105).

3) Według niektórych ustaw gminnych wymagana jest równocześnie zgoda krajowej władzy politycznej obok zgody wydziału krajowego, by uchwała rady gminnej stała się prawomocną, jak to n. p. przepisuje statut miasta Krakowa co do nałożenia danin publicznych ponad pewną wysokość podstawowej zasady wymiaru.

4) Władze polityczne przez sprawowanie ogólnego nadzoru nad zakładami publicznemi mogą interwenjować pod tym względem także w zakresie działania samorządu krajowego.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zniósł ustawą z 30 stycznia 1920 r., poz. 61 (Nr. 11) D. U. Sejm byłego Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskiem, tudzież Wydział Krajowy i wypowiedział w niej zasadę, że wszelkie prawa i obowiązki zniesionego Sejmu przechodzą na Państwo Polskie. Powyższa ustawa wprowadziła następujące postanowienia:

Cały, pod zarządem Sejmu względnie Wydziału Krajowego, jako jego pełnomocnika, znajdujący się tak ruchomy, jak i nieruchomy majątek b. Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskiem wraz z wszelkiemi prawami i przynależnościami staje się wyłączną własnością Państwa Polskiego, które nawzajem obejmuje wszelkie zobowiązania i długi tego kraju. Zarząd powyższego majątku oraz fundacyj, dotąd przez Wydział Krajowy administrowanych, orzecznictwo w sprawach, dotąd do kompetencji Wydziału Krajowego należących, wykonywanie wszelkich innych agend tegoż Wydziału Krajowego, wreszcie uprawnienia administracyjno-wykonawcze Sejmu, o ile nie zostały lub nie zostaną przekazane innym organom, przechodzą aż do wprowadzenia jednolitej administracji w Państwie i zorganizowania ciał samorządowych wyższego rzędu na Tymczasowy Wydział Samorządowy. Istniejący dotąd Wydział Krajowy sprawować ma swe czynności aż do ukonstytuowania Tymczasowego Wydziału Samorządowego i objęcia przezeń przydzielonych mu tą ustawą agend.

Tymczasowy Wydział Samorządowy składa się z przewodniczącego, 6 członków i 3 zastępców. Przewodniczącym Wydziału jest Generalny Delegat Rządu dla b. Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskiem, zaś po zniesieniu Generalnej Delegatury zamianuje przewodniczącego Naczelnik Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów; 6 członków i 3 zastępców Wydziału wybiera Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na propozycję Rządu. Wybrani członkowie Wydziału powołują ze swego grona zastępcę przewodniczącego. Na przewodniczącego Tymczasowego Wydziału Samorządowego przechodzą atrybucje, dotąd Marszałkowi Krajowemu przysługujące.

Aż do ustawowego zorganizowania ciał samorządowych wyższego rzędu i określenia ich kompetencji skarbowej, pobierane będą nadal przewidziane w ustawach, dotychczas obowiązujących w b. Królestwie Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskiem, dodatki krajowe od podatków oraz wszelkie opłaty krajowe i wpływać one będą na rzecz Skarbu Państwa na rachunek wydatków, połączonych ze spełnianiem przez Tymczasowy Wydział Samorządowy powierzonych mu zadań. T. W. S. przedkłada Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej do zatwierdzenia preliminarz dochodów i wydatków.

Wraz z objęciem przez Tymczasowy Wydział Samorządowy agend Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskiem wszyscy stali funkcjonarjusze tegoż Wydziału, jego zakładów i instytucji przeszli po złożeniu przepisanej przysięgi względnie

ślubowania na etat Państwa Polskiego i stali się funkcjonarjuszami państwowymi.

Wszystkie sprzeczne z niniejszą ustawą krajowe i państwowe ustawy, tudzież rozporządzenia, patenty i inne przepisy prawne, dotąd w b. Królestwie Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskiem obowiązujące, tracą moc.

Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 27. IV. 1920, poz. 234 (Nr. 39) D. U. przekazano Ministrowi Skarbu uprawnienia administracyjno-wykonawcze byłego Sejmu galicyjskiego i byłego Wydziału Krajowego, odnoszące się do Banku Krajowego Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem.

§ 4. Samorząd powiatowy.

Samorząd powiatowy w byłej Galicji nie rozciąga się tylko na obszar miast Lwowa i Krakowa; jest on korporacją publiczną, mającą zdolność prawną i zorganizowaną w radzie powiatowej i w wydziale powiatowym z prezesem, czyli t. zw. marszałkiem powiatowym na czele. Granice powiatów samorządnych obecnie nie zawsze pokrywają się z granicami powiatów politycznych skutkiem tego, że już po wprowadzeniu samorządu powiatowego powstały nowe starostwa.

Rada powiatowa jest organem uchwalającym i wychodzi z wyboru na podstawie systemu kurjalnego, a mianowicie czterech kuryj wyborczych. Do kurji większych posiadłości ziemskich należą posiadacze dóbr tabularnych, położonych w powiecie, opłacających rocznie przynajmniej 200 K podatków bezpośrednich; do kurji najwyżej opodatkowanych z kategorji przemysłu i handlu należą ci dzierżyciele odnośnych przedsiębiorstw, którzy od takiego przedsiębiorstwa, wykonywanego w powiecie i od przeznaczonych do tego realności opłacają przynajmniej 200 K podatków bezpośrednich. W kurji gmin miejskich wybierają miasta i miasteczka, położone w powiecie; miasta, które wybierały dla siebie osobnego posła na sejm krajowy, wybierały także osobno członków rady powiatowej, a to w ten sposób, że wyboru dokonuje rada gminna; taksamo wybiera rada gminna, jeżeli w powiecie jest tylko jedno miasto z prawem wyboru. Inne gminy miejskie obierają wspólnie członków rady powiatowej za pośrednictwem naczelników gmin i delegatów rady gminnej, których z każdego miasteczka ma być najmniej dwu a w miasteczkach ponad 500 ludności przynależnej jeden delegat na każdych 250 mieszkańców. W grupie gmin wiejskich wybierają naczelnicy gmin i delegaci rady gminnej (przynajmniej jeden z każdej gminy, wybrany przez radę gminną), w gminie ponad 500 ludności przynależnej przypada jeden delegat na każdych 500. Tu głosują też obywatele, posiadający w powiecie dobra tabularne, a płacący niżej 100 a najmniej 50 koron podatków bezpośrednich.

W kurji wielkiej własności i najwyżej opodatkowanych z kurji przemysłu i handlu można wykonywać prawo wyborcze przez pełnomocników. W obu tych kurjach wybierający wchodzą bez wyboru, jeżeli liczba posiadających prawo wyborcze jest równa lub mniejsza od liczby mandatów. Uprawniony w kilku kurjach głosuje w tej, która jest w ustawie najpierw wymieniona. Rada powiatowa składa się z 26 członków. Liczbę członków rozdziela się na poszczególne grupy w takim stosunku, w jakim pozostaje suma opłacanych przez każdą z nich podatków bezpośrednich do

ogólnej sumy tych podatków w powiecie. Obieralnym jest ten, kto skończył 24 rok życia, używa własnowolności i ma prawo wyborcze w I lub II kurji, albo w kurji IV z tytułu posiadania dóbr tabularnych, albo jest obieralny do rady gminnej w jednej z gmin powiatu, lub też opłaca od roku w powiecie jakikolwiek podatek bezpośredni.

Wydział powiatowy wychodzi z łona rady powiatowej, składa się z prezesa i sześciu członków wydziału, z których jeden jest zastępcą prezesa. Wybór prezesa i wiceprezesa wymagał zatwierdzenia cesarskiego. Każda z czterech grup interesowanych wybiera jednego członka wydziału; wyboru reszty dokonuje cała rada powiatowa.

Do zakresu działania samorządu powiatowego należy:

1) Zarząd majątkiem powiatu;

2) Zarząd wydatkami i dochodami powiatowemi z prawem nakładania i pobierania dodatków do podatków bezpośrednich do 20 % samoistnie, wyżej aż do 40 % za zezwoleniem wydziału krajowego, ponad 40 % na podstawie uchwały Sejmu i zatwierdzenia cesarskiego.

3) Zarząd instytucjami i zakładami, utrzymywanemi z funduszów powiatowych.

4) Nadzór nad gminami w powiecie.

Rada powiatowa obok uchwalania budżetu i nakładania dodatków do podatków może uchwalać pożyczki na cele powiatowe, a to samodzielnie do 5 % bezpośrednich podatków, przypisanych w powiecie, wyżej aż do 50 % za zezwoleniem wydziału krajowego, ponad 50 % na podstawie ustawy krajowej. Rada może wydawać instrukcje dla wydziału powiatowego i stawiać samodzielne wnioski do sejmu, wydziału krajowego i rządu w sprawach, dotyczących interesów powiatu. Rada powiatowa powinna udzielać swej opinji we wszystkich sprawach, w których rząd, sejm, albo Tymczasowy Wydział Samorządowy zasięga jej zdania. Do ważności uchwały, dotyczącej pozbycia, zamiany, stałego obciążenia lub zastawienia powiatowego majątku zakładowego, potrzeba zatwierdzenia Tymczasowego Wydziału Samorządowego.

Wydział powiatowy jest organem wykonawczym; reprezentuje radę powiatową na zewnątrz i we wszystkich sprawach prawnych; prowadzi zwykły zarząd majątku, funduszów i zakładów powiatowych, układa corocznie budżet i zamknięcia rachunkowe; wykonuje władzę dyscyplinarną nad urzędnikami powiatowymi, tudzież nadzór nad gminami we własnym zakresie i jest samoistną instancją samorządową.

Nadzór nad samorządem powiatowym jest dwojaki, rządowy i samorządowy. Rządowi służy prawo nadzoru w tym kierunku, aby reprezentacja powiatowa a) nie przekraczała swego zakresu działania i b) nie działała przeciwko istniejącym ustawom. To prawo nadzoru namiestnictwo wykonuje za pośrednictwem starostwa w siedzibie reprezentacji powiatowej. Na tej podstawie starostwo ma następujące prawa: 1) Może żądać udzielenia sobie uchwał i wyjaśnień; 2) starosta lub jego zastępca ma prawo być obecnym na posiedzeniu rady powiatowej i każdego czasu głos zabierać; 3) starostwu służy prawo zawieszenia uchwał, przekraczających zakres działania rady powiatowej lub sprzeciwiających się ustawom, musi jednak bezzwłocznie przedłożyć sprawę namiestnictwu, które przed rozstrzygnięciem porozumiewa się z Tymczasowym Wydziałem Samorządowym; 4) namiestnictwo rozstrzyga rekursy przeciw takim uchwałom rady powiatowej, któremi istniejące ustawy naruszono lub je błędnie zastoso-

wano; 5) jeżeli rada powiatowa zaniedbuje lub odmawia dopełnienia obowiązków, ciążących na powiecie na podstawie specjalnych ustaw, to namiestnictwo ma temu zaradzić na koszt i niebezpieczeństwo powiatu; 6) Generalny Delegat Rządu może rozwiązać radę powiatową, której służy rekurs do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych bez mocy wstrzymującej; najdalej w 6 tygodni po rozwiązaniu muszą być rozpisane wybory; 7) W myśl ustawy z 24. X. 1919, poz. 480 (Nr. 88) D. U., dodatki do podatków państwowych ponad 40%, oraz inne opłaty i repartycje mogą być nakładane tylko za zezwoleniem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, udzielonem w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

Nadzór samorządowy sprawuje Tymczasowy Wydział Samorządowy przedewszystkiem 1) nad majątkiem zakładowym powiatu, zakładami powiatowemi i nad rachunkowością w zarządzie funduszów. 2) Wspomniany nadzór rozciąga się także na czuwanie nad tem, by rady powiatowe skutecznie nadzorowały zarząd majątku gminnego i urzędowanie zwierzchności gminnych we własnym zakresie w gminach, podległych samorządowi powiatowemu. 3) Gdyby rada powiatowa nie wstawiła do budżetu należytości, do której jest zobowiązana z mocy ustawy, wyroku lub dokumentu, mającego moc egzekucyjną, ma T. W. S. prawo i obowiązek wstawić tę należytość do budżetu powiatowego i nałożyć na jej pokrycie dodatki do podatków. 4) T. W. S. zatwierdza uchwały rady powiatowej, odnoszące się do ważniejszych zmian majątkowych, tudzież do dodatków i pożyczek ponad pewną wysokość. 5) Wreszcie T. W. S. rozstrzyga rekursy od uchwał rady powiatowej z wyjątkiem zarzutu nielegalności, tudzież rekursy przeciwko orzeczeniom wydziału powiatowego.

§ 5. Samorząd gminny[1]).

Według austrjackiej państwowej ustawy gminnej z 1862 r., każda osada musi należeć do związku gminy miejscowej; temsamem ta ustawa rozstrzygnęła kwestję ustroju gminnego na niekorzyść gminy zbiorowej. Ustawa polska z 26. VII. 1919, poz. 403 (Nr. 67) D. U., zmieniła to postanowienie w ten sposób, że „każda nieruchomość musi należeć do związku pewnej gminy", a zatem to nowe brzmienie § 5. ustawy gm. z 1866 umożliwia stworzenie w d. Galicji gmin zbiorowych. Równocześnie ustawa polska przez powyższe nowe brzmienie § 5. zniosła dawne jego ustępy II i III, odnoszące się do wyłączenia ze związku gminnego rezydencyj cesarskich i obszarów dworskich.

Należy odróżnić radę gminną od zwierzchności gminnej. Rada gminna, zwana w miastach radą miejską lub radą miasta, wychodzi w zasadzie z wyboru, gdyż tylko w wiejskich gminach wchodzą do niej bez wyboru obok wybranych radnych także ci członkowie gminy, którzy opłacają przynajmniej 1/6 podatków bezpośrednich, przypisanych ...inie do opłaty. Ustawa polska z 26. VII. 1919 r., poz. 403 (Nr. 67) ..., dodała jako warunek, że taki członek gminy ma być obywatelem ...stwa polskiego i nie może co do niego zachodzić żadna z okoliczności

[1]) 1) Ust. dla gmin wj. z 12/8 1866, L. 19 Dz. u. kr.
2) Ust. dla 30 większych miast z 13/3 1889, L. 24.
3) Ust. dla miast i miasteczek z 3/7 1896. L. 51.
4) Statut m. Lwowa z 14/10 1870, L. 79.
5) „ „ Krakowa z 6/10 1901, L. 108.

Towarzystwo Naukowe słuchaczów prawa Uniwer. Jagiell.

wykluczających lub wyłączających w myśl gminnej ordynacji wyborczej. Za osobę niewłasnowolną wykonuje to prawo jej prawny zastępca lub jego pełnomocnik; wojskowi w czynnej służbie i kobiety, jeżeli chcą korzystać z tego prawa, muszą, a wszystkie inne osoby, mające to prawo, mogą je wykonywać przez pełnomocników. Radnego bez wyboru nie może zastępować, kto nie jest obywatelem polskim, jest niewłasnowolny, albo jest wykluczony lub wyłączony według gminnej ordynacji wyborczej.

Z wyjątkiem Krakowa i Lwowa dzieli się wyborców w gminach, w których niema ich więcej, jak 50, na dwa, w większych na trzy koła w ten sposób, że spisuje się wyborców, zaczynając od najwyższej opodatkowanych, a schodząc do najniżej opodatkowanych. Ci z nich, którzy płacą pierwszą połowę, względnie pierwszą 1/3 część podatków bezpośrednich, stanowią I koło; ci, którzy płacą drugą połowę, względnie drugą 1/3 część, tworzą II koło; wreszcie płacący ostatnią 1/3 część podatków należą do III koła wyborczego. Poza tem do koła I zalicza się jeszcze bez względu na opłatę podatków obywateli honorowych, tudzież przynależnych do gminy duszpasterzy chrześcijańskich i przełożonych klasztorów, rabinów, przełożonych zakładów naukowych i profesorów, adwokatów, notarjuszy, dalej posiadających stopień akademicki, urzędników publicznych w IX lub wyższej randze, oficerów, którzy głosują przez pełnomocników, jeżeli są w czynnej służbie. Resztę inteligencji, uprawnionej do wyboru według ordynacji wyborczej, zalicza się do ostatniego koła, o ile z tytułu podatku nie należą do wyższego.

Polska Komisja Likwidacyjna rozszerzyła rozporządzeniem z 23. XI. 1918 L. 596/Adm. (Nr. 2, Cz. II, Dz. Rozp. P. K. L.) prawo wyborcze do Rad Gminnych, dodając IV koło wyborcze, liczące tyle mandatów, ile ich miało dotychczasowe jedno koło wyborcze, gdyż według ord. wyb. z 1866 (§ 15 według noweli z 19. XI. 1868, L. 30 Dz. u. kr.) każde koło wyborcze wybiera bez względu na liczbę wyborców, w niem głosujących, jeżeli są 2 koła, połowę, jeżeli zaś są 3 koła, to 1/3 oznaczonej (§ 14) w ustawie gminnej liczby radnych i zastępców.

Prawo wyborcze w IV kole wyb. mają pełnoletni obywatele bez różnicy płci, nie mający prawa wyb. w dotychczasowych trzech kołach wyborczych, a zamieszkali w gminie od roku, licząc od dnia rozpisania wyborów.

Niedługo potem, 11 grudnia 1918, wydał Wydział Administracji P. K. L. rozporządzenie wykonawcze, ogłoszone w tymsamym numerze Dz. Rozp. P. K. L. Ponieważ — zdaniem tego rozporządzenia — nie można było wówczas rozpisać wyborów do Rad Gm., przeto polecało ono Magistratom względnie Zwierzchnościom Gm. powołać do Rad Gm. przedstawicieli nieopodatkowanych sfer IV koła, a to na podstawie uchwały Rady Gm., zaprowadzającej IV Koło wyb. i powołującej radnych z tego koła z uwzględnieniem propozycyj organizacyj robotniczych, górniczych, rękodzielniczych i t. d. co do osób radnych. Ustawy gminne przepisywały dla gmin wiejskich najmniej 8 radnych, uzależniając ich liczbę od liczby wyborców, dla miast i miasteczek 24—36 radnych, dla 30 większych miast 36 radnych. Mandaty radnych trwają 6 lat. Radnych bez wyboru nie wlicza się do liczby radnych, wypadającej z ustawy.

We Lwowie wyborcy tworzą jedno koło. Radnych jest stu z mandatem 6-letnim, z tych 50 ustępuje co 3 lata. Rada miasta Krakowa składała się do jesieni 1918 r. ze 103 radców miejskich, wybieranych na 6 lat.

z tego 72 przypada na t. zw. stary Kraków, t. j. na terytorjum miasta, istniejące przed 1 kwietnia 1910 r., a 31 na nowe dzielnice (w tem dawne m. Podgórze 16). Pierwszych 72 wybiera się w 3 kołach wyborczych. Koło I składa się z t. zw. inteligencji, uprawnionej do wyboru już to z tytułu stanowiska społecznego lub wyższego stopnia wykształcenia, już też z tytułu podatku osobisto-dochodowego (najmniej 32 koron bez dodatków); koło II składa się z właścicieli i dożywotników nieruchomości odziedziczonych lub przynajmniej od roku nabytych, płacących najmniej 12 koron bez dodatków tytułem podatków realnych i dzieli się na 2 oddziały według mechanicznego podzielenia ogólnej sumy podatkowej; koło III jest przemysłowe i dzieli się na 3 oddziały, z których pierwszy obejmuje t. zw. wielki przemysł, drugi rękodzieła, trzeci mały przemysł, każdy z oznaczonem minimum podatkowem. Nowe dzielnice wybierają przypadających na nie radców w granicach dawnych samoistnych gmin tejsamej nazwy, w ten sposób, że członków Rady M. wybierają członkowie gminy, mający prawo głosowania, tylko na obszarze dawnego obszaru Podgórza spisanych (podług dawnej ord. wyb.) wyborców dzieli się na 3 koła wyb., z których I i II wybiera po 10 radców i 4 zastępców, a III 6 radców i 4 zastępców. W jesieni 1918 r. kooptowano wzorem mniejszych gmin radców, delegowanych przez oznaczone organizacje robotnicze.

Zwierzchność gminna jest zorganizowana w Krakowie i we Lwowie, tudzież w 30 większych miastach w magistraty.

Naczelnik Zwierzchności Gminnej bywa nazywany po wsiach wójtem, w 30 większych miastach nosi z ustawy tytuł burmistrza, a we Lwowie i Krakowie „prezydenta miasta", zatwierdzanego przez Naczelnika Państwa. Zwierzchność gminna po wsiach składa się z naczelnika i przysiężnych, najmniej dwu, a nie więcej jak 1/3 ogółu radnych; właściwie naczelnik gminy kieruje wszystkiemi czynnościami a przysiężni są mu dodani do pomocy. On im wydaje polecenia, za których należyte wykonanie są odpowiedzialni. W miastach i miasteczkach, przysiężni nazywają się asesorami; ma ich być najmniej dwu, najwięcej pięciu. Magistrat w 30 większych miastach składa się z burmistrza, jego zastępcy i trzech asesorów. We Lwowie w skład magistratu wchodzą przezydent, wiceprezydenci, delegaci miejscy, dyrektor i radcy magistratu, tudzież urzędnicy pomocniczy; w Krakowie magistrat tworzą: prezydent, wiceprezydenci, dyrektor i radcy magistratu, tudzież inni urzędnicy. Magistrat jest ciałem kolegjalnem, które załatwia wiele spraw na wspólnych naradach, jednak na ogół burmistrz względnie prezydent miasta ma zastrzeżoną sobie w dość szerokim zakresie władzę dyskrecjonalną.

Zakres własny gminy obejmuje: a) zarząd majątkiem; b) zarząd dochodów i wydatków gminy; c) zarząd instytucjami gminnemi; d) sprawowanie policji miejscowej, t. j. policji dróg, placów, zdrowia, policji budowlanej, ogniowej, dobroczynnej, policji obyczajności publicznej, polowej, aprowizacyjnej, bezpieczeństwa osób i mienia i t. p.; e) jednanie stron, będących w sporze, przez mężów zaufania wybranych w gminie i t. d.

Zakres poruczony odnosi się najpierw: a) do spraw wewnętrznej administracji, jak ogłaszanie ustaw, zbieranie wiadomości potrzebnych dla rządu i t. p.; dalej b) do spraw wojskowych, mianowicie pomocy przy rekrutacji, dostarczenia podwód i kwaterunku, ewidencji pospolitego ruszenia i t. p.; tu należy c) pomoc w ściganiu przei

stępców i sądownictwo gminne w sprawach policji miejscowej, co uzasadnia właściwość władz państwowych do rozstrzygania rekursów od wydanych w tym zakresie orzeczeń karnych; d) gmina pomaga wreszcie państwu w ściąganiu podatków.

Jeżeli dochód z majątku gminnego nie wystarcza na opędzenie wydatków, połączonych z wykonaniem powierzonej jej czynności, tak w zakresie własnym, jak i poruczonym, wolno gminie nakładać dodatki do podatków lub inne opłaty gminne. Pod tym względem ustawa gminna 1866 r. wypowiada zasadę, że dodatkami do podatków można obciążyć konsumcję w obrębie gminy, lecz nie produkcję lub obrót handlowy. Dodatki do podatków gmina może nakładać samoistnie tylko do pewnej wysokości, poza tem zaś wymagana jest jużto zgoda wyższego organu samorządowego, tudzież ewentualnie także zgoda nadzorczej władzy państwowej, już też potrzeba było uchwały sejmu i zatwierdzenia cesarskiego. O tych formalnościach rozstrzyga wysokość projektowanego wydatku. Do zaprowadzenia innych opłat gminnych potrzeba było w zasadzie ustawy krajowej. W mniejszych gminach mogą być nakładane w granicach, zakreślonych ustawą, usługi osobiste, tak ręczne, jak i pociągowe, a to na podstawie uchwały rady gminnej; tego rodzaju usługi można także wykonać przez zastępcę z wyjątkiem nagłych wypadków, n. p. powodzi lub pożaru.

Gmina może zaciągnąć pożyczkę, lecz samoistnie, bez potrzeby zatwierdzenia ze strony wyższego organu samorządowego, tylko w pewnym zakresie. Dla gmin wiejskich obowiązuje zasada, że zatwierdzenia ze strony organów samorządu powiatowego potrzeba dla pożyczki, przenoszącej roczny dochód gminy, natomiast n. p. statut Krakowa wymaga zatwierdzenia wydziału krajowego dla pożyczki, przewyższającej 1/4 część rocznego dochodu gminy, obliczonego na podstawie zamknięć rachunkowych z ostatnich trzech lat.

Te różnice co do mniejszej lub większej samoistności gminy w nakładaniu dodatków i zaciąganiu zobowiązań zależą od jej wielkości, zasobów, stopnia inteligencji ludności i t. p.; te wszystkie momenty spowodowały też konieczność odmiennego urządzenia szczegółów samorządu gminnego w różnych kategorjach gmin osobnemi ustawami gminnemi.

Nadzór nad gminami jest taksamo, jak i przy samorządzie powiatowym, podwójny, tak ze strony władz państwowych, jak i samorządowych. Rządowi służy: 1) prawo nadzoru, by gmina nie przekraczała swego zakresu działania i nie naruszała ustaw. W tym celu władza polityczna może 2) żądać udzielenia sobie uchwał rady gminnej i udzielenia potrzebnych wyjaśnień; 3) nadto — z wyjątkiem miast o własnym statucie — reprezentant rządu ma prawo zjawiać się na posiedzeniach rady; 4) polityczna władza ma prawo i obowiązek zakazać wykonania uchwały, przekraczającej zakres działania gminy lub sprzeciwiającej się ustawom. Dalej 5) polityczna władza rozstrzyga zażalenia przeciwko zarządzeniom zwierzchności gminnej, naruszającym lub mylnie stosującym ustawę, tudzież 6) rozstrzyga rekursy w sprawach poruczonego zakresu działania; 7) jeżeli rada gminna zaniedbuje albo wzbrania się wypełnić obowiązki, ciążące na gminie na podstawie ustaw, wówczas władza polityczna ma na koszt i stratę gminy zarządzić środki zaradcze; jeżeli sprawa należy do własnego zakresu działania, a nie zachodzi nagłe niebezpieczeństwo, władza polityczna ma się wpierw porozumieć z odpowiednim organem samorządowym, sprawującym nadzór nad gminą; 8) w sprawach poruczonego zakresu może

władza polityczna nałożyć na zaniedbującego się naczelnika gminy grzywnę, względnie ustanowić na koszt gminy własny organ do sprawowania tych czynności [1]); 9) w razie przekroczenia lub zaniedbywania obowiązków własnego lub poruczonego zakresu działania może być naczelnik gminy (burmistrz, prezydent) lub jego zastępca złożony z urzędu przez namiestnictwo w porozumieniu z Tymczasowym Wydziałem Samorządowym; w mniejszych gminach może starosta na wniosek wydziału powiatowego zawiesić w urzędowaniu członka zwierzchności gminnej względnie urzędnika gminnego; 10) namiestnictwo może rozwiązać radę gminną i do 6 tygodni rozpisać nowe wybory.

Nadzór samorządowy odnosi się przedewszystkiem do czuwania nad całością majątku i zakładów gminnych. W tym celu potrzebują zatwierdzenia wyższego organu samorządowego w razie zaistnienia ustawowych warunków: 1) Pozbycie lub stałe obciążenie majątku; 2) zaciąganie pożyczek; 3) dzierżawy i najmy; 4) zmiana granic, o ile nie potrzeba ustawy; 5) gdyby rada nie wstawiła w budżet należytości, do której jest obowiązana z mocy ustawy, wyroku lub dokumentu z mocą egzekucyjną, to przełożony organ samorządowy ma ją wstawić do budżetu i ewentualnie nałożyć na jej pokrycie dodatek do podatków; 6) rekursy w sprawach własnego zakresu działania rozstrzygają przełożone władze samorządowe; 7) na naczelnika gminy przełożona władza samorządowa może również nakładać grzywny za zaniedbywanie obowiązków [2]).

Miasta o własnym statucie (Kraków i Lwów) poddano wprost nadzorowi namiestnictwa względnie Tymczasowego Wydziału Samorządowego.

Ustawą z 24 października 1919, poz. 479 (Nr. 88) D. U. upoważniono Ministra Spraw Wewnętrznych do udzielania w porozumieniu z Ministrem Skarbu pozwoleń na nakładanie dodatków do państwowych podatków bezpośrednich lub podatków konsumcyjnych względnie do zaprowadzania danin, nie należących do kategorji dodatków do podatków bezpośrednich lub podatków konsumcyjnych, tudzież na podwyższanie istniejących już poborów tego rodzaju w tych wszystkich wypadkach, w których stosownie do statutu miasta Krakowa, statutu miasta Lwowa, w myśl ustawy gminnej dla większych miast (z 13. III. 1889 i noweli z 3. VII. 1896 i 13. I. 1909), tudzież na zasadzie ustawy gminnej dla znaczniejszych miejscowości (z 3. VII. 1896) nakładanie wspomnianych dodatków i danin było zawisłe od uchwały Sejmu Krajowego lub od uchwały Sejmu Krajowego i zezwolenia b. cesarza austrjackiego albo od ustawy krajowej. Stosownie do brzmienia powyższej ustawy wyjaśnił Tymczasowy Wydział Samorządowy w okólniku do wydziałów powiatowych z 1. XI. 1920, LW. 39445/I, że co się tyczy gmin wiejskich (objętych ustawą gminną z 1866 r.) „to wobec nieuregulowania tej sprawy w drodze ustawodawczej wysokość dodatków od podatków bezpośrednich nie może przekraczać 100% z wyjątkiem wypadku udzielenia poszczególnym gminom takiego zezwolenia specjalną ustawą państwową".

Równocześnie przytoczona ustawa z 24. X. 1919 (poz. 479, Nr. 88 D. U.) upoważniła Rady Miejskie Krakowa, Lwowa, większych miast (ust. gm. z 1889) i znaczniejszych miejscowości (ust. gm. z 1896) do uchwalania samoistnych podatków na cele gminne i ustanawienia zasad ich rozkładu

[1]) W statucie Krakowa brak tego postanowienia.

[2]) W statucie krakowskim brak tego postanowienia.

i poboru. Takie uchwały podatkowe wraz z zasadami rozkładu i poboru podlegają zatwierdzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

Odnośnie do gmin wiejskich w dawnej Galicji zmieniła ustawa polska z 1. III. 1921, poz. 144 (Nr. 26) D. U. brzmienie §§ 66, 80, 81 i 100 kraj. ust. gm. z 1866 r. w następujący sposób:

1) Do podziału zakładowego majątku lub dobra gminnego między członków gminy potrzeba zezwolenia Tymczasowego Wydziału Samorządowego.

2) Zezwolenie Rady Powiatowej jest wymagane:

a) do nałożenia dodatków powyżej 20% do 50% podatków bezpośrednich lub podatku konsumcyjnego,

b) do nałożenia dodatków, przenoszących 5% podatków bezpośrednich, jeżeli tego zażąda jeden z członków, wchodzących do rady gminnej bez wyboru (z § 16) najpóźniej w 8 dni po odnośnem posiedzeniu.

3) Do nałożenia dodatków wyżej 50% do 100% podatków bezpośrednich lub podatku konsumcyjnego potrzebne jest zezwolenie Tymczasowego Wydziału Samorządowego, który go może jednak udzielić najwyżej na lat 5.

4) Natomiast na okres dłuższy (niż 5 lat) lub gdy chodzi o dodatki wyżej 100%, udzielanie zezwolenia należy do Ministrów Spraw Wewnętrznych i Skarbu.

5) Do zaprowadzania opłat, nie należących do kategorji dodatków do podatków bezpośrednich lub do podatku konsumcyjnego, jako też do podwyższenia już istniejących potrzeba rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Skarbu.

Majątek gminny i dobro gminne. W wielu wiejskich gminach dawnej Galicji istnieje tak zwane dobro gminne. Geneza jego sięga często w odległe czasy i jest rozmaita. O ile dochody z majątku gminnego są przeznaczone na opędzenie potrzeb gminy, o tyle korzystanie z dobra gminnego, którem bywają zwykle pastwiska lub lasy, jest w różnych gminach rozmaicie urządzone, zależnie od tego, w jaki sposób to dobro gminne niegdyś powstało. Są np. takie gminy, gdzie to użytkowanie jest związane z pewnemi tylko, tak zwanemi popularnie, „numerami". Nowela do ustawy gminnej, obowiązującej obecnie w gminach wiejskich, z 4 lutego 1908, L. 58 Dz. u. kr., uregulowała tę sprawę nieco dokładniej, gdyż gospodarka na tych dobrach gminnych zostawiała zazwyczaj wiele do życzenia. Według niej o tem, komu i w jakim rozmiarze służy prawo udziału w pożytkach dobra gminnego, rozstrzyga przedewszystkiem niezaprzeczony zwyczaj, jaki istniał w chwili wejścia w życie ustawy z 1866 roku. Jeżeliby takiego zwyczaju nie było, wydaje odpowiednie postanowienia rada gminna, mając przy tem uwzględnić istniejące specjalne tytuły prawne; przy tej sposobności może rada gminna ustanowić opłatę za użytkowanie dobra gminnego.

Jeżeli komisyjne dochodzenie, zarządzone przez zwierzchność gminną lub wydział powiatowy, wykaże, że dotychczasowy sposób korzystania z dobra gminnego według zwyczaju lub w braku jego uchwalony przez radę gminną może uszczuplić albo udaremnić przeznaczenie dobra gminnego, może rada gminna ustanowić odmienny sposób korzystania z niego. W szczególności może ona w tym wypadku ustanowić czas ochronny dobra gminnego, sposób jego stopniowego zagospodarowania, tudzież

unhwalić postanowienia, zabezpieczające dobro gminne przed wyniszczeciem skutkiem pasania pewnych rodzajów żywego inwentarza lub przed wybieraniem piasku, gliny, kamienia, przed wycinaniem drzew i t. p. Radą gminna może również wydzierżawić część dobra gminnego, niepotrzebną do zaspokojenia zwyczajowych potrzeb uprawnionych osób.

Nadwyżka dochodów z dobra gminnego, jaka pozostaje po opędzeniu podatków i innych wydatków administracyjnych, wpływa po zaspokojeniu uprawnionych osób do kasy gminnej.

Mieszkańcy gminy. Ustawy gminne w dawnej Galicji dzielą mieszkańców gminy na członków gminy i na obcych. Do pierwszych należą: a) osoby, przynależne do gminy i b) uczestnicy, t. j. osoby nieprzynależne, jeżeli mają w granicach gminy majątek nieruchomy lub jeżeli z przedsiębiorstwa zarobkowego, wykonywanego samoitnie albo od dochodu płacą w gminie bezpośredni podatek. Pod temi warunkami należą do uczestników także korporacje, stowarzyszenia, zakłady i fundacje.

Szczególne sprawy chrześcijan i izraelitów. Według ustaw gminnych w dawnej Galicji mają być specjalne sprawy ludności chrześcijańskiej, o ile zawiadywanie niemi należy do reprezentacji gminnej, zarządzane przez nią z tem ograniczeniem, że izraeliccy członkowie rady i zwierzchności gminnej nie mogą uczestniczyć w głosowaniu nad temi sprawami i w ich załatwianiu. Gdyby chrześcijańscy członkowie rady gminnej nie stanowili przynajmniej połowy, wybrać mają chrześcijańscy wyborcy gminy tylu chrześcijan do załatwienia omawianych spraw, ilu ich potrzeba do uzupełnienia tej połowy. Jeżeli naczelnikiem gminy jest niechrześcijanin, wówczas chrześcijanie, powołani do załatwiania takich specjalnych spraw, wybierają ze swego grona przewodniczącego, któremu w tym zakresie służą prawa i obowiązki naczelnika gminy. Do takich specjalnych spraw ludności chrześcijańskiej należą sprawy kościołów, wykonywanie prawa patronatu, sprawy zakładów, fundacyj i t. d., przeznaczonych dla chrześcijan, sprawy majątku, stanowiącego wyłączną własność ludności chrześcijańskiej, dla niej przeznaczonego lub będącego w jej wyłącznem używaniu. Podobnie są określone specjalne sprawy ludności izraelickiej.

Zaznaczyć tylko należy, że wiele z tych spraw normują osobne ustawy, n. p. o konkurencji kościelnej.

§ 5. Dawne obszary dworskie.

Obszary dworskie w dawnej Galicji powstały z dawnych dóbr dominikalnych i stanowiły odrębne jednostki administracyjne pod zarządem odpowiedzialnego przełożonego obszaru dworskiego. Dobra dominikalne, które leżały w obrębie miast, zostały do nich wcielone w chwili, gdy je tworzono ustawą z 12. VIII. 1866, L. 20 Dz. u. kr.

Zniesienie obszarów dworskich wypowiedział już dawny Sejm galicyjski, a związane z tem postanowienia znalazły się także w ustawie z 14. II. 1914, L. 20 Dz. u. kr., zmieniającej statut krajowy. Ostatecznie przeprowadziła to zniesienie ustawa polska z 26 lipca 1919, poz. 404 (N. 67) D. U. Wcieliła ona obszary dworskie do gmin, nadając ich posiadaczom prawa i obowiązki członków gminy. Posiadacze tych obszarów dworskich nie nabyli jednak prawa użytkowania z dobra gminnego, wobec czego nie mogą być pociągani do pokrywania wydatków, połączonych z jego utrzymaniem, ulepszeniem lub rozszerzeniem.

§ 6. Zakres działania wojewody w dziedzinie samorządu.

Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z 14. III. 1921, poz. 234 (Nr. 39) D. U., do ustawy z 3. XII. 1920 o województwach w b. Galicji określiło w § 9 zakres działania wojewody w dziedzinie samorządu, jako te „wszystkie sprawy, które w myśl obowiązujących przepisów należą do namiestnictwa, namiestnika i generalnego delegata rządu".

W szczególności należy do wojewody: a) nadzór nad samorządem gminnym i powiatowym, by nie przekraczały zakresu działania i nie działały wbrew ustawom; b) współdziałanie przy łączeniu gmin i zmianie ich granic; c) współdziałanie z T. W. S. w sprawach gospodarczych i finansowych, gdzie to jest przepisami przewidziane; d) orzekanie w toku instancyj w porozumieniu z T. W. S. o zawieszaniu w urzędowaniu członków Zwierzchności gminnej; e) orzekanie w drodze dyscyplinarnej w porozumieniu z T. W. S. o złożeniu z urzędu członków zwierzchności gminnej przy ewentualnem równoczesnem uznaniu ich za niezdolnych do piastowania tego urzędu na przeciąg do 3 lat, dalej orzekanie o usuwaniu z urzędu funkcjonarjuszów gminnych i zezwalanie na ponowne ich przyjęcie w tej samej gminie; f) zakazywanie w toku instancyj wykonywania uchwał rad gminnych lub zarządzeń zwierzchności gminnych, naruszających lub mylnie stosujących ustawy, tudzież rozstrzyganie rekursów przeciwko tego rodzaju uchwałom rad powiatowych; g) rozstrzyganie w porozumieniu z T. W. S. o zawieszeniu uchwał rad i wydziałów powiatowych; h) rozstrzyganie w porozumieniu z T. W. S. zażaleń przeciw zarządzeniom przewodniczącego rady powiatowej o wykluczeniu od obrad spraw, nie należących do zakresu działania r. p.; i) rozwiązywanie reprezentacyj gminnych i rad powiatowych, k) rozstrzyganie w toku instancyj spraw, odnoszących się do czynności przygotowawczych do wyborów gminnych, a załatwianie spraw wyborów do rad powiatowych w porozumieniu z T. W. S.; l) rozstrzyganie protestów przeciw wyborom gminnym; ł) zaprzysięganie prezesów rad powiatowych i ich zastępców.

CZĘŚC DRUGA

Śląsk Cieszyński.

§ 1. Ogólne wiadomości.

Wszystko to, co powiedziano o rozwoju samorządu gminnego w dawnej Austrji w części, poświęconej byłej Galicji, odnosi się także do Śląska Cieszyńskiego, który stanowił część osobnego kraju koronnego, t. zw. „Herzogtum Ober- und Nieder-Schlesien". Ostatecznie państwowa ustawa gminna z 5. III. 1862, L. 18 Dz. u. p. stworzyła zwrotny punkt w tym historycznym rozwoju. Dalsza ewolucja szła po linji głównych wytycznych, ustalonych w powyższej ustawie. Ustrój władz samorządowych był w swych zasadach podobny, jak w byłej Galicji. Dlatego też ograniczamy się tutaj tylko do podania najważniejszych wiadomości historycznych.

§ 2. Samorząd gminny.

Podstawę samorządu gminnego stanowi śląska ustawa krajowa z 15 listopada 1863, L. 17 Dz. u. kr., zawierająca ustawę gminną i ordynację gminną. Zmieniono ją potem szeregiem nowel (jak w latach 1868, 1883, 1888, 1889). Po politycznym przełomie w 1918 r. wprowadzono rozszerzenie prawa wyborczego w sposób, przypominający analogiczną zmianę w dawnej Galicji.

Mianowicie Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego poleciła rozporządzeniem z 11. XII. 1918, poz. 20, Nr. 1. Dz. Urzęd. R. N. K. C. powiększyć rady gminne [1]) o taką liczbę nowych członków, jaka przypada na jedno koło wyborcze gminy. Nowym członkom przyznało ono te same prawa i obowiązki, co członkom, wybranym na podstawie śląskiej ordynacji wyborczej z 15. XI. 1863. Grupy różnych odcieni politycznych mogły odbyć jedno wspólne posiedzenie i wskazać na niem kandydatów; o wyborze rozstrzygała absolutna większość głosów. W razie zaś odrębnych zgromadzeń poszczególnych grup rozstrzygała absolutna większość głosów, uzyskanych na poszczególnych listach, które przy obliczaniu głosów miały być uwzględnione, jako jedna całość. O ileby grupy polityczne nie były skorzystały z tego prawa do 20 dni po ogłoszeniu rozporządzenia, miał naczelnik gminy zwołać w ciągu następnych 14 dni w jednym lub kilku

[1]) Według terminologji rozporządzenia „wydziały gminne".

Uniwer. Jagiell.

lokalach zgromadzenie wszystkich mieszkańców, przynależnych do gminy, płci obojga, którzy ukończyli 21 rok życia. Wówczas listy głosowania kilku zgromadzeń tworzyły jedną całość; rozstrzygała o wyborze absolutna większość. Z pośród kandydatów, wskazanych w jeden z powyższych sposobów, rada gminna („wydział gminny") miała powołać w porozumieniu i za zgodą starostwa odpowiednią liczbę członków. Powołani członkowie musieli być obywatelami tej części Księstwa Cieszyńskiego, która podlegała zarządowi Rady Narodowej i być stałymi mieszkańcami gminy. Bierne prawo wyborcze tych nowych członków ulegało tylko ograniczeniu z § 3 ord. wyb. z 15. XI. 1863, L. 7 Dz. u. kr.

Miasto Bielsk otrzymało własny statut śląską ustawę krajową z 8 grudnia 1869, L. 3 Dz. u. kr. ex 1870, zmieniony potem szeregiem nowel (np. w latach 1888, 1890).

§ 3. Samorząd wyższego rzędu.

Dawny kraj koronny Śląsk otrzymał krajową ustawę „o reprezentacji powiatowej" z 15. XI. 1863, L. 18 Dz. u. kr., jednak wprowadzenie jej w życie wstrzymano na razie na podstawie uchwały sejmowej obwieszczeniem rządu krajowego z 21. IV. 1866, L. 18 Dz. u. kr., aż do przeprowadzenia nowej organizacji administracji politycznej. Następnie obwieszczeniem z 16. XI. 1868, L. 30 Dz. u. kr., przedłużono to odroczenie do chwili, w której zostanie dokonana planowana wówczas rewizja ustawy o reprezentacji powiatowej z 1863 roku. Wreszcie obwieszczeniem z 15. XII. 1869, L. 45 Dz. u. kr. zawieszono wykonanie powyższej ustawy aż do dalszego zarządzenia. Stosownie do tego obowiązywał nadal art. XVIII. państwowej ustawy gminnej z 1862 r. i art. V. śląskiej krajowej ustawy wprowadzającej z 15. XI. 1863, L. 17 Dz. u. kr., według których aż do wprowadzenia reprezentacji powiatowej ma prawa, przyznane radzie powiatowej i wydziałowi powiatowemu, sprawować wydział krajowy.

Podstawę samorządu krajowego stanowił statut krajowy, wydany tak, jak i dla innych krajów koronnych, patentem lutowym z 1861 roku. Późniejsze krajowe ustawy śląskie odnosiły się przedewszystkiem do sejmowej ordynacji wyborczej. Po politycznym połomie w 1918 r. utworzono rozporządzeniem Rady Narodowej Księstwa Cieszyńskiego z 18 grudnia 1918, poz. 39 (Nr. 2) Dz. Urzęd. R. N. Ks. C. Tymczasowy Rząd Krajowy w Cieszynie, który między innemi objął także agendy, przysługujące Wydziałowi Krajowemu w myśl ustaw z austrjackich czasów.

CZĘŚĆ TRZECIA

Dawne Królestwo Kongresowe.

§ 1. Historyczny pogląd [1]).

Za W. Księstwa Warszawskiego ustrój samorządowy opierał się na Radach Departamentowych, Radach Powiatowych, na Radach Municypalnych w 4 większych miastach i Radach Miejskich w innych miastach, wreszcie na Radach Wiejskich, ale te nie weszły w życie [2]).

W Królestwie Kongresowem właściwie samorządu nie było. Rady Wojewódzkie nie miały bowiem takiego charakteru. W miastach w pewnych sprawach mieli pewien głos t. zw. radni (ławnicy), którzy jednak byli mianowani z pośród miejscowej ludności. Na wsi wójtem był właściciel, jeżeli gmina miała przynajmniej 10 dymów, inaczej przyłączano ją do pobliskiej wsi, jako do jednostki administracyjnej [3]).

Statut organiczny z 1832 r. przewidywał zgromadzenia szlacheckie, wiejskie i miejskie zgromadzenia gminne, tudzież rady wojewódzkie, ale tych urządzeń nie wprowadzono w życie. Dopiero tak zwane reformy Wielopolskiego przewidziały samorząd gubernjalny, powiatowy i miejski, co znalazło wyraz w ukazie z 14 marca 1861 i w czterech ustawach z 5 czerwca 1861 r.

Po powstaniu z 1863 roku samorząd gubernjalny, powiatowy i miejski zwolna zniknęły zupełnie, natomiast ukazem z 2 marca (19 lutego) 1864 o urządzaniu gmin wiejskich wprowadzono w nich samorząd. W latach 1869 i 1870 zamieniono cały szereg miasteczek na osady wiejskie [4]).

W czasie ostatniej wojny, w okresie okupacji przez państwa centralne wprowadziła władza niemiecka w obrębie Jenerał-Gubernatorstwa warszawskiego 1 lipca 1915 r. samorząd w 21 miastach rozporządzeniem, ogłoszonem pod poz. 25 w Nr. 12 Dz. rozp. J. G. W., a rozporządzeniem z 5 maja 1916 poz. 86 wprowadzono samorząd miejski dla miasta Warszawy, wydając innem rozporządzeniem tej samej daty poz. 87 ordynację

---

[1]) Nie uwzględniamy tutaj zmian terytorjalnych, jakie zachodziły wskutek historycznych wypadków.

[2]) P. bliżej Dr Stanisław Kutrzeba „Historja ustroju Polski w zarysie. — Po rozbiorach“ (Lwów 1917), str. 84 i nast., i wyd. z 1920, także Dr. Antoni Okolski „Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego, obowiązującego w Królestwie Polskiem“ (Warszawa 1880), t. I.

[3]) Kutrzeba o. c. i Okolski o. c.

[4]) Cytuje je Okolski o. c. tom I. na str. 436 i 437 (w uwagach).

wyborczą do warszawskiej Rady Miejskiej. Samorząd powiatowy wprowadzono w Jenerał-Gubernatorstwie Warszawskiem ordynacją z 22 stycznia 1916, Nr. 20 Dz. rozp. J. G. W., str. 1, a ordynację wyborczą do sejmików powiatowych rozp. z 1. XI. 1916, Nr. 51, str. 5. Rozporządzeniem z 8. IV. 1916 poz. 79, Nr. 29, Dz. rozp. J. G. W., rozszerzono obszar miasta Warszawy przez wcielenie niektórych gmin sąsiednich w całości lub częściowo. W obrębie austrjacko-węgierskiego Jenerał-Gubernatorstwa Lubelskiego wprowadzono samorząd w Kielcach, Lublinie, Piotrkowie i Radomiu rozporządzeniem Naczelnego Komendanta Armji z 18 sierpnia 1916 L. 64, Dz. rozp. Zarządu Wojsk. w Polsce. Rozporządzeniem Jenerał-Gubernatora Wojskowego z 21 czerwca 1917, L. 55 Dz. rozp. Z. W. w Polsce, rozszerzono powyższą ordynację miejską na obszar miasta Dąbrowy. Ordynację wyborczą dla powyższych miast zawiera rozporządzenie z 31. X. 1916 L. 102 Dz. rozp. Z. W. w P. Samorząd dla innych 34 miast stworzono rozporządzeniem z 18. VIII. 1916 L. 65 Dz. rozp. Z. W. w P. Podstawę samorządu powiatowego w dawnem Jenerał Gubernatorstwie Lubelskiem stanowiła ordynacja z 17 września 1917 L. 76 i ordynacja wyborcza z 5 października 1917 L. 84 Dz. rozp. Z. W. w P.

Austrjacko-węgierskie i niemieckie władze okupacyjne zmieniły granice całego szeregu gmin miejskich i wiejskich. O ile chodzi o gminy wiejskie, to rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 29. III. 1919, poz. 265 (Nr. 21) Dz. Urzęd. M. S. W., przywrócono im dawne przedwojenne granice.

§ 2. Samorząd wiejski.

Wstępne uwagi. Podstawę wiejskiego samorządu w dawnem Królestwie Kongresowem stanowi ukaz z 2 marca (19 lutego) 1864 (Dz. Praw Król. Pol., tom 62, str. 37). Późniejsze zmiany zostały uwzględnione w tomie II „Zwodu Zakonów" z 1892 r. i w „Kontynuacji Zwodu Zakonów" z 1912 roku. Doniosłą reformę wprowadził polski dekret Naczelnika Państwa „o radach gminnych" z 27 listopada 1918, poz. 48 (Nr. 18) Dz. Praw P. P. Wprowadził on — jak już tytuł jego wskazuje — nie istniejące dotąd w dawnem Królestwie Kongresowem rady gminne. Myślała o tem jeszcze w okresie okupacji Tymczasowa Rada Stanu, której Departament Spraw Wewnętrznych wypracował odpowiedni projekt[1]). Nadto wspomniany dekret Naczelnika Państwa z 1918 roku rozszerzył prawo udziału w zgromadzeniu gminnem na obywateli polskich obojga płci, którzy mają 21 lat skończonych i od szeregu miesięcy mieszkają w gminie, tudzież zniósł t. zw. „pełnomocników gminnych". Przepisy wykonawcze o wyborach do Rad gminnych i o sposobie wybierania wójtów zawiera rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 5. XII. 1918, poz. 24 w Nr. 2 Dz. Urzęd. M. S. W. ex. 1918. Dekret N. P. z 4. II. 1919, L. 141 (Nr. 13) D. P. o samorządzie powiatowym zniósł (art. 55) te artykuły ukazu o samorządzie wiejskim z 1864 r., które są sprzeczne z jego postanowieniami.

Gmina w dawnem Królestwie Kongresowem jest zbiorowa i składa się z gromad. Organami gminy są: wójt, rada gminna i zebranie gminy, gromady zaś sołtys i zebranie gromady.

---

[1]) Przedrukowałem go z posiadanego oryginalnego egzemplarza na stronach 6 — 11 swego „Ustroju gminy wiejskiej w Polsce", wyd. w Krakowie w 1920 roku, jako V zeszyt wydawnictwa „Z zagadnień konstytucyjnych".

Ustrój gminy. *Obszar.* Gmina wiejska składa się: a) z wiosek i kolonij, zamieszkałych przez włościan; b) z folwarków i dworów; c) z osad. *Władze gminne.* 1. Zebranie gminne składa się w myśl dekretu N. P. z 27. XI. 1918, poz. 48 (Nr. 18) D. P. z mężczyzn i kobiet, mających obywatelstwo polskie, którzy skończyli 21 lat i od 6 miesięcy mieszkają w gminie. Wyłączone są osoby, zostające w śledztwie lub pod sądem za przestępstwa i przekroczenia, pociągające za sobą utratę praw, tudzież osoby, oddane pod dozór policyjny z mocy wyroku. Osobom, nie mającym prawa uczestniczenia w Z. G., nie wolno nawet być obecnemi, a nie tylko uczestniczyć w obradach.

Z. G. zwołuje się cztery razy do roku w oznaczonych terminach. Oprócz tego może je zwołać wójt, ilekroć tego wymagają interesy gminy. Przewodniczy na Z. G. wójt z wyjątkiem wyboru wójta i badania rachunków wójta z powierzonych mu funduszów; w tych wypadkach przewodniczy jeden z sołtysów, którego wyznaczą sołtysi, a w braku takiej zgody sołtys, najstarszy wiekiem.

Zakres działania Z. G., unormowany szczegółowo (art. 208 ukazu z 1864 w wydaniu „Organizacji Zarządu Gubernij Królestwa Polskiego z 1892 r.), uległ pewnym zmianom n. p. skutkiem utworzenia w 1918 r. Rad Gminnych lub z powodu postanowień, zawartych w „Tymczasowych Przepisach o szkołach elementarnych w Królestwie Polskiem“ z 1917 roku. Należy zauważyć, że dekret z 27. XI. 1918 r. przeoczył wprowadzenie odpowiednich zmian w tekście poszczególnych artykułów ukazu z 1864, jako konsekwencję wprowadzonych przez siebie reform. I tak n. p. w myśl art. 212 o zamianie, segregacji i t. p. gruntów gminnych, których użytkowanie służy wszystkim mieszkańcom gminy, decydować mają najmniej $^2/_3$ wszystkich gospodarzy gminy, mających prawo głosowania na Z. G. Taksamo o co najmniej połowie „gospodarzy“ mówi n. p. art. 209, według którego takiej większości potrzeba dla ważności uchwał, zapadłych na Z. G., odbytem pod przewodnictwem wójta. O ile w pierwszym z przytoczonych wypadków możnaby interpretować przepis art. 212, jako postanowienie specjalne, o tyle nie da się tego zastosować do art. 209, który zawiera podstawowe postanowienie, kiedy uchwały Z. G. są ważne, a przecież obecnie w Z. G. uczestniczą nie tylko, jak dawniej, pewni, w ukazie bliżej określeni, „gospodarze“, ale wszyscy pełnoletni obywatele polscy, mieszkający w gminie od 6 miesięcy.

Do Z. G. należy: a) wybór wójta, b) sprawy gospodarcze gminy, c) sprawy opiekuńcze i zakładów dobroczynnych (ukaz z 19. VI. star. st. 1870 r., Nr. 48501, Dz. Praw tom 70, str. 195, art. 3 i str. 199 art. 4, dalej art. 65 — 70), d) sprawy szkół powszechnych (obecnie w myśl „Tymczasowych Przepisów o szkołach elementarnych w K. P.“ z 1917 r., Nr. 1 Dz. Urzęd. Departamentu W. R. i O. P. Tymczasowej Rady Stanu), e) ustanowienie i rozkład składek i ciężarów gminnych, f) kontrola działalności i rachunków osób, urzędujących z wyboru gminy, g) rozporządzanie majątkiem nieruchomym gminy, będącym w wspólnem użytkowaniu wszystkich jej mieszkańców (ukaz z 19. II. star. st. 1864 o urządzeniu włościan stanowił, że nieruchoma własność, nabyta na jego zasadzie przez włościan, może być zbywana na podstawie uchwały Z. G., ale za zezwoleniem Ministra Spraw Wewnętrznych), h) wybór plenipotentów do interesów gminy, których nie należy mieszać z instytucją t. zw. „pełnomocników“, wprowadzoną artykułami 229 i 230, a zniesioną dekretem Naczelnika Państwa

z 27. XI. 1918, i) wypowiadanie się we wszystkich sprawach, w których w myśl ogólnych lub szczególnych przepisów ustawowych albo wskutek zarządzeń rządu zajdzie potrzeba zgody lub opinji gminy.

Uchwały zapadają większością głosów; w razie równości głosów decyduje to zdanie, do którego przyłączył się wójt. Do osobnej księgi wpisuje się: a) uchwały w ważniejszych sprawach, n. p. co do gruntów gminnych, użytkowanych przez wszystkich mieszkańców gminy, b) uchwały, mające obowiązywać przez znaczny przeciąg czasu, c) wreszcie takie, których zapisania Z. G. wyraźnie zażąda.

Uchwały, któremi Z. G. przekroczyło swój zakres działania, uznaje art. 199 za nieważne, a osoby, winne tego, mają być zależnie od ważności przedmiotu, albo ukarane przez starostę, albo oddane pod sąd. Uchwały, zapadłe z pogwałceniem przepisów o ich prawomocności, mają być (art. 200) uznane za nieważne i uchylone jużto wskutek skargi osób, których prawa zostały przez to pogwałcone, jużteż na wniosek władz nadzorczych. Wreszcie uchwały, zapadłe w granicach zakresu działania Z. G. i z zachowaniem wymagań, przepisanych co do ich prawomocności, mogą być uchylone przez starostę, jeżeli sprzeciwiają się wyraźnie prawu, albo może to nastąpić wskutek skargi osób, których prawa zostały uchwałą Z. G. pogwałcone; skarga ma być wniesiona w terminie miesięcznym od dnia ogłoszenia uchwały.

Na miejsce posiedzeń Z. G. wyznacza się wieś, położoną w środku gminy, albo zasługującą na pierwszeństwo przewagą ludności lub korzystnem położeniem pod względem handlowym i przemysłowym.

2. Rada Gminna. W myśl dekretu Naczelnika Państwa z 27. XI. 1918, poz. 48 (Nr. 18) D. P. Rada Gminna składa się z wójta i 12 członków, wybieranych w tajnem głosowaniu przez Zgromadzenie Gminne względną większością głosów. Członkowie Rady Gminnej pełnią swe obowiązki bezpłatnie. Na członków R. G. mogą być obrane osoby, mające prawo udziału w Zebraniu Gminnem. Równocześnie z członkami wybiera się ich 6 zastępców. W razie ustąpienia któregoś z członków R. G. lub wybrania go wójtem, zajmuje jego miejsce ten zastępca, który otrzymał z kolei największą liczbę głosów [1]). Mandaty członków R. G. i ich zastępców trwają 3 lata [2]).

Do zakresu działania R. G. należy: a) przygotowanie wniosków i budżetu na Z. G. i czuwanie nad wykonaniem jego uchwał; b) zawiadywanie nieruchomościami i funduszami, należącemi do gminy lub przez nią zarządzanemi; c) kierownictwo i dozór instytucyj i zakładów gminnych, d) mianowanie, kontrola i usuwanie urzędników gminnych, jednak nominację i zwolnienie pisarza gminnego zatwierdza władza nadzorcza; e) wreszcie kontrola działalności wójta.

Przewodniczącym R. G. jest wójt, który zwołuje ją przynajmniej raz na miesiąc; musi ją zwołać na żądanie pięciu jej członków. Do ważności uchwał potrzeba obecności najmniej połowy członków i większości głosów obecnych; w razie równości przeważa głos przewodniczącego. Jeżeli członek R. G. opuści trzy z rzędu posiedzenia bez podania ważnych powodów, może go R. G. wykluczyć na wniosek swoich 3 członków. Posiedzenia

---

[1]) Por. okólnik Min. S. W. z 26. III. 1919. poz. 291 (Nr. 22) Dz. Urzęd. M. S. W.

[2]) Przepisy wykonawcze o wyborach do Rad Gminnych zawiera rozp. M. S. W. z 5. XII. 1918 r.

R. G. są w zasadzie jawne, ale ta jawność jest ograniczoną tylko do mieszkańców gminy, wpuszczanych za biletami; R. G. może większością głosów uchwalić tajność posiedzenia.

Do ważności umów, zobowiązujących gminy, wymaga się podpisu wójta i przynajmniej 2—4 członków, upoważnionych do tego przez Radę Gminną.

3. Wójt. W myśl dekretu N. P. z 27. XI. 1918 wójtem może być wybrana osoba, mająca prawo udziału w Zebraniu Gminnem, o ile ma skończonych 25 lat, tudzież umie czytać i pisać po polsku. Z. G. wybiera równocześnie także zastępcę wójta. Mandat wójta trwa 3 [1]) lata. Wójt pobiera płacę, nosi podczas urzędowania przepisaną oznakę urzędową i jest wolny od powinności w naturze.

Wójt ma dwojaki zakres działania: samorządowy i państwowo-administracyjny.

A) W charakterze samorządowym:

a) zwołuje i zamyka posiedzenia Zebrania Gminy i Rady Gminnej oraz przewodniczy na nich;

b) wnosi na tych posiedzeniach sprawy i wykonuje zapadłe na nich uchwały;

c) czuwa nad dobrym stanem dróg, mostów i t. p.;

d) nadzoruje sołtysów i innych urzędników gminnych;

e) czuwa nad należytem wypełnieniem świadczeń gminnych, pieniężnych i w naturze;

f) zarządza funduszami gminnemi;

g) czuwa nad całością i nietykalnością nieruchomości gminy i jej instytucyj, tudzież dozoruje opuszczone grunty w gminie;

h) dozoruje sprawy najemników, robotników i służby, o ile szczególne ustawy (n. p. o sporach najemnych robotników) inaczej nie stanowią.

Poza tym zakresem działania, ustalonym w ukazie z 1864 roku, specjalne ustawy wprowadziły jeszcze inne prawa i obowiązki wójta, n. p. polska ustawa sanitarna z 19. VII. 1919, poz. 371 (Nr. 63) D. P.

B) Jako organ ogólno-państwowej administracji wójt:

a) sprawuje w gminie policję w zakresie, ustalonym w art. 216 ustawy o samorządzie gminnym, tudzież przez szczególne ustawy i rozporządzenia;

b) współdziała przy rekrutacji, mobilizacji i kwaterowaniu wojska;

c) czuwa nad należytem wypełnieniem wszelkiego rodzaju powinności państwowych, pieniężnych i in natura;

d) w myśl art. 217 Org. Zarządu Gub. K. P. ma obowiązek wypełniać wszelkie polecenia władz sądowych, co przypomniano okólnikiem Ministra S. W. z 2. III. 1920, poz. 22 (Nr. 8) Dz. Urzęd. M. S. W.; innym okólnikiem Ministra S. Wewn. z 4. V. 1920, poz. 97 (Nr. 9) Dz. Urzęd. M. S. W. S. zwrócono uwagę na to, że, o ile chodzi o ściąganie kar pieniężnych i odszkodowań przy wykonaniu wyroków sądów pokoju, nie mogą starostowie przekazywać odnośnych zleceń sądowych, skierowanych do policji państwowej, gdyż mogą to uczynić tylko władze sądowe; władze gminne są nadto obowiązane doręczać pisma sądowe, co przypomniano okólnikiem Ministra S. W. z 23. IV. 1919, poz. 396 (Nr. 31) Dz. Urz. M. S. W.;

[1]) Przepisy wykonawcze o wyborze wójta zawiera rozporządzenie Ministra S. W. z 5. XII. 1918.

e) ma wogóle obowiązek bezwarunkowo wypełniać wszelkie prawne zlecenia władz administracyjnych, sądowych i innych, wydane w zakresie ich kompetencji (art. 26 ukazu z 1864 r. względnie art. 218 Org. Zarządu Gub. Kr. Pol.).

Władza wójta rozciąga się na wszystkie osoby, przebywające w gminie (art. 22 względnie 214). Za mniej ważne przekroczenia policyjne może (art. 27 względnie 219) karać aresztem do dwu dni lub grzywną, której maximum określił ukaz z r. 1864 r. na 1 rubla srebrnego. Nie mogących zapłacić może wójt skazać na publiczną robotę, ale nie dłuższą, jak dwa dni. Kary wnosi się do kasy gminnej.

Wójt przed objęciem urzędowania składa do rąk starosty przysięgę, przepisaną okólnikiem Ministra S. W. z 29. XI. 1919, 843 (Nr. 6) Dz. Urzęd. Min. S. W.

Okólnikiem z 23. IV. 1919, poz. 419 (Nr. 34) Dz. Urzęd. M. S. W., zarządził Minister Spraw Wewnętrznych odbywanie co miesiąc zjazdów wójtów przez starostów i wydał nim instrukcję w tej mierze. Ponieważ inne urzędy w powiecie, nie podlegające staroście, zaczęły zwoływać swoje własne roki wójtowskie, zwrócił Minister S. W., okólnikiem z 15. VII. 1919, poz. 569 (Nr. 42) Dz. Urzęd. M. S. W. uwagę starostów, że przedstawiciele innych urzędów mogą wprawdzie uczestniczyć w zjazdach wójtów i pisarzy gminnych, zwoływanych przez starostę, ale nie mają prawa robić tego na własną rękę, bo wójtowie i pisarze gminni podlegają służbowo wyłącznie starostom.

4. Urzędnicy gminni. Jak już wiadomo, mianowanie i usuwanie urzędników gminnych należy do Rady Gminnej z tem ograniczeniem, że o ile chodzi o pisarza gminnego, to potrzeba jeszcze zatwierdzenia władzy nadzorczej.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 29. VIII. 1919, poz. 771 (Nr. 2) Dz. urzęd. M. S. W. ustaliło od 1. X. 1919 normy minimalnego wynagrodzenia pisarzy gminnych i ich pomocników według trzech kategoryj ludności (do 5000, do 10000 i ponad 10000 mieszkańców) i przepisało, że w I kategorji gmin ma być przynajmniej 1 pisarz, w II najmniej 1 pisarz i 1 pomocnik, w III zaś przynajmniej 1 pisarz i 2 pomocników. Gminy są obowiązane dostarczać pisarzowi gminnemu mieszkania, światła i opału lub za jego zgodą płacić mu równoważnik pieniężny; wysokość świadczeń lub równoważnika ustala Wydział Powiatowy. Pensje są płatne miesięcznie z góry. Wydatki kancelaryjne pokrywa się z ogólnych funduszów gminy. Okólnikiem z 22. IX. 1919, poz. 749 (Nr. 1) Dz. Urzęd. M. S. W., zwrócił uwagę Minister S. W. na to, że powyższe normy są tylko minimalne i nic nie przeszkadza wyznaczaniu wyższego wynagrodzenia. Jeszcze raz to przypomniano okólnikiem z 11. XII. 1919, poz. 5 (Nr. 1) Dz. Urzęd. M. S. W. ex 1921, polecając Wydziałom Powiatowym dopilnowanie częstszej rewizji wynagrodzenia ze względu na drożyznę.

Nadzór nad gminami. W myśl art. 45 i 46 (na zasadzie art. 6) dekretu Naczelnika Państwa z 4 lutego 1819, poz. 141 (Nr. 13) D. P., „o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego“ nadzór nad samorządem gmin wiejskich wykonywał w pierwszej instancji Wydział Powiatowy, w drugiej zaś Minister Spraw Wewnętrznych, od którego decyzji służy odwołanie do Sądu Najwyższego. Podobny tok instancji, nasuwający wiele zasadniczych wątpliwości, był następstwem braku samorządu wojewódzkiego i sądownictwa administracyjnego. Od-

wołanie od niższej instancji nadzorczej do wyższej może nastąpić w ciągu dwu tygodni od daty otrzymania zaczepionej decyzji. Do Wydziału Powiatowego należy również władza dyscyplinarna nad wójtami, których może karać upomnieniem, naganą i grzywną do 100 marek polskich.

Nadto nadzór sprawują nad władzami gminnemi państwowe władze administracyjne. Obok szczególnych ustaw zakres ich w tym względzie normują: ustawa tymczasowa o organizacji województw z 2. VIII. 1919, poz. 395 (Nr. 65) D. P. z rozporządzeniem Rady Ministrów z 13. XI. 1919, poz. 490 (Nr. 90) D. U. Rzpltej P., tudzież rozporządzenie Rady Ministrów o tymczasowej organizacji starostw z 28. VIII. 1919, poz. 426 (Nr. 72) D. P. wraz z dwoma dalszemi rozporządzeniami Rady Ministrów z 13. XI. 1919, poz. 488 i 489 (Nr. 90) D. U. Rzpltej P. Stosownie do ich postanowień, starostwo jest przełożoną władzą zarządów gminnych w zakresie administracji państwowej; w tym zakresie urzędy gminne są zobowiązane stosować się do wskazówek starostwa i wykonywać jego zlecenia; za niewypełnianie tych obowiązków może starostwo pociągnąć winnych do odpowiedzialności. Wojewoda jest na obszarze swego województwa zwierzchnikiem wszystkich urzędów i organów, nie tylko państwowych, ale i samorządowych, oczywista w zakresie, analogicznym do kompetencji starosty w powiecie; może z urzędu znieść lub zmienić wszystkie sprzeczne z obowiązującemi przepisami lub z interesem dobra publicznego rozporządzenia, zarządzenia, rozstrzygnięcia i orzeczenia podległych sobie urzędów i organów, o ile przez to nie naruszy legalnie nabytych praw osób trzecich. Dopiero rozp. Rady Min. z 13. XI. 1919, poz. 490 (Nr. 90) D. U., wydanem dla wprowadzenia w życie ustawy z 2. VIII. 1919, poz. 395 (Nr. 65) D. P. o województwach przekazano wojewodzie wykonywanie w ostatniej instancji nadzoru nad samorządem gmin wiejskich i miast niewydzielonych i oddano wojewodom decyzję w ostatniej instancji w wypadkach zaskarżenia decyzji starostów i wydziałów powiatowych, załatwiających skargi na wybory do Rad Gminnych, o ile specjalne postanowienia nie przewidują odwołania do Sądu Najwyższego.

W myśl art. 14 dekretu Naczelnika Państwa z 27. X. 1918, poz. 48 (Nr. 18) D. P., może Ministerstwo S. Wewn. na wniosek nadzorczego urzędu rozwiązać Radę Gminną, ale jest obowiązane w ciągu dwu tygodni zarządzić nowe wybory i polecić wójtowi zarządzać przez ten czas sprawami gminnemi.

Ustrój gromady wioskowej. Jak w gminie istnieje Zebranie Gminy i wójt, tak w gromadzie jest Zebranie Gromady i sołtys.

1. Do Zebrania Gromady należy: 1) wybór sołtysa, 2) rozporządzanie gruntami, należącemi do wioski i będącemi we wspólnem używaniu włościan, 3) rozkład podymnego i podatku gruntowego, 4) sprawy szkół według istniejących przepisów, 5) sprawy budowli gromadzkich, szpitali i innych zakładów, urządzonych kosztem gromady wioskowej, 6) sprawy opiekuńcze, 7) naznaczanie składek na pokrycie wydatków gromady, 8) rewizja rachunków urzędników z wyboru gromady, 9) wybór plenipotentów w sprawach gromadzkich, 10) wydawanie opinji według ustaw lub na żądanie rządu.

Posiedzenie Z. Gromady zwołuje sołtys zwykle w niedziele lub święta i na niem przewodniczy. Tylko wtedy, gdy chodzi o rozpatrzenie rachunków sołtysa lub zarzutów, podniesionych przeciwko niemu, zwołanie i przewodnictwo należą do wójta gminy. Kwalifikowanej większości $^2/_3$ włościan, mających głos na Z. Gromady, wymaga się dla ważności uchwał co do

gruntów, będących w wspólnem używaniu, co do rozkładu podatków, tudzież co do ustanowienia dobrowolnych gromadzkich składek i użycia funduszów gromadzkich. Ukaz o samorządzie wiejskim przepisał taką samą kwalifikowaną większość także dla spraw co do zakładania wiejskich szkół początkowych i zarządzania niemi; ten przepis jest i nadal obowiązujący, ale nie może tą drogą nastąpić unicestwienie obowiązków, włożonych na gminy obowiązującemi obecnie przepisami co do zakładania szkół powszechnych.

Kiedy dekretem z 27. XI. 1918 rozszerzono prawo udziału w Zebraniach Gminy, pozostawiono bez zmiany dotychczasowe przepisy o składzie Zebrania Gromady. Skutkiem tego Zebrania Gromady składają (art. 267) wszyscy pełnoletni włościanie-gospodarze, należący do gromady wioskowej i zamieszkali w swoich własnych domostwach. Włościanki w posiadaniu osad będące i prowadzące gospodarstwo na własną rękę, mogą, jeżeli chcą, uczestniczyć w Zebraniach gromady wioskowej, na równi z innymi gospodarzami. Wynika więc z tego, że prawo udziału w Zebraniu Gminy jest szersze, aniżeli w zebraniu Gromady, do którego są dopuszczeni tylko „włościanie gospodarze“ w podanem wyżej rozumieniu.

2. Sołtys jest pomocnikiem wójta gminy, a niezależnie od tego pełni obowiązki poborcy podatków. Wójt może nieposłusznego sołtysa lub postępującego wbrew prawnym przepisom w wypadkach małej wagi ukarać w granicach swej władzy. Natomiast gdyby wójt gminy wzbraniał się wykonywać ustawy i rozporządzenia lub innym przeszkadzał w takiem wykonaniu, ma sołtys obowiązek, o ile chodzi o wieś, jego władzy podległej, donieść o tem bezwłocznie staroście.

Sołtysami nie wolno wybierać niechrześcijan, osób poniżej 25 lat, dalej zostających pod opieką lub kuratelą, niezamieszkałych bodaj od lat trzech w gminie zamieszkania, skazanych za kary, pociągające za sobą utratę prawa zajmowania urzędów publicznych, tudzież osób, będących w śledztwie lub pod dozorem policyjnym. Sołtysi pobierają wynagrodzenie. Zaprzysięga ich starosta. Wolni są oni na czas swej służby od powinności wiejskich in natura. Starosta może sołtysa ukarać grzywną lub aresztem za przekroczenia służbowe, a nawet zawiesić go w urzędowaniu z obowiązkiem doniesienia o tem wojewodzie. Skargi mieszkańców na sołtysów mogą być wnoszone do starosty, od którego decyzji, nie uwzględniającej zażalenia, służy odwołanie do wojewody w ciągu jednego miesiąca.

Listopadowy dekret z 1918 r. nie zawiera zmiany warunków wybieralności na urząd sołtysa. Otóż w myśl art. 236 (68) „sołtysa obiera Zebranie Gromady wioskowej z pomiędzy składających ją włościan, posiadających przynajmniej 3 morgi gruntu“. Według jednak dodanej potem do tego artykułu „uwagi“ w braku takich gospodarzy można obrać sołtysem któregokolwiek gospodarza, mającego prawo udziału w Zebraniu Gromady, niezależnie od obszaru posiadanego gruntu.

§ 3. Samorząd miejski.

1. Obowiązujące przepisy. Rozporządzeniem z 29. XI. 1918, poz. 21 w Nr. 2 Dz. Urzęd. M. S. W., polecił Minister Spraw Wewnętrznych istniejącym wówczas zarządom miejskim uzupełnić do 10 grudnia skład Rad Miejskich drogą — jak się rozporządzenie wyrażało — demokratycznej kooptacji, grożąc w przeciwnym razie zarządzeniem nowych wyborów. Już 13 grudnia 1918 pojawił się w Nr. 20 D. P. pod poz. 58

słuchaczów prawa

dekret Naczelnika Państwa, wprowadzający tymczasową ordynację wyborczą do Rad Miejskich na obszarze b. Królestwa Kongresowego; wydano do niego regulamin wyborczy rozporządzeniem M. S. W. z 17. II. 1918, poz. 46 w Nr. 3 Dz. Urzęd. M. S. W.

Dekret Naczelnika Państwa z 4 lutego 1919, poz. 140 (Nr. 13) D. P., urządził nanowo samorząd miejski, wprowadzając te postanowienia w 150 miastach, wyliczonych w dołączonym do niego wykazie, a to łącznie ze stolicą Warszawą. Ustawą z 20 lutego 1920, poz. 91 (Nr. 19) D. U., upoważniono Ministra Spraw Wewnętrznych do rozciągania w drodze rozporządzenia mocy obowiązującej dekretu o samorządzie miejskim z 4. II. 1919 na miasta w b. zaborze rosyjskim, niewyliczone w dodatku, dołączonym do powyższego dekretu. Ponieważ dekret lutowy z 1919 r. nie zawiera przepisów wyborczych, a nawet o ile chodzi o liczbę radnych, wyraźnie się powołuje na poprzedni dekret z 1918 (poz. 58 w Nr. 20) D. P., przeto ten ostatni nie stracił swej mocy, o ile jego postanowienia nie zostały zmienione późniejszemi przepisami. To samo odnosi się także do regulaminu wyborczego z 17. II. 1918 (poz. 46 w Nr. 3 Dz. Urzęd. M. S. W.), który został potem uzupełniony rozporządzeniem M. S. W. z 26. II. 1919, poz. 188 (Nr. 17). Dz. Urzęd. M. S. W. co do sposobu wybierania ławników, a zmieniony rozporządzeniem M. S. W. z 5. V. 1919, poz. 410 (Nr. 33) Dz. Urzęd. M. S. W. przez zniesienie tych jego przepisów, które wprowadzały odmienny sposób ustalania list wyborczych w miastach powyżej i poniżej 45.000 mieszkańców.

Skarbowość gmin miejskich unormował dekret Naczelnika Państwa z 7. II. 1919, poz. 150 (Nr. 14) D. P.

2. Charakter prawny gminy miejskiej. Według artykułu 2 dekretu z 4. II. 1919 gmina miejska jest „samorządną jednostką terytorjalną i osobą publiczną-prawną". Chodziło — jak się wolno domyślać — o wyrażenie w tem określeniu czterech kryterjów, miarodajnych dla charakteru gminy: terytorjalności, przymusu, samorządności i osobowości prawnej. Prawniczo lepiej wypowiadałoby tę myśl takie określenie: „Każda gmina miejska jest samorządną terytorjalną osobą prawa publicznego i podmiotem praw majątkowych".

3. Tworzenie gmin miejskich i zmiana granic (art. 3 i 4 d. z 4. II. 1919). Tu są do uregulowania trzy kwestje: a) w jakiej formie prawnej mają się te zmiany dokonywać, b) jak mają być urządzone stosunki majątkowe gmin, wchodzących pod uwagę przy sposobności zmiany ich terytorjum, wreszcie c) jakie przepisy prawne mają obowiązywać na powiększonym obszarze gminy miejskiej.

Pierwsze z tych pytań rozstrzygnął dekret o samorządzie miejsk. w ten sposób, że „utworzenie nowej gminy miejskiej, skasowanie istniejącej oraz wszelkie zmiany jej granic mogą być uskutecznione tylko w drodze ustawodawczej po wysłuchaniu wniosków zainteresowanych ciał samorządowych". Czy było to postanowienie celowe? O ile chodzi o skasowanie istniejącej gminy miejskiej, to bezsprzecznie tak, bo poza wyjątkowemi wypadkami wcielenia takiej gminy do tuż obok leżącego większego miasta każde inne zniesienie podobnej gminy jest czemś zazwyczaj niezwykłem. Natomiast jeżeli ma się do czynienia z przemianą gminy wiejskiej na miejską lub z rozszerzeniem granic miasta na obszar podmiejskich gmin wiejskich, to taka potrzeba płynie zwykle z całego szeregu doniosłych przyczyn gospodarczych, społecznych i kulturalnych i wymaga jak

fnajszybszego zaspokojenia, by rozwój podobnego środowiska nie szedł ałszywą drogą, albo — co jeszcze gorsze — nie załamywał się i nieł cfał się wstecz. Wymaga to zresztą dokładnego zbadania stanu rzeczy ona miejscu, musi się bowiem uwzględnić ie samą tylko cyfrę ludności, lecz także i rodzaj skupienia, który zależy od różnych czynników, jak sieć komunikacyjna, sposób zabudowania i t. d. Wszystkie te czynności muszą tak czy tak przeprowadzić właściwe władze. Należałoby więc nie przedłużać tej procedury i oddać decyzję w tym względzie rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrami Przemysłu i Handlu, tudzież Rolnictwa, a po wysłuchaniu Rady Wojewódzkiej i interesowanych lokalnych organów samorządowych. Jednak nastąpiła już pod tym względem pomyślna zmiana. Mianowicie w myśl ustawy z 20 lutego 1920 poz. 92 (Nr. 19) D. U., zaliczenie osady wiejskiej w poczet miast, tudzież wszelkie zmiany granic miast, w szczególności zaś wcielenie w obręb miasta nowych gruntów lub odłączenie od niego pewnej przestrzeni — o ile chodzi o dawny zabór rosyjski — może nastąpić w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Sprawę wnosi na R. M. Minister Spraw Wewnętrznych po wysłuchaniu wniosków interesowanych ciał samorządowych.

Co się tyczy kwestji majątkowej, to dekret o samorządzie miejskim rozróżnia dwie możliwe sytuacje (art. 4):

1. Przyłączenie do miasta sąsiedniej gminy w całości. W tym wypadku majątek i długi gminy włączonej przechodzą na miasto.

2. Potrzeba rozdzielenia majątku zainteresowanych gmin i oznaczenia ich obowiązków wskutek innych zmian, niż utworzenie nowej gminy miejskiej, skasowanie istniejącej lub zmiany granic gminy miejskiej wogóle. Dekret nie określa bliżej, jakie to sytuacje w tym wypadku ma na myśli, tylko stanowi, że w takim razie ma omawiane zagadnienia ustalić dobrowolny układ między gminami, a dopiero gdyby on nie przyszedł do skutku, ma rozstrzygnąć Minister Spraw Wewnętrznych, od którego decyzji służy odwołanie do Najwyższego Sądu.

Uderza w powyższym przepisie wprowadzenie kompetencji najwyższej instancji sądowej. Jest to następstwo braku samorządu wojewódzkiego i instytucji sądownictwa administracyjnego. Redaktorowie dekretu rozumieli, że w tak doniosłych sprawach komunalnych, jak sprawy majątkowe, jedna instancja i to w dodatku instancja niesamorządowa, lecz centralna władza rządowa, jest niewystarczająca i trudna do pogodzenia z ideą samorządu. Wprowadzono więc odwołanie do Najwyższego Sądu, każąc zwyczajnemu sądowi rozstrzygać w sprawach czysto i par excellence administracyjnych. Niedostateczne wykształcenie samorządu i niewybudowanie sądownictwa administracyjnego doprowadziło do wciągnięcia zwyczajnego sądownictwa w obręb spraw, od których należy je z zasady zdaleka trzymać.

Wreszcie przy sposobności zmiany granic gminnych dekret stanowi że „rozporządzenia władz państwowych i uchwały gminne, obowiązujące na obszarze, który został włączony do gminy miejskiej, zachowują swoją moc, dopóki nie zostaną zniesione przez nowe rozporządzenia władz państwowych lub uchwały organów samorządu miejskiego". Aby ocenić należycie znaczenie tego postanowienia, trzeba sobie przedewszystkiem uzmysłowić, że włączanie sąsiednich gmin do miasta wypływa z potrzeby uzgodnienia stanu prawnego z faktycznym stanem ewolucyjnym. Chodzi właśnie o to, by rozwój tych sąsiednich gmin w ramach przepisów, dosto-

sowanych do ich dawnego charakteru wiejskiego, ani nie wypaczał ich obecnego charakteru ani nie tamował normalnego rozrostu leżącego wśród nich środowiska miejskiego. Dość wskazać na wielką doniosłość ustawodawstwa budowlanego pod tym względem. Naprzykład niegdyś w obrębie dzisiejszych nowych dzielnic miasta Krakowa istniały w tej dziedzinie tak niezdrowe stosunki, że galicyjska ustawa krajowa z 13. XI. 1909, L. 148 Dz. u. kr., którą włączono do Krakowa pierwszą grupę gmin sąsiednich, przepisała odrazu, że do czasu nowego ustawowego uregulowania ma na ich obszarze obowiązywać ustawa budowlana krakowska z pewnemi zmianami, ustalonemi w powyższej ustawie z 1909 roku. Z tych samych względów ustawodawca bywa już z góry przewidujący i liczy się z koniecznym, a zdrowym rozwojem miast: N. p. morawska ustawa krajowa budowlana dla Berna, Ołomuńca, Igławy, Znajmu i ich przedmieść powierza władzy administracyjnej II instancji oznaczenie w drodze rozporządzenia, które gminy miejscowe lub ich części mają być uważane za przedmieścia powyższych miast i temsamem podlegać przepisom wspomnianej ustawy budowlanej.

Omawiany dekret o samorządzie miejskim, milcząc w ostatnim ustępie art. 4 o ustawach, ogranicza temsamem swoje postanowienie o dalszym obowiązywaniu dotychczasowych przepisów aż do ich zmiany tylko do rozporządzeń władz państwowych i uchwał gminnych. Skoro zaś te rozporządzenia i uchwały mają dla siebie zakreślone ramy ustawami, to podobne postanowienie prowadzi wprost do chaosu. Powyższy przepis jest niezgodny z ideą, z której rodzi się wogóle potrzeba włączania sąsiednich gmin do miejskiego ośrodka i dlatego trzeba stwierdzić, że nie powstał z głębszego zrozumienia współczesnego rozwoju miejskich skupień ludności i ich znaczenia.

4. L u d n o ś ć. Dekret o samorządzie miejskim odróżnia wśród ludności miasta „członków gminy“ (art. 5 — 8). Są nimi te osoby, mające polskie obywatelstwo państwowe, które mieszkają w gminie stale od sześciu miesięcy. Służą im trzy prawa: a) udział w wyborach gminnych, b) sprawowanie urzędów gminnych z wyboru i c) korzystanie w razie koniecznej potrzeby z prawa do pomocy ze strony gminy. Jest wątpliwą rzeczą, czy łączenie prawa wyborczego z pojęciem członkostwa gminnego, opartego poza obywatelstwem państwowem tylko na pewnym minimalnym okresie domicilium, jest celowe. Cóż bowiem stanie się wówczas z owem prawem, wypływającym rzekomo z istoty członkostwa gminnego, jeżeli ordynacja wyborcza uzna za wskazane ten okres 6-miesięczny skrócić lub przedłużyć? Zwrócić przy tem trzeba uwagę na to, że dekret z 13. XII. 1918, poz. 58 (Nr. 20) D. P., nie zna przy ustalaniu warunków czynnego prawa wyborczego terminu „członka gminy“, wprowadzonego dopiero dekretem o samorządzie miejskim z 1919 roku. Podobna zaś ewentualna zmiana ordynacji wyborczej powinnaby konsekwentnie pociągnąć za sobą także analogiczną zmianę co do prawa sprawowania urzędów gminnych z wyboru. Zresztą owa zależność od przepisów ordynacji wyborczej jest uwydatniona bardzo wyraziście w artykule 8, według którego członek gminy, zajmujący stanowisko z wyboru, traci je, gdy zajdzie lub stanie się wiadomą okoliczność, wykluczająca go od obieralności, a zostaje na tem stanowisku zawieszony w razie pociągnięcia go do odpowiedzialności sądowej za czyn, pozbawiający biernego prawa wyborczego. Wreszcie co się tyczy prawa członków gminy do korzystania w razie koniecznej potrzeby z pomocy ze strony gminy, to sam dekret dodaje zastrzeżenie: „stosownie do przepisów od-

powiednich ustaw". Wynika z tego, że o tem, kto, kiedy i w jakim rozmiarze ma prawo do takiego wsparcia, rozstrzygają odnośne specjalne przepisy. Czy ich ewentualne zmiany nie mogą wpłynąć i na owe prawo, płynące rzekomo z charakteru „członka gminy"?

Widać więc z tego, że redaktorowie dekretu najpierw stworzyli pewne określenie „członka gminy", a dopiero potem szukali tych szczególnych praw, któreby miały tych członków odróżnić od reszty mieszkańców miasta. Przeoczyli zaś przytem, że to, co zdawało im się być wypływem stworzonego przez nich członkostwa gminnego, ma swą rację i swoje unormowanie prawne w specjalnych ustawach. Stąd pojęcie członka gminy w omawianym dekrecie nie jest ze względu na ustalone w nim tego pojęcia emanacje czemś genetycznem i zasadniczem, lecz przeciwnie jest pochodnem i zależnem [1]). Francuskie ustawodawstwo rozstrzygnęło tę kwestję już dawno w należyty sposób, wprowadzając tylko pojęcie obywatelstwa państwowego, a zarzucając takie czy inne określenia gminnej przynależności, członkostwa czy gminnego obywatelstwa, jako refleksy minionych dawno stosunków ustrojowych.

Na tle powyższych uwag byłoby zbytecznem bliższe zajmowanie się tą okolicznością, że dekret z 1919 r. mówi tylko o prawach członków gminy, a milczy o obowiązkach. Dziwnem też jest, że ani dekret z 1918 r. ani następny z 1919 r. nie wprowadzają obowiązku przyjęcia urzędu gminnego z wyboru.

5. W ł a d z e m i e j s k i e. Dekret z 1919 rozróżnia Radę Miejską, Magistrat i burmistrza. Właściwie przepisy o burmistrzu są na ogół w ten sposób ujęte pod względem redakcji ustawodawczej, że znika on w magistracie, jako jeden z jego członków; na pierwszy rzut oka mogłoby się zdawać, że jest on w magistracie, jakby primus inter pares. Tymczasem tak nie jest, bo, pomijając współdziałanie burmistrza w ogólno-państwowej administracji, ma on także w zakresie samorządowym odrębne stanowisko, żeby bodaj wskazać na pewnego rodzaju prawo veto, służące mu w myśl art. 62 wobec uchwał magistratu.

A) Zakres działania gminy miejskiej (art. 9—11).

Zakres działania gminy miejskiej jest własny i poruczony. Przyjął więc dekret w tej materji terminologję z ustawodawstwa austrjackiego, z pewnością nie najszczęśliwszą.

Do własnego zakresu należą „wszystkie sprawy, które dotyczą dobrobytu materjalnego, rozwoju duchowego i zdrowia jej mieszkańców". To ogólne określenie wyjaśnia art. 11 bliżej przykładowem wyliczeniem pewnych spraw, jak zarząd majątkiem gminnym, jej dochodami i wydatkami, zakładanie i utrzymywanie dróg, mostów, ulic, środków komunikacyjnych, piecza nad urządzeniami, służącemi do utrzymania porządku i bezpieczeństwa, wodociągi, kanalizacja, dobroczynność publiczna, szpitale, rzeźnie, targi, piecza nad oświatą publiczną i t. d.

Co się tyczy określenia „własny" zakres działania, to ma on wyrażać ogół spraw komunalnych, to znaczy takich spraw, które są wspólne dla mieszkańców danego miasta właśnie dlatego, że wypływają z potrzeb,

---

[1]) P. o tem bliżej w mojej rozprawie „Ustrój gminy wiejskiej w Polsce" (Kraków 1920 r.) str. 24 i następne.

wynikłych z faktu współżycia na tym samym obszarze gminnym. Ale dlatego też te sprawy mogą i powinny być wykonane zasadniczo i przedewszystkiem własnemi siłami i środkami gminy. W tem bowiem właśnie tkwi jedna z najważniejszych racyj samorządu. Tego zaś ważnego i istotnego elementu brak w określeniu „własnego“ zakresu gminy miejskiej z art. 11. Właściwe określenie powinnoby było brzmieć: „Sprawy, które dotyczą rozwoju duchowego, zdrowia, dobrobytu i wygody, a wynikają ze współżycia na obszarze gminy miejskiej i mogą być wykonane zasadniczo i przedewszystkiem jej własnemi siłami i środkami, o ile według ustaw nie należą do zadań państwa lub do zakresu działania wyższych jednostek samorządowych“.

Pod względem określenia zakresu działania gminy są znane dwa sposoby: Albo określa się ten zakres działania przez przydzielanie gminie szczegółowych grup spraw, albo wychodzi się ze stanowiska, że gmina w określonym w pewien sposób zakresie działania nie sprawuje tych tylko spraw, które jużto jej wyraźnie nie zostały przyznane, już też wyraźnie zostały powierzone innym czynnikom. Pierwszy system jest w użyciu n. p. w Anglji, gdzie wiele t. zw. billów prywatnych odnosi się właśnie do kompetencji gminnej, drugi przyjął się przedewszystkiem na europejskim kontynencie. W tym ostatnim wypadku zwykle obok ogólnego określenia spotyka się w ustawach przykładowe wyliczanie szeregu szczegółowych spraw. Jest to zbyteczne, gdyż te szczegółowe sprawy winny być dokładnie ustalone przy określeniu zakresu działania poszczególnych spraw, jak to czyni i dekret z 1919 r. (art. art. 21 i 47).

Pod „poruczonym“ zakresem działania rozumieć należy współdziałanie gminy w ogólnej administracji państwowej. Dekret z 1919 r. tego zakresu bliżej nie określa, tylko ogranicza się (art. 10) do stwierdzenia, że go „określają ustawy, rozporządzenia władz państwowynh oraz umowy rządu z gminą“. Owe „umowy rządu z gminą“ należy uważać za lapsus, który można sobie tłómaczyć nie dość zgłębionem zrozumieniem stanowiska i zadań gminy w całokształcie nowożytnego ustroju państwowego po stronie redaktorów omawianego przepisu.

B) Rada Miejska.

Członkami Rady Miejskiej są radni i członkowie magistratu. Artykuł 12 dekretu z 1919 odsyła co do liczby radnych do artykułu 1 dekretu o wyborach do Rad Miejskich z 13. XII. 1918, poz. 58 (Nr. 20) D. P. Otóż ten ostatni podzielił pod tym względem miasta na sześć grup: a) w miastach poniżej 5000 mieszkańców jest 12 radnych, b) w miastach o ludności 5000—25000 radnych 24, c) w miastach 25000—45000 dodaje się do 24 na każde rozpoczęte 2000 ponad 25000 mieszkańców 1 radnego; d) w miastach od 45000 do 100000 dodaje się do 34 radnych, jednego dalszego radnego na każdych rozpoczętych 5000 ponad 45000 mieszkańców, e) w miastach ponad 100000 dodaje się do 45 radnych jednego dalszego na każdych rozpoczętych 10000 mieszkańców, przyczem liczba radnych nie może przekraczać 70, wreszcie f) w Warszawie jest 120, a w Łodzi 75 radnych. A zatem liczba radnych waha się od 12 do 120.

Radni i ich zastępcy (w liczbie, wynoszącej połowę radnych) wychodzą z wyborów. Według dekretu o wyborach z 1918 czynne prawo wyborcze do Rad Miejskich mają wszyscy obywatele bez różnicy płci, którzy ukończyli

21 lat, posiadają przynależność państwową polską i mieszkają stale w obrębie gminy miejskiej conajmniej od 6 miesięcy. W razie nieobecności przymusowej lub spowodowanej emigracją dla celów zarobkowych warunkami dostatecznemi dla posiadania czynnego prawa wyborczego co do zamieszkania, są: a) zamieszkanie w mieście w chwili ogłoszenia wyborów i b) sześciomiesięczne przed emigracją stałe zamieszkiwanie w danem mieście.

Nie mogą wybierać: a) osoby, pozostające pod kuratelą lub upadłością, b) osoby, pozbawione praw lub ograniczone w prawach na mocy wyroku sądowego, c) osoby, utrzymujące szynki i domy rozpusty.

Bierne prawo wyborcze posiadają osoby, mające czynne prawo wyborcze, conajmniej 25 lat skończonych i umiejące czytać i pisać po polsku.

Głosowanie jest tajne i odbywa się na zasadach proporcjonalności. Bliższe postanowienia zawiera „regulamin wyborczy do Rad Miejskich" z 17. XII. 1918, poz. 46 (Nr. 3) Dz. Urzęd. Min. Spraw Wewn., którego artykuły 17 i 18 zostały zniesione, a artykuły 10—15 zmienione rozporządzeniem M. S. W. z 5. V. 1919, poz. 410 (Nr. 33) Dz. Urzęd M. S. W.

Radni i ich zastępcy są wybierani na 3 lata i pełnią swe czynności honorowo. Radny, wybrany członkiem magistratu, traci mandat, a na jego miejsce wchodzi zastępca. Jeżeli w ciągu trwania okresu wyborczego wyczerpie się lista zastępców, a brak jest więcej niż 10% ogólnej liczby radnych, burmistrz (prezydent) zarządza wybory uzupełniające na podstawie ostatniej listy wyborczej.

Jeżeli członek Rady Miejskiej wchodzi w prawne stosunki z gminą, jako przedsiębiorca, dostawca lub dzierżawca, nie może sprawować swego urzędu, dopóki taki stosunek trwa i dopóki rachunki, z niego wynikające, nie będą ostatecznie uregulowane. Radny, nie przybywający w ciągu 3 miesięcy na posiedzenia bez usprawiedliwiającego powodu, traci mandat. Radny nie może zajmować płatnej posady w magistracie. Pracownik miejski, wybrany do Rady Miejskiej, musi zrzec się swej posady na czas pozostawania w R. M.

Rada Miejska jest przedstawicielką gminną, tudzież organem uchwalającym i kontrolującym. Jej zakres działania jest unormowany szczegółowo w art. 21 dekretu z 1919. Zgody władzy nadzorczej wymagają następujące uchwały R. M.: a) nabywanie i pozbywanie nieruchomości, obciążanie majątku gminnego, przyjmowanie na jej rzecz darowizn i zapisów, zaciąganie pożyczek i lokowanie kapitałów; b) budżet roczny, wydatki, budżetem nieprzewidziane, zmiany w budżecie; c) opłaty, podatki i monopole gminne; d) zamiana powinności pieniężnych na naturalne; e) plan zabudowania gminy i plan regulacyjny, tudzież zmiany w tych planach. Jeżeli władza nadzorcza do dwu tygodni od otrzymania takich uchwał ich nie zawiesi lub nie zakaże ich wykonania, wprowadza się je w wykonanie. Zresztą uchwały R. M. mają być podane do publicznej wiadomości i na żądanie władzy dostarczone jej wraz z odpowiedniemi załącznikami. Rada Miejska może (art. 22) powierzać uprzednie rozpatrywanie i ostateczne decydowanie spraw, podlegających jej kompetencji, specjalnym komisjom, wybranym z jej łona. Na posiedzeniach R. M. przewodniczy w miastach, nie wydzielonych z powiatów, burmistrz lub jego zastępca, w innych zaś miastach prezes, wybrany przez R. M. lub jego zastępca.

Wobec tego, że członkowie R. M. nie dość pilnie chodzili na posiedzenia, polecił Minister S. W. w okólniku z 28. X. 1919, poz. 761 (Nr. 1) Dz. Urzęd. M. S. W. ex 1920, zwrócić uwagę prezesom Rad Miejskich na kary z art. 30 i 31 dekretu z 1919 z tem, że prezes jest do ich stosowania

przez ustawę zobowiązany, a od uznania jego zależy tylko określenie wysokości kary w granicach, zakreślonych ustawą. Okólnikiem zaś z 29. IV. 1919, poz. 442 (Nr. 35) Dz. Urzęd. M. S. W., zarządził stwierdzanie w nagłówku protokołu kompletu radnych i członków magistratu (t. zw. liczby quorum).

C) Magistrat.

Członkami magistratu są: w Warszawie prezydent, 3 wiceprezydenci i ławnicy; w Łodzi i Lublinie prezydent, 2 wiceprezydenci i ławnicy; w miastach, wydzielonych z powiatów, prezydent, wiceprezydent i ławnicy; w innych miastach burmistrz, jego zastępca i ławnicy. Liczba ławników wynosi w każdem mieście 10% liczby radnych; ułamki, wypadające przy tem obliczeniu, przyjmuje się za jednostkę. Członkowie magistratu otrzymują stałe wynagrodzenie z miejskich funduszów; wysokość jego określa Rada Miejska przed wyborem członków magistratu [1]). Wybiera się zaś ich na 3 lata względnie do końca kadencji R. M.; wyboru dokonują radni z pośród osób, mających obywatelstwo polskie i bierne prawo wyborcze do rad miejskich. Specjalnie burmistrz względnie prezydent musi nadto posiadać wykształcenie co najmniej w zakresie polskiej szkoły ludowej. Wybory ławników odbywają się na zasadzie proporcjonalności według przepisów regulaminu, wydanego rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 26. II. 1919, poz. 188 (Nr. 17) Dz. Urzęd. M. S. W. (Monitor Polski Nr. 47 z 27. II. 1919). Burmistrz względnie prezydent i ich zastępcy są wybierani absolutną większością głosów.

Jeżeli radni nie wybierają burmistrza względnie prezydenta lub zwlekają z wyborem, władza nadzorcza nakazuje dokonanie wyboru w ściśle oznaczonym terminie, a jeżeli ten termin minie bezskutecznie, władza nadzorcza mianuje na 1 rok burmistrza (prezydenta) i oznacza wysokość jego wynagrodzenia z funduszów miejskich. W razie opróżnienia stanowiska w magistracie radni dokonują wyboru uzupełniającego; członek magistratu, wybrany w tym wypadku, urzęduje tylko do końca kadencji swego poprzednika.

Magistrat jest organem zarządzającym i wykonawczym, a jego szczegółowy zakres działania jest unormowany artykułem 47 dekretu z 1919 r. i w tym zakresie magistrat reprezentuje gminę miejską. Nadto magistrat względnie powołany przez niego specjalny urząd sprawuje władzę dyscyplinarną nad pracownikami gminy i może ich karać upomnieniem, naganą, grzywną, przeniesieniem na urząd niższej kategorji i złożeniem z urzędu.

Magistrat może powierzać sprawy, należące do jego zakresu działania, bądź poszczególnym swoim członkom, bądź powołanym przez siebie komisjom. Przygotowywanie decyzyj lub załatwianie poszczególnych spraw może magistrat również powierzać delegacjom, złożonym z powołanych przez siebie członków magistratu, z radnych, wybranych przez Radę Miejską, tudzież z członków gminy, których kooptują wspólnie członkowie delegacji z wyboru Rady Miejskiej i magistratu.

Magistrat jest ciałem kolegjalnem.

Ważne prawo służy magistratowi w stosunku do Rady Miejskiej (art. 62). Mianowicie może magistrat zażądać w ciągu dwu tygodni rewizji takich uchwał R. M., które: a) przekraczają zakres działalności R. M.,

[1]) Por. co do tego okólnik Ministra S. W. z 10. IV. 1919, poz. 498 (Nr. 38) Dz. Urzęd. M. S. W.

b) naruszają statut miejski lub obowiązujące ustawy, c) są niewykonalne lub mogą przynieść szkodę miastu. Zakwestjonowaną uchwałę uważa się za ostateczną, jeżeli zostanie przyjęta na następnem posiedzeniu większością 2/3 głosów. W takim razie w dwu pierwszych wypadkach może być jeszcze uchwała R. M. w myśl art. 68 unieważniona przez władzę nadzorczą. Nie wiele szkodzi fakt, że art. 68 nie wymienia uchwał niewykonalnych, za to gorzej jest, iż niema w nim przytoczonych uchwał, przynoszących szkodę miastu, bo wobec tego taka ponowna uchwała kwalifikowanej większości Rady Miejskiej miałaby być już ostateczną. Jest to grube przeoczenie redaktorów dekretu o samorządzie miejskim z 1919 roku.

Poza komunalnym zakresem działania magistrat jest obowiązany współdziałać w sprawach ogólnej administracji państwowej i pod tym względem winien jest wykonywać zlecenia państwowych władz administracyjnych. Bliżej normują tę kwestję osobne ustawy, tudzież przepisy o organizacji województw i starostw.

D) Burmistrz (prezydent).

Burmistrz (prezydent) jest kierownikiem magistratu i jego przedstawicielem. W wypadkach, nie cierpiących zwłoki, może on załatwiać samodzielnie wszelkie czynności, należące do zakresu działania magistratu, ale powinien dodatkowe zatwierdzenie na najbliższem posiedzeniu otrzymać. Dokumenty, przez które gmina zaciąga zobowiązanie, muszą być podpisane przez burmistrza (prezydenta) i jednego członka magistratu oraz zaopatrzone pieczęcią gminy. Nadto w miastach, nie wydzielonych z powiatów, burmistrz jest — jak wiadomo — przewodniczącym Rady Miejskiej. W stosunku do pracowników gminy burmistrz względnie prezydent sprawuje władzę dyscyplinarną niezależnie od magistratu, ale w mniejszym zakresie; mianowicie burmistrz może karać upomnieniem i naganą, a prezydent nadto jeszcze i grzywną. Miejscową policją zarządza burmistrz (prezydent) o tyle, o ile należy ona do zakresu działania gminy. Wreszcie współdziała w sprawach ogólnej administracji państwowej. W stosunku do uchwał magistratu służy burmistrzowi (prezydentowi) na zasadzie art. 62 takiesamo prawo zawieszającego veto, jakie ma magistrat wobec uchwał Rady Miejskiej. Wszystko to, cośmy przy tej sposobności powiedzieli w ustępie, poświęconym magistratowi, ma znaczenie także i tutaj.

6. Orzecznictwo karno-administracyjne. Okólnikiem Min. S. W. z 12. IV. 1919, poz. 375 (Nr. 29) Dz. Urz. M. S. W., wyjaśniono, że, ponieważ dekret o samorządzie miejskim nie nadaje organom tego samorządu władzy karania za niewykonanie lub przekroczenie postanowień obowiązujących rad miejskich (jak statutów sanitarnych, o porządku domowym i t. p.), winni mogą być pociągani do odpowiedzialności tylko na drodze sądowej nap odstawie art. 138 kod. kar., według którego ten, kto wykroczy przeciw obowiązującemu rozporządzeniu, będzie karany, o ile ustawa nie oznacza za to kary, grzywną do 4000 mp. lub aresztem. Zwrócono jednak uwagę równocześnie, że prezydent (burmistrz) ma prawo karania na podstawie art. 20 dekretu z 7. II. 1919, poz. 184 (Nr. 14) D. P., o zwalczaniu chorób zakaźnych) [1]).

7. Nadzór nad miastami. Według dekretu o samorządzie miej. nadzór nad miastami, nie wydzielonemi z powiatów, należał w I instancji

[1]) Por. sprostowania tego okólnika w Nr. 43. poz. 595, Dz. Urz. M. S. W. ex 1919

do wydziałów powiatowych, w II do Ministra Spraw Wewnętrznych; nadzór zaś nad miastami, wydzielonemi z powiatów, do Ministra Spraw Wewnętrznych. W obu wypadkach od decyzji M. S. W. służy odwołanie do Sądu Najwyższego. Odwołanie od niższej instancji nadzorczej do wyższej może nastąpić w ciągu dwu tygodni, od daty otrzymania postanowienia niższej instancji.

Powyższy przepis artykułu 63 był następstwem braku samorządu wojewódzkiego i sądownictwa administracyjnego. Redaktorowie dekretu o samorządzie miejskim z 1919 roku odczuwali najwidoczniej, że takie powierzenie nadzoru nad miastami w drugiej instancji tylko rządowi centralnemu, a nad większemi miastami nawet samemu ministerstwu jest czemś, z ideą samorządu nie całkiem zgodnem. Nie mając wyższych organów samorządowych, a chcąc jakoś podobny stan rzeczy poprawić, popadnięto w dalszą niepożądaną konsekwencję, wciągając Sąd Najwyższy do zwykłych spraw nawet bieżącej administracji komunalnej. Skoro n. p. uchwała Rady Miejskiej, odnosząca się do nabycia jakiegoś domu albo do uchwalenia opłat gminnych, wymaga zgody władzy nadzorczej, a udzielenie lub odmówienie jej należy do wykonywania nadzoru nad miastami, to Sąd Najwyższy będzie się zajmował podobną sprawą, leżącą poza zadaniami, które mają spełniać sądy. Takie wciąganie sądownictwa w obręb bieżącej administracji nie wychodzi na dobre ani administracji, ani wymiarowi sprawiedliwości.

Poza tem ogólnem określeniem dekret z 1919 roku ustala nadzór nad miastami szczegółowiej co do następujących spraw:

a) Jeżeli R. M. nie wstawi do budżetu lub nie uchwali poza nim wydatku, który miasto jest obowiązane pokryć w myśl istniejących ustaw i umów, ma to zrobić władza nadzorcza.

b) Jeżeli miasto nie wykonuje swych obowiązków w granicach budżetu lub wykonuje je nienależycie, wówczas władza nadzorcza wydaje na koszt miasta niezbędne zarządzenia i ma prawo wydania przepisów co do źródeł pokrycia odnośnych potrzeb finansowych.

c) Nieważne są postanowienia organów gminy miejskiej, które zostały powzięte na nieprawomocnych zebraniach, przekraczają kompetencję odpowiedniego organu, lub naruszają obowiązujące ustawy. Nieważność ogłasza władza nadzorcza. O ważnem pominięciu uchwał, mogących przynieść szkodę miastu, była mowa już poprzednio.

Unieważnione zaś być mogą uchwały Rady Miejskiej i magistratu, powzięte w obecności takich członków, którzy sami albo których krewni lub powinowaci pierwszych trzech stopni są zainteresowani materjalnie w sprawie, stanowiącej przedmiot obrad. O unieważnieniu decyduje władza nadzorcza na wniosek interesowanej osoby lub urzędu. Dziwić się należy, dlaczego władzy nadzorczej nie dano w tak ważnych sprawach, mogących być źródłem korupcji życia publicznego, prawa do wkroczenia i unieważnienia także z urzędu.

d) Minister Spraw Wewnętrznych ma prawo rozwiązać Radę Miejską z wyjątkiem Warszawy, gdzie to prawo jest zastrzeżone dla Naczelnika Państwa. W ciągu 6 tygodni mają być rozpisane nowe wybory. Do czasu ukonstytuowania się nowej R. M. magistrat pełni jej funkcje odnośnie do spraw bieżących, wyjąwszy pozbywanie i zamianę nieruchomości, tudzież zaciąganie pożyczek.

e) Naczelnik Państwa może złożyć z urzędu prezydenta Warszawy i jego zastępców. Złożenie z urzędu ławnika, burmistrza względnie prezy-

denta oraz jego zastępcy może nastąpić na mocy decyzji Ministra S. W. Od decyzji władzy rządowej służy w ciągu dwu tygodni skarga do Sądu Najwyższego.

Wreszcie należy zaznaczyć, że skargi na takie uchwały i zarządzenia władz miejskich, które naruszają prawa osób trzecich lub instytucyj społecznych, podlegają w myśl art. 71 kompetencji sądów ogólno-państwowych.

Wskutek zaprowadzenia województw musiano kompetencję władz nadzorczych w pewien sposób na nowo unormować. To też rozporządzenie Rady Ministrów z 13. XI. 1919, poz. 490 (Nr. 90) D. U., wprowadzające w życie ustawę o województwach, oddało wojewodom wykonywanie w ostatniej instancji nadzoru nad samorządem miast niewydzielonych, a bezpośredniego nadzoru nad samorządem miast wydzielonych. Co się tyczy tego ostatniego, to zastrzegło ono i nadal Ministrowi Spraw Wewnętrznych: a) rozwiązywanie Rad Miejskich, b) prawo składania z urzędu członków magistratu, c) zatwierdzanie budżetów, uchwał co do opłat, podatków, dodatków do podatków, pożyczek, transakcyj co do nieruchomości, ustanawiania monopoli oraz lokaty kapitałów. Wojewoda rozstrzyga w I instancji skargi w sprawie ważności wyborów miejskich, od czego służy odwołanie do Sądu Najwyższego. O skargach na decyzje starostów i wydziałów powiatowych, wydanych z powodu zaskarżenia wyborów do rad miejskich w miastach niewydzielonych, decyduje ostatecznie wojewoda, o ile obowiązujące przepisy nie przewidują odwołania do Sądu Najwyższego.

7. Skarbowość gmin miejskich. Podstawowe przepisy w tym przedmiocie zawiera dekret Naczelnika Państwa z 7. II. 1919, poz. 150 (Nr. 14) D. P. Według niego źródła dochodowe gmin miejskich na obszarach dawnego zaboru rosyjskiego stanowią: a) własny majątek, b) przedsiębiorstwa miejskie, c) zapomogi państwowe, d) opłaty zwyczajne, e) opłaty szczególne, pobierane na założenie i utrzymywanie urządzeń i zakładów dobra powszechnego od tych właścicieli nieruchomości, przemysłowców i handlowców, którzy z tych urządzeń i zakładów ciągną specjalne korzyści, f) podatki bezpośrednie i pośrednie (dodatki lub samoistne), pobierane na podstawie osobnych ustaw podatkowych, g) monopole handlowe, o ile nie odnoszą się do przedmiotów, należących do monopolu państwowego lub obłożonych państwowym podatkiem pośrednim, h) pożyczki, darowizny, zapisy i jednorazowe wpływy ze sprzedaży lub zamiany części majątku gminnego. Powyższe źródła mają być stosowane w podanej kolei.

Każda uchwała gmin miejskich, wydzielonych z powiatu, odnosząca się do źródeł dochodowych, wymienionych wyżej pod d), e), f), h), wymaga zatwierdzenia Ministra Spraw Wewnętrznych po porozumieniu się z Ministrem Skarbu, a o ile chodzi o monopole handlowe (wyżej pod g) to w porozumieniu z Ministrem Skarbu i M. Handlu i Przemysłu, względnie także z M. Aprowizacji. Odnośne uchwały gmin miejskich, nie wydzielonych z powiatów, wymagają zatwierdzenia wydziałów powiatowych w myśl przepisów wykonawczych, wydanych przez Ministra S. Wewn. po porozumieniu się z M. Skarbu. Te przepisy zawiera rozporządzenie M. S. W. z 17. IV. 1919, poz. 405 (Nr. 33) Dz. Urzęd. M. S. W. Najważniejsze jego postanowienia są następujące:

1. Uchwały organów miast, niewydzielonych z powiatów, dotyczące ustanowienia opłat zwyczajnych, opłat szczególnych, podatków bezpośrednich i pośrednich, monopoli handlowych, przyjęcia darowizn zapisów lub

sprzedaży i zamiany części majątku miejskiego, winny być zatwierdzone przez Wydziały Powiatowe Sejmików (art. 3 dekretu w przedmiocie skarbowości gmin miejskich. Dziennik Praw Nr. 14 z 1919 roku poz. 150).

2. Wydział Powiatowy przed zatwierdzeniem winien zbadać legalność odnośnej, powziętej przez organy miejskie uchwały, w szczególności zaś sprawdzić, czy zapadła z uwzględnieniem przepisów, zawartych w art. 21, 33 i 34 dekretu o samorządzie miejskim (Dz. Pr. Nr. 13, 1919 r., poz. 140).

3. Wydział winien następnie zbadać celowość powziętej uchwały, t. j. czy rzeczywiście istnieje konieczność wprowadzenia przez gminę miejską eksploatacji danego źródła dochodowego.

4. Przy rozpatrywaniu uchwał o poborze opłat zwyczajnych Wydział może zatwierdzać następujące opłaty:

a) od podań, wnoszonych do urzędów miejskich, oraz od czynności urzędowych instytucyj i organów miejskich; zasady poboru tych opłat winny się możliwie opierać na analogicznych przepisach, wydanych dla urzędów państwowych;

b) za przeprowadzanie dobrowolnych licytacyj ruchomości;

c) za świadczony przez gminy miejskie nadzór policyjny i ogniowy w teatrach, kino-teatrach, salach koncertowych i innych miejscach zabaw i widowisk publicznych, tudzież za korzystanie przez handle, restauracje, cukiernie, piwiarnie i szynki z przedłużonych godzin handlu;

d) za weterynaryjne oględziny bydła, koni i trzody, przypędzanych na targowiska, oraz mięsa, przywożonego na sprzedaż do miejscowości, posiadających własne rzeźnie;

e) za korzystanie z urządzeń i zakładów komunalnych, jako-to: 1) opłaty od właścicieli nieruchomości za oczyszczanie, polewanie i konserwację ulic i chodników, o ile te obowiązki przyjęła na siebie gmina miejska, 2) opłaty szkolne, 3) opłaty za leczenie chorych w miejskich szpitalach, lecznicach, domach zdrowia, za korzystanie z ambulatorjów, urządzeń kąpielowych, zakładów dezynfekcyjnych, 4) opłaty za korzystanie z miejskich zakładów dobroczynnych, 5) opłaty za korzystanie przez przejezdnych ze specjalnych urządzeń w miejscowościach kuracyjnych i stacjach klimatycznych (taksy zdrojowe i klimatyczne), 6) opłaty za korzystanie z wszelkich innych urządzeń i zakładów, które mają na celu wyłącznie dobro publiczne;

f) za zużycie bruków na ulicach przez wozy, konie i bydło, czyli t. zw. opłaty brukowe albo rogatkowe;

g) za postój na placach, targowiskach i ulicach koni, bydła, trzody, tudzież wozów i straganów z towarami; wysokość opłaty powinna być jednak uzależniona od wielkości i jakości zajmowanego miejsca, nie zaś od rodzaju towarów;

h) za postój w budynkach miejskich bydła i trzody, przeznaczonych na rzeź;

i) za korzystanie z miejskich słupów ogłoszeniowych;

j) za korzystanie z urządzonych kosztem gmin miejskich znaczniejszych mostów i wiaduktów, oraz przepraw przez jeziora i rzeki.

5. Wydziały Powiatowe mogą zatwierdzać uchwały gmin miejskich o poborze opłat szczególnych, pobieranych na założenie i utrzymywanie zakładów dobra powszechnego od tych właścicieli nieruchomości, tudzież przemysłowców i handlujących (adjacentów), którzy z zaprowadzonych urządzeń i zakładów ciągną specjalne korzyści.

Biblioteka słuchaczów prawa

6. Gminy miejskie mogą wprowadzać następujące dodatki do podatków państwowych:

a) dodatek do państwowego podatku od nieruchomości miejskich do wysokości 50%;

b) dodatek do państwowego podatku mieszkaniowego do wysokości 25%;

c) 50% powiatowego dodatku do państwowego podatku stemplowego od obrotu majątkami nieruchomemi w mieście, o ile dodatek ten został uchwalony przez Sejmik Powiatowy, a to zgodnie z p. 7 art. 7-go dekretu w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych (Dzien. Praw Nr. 14, 1919 r., poz. 151); w razie uchwalenia przez gminę miejską dodatku do podatku od obrotu winien ulec zniesieniu pobór opłaty dodatkowej od protestów weksli i aktów notarjalnych (ustawa z dnia 11/24 grudnia 1870 r.)

7. Gminy miejskie mogą ustanawiać następujące podatki samoistne:

a) podatek mieszkaniowy, o ile w danem mieście nie jest pobierany państwowy podatek mieszkaniowy;

b) podatek od przyrostu wartości własności nieruchomej;

c) podatek od przedmiotów zbytku (od pojazdów, fortepianów i t. p.);

d) podatek od zabaw i widowisk.

8. Przy zatwierdzaniu pożyczek miejskich Wydziały Powiatowe winny zbadać stan finansowy miasta, celowość pożyczki, wysokość i formę jej zabezpieczenia, oraz termin, plan amortyzacji i wysokość oprocentowania. Pożyczki na cele nieprodukcyjne winny być zatwierdzane jedynie w wypadkach wyjątkowych, np. na pokrycie nadzwyczajnych potrzeb, wywołanych wojną lub wypadkami żywiołowemi.

9. Monopole handlowe nie mogą być samodzielnie eksploatowane przez miasta, niewydzielone z powiatów. Sejmik Powiatowy władny jest jednak odstąpić część swych dochodów monopolowych wszystkim lub niektórym miastom, znajdującym się w danym powiecie na zasadzie specjalnie ustanowionego współczynnika (np. w stosunku do zaludnienia).

Ustawą o państwowym podatku dochodowym i majątkowym z 16. VII. 1920 r., poz. 498 (Nr. 82) D. U., zniesiono moc obowiązującą ustawy rosyjskiej o państwowym podatku mieszkaniowym z 14. V. 1893 wraz z odnośnemi przepisami b. władz okupacyjnych, tudzież postanowień statutów ciał samorządowych, wprowadzających podatek dochodowy. W związku z tem pojawił się okólnik M. S. W. z 30. VIII. 1920, poz. 276 (Nr. 12) Dz. Urzęd. M. S. W. w sprawie przekazania na rzecz miast podatku mieszkaniowego na rok 1920.

Co się tyczy układania budżetów przez gminy miejskie i wiejskie, zarządził Minister S. W. okólnikiem z 24. II. 1921, poz. 95 (Nr. 3) Dz. Urzęd. M. S. W., aby dostosowano je do państwowego roku budżetowego, który został dostosowany do roku kalendarzowego.

§ 4. Samorząd powiatowy.

1. Obowiązujące przepisy. Złożony z krótkich ośmiu artykułów dekret Naczelnika Państwa z 5 grudnia 1918, poz. 51 (Nr 19) D. P., o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych, obowiązuje do dziś. Skład tych sejmików i sposób ich wybieranie, określone w jego postanowieniach, zostały utrzymane w mocy artykułem 11 dekretu

Naczelnika Państwa z 4 lutego 1919, poz. 141 (Nr. 13) D. P. zawierającego tymczasową ordynację powiatową dla obszarów Polski b. zaboru rosyjskiego i tworzącego podstawę obecnego ustroju samorządu powiatowego. Skarbowość powiatowych związków komunalnych urządził dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919, poz. 151 (Nr. 14) D. P.

2. Charakter prawny powiatu samorządowego. Artykuł 1 dekretu z 4. II. 1919, poz. 141 (Nr. 13) D. P., stanowi, że „każdy powiat administracyjny stanowi powiatowy związek komunalny, który jest osobą publiczno — prawną". To wszystko, cośmy poprzednio powiedzieli z powodu określenia charakteru prawnego gminy miejskiej, ma znaczenie także w stosunku do powiatów samorządowych.

3. Zmiana granic. Konsekwencją podanego poprzednio przepisu, według którego granice powiatów administracyjnych pokrywają się z granicami powiatów samorządowych, jest postanowienie, że „zmiany granic powiatów administracyjnych pociągają za sobą odpowiednie zmiany obszarów powiatowych związków komunalnych". Należy ten przepis uznać za celowy. Celem rozdzielenia majątku i ustalenia obowiązków interesowanych powiatów tworzy się komisję likwidacyjną, złożoną z właściwych starostów i członków wydziałów powiatowych, powołanych przez czynniki powiatowe po dwu z każdego interesowanego powiatu pod przewodnictwem najstarszego wiekiem starosty. Wnioski takiej komisji zatwierdza Minister Spraw Wewnętrznych, od którego można się odwołać do Sądu Najwyższego.

Również i ordynacja powiatowa powtarza w art. 2 ten sam przepis, który zna dekret o samorządzie miejskim, że rozporządzenia władz państwowych i uchwały komunalne, obowiązujące na obszarze, wyłączonym z danego powiatu, zachowują swą moc aż do zmiany. Odsyłamy do poprzednich wywodów w tej sprawie.

4. Rodzaje powiatów samorządowych. Obok zwyczajnych powiatów samorządowych istnieją samodzielne powiaty miejskie (art. 3). Są niemi miasta, liczące ponad 25000 mieszkańców, ale również i mniejsze miasta mogą być wyłączone z powiatów przez władzę ustawodawczą, jeżeli zajdzie tego potrzeba.

5. Związki powiatów samorządowych. Za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych mogą się powiaty samorządowe łączyć w specjalne związki dla osiągnięcia poszczególnych celów komunalnych. Organizację i działalność takiego specjalnego związku reguluje statut, zatwierdzony przez M. S. W.

6. Samorządowe władze powiatowe. Dekret z 4. II. 1919, poz. 141 (Nr. 13) D. P., rozróżnia (art. 10) sejmik powiatowy, wydział powiatowy i starostę. W miejskich powiatach czynności powyższych organów powiatowych związków komunalnych wykonują zgodnie z ustawą miejską odpowiednie organy samorządu miejskiego (rada miejska, magistrat i prezydent).

A) Zakres działania powiatów samorządowych (art. 5—8).

Zakres działania samorządowych powiatów jest określony podobnie, jak w dekrecie o samorządzie miejskim. Poruczony zakres „określają ustawy", a specjalnie wyraźnie jest do niego zaliczona „opieka i nadzór nad gospodarką gmin wiejskich i miejskich, nie wyłączonych z powiatowego związku komunalnego". Własny zakres obejmuje „pieczę nad gospo-

darczemi, zdrowotnemi i kulturalnemi interesami powiatu. To ogólne określenia jest w art. 7 uzupełnione szczegółowem wyliczeniem spraw, które można podzielić na dwie grupy. Z jednej strony należy tutaj zarząd własnego majątku; co do tego powiaty samorządowe działają oczywista bezpośrednio i całkowicie. Z drugiej jednak strony należą tutaj takie sprawy: a) budowa, utrzymywanie dróg i innych środków komunikacyjnych, b) ochrona i rozwój rolnictwa, handlu i przemysłu, c) ochrona zdrowia publicznego, zakładanie i utrzymywanie szpitali i urządzeń sanitarnych, d) dobroczynność publiczna, e) popieranie oświaty, f) podnoszenie poziomu obyczajności i kultury społecznej. Otóż te ostatnie sprawy są podejmowane przez powiaty samorządowe tylko o tyle, o ile nie są w stanie ich wykonać poszczególne gminy. Odnośna działalność powiatów samorządowych może być w tym ostatnim wypadku albo bezpośrednia, albo przybrać formę zasiłków.

Pozatem art. 8 przyznaje powiatowym związkom komunalnym prawo stawiania wniosków do rządu co do zarządzeń, odnoszących się do interesów powiatu, a dla których wymagana jest droga ustawowa.

B) Sejmik powiatowy.

Skład sejmików powiatowych jest określony jeszcze ordynacją wyborczą z 1918 r. Według niej S. P. składa się z delegatów miast i delegatów gmin w powiecie po dwu z każdej gminy. Ustawą z 3. II. 1921, poz. 99 (Nr. 18) D. U. zmieniono o tyle art. 1 tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych z 1918 r., że miasta z ludnością od 10001 do 15000 wybierają trzech, od 15001 do 20000 czterech, a liczące ponad 20000 mieszkańców pięciu delegatów do sejmiku powiatowego. Oczywista nie wchodzą tutaj delegaci z miast wyłączonych. W wiejskich gminach wyboru delegatów wykonywują rady gminne, w miastach zaś członkowie rad miejskich i magistratów na wspólnem posiedzeniu pod przewodnictwem burmistrza. Na członka S. P. może być wybrany każdy członek odnośnego kolegjum wyborczego, umiejący czytać po polsku. Wybory są tajne. Rozstrzyga względna większość głosów.

Według dekretu z 1919 r. mandaty trwają 3 lata. W razie opróżnienia się mandatu minister spraw wewnętrznych zarządza wybór uzupełniający z odnośnego kolegjum na pozostały okres kadencji. Urząd członka S. P. jest honorowy, jednak członkowie S. P., wydziału powiatowego i komisyj otrzymują djety i zwrot kosztów podróży na mocy specjalnej uchwały sejmiku powiatowego. Co do spoczywania urzędu członka S. P. i co do niemożności łączenia go z posadą płatną w powiatowym urzędzie państwowym lub samorządowym odnośnego powiatu obowiązują takie same przepisy, jak te, które poznaliśmy w dekrecie o samorządzie miejskim.

S. P. jest przedstawicielem powiatowego związku komunalnego. W sprawach należących do jego zakresu działania, jest S. P. organem uchwalającym i kontrolującym. Ten zaś zakres działania jest określony szczegółowo w art. 17. Należy tutaj zatwierdzanie budżetu, jednorazowe poza budżetem wydatki ponad 5000 marek lub stałe zobowiązanie ponad 500 m. rocznie, zaciąganie pożyczek, statuty powiatowe co do wprowadzania i pobierania powiatowych podatków i opłat, dodatków do podatków państwowych i gminnych, co do ustanawiania monopoli, wybór członków wydziału powiatowego i wykluczanie członków S. P. za czyn

hańbiący większością 2/3 głosów wszystkich członków S. P., ustanawianie specjalnych komisyj powiatowych, uchwalanie regulaminu S. P., wydziału powiatowego i komisyj, oznaczanie liczby i uposażenia powiatowych urzędników samorządowych, wreszcie sprawy, przekazane specjalnemi ustawami. Posiedzenia odbywają się przynajmniej raz na kwartał. Poza tem przepisy co do posiedzeń, zawarte w art. 18—32, są podobne, jak w dekrecie o samorządzie miejskim co do rad miejskich. Przewodniczącym S. P. jest starosta.

C) Wydział Powiatowy.

Wydział Powiatowy składa się pod przewodnictwem starosty z 6 członków, wybieranych na 3 lata zwykłą większością głosów przez S. P. z mieszkańców powiatu, mających bierne prawo wyborcze do rad miejskich lub rad gminnych. Posiedzenia odbywają się co najmniej raz na miesiąc.

W. P. a) przygotowuje sprawy na obrady S. P., b) decyduje we wszystkich sprawach, nie wymagających uchwały S. P., c) wykonuje czynności, poruczone przez ustawy i władze państwowe, d) jest władzą dyscyplinarną dla pracowników powiatowego związku komunalnego.

W stosunku do uchwał S. P. przysługuje W. P. podobne prawo zawieszającego veto, jakie ma magistrat wobec uchwał rady miejskiej. Uwagi, tam poczynione, mają znaczenie także i tutaj.

D) Starosta w samorządzie powiatowym.

Starosta jest przewodniczącym sejmiku powiatowego i wydziału powiatowego. Przygotowuje wnioski na wydział powiatowy, kieruje obradami sejmiku i wydziału, wykonuje ich uchwały, załatwia bieżące sprawy i podpisuje w imieniu powiatowego związku komunalnego wszystkie pisma.

W wypadkach, nie cierpiących zwłoki, załatwia samodzielnie wszelkie czynności, należące do wydziału powiatowego, winien jednak wyjednać na najbliższem posiedzeniu zatwierdzenie wydziału pow. W stosunku do uchwał W. P. ma podobne zawieszające prawo veto, jak burmistrz wobec uchwał magistratu.

Dokumenty, zobowiązujące powiatowy związek komunalny, podpisuje starosta z jednym członkiem W. P. i zaopatruje je urzędową pieczęcią.

Wreszcie starosta przyjmuje pracowników pow. związku komunalnego po wysłuchaniu wydziału powiatowego.

7. Nadzór nad powiatami samorządowemi. Nadzór nad powiatami samorządowemi należał w myśl ord. tymcz. w I instancji do Ministra Spraw Wewnętrznych. Na uchwały i zarządzenia organów powiatowego związku komunalnego mogły interesowane strony wnosić skargi na ręce przewodniczącego do Ministra S. Wewn., a na jego decyzje do Sądu Najwyższego. Termin wynosił w obu wypadkach dwa tygodnie od chwili ogłoszenia uchwały lub zarządzenia względnie zawiadomienia o zapadłej decyzji. Odsyłamy w tem miejscu do uwag, wypowiedzianych z powodu analogicznych przepisów dekretu o samorządzie miejskim.

Wreszcie należy zaznaczyć, że ordynacja powiatowa zawiera takiesame przepisy, jak dekret o samorządzie miejskim, co do zarządzeń władzy nadzorczej na wypadek niewstawienia obowiązkowych kwot do budżetu i niewykonywania obowiązków, co do nieważności prawnych uchwał, co do kompetencji zwyczajnych sądów w razie naruszenia praw osób prywatnych lub instytucyj społecznych.

Minister S. Wewn. ma prawo rozwiązać sejmik powiatowy i wydział powiatowy, polecając przewodniczącemu załatwianie bieżących spraw (prócz zbywania i obciążania nieruchomości oraz zaciągania pożyczek), jednak jest zobowiązany zwołać nowy sejmik w ciągu 6 tygodni. Zwykle ustawy określają w podobnych wypadkach maksymalne terminy odbycia wyborów, tak czyni m. i. i dekret o samorządzie miejskim z 1919 r., tymczasem według ścisłej interpretacji art. 51 ord. pow. nowe wybory miałyby być tak przeprowadzone, aby najdalej do 6 tygodni od rozwiązania mógł się zebrać nowy sejmik powiatowy.

Z powodu wprowadzenia województw, unormowano na nowo kompetencję władz nadzorczych. Mianowicie rozporządzenie Rady Min. z 13. XI. 1919, poz. 490 (Nr. 90) D. U., wprowadzające w życie ustawę o województwach, oddało wojewodom bezpośredni nadzór nad samorządem powiatowym. Ministrowi Spraw Wewnętrznych pozostawiono także i nadal następujące prawa: a) rozwiązywanie sejmików i wydziałów powiatowych, b) zatwierdzanie budżetów, uchwał co do opłat, podatków, dodatków do podatków, pożyczek, transakcyj co do nieruchomości, ustanawiania monopoli oraz lokaty kapitałów. Wojewoda rozstrzyga w ostatniej instancji decyzje starostów i wydziałów powiatowych, załatwiające skargi na wybory do sejmików powiatowych, o ile obowiązujące przepisy nie przewidują odwołania do Sądu Najwyższego.

8. Gospodarka powiatów samorządowych. Zródła dochodowe powiatowych związków komunalnych są wyliczone w artykule 9 ordynacji powiatowej (tytuł III) z 4. II. 1919, poz. 141 (Nr. 13) D. P. i w art. 1 dekretu o skarbowości powiatowych związków komunalnych z 7. II. 1919, poz. 151 (Nr. 14) D. P. Przy bliższem rozejrzeniu się w tych przepisach widać, że oba się właściwie pokrywają, tylko w ordynacji powiatowej są wyspecjalizowane niektóre z tych opłat, które według terminologji dekretu o skarbowości z 1919 r. podpadają pod „opłaty szczególne". Ten ostatni dekret ustala kolejność źródeł dochodowych, a więc: a) majątek własny, b) przedsiębiorstwa komunalne, c) subwencje państwowe, d) opłaty zwyczajne i szczególne, e) komunalne podatki powiatowe, f) monopole handlowe (wyjąwszy przedmioty monopolu państwowego lub obłożone państwowym podatkiem pośrednim), g) pożyczki, darowizny i jednorazowe wpływy ze sprzedaży lub zamiany części majątku.

Wymaga bliższego rozpatrzenia jedno źródło dochodów. Już art. 19 ord. pow. wylicza (punkt 4) „opłaty za czynności administracyjne powiatowych organów komunalnych". Bliższe ich określenie zawiera art. 5 dekretu o skarbowości powiatów samorządowych w tym przepisie: „Powiatowe związki komunalne mogą na zasadzie specjalnych, uchwalonych przez sejmiki powiatowe, a zatwierdzonych przez władzę nadzorczą statutów pobierać opłaty od osób, korzystających z usług biur komunalnych (opłaty administracyjne)". Zaraz w dalszym ciągu tego samego art. 5 jest mowa o opłatach od osób, korzystających „z urządzeń i zakładów komunalnych, utrzymywanych w interesie dobra publicznego", drugi zaś ustęp dozwala specjalnych opłat na założenie i utrzymywanie takich urządzeń i zakładów, pobieranych od właścicieli nieruchomości, przemysłowców i handlowców, ciągnących z nich specjalne korzyści, które to postanowienia pokrywają się z przepisami punktów 5 i 6 art. 19 ord. powiatowej. Wobec tego zdaje się być jasnem, że owe opłaty administracyjne" lub „zwyczajne" (bo oba te terminy są użyte w dekrecie o skar-

bowości) nie mają nic wspólnego z takiemi opłatami, jak za korzystanie z elektrowni, wodociągów, szpitali i t. d. Cóż więc mają znaczyć opłaty za „usługi biur komunalnych"? Zostaje chyba tylko jedno: Za spełnianie czynności komunalnych organów powiatowych, jako władzy, mogą być pobierane opłaty. Jeżeli to mieli na myśli redaktorowie omawianych przepisów, to trzeba stwierdzić, że nie zdawali sobie sprawy z istoty władzy publicznej i jej funkcyj i przenieśli zasady odpłatności w prywatnych przedsiębiorstwach na publiczne funkcje władcze.

Dekret o skarbowości przekazał powiatom samorządowym następujące podatki państwowe: od psów, drogowy i transportowy. Pozatem mają powiaty pobierać 150% dodatku do gruntowego podatku państwowego, z czego 50% idzie do funduszu wyrównawczego, którym dysponuje Minister Spraw Wewnętrznych. Nadto mają prawo nakładać dodatek do państwowego podatku podymnego do 100%, od miejskich nieruchomości do 50%, od przedsiębiorstw handlowych I i II klasy do 75%, od innych do 150% podatku patentowego, od przedsiębiorstw przemysłowych pierwszych 4 klas do 50%, a od 3 ostatnich klas do 100% podatku patentowego, przyczem dekret wymienia przedsiębiorstwa, które mogą być opodatkowane, do państwowego podatku akcyzowego od produkcji napoi do 100%, do państw. podatku patentowego od wyszynku alkoholu do 500%, dalej do podatku stemplowego od obrotu nieruchomościami z ograniczeniami, ustalonemi w dekrecie, a wreszcie do państw. podatku mieszkaniowego do 25%.

Wreszcie powiatowe związki komunalne mają prawo wprowadzenia na mocy specjalnych statutów powiatowych, zatwierdzonych przez nadzorczą władzę, samodzielnych podatków od koni i bydła, od przedmiotów zbytkowych i innych podatków bezpośrednich i pośrednich.

Każda uchwała, wprowadzająca lub zmieniająca opłaty, dodatki i podatki komunalne, wymaga zatwierdzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu, a o ile chodzi o monopole handlowe także po wysłuchaniu M. Handlu i Przemysłu i — jeżeli monopol odnosi się do artykułów pierwszej potrzeby — Ministra Aprowizacji.

Powiaty samorządowe mają prawo pobierać dodatki do cen przedmiotów, stanowiących monopol państwowy, ale wysokość ich ma ustalać w jednolity sposób dla całego państwa Minister Skarbu w porozumieniu z M. S. Wewn. i M. Aprowizacji.

Samorządowe powiaty mogą zaciągać pożyczki długoterminowe na cele produkcyjne albo na pokrycie nadzwyczajnych potrzeb, wywołanych wojną lub wypadkami żywiołowemi, tudzież pożyczki krótkoterminowe na pokrycie czasowego braku gotówki w kasie, tudzież na stworzenie obrotowego kapitału dla prowadzenia operacyj żywnościowych i monopoli handlowych. Szczegółowy projekt pożyczki, określający jej wysokość, cel i formę, środki zabezpieczenia, termin i cały plan amortyzacji, ma być zatwierdzony przez władzę nadzorczą.

9. Współdziałanie samorządu powiatowego. Wreszcie należy zaznaczyć, że samorząd powiatowy współdziała przez swoich przedstawicieli na podstawie specjalnych ustaw w różnych dziedzinach ogólnej i szczegółowej administracji państwowej. Tak np. wchodzą delegaci sejmików powiatowych i miast wyłączonych w skład Rady Wojewódzkiej, dalej zasiadają dwaj delegaci sejmików powiatowych w Powiatowych Komisjach Ziemskich, współdziałają w różnych sprawach z zakresu administracji wojskowej i t. d.

CZĘŚĆ CZWARTA

Dawny zabór pruski.

§ 1. Historyczny pogląd[1]).

W ustroju samorządu gmin wiejskich z czasów W. Księstwa Warszawskiego wprowadziły rządy pruskie zmiany w latach 1832, 1833 i 1836. Nową ustawę gminną ogłoszono w 1856 roku. Przyjęła ona taką gminę, jaka się wytworzyła historycznie, tudzież utrzymała odrębność obszarów dworskich; udział w zebraniach gminnych ustalał zwyczaj miejscowy, a dopiero w jego braku wchodziły w zastosowanie wskazówki, zawarte w ustawie. Dnia 3 lipca 1891 (GS. str. 233) wyszła ordynacja wiejska dla siedmiu wschodnich prowincyj, w której po politycznym przełomie w 1918 roku wprowadzono szereg doniosłych zmian.

Co się tyczy miast, to ordynację miejską z 1808 wprowadzono na obszarze W. Księstwa Poznańskiego tylko w Bydgoszczy (w 1818). Dopiero t. zw. „przejrzana ordynacja miejska" z 1831 weszła stopniowo w życie w całem Poznańskiem. Po krótkim okresie przejściowym 1850—1852, wypełnionym doświadczeniami z ordynacją z 1850, która była próbką jednolitego urządzenia ustroju wszystkich gmin, wydano nową ordynację z 31 maja 1853 (GS. 261). Doznała ona potem pewnych zmian przez IV tytuł (§§ 7—23) ustawy „über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden" z 1. VIII. 1883 (GS. 237) i przez ordynację wiejską z 3. VII. 1891 (np. przepisy o łączeniu gmin), dalej przez ustawę z 30. VII. 1899 (GS. 141) o mianowaniu i uposażeniu urzędników komunalnych i przez ustawę z 30. VI. 1900 (GS. 185), zawierającą nowe przepisy o tworzeniu kół wyborczych. Po przełomie w 1918 roku zmieniono niektóre jej postanowienia.

Samorząd powiatowy urządziły zrazu osobne ordynacje powiatowe (dla Poznańskiego z 1829 r., dla Prus Zachodnich z 1828 r.) z sejmikami powiatowemi na zasadach stanowych. Później wyszła nowa ordynacja powiatowa z 1872 roku, jednak w Poznańskiem pozostał dawny skład stanowy sejmików powiatowych.

---

[1]) Literatura jest bardzo liczna. Por. Stanisław Kutrzeba „Historja ustroju Polski" w zarysie „Po rozbiorach", tom IV (wyd. II. Lwów 1920), także Bohdan Winiarski „Les institutions politiques en Pologne au XIX siècle" (Paryż 1921),

Samorząd prowincjonalny był w swym rozwoju związany z losami konstytucjonalizmu w dawnem królestwie pruskiem. Ostatecznie urządziła go ustawa z 29. III. 1875, zmieniona nowelą z 22. III. 1881 (GS. 176).

§ 2. Samorząd wiejski.

A) Obowiązujące przepisy. Samorząd wiejski w dawnym zaborze pruskim opiera się na pruskiej ustawie z 3 lipca 1891 (Gesetzsammlung strona 233). Po przełomie politycznym wydał Komisarjat Naczelnej Rady Ludowej w Poznaniu rozporządzenie z 29 marca 1919, ogłoszone pod poz. 24 w Nr. 5 Tygodnika Urzędowego, zmieniające niektóre przepisy ordynacji gminnej z 1891 r., odnoszące się do czynnego i biernego prawa wyborczego, do warunków dla wyboru sołtysem lub ławnikiem, tudzież co do liczby członków reprezentacji gminnej. Równocześnie nakazywało powyższe rozporządzenie przeprowadzić wybory do reprezentacyj gminnych tudzież wybory sołtysów i ławników do końca maja 1919 roku.

Następnie Minister byłej dzielnicy Pruskiej zmienił obszernem rozporządzeniem z 25 marca 1920, poz. 190 w Nr. 19 Dz. Urzęd. M. b. Dz. Pr. §§ 39 do 44 rozdziału trzeciego tytułu II, §§ 49—67 rozdz. IV, §§ 75, 76, 79 i § 81 rozdz. VI, wreszcie § 109 rozdz. VIII. ordynacji gminnej z 1891 r., do którego dołączono szczegółową instrukcję o sposobie przeprowadzenia wyborów w gminach wiejskich, wydaną na podstawie § 149 ord. wiej. z 3. VII. 1891. Później zmieniono częściowo artykuł 2 powyższego rozporządzenia dla gmin powiatu kościeżyńskiego rozporządzeniem Ministra b. Dz. Pr. z 7. sierpnia 1920, poz. 391 w Nr. 46 Dz. Urzęd. M. b. Dz. Pr.

B) Ustrój gminy wiejskiej w dawnym zaborze pruskim opiera się na samorządowych gminach wiejskich i na samoistnych obszarach dworskich. Gminy wiejskie mogą uzyskać pozwolenie na przyjęcie dla swego ustroju ordynacji miejskiej w drodze rozporządzenia Naczelnika Państwa, a to na ich własny wniosek i po wysłuchaniu sejmiku tak powiatowego, jak i prowincjonalnego. Gminy i obszary dworskie mogą być łączone również na podstawie rozporządzenia Naczelnika Państwa; szczegółowe przepisy o sposobie uregulowania wzajemnych spraw w takim wypadku zawiera § 2 ordynacji z 1891 r.

I. Gminy wiejskie są publicznemi korporacjami samorządowemi i mają prawo wydawać w tym zakresie statutowe zarządzenia, o ile ordynacja gminna na to zezwala; takie zarządzenia wymagają zatwierdzenia wydziału powiatowego.

II. Przynależni do gminy wiejskiej („Gemeindeangehörige“) są — z wyjątkiem nieosiadłych czynnych osób wojskowych — ci wszyscy, którzy w obrębie gminy mają miejsce zamieszkania, które przyjmuje się w tem miejscu, gdzie dana osoba ma swoje mieszkanie, pozwalające wnosić o zamiarze jego stałego zatrzymania. Wynika więc z tego, że przynależnemi mogą być tylko osoby fizyczne. Przynależni mają prawo do korzystania z publicznych urządzeń i zakładów gminy w granicach odnośnych przepisów i są zobowiązani do ponoszenia podatków i ciężarów gminnych, które uregulowała osobna ustawa z 14. VII. 1893 (GS. 152), t. zw. „Kommunalabgabengesetz“. Zezwolenia wydziału powiatowego wymagają uchwały: a) nakładające dodatki gminne powyżej 100% bezpo-

średnich podatków państwowych, albo rozkładające je na poszczególne rodzaje podatków według nierównych zasad, b) ustanawiające osobne bezpośrednie podatki gminne, c) zmieniające zasady osobnych podatków gminnych, bezpośrednich lub pośrednich, d) zaprowadzające gminne podatki pośrednie, wreszcie e) takie, które w wyższym albo w niższym stopniu obciążają poszczególne części gminy lub poszczególne klasy członków gminy.

Na zobowiązanych do podatków gminnych mogą być nałożone także usługi osobiste i pociągowe.

Bezpośrednim podatkom gminnym podlegają wszystkie osoby, zamieszkałe w gminie, tudzież spółki akcyjne, komandytowo-akcyjne, przedsiębiorstwa górnicze, stowarzyszenia zarejestrowane, o ile ich zakres działania wychodzi poza obręb ich członków, osoby prawnicze i fiskus, a to pod warunkami, przewidzianemi w ustawie z 27. VII. 1885.

III. Obok pojęcia „przynależnych do gminy" zna ordynacja gminna jeszcze drugie pojęcia „członków gminy" (Gemeindeglieder). Obecnie odnośne przepisy obowiązują w dawnym zaborze pruskim w nowem brzmieniu, ustalonem wspomnianem rozporządzeniem z 25. III. 1920 [1]). Według nich członkami gminy są wszyscy przynależni do gminy, którym przysługują prawa swojszczyzny (prawo gminne).

Listę członków gminy, która wykazuje ich prawo swojszczyzny (gminne) prowadzi sołtys i uzupełnia ją corocznie w miesiącu styczniu oraz przed wyborami uzupełniającemi.

Prawa swojszczyzny obejmują:

1. prawo udziału w głosowaniu w Zgromadzeniu Gminnem, lub gdzie w miejsce Zgromadzenia Gminnego wchodzi wybrana Rada Gminna, prawo udziału w wyborach gminnych.
2. prawo piastowania niepłatnych urzędów w Zarządzie Gminnym, w Radzie Gminnej.

Prawa swojszczyzny przysługują bez względu na płeć każdemu przynależnemu do gminy, który:

1) jest obywatelem Państwa Polskiego,
2) ukończył 20 rok życia,
3) w dniu wyłożenia listy członków gminy przynajmniej od 1 roku ma miejsce stałego zamieszkania w obrębie gminy,
4) posiada pełnię honorowych praw obywatelskich.

Sołtysem, ławnikiem lub zastępcą ławnika może być tylko ten, kto ukończył trzydziesty rok życia.

O potrzebie wystawienia przez sołtysa dokumentu, stwierdzającego nabycie praw swojszczyzny, rozstrzygają lokalne przepisy statutowe. Jak należy oceniać obywatelstwo polskie, stanowi art. 2 instrukcji wyborczej, a mianowicie:

Obywatelstwo Państwa Polskiego posiada każda osoba bez różnicy płci, wieku, wyznania i narodowości, która jest osiedlona w granicach Państwa Polskiego, o ile nie służy jej obywatelstwo innego państwa.

Z pośród tych osób odróżnić należy:

1. osoby, mieszkające na obszarze b. dzielnicy pruskiej,
2. osoby, mieszkające na obszarze b. Królestwa Kongresowego,

---

[1]) Tem rozporządzeniem zniesiono §§ 45, 46 i 47, a brzmienie § 48 zmieniono w ten sposób, że każdemu wyborcy przysługuje jeden głos.

3. osoby, mieszkające na obszarze, stanowiącym poprzednio część składową państwa austrjacko-węgierskiego.

Co do osób pod 1.:

Tu odróżnić należy tych, którzy już przed 1. styczniem 1908 roku mieli na tym obszarze miejsce stałego zamieszkania, od tych, którzy osiedlili się dopiero po tym dniu.

Pierwsi są obywatelami Państwa Polskiego bez zastrzeżeń, o ile nie wykonali przysługującego im prawa opcji, drudzy zaś tylko wtedy, gdy prawo obywatelstwa zostało im nadane, lub gdy są pochodzenia polskiego i nabędą obywatelstwo przez odpowiednią deklarację w myśl art. 3 ustawy o obywatelstwie. Art. ten brzmi: Obywatele państw innych pochodzenia polskiego oraz ich potomkowie uznani będą za obywateli Państwa Polskiego, skoro po powrocie do Polskiego Państwa w urzędzie administracyjnym miejsca swego zamieszkania złożą dowody pochodzenia polskiego wraz z oświadczeniem, że chcą być obywatelami polskimi i zrzekają się obywatelstwa innego państwa.

Co do osób pod 2.:

Z tych osób posiadają obywatelstwo Państwa Polskiego te, które są zapisane lub mają prawo być zapisanemi do ksiąg stałej ludności Królestwa Polskiego.

Co do osób pod 3.:

Z tych osób te, które są przynależne do jednej z gmin tego obszaru Państwa Polskiego, który stanowił poprzednio część składową państwa austrjacko-węgierskiego.

Obywatelem Państwa Polskiego jest dalej ta osoba, która urodziła się na obszarze Państwa Polskiego, o ile nie przysługuje jej obywatelstwo innego państwa.

Także cudzoziemka, która poślubiła obywatela Państwa Polskiego, jest obywatelką tego państwa.

Sołtys może przyznać prawa swojszczyzny i takim osobom, które nie spełniły wymogu co do najniżej jednorocznego zamieszkania w gminie, jeżeli się na to poprzednio zgodzi Zgromadzenie Gminne (Rada Gminna).

Członek gminy traci prawa swojszczyzny i niepłatne urzędy gminne z chwilą utraty obywatelstwa Państwa Polskiego lub przeniesienia siedziby swojego stałego zamieszkania poza obręb gminy.

Członek gminy, pozbawiony prawomocnym wyrokiem honorowych praw obywatelskich, traci na zawsze urzędy, piastowane w Zarządzie Gminnym i w Radzie Gminnej, jak również na czas wyrokiem oznaczony czynne i bierne prawo wyborcze oraz możność zdobycia tego prawa i prawa piastowania urzędów gminnych.

Prawomocne odebranie zdolności do piastowania publicznych urzędów pociąga za sobą trwałą utratę dotychczas piastowanych urzędów w Zarządzie Gminnym i w Radzie Gminnej, a także na czas wyrokiem oznaczony niezdolność do objęcia takich urzędów.

Skazanie na karę ciężkiego więzienia pociąga za sobą utratę urzędów gminnych i trwałą niezdolność do piastowania takich urzędów.

Wykonywanie praw swojszczyzny jest z a w i e s z o n e:

1. jeżeli przeciw członkowi gminy wdrożono postępowanie główne z powodu zbrodni lub występku, które mogą pociągnąć za sobą utratę honorowych praw obywatelskich, lub jeśli członka gminy osadzono

w areszcie sądowym; zawieszenie trwa aż do ukończenia postępowania karnego;

2. jeżeli członek gminy znajduje się w stanie upadłości.

Jeżeli taki członek gminy jest sołtysem, ławnikiem lub zastępcą ławnika, wydział powiatowy zarządzić może wybór „komisarycznego zastępcy". Każdemu wyborcy przysługuje jeden głos.

IV. Również przepisy o władzach gminnych, zawarte w IV rozdziale pruskiej ordynacji gminnej z 1891 r., zostały zmienione temsamem rozporządzeniem Ministra b. Dzielnicy pruskiej z 25. III. 1920. Władzami gminnemi w gminach wiejskich b. zaboru pruskiego są obecnie:

a) Zebranie gminne względnie Rada gminna,

b) sołtys i ławnicy.

W tych gminach, w których liczba uprawnionych do głosowania wynosi więcej niż sto, wstępuje od czasu, kiedy lista uprawnionych do głosowania (§ 39 ust. 2) to wykaże, w miejsce Zgromadzenia Gminnego Rada Gminna.

Gminy mogą, a w wypadkach, gdy Wydział Powiatowy na wniosek interesowanych lub w interesie publicznym wyda odpowiednią uchwałę, muszą wprowadzić Rady Gminne w drodze statutów lokalnych, chociażby liczba uprawnionych do głosowania nie przekraczała stu.

Rada Gminna składa się z następujących członków: sołtysa, ławników i radnych.

Na 20 wyborców przypada jeden radny, przyczem każdą liczbę mniejszą od 20 uważa się za pełne 20.

Liczba członków Rady Gminnej (sołtysa, ławników i radnych) przekraczać nie może liczby 24.

Wybory do Rady Gminnej są tajne, bezpośrednie, powszechne, równe i proporcjonalne [1]).

Na radnych wybrać nie można:

1. urzędników, przez których Państwo wykonuje władzę nadzorczą nad gminami;
2. płatnych urzędników gminnych;
3. urzędników prokuratury i wykonawczych urzędników policyjnych.

Krewni i powinowaci w linji prostej jako też krewni w linji bocznej drugiego stopnia nie mogą być równocześnie członkami tejsamej Rady Gminnej.

W razie wyboru krewnych lub powinowatych, którzy nie mogą być równocześnie członkami Rady Gminnej, uważa się za wybranego tylko jednego z nich i to najstarszego wiekiem.

Radnych wybiera się na lat 3.

Lista członków gminy, prowadzona przez sołtysa (w myśl § 39), jest miarodajną dla wyborów.

W czasie od 15 do 25 stycznia winna być lista członków gminy wyłożona do publicznej wiadomości w miejscu, poprzednio ogłoszonem.

Równocześnie z wyłożeniem listy ogłosi sołtys dzień, godzinę i miejsce wyborów, które odbyć się winny nie wcześniej, jak przed upływem 6 tygodni, a nie później jak przed upływem 8-go tygodnia od dnia wyłożenia listy.

Równocześnie powołuje sołtys komisję wyborczą.

---

[1]) §§ 51 i 52 ord. z 1891 zostały uchylone.

Od dnia wyłożenia listy wolno każdemu członkowi gminy wnosić w przeciągu dwu tygodni na ręce sołtysa sprzeciwy co do ważności listy.

Komisja wyborcza rozstrzyga o sprzeciwach i przeprowadza uzupełnienia oraz sprostowania listy w ciągu 3-go tygodnia, poczem zamyka listę wyborców i ogłasza, ilu radnych należy wybrać.

Jeżeli nazwisko objętego listą uprawnionych do głosowania ma być wykreślone, winien go sołtys o tem uwiadomić z podaniem przyczyn na 7 dni przed wykreśleniem.

W ciągu czwartego tygodnia wolno składać listy propozycyjne na ręce przewodniczącego komisji wyborczej.

Komisja wyborcza bada listy propozycyjne, zaopatruje je w numer bieżący, zarządza w razie potrzeby poprawki do dnia 15 lutego i w tymże dniu ogłasza wraz z numerem te listy, które odpowiadają wymogom prawa.

Od rozstrzygnień komisji wyborczej, które są tymczasowo obowiązujące, służy każdemu wyborcy prawo sprzeciwu.

Sprzeciw wnosić należy w przeciągu 14 dni na ręce sołtysa do Wydziału Powiatowego, który rozstrzyga ostatecznie.

Wniesienie sprzeciwu nie wpływa na termin wyborów.

Dzień wyborów przypaść winien, o ile możności, na niedzielę lub święto.

W razie opróżnienia się miejsca radnego wstępuje w miejsce dotychczasowego radnego następny z kandydatów, wymienionych w tej liście propozycyjnej, z której wybrano dotychczasowego radnego.

Jeżeli listy propozycyjne są tak wyczerpane, że więcej niż połowa miejsc w Radzie Gminnej jest opróżnioną, Wydział Powiatowy zarządza wybory uzupełniające.

Wybory uzupełniające przeprowadza się tak, jak wybory główne, z tem, że okres wyborczy rozpocząć się może w każdym miesiącu.

Radni, wybrani w wyborach uzupełniających, urzędują tylko przez resztę trzechlecia, przez które urzędują radni, wybrani w wyborach głównych.

Głosuje się na listę propozycyjną.

W liście propozycyjnej należy umieścić kandydatów jednego pod drugim, podając imię, nazwisko, wiek, zawód i miejsce zamieszkania kandydatów. Lista propozycyjna zawierać musi liczbę kandydatów o połowę większą od ilości radnych, których się ma wybrać, przyczem ułamek uważa się za liczbę całą.

Lista propozycyjna podpisaną być winna przynajmniej przez dziesięciu wyborców.

Kandydata, wymienionego w kilku listach propozycyjnych, pozostawia się tylko na tej liście, na której jest wymieniony na miejscu najwyższem.

Komisja wyborcza składa się z sołtysa lub jego zastępcy, jako przewodniczącego i dwóch mężów zaufania, powołanych przez niego z pośród wyborców.

Głosowanie odbywa się kartkami.

Kartka winna zawierać albo numer listy ogłoszonej albo też wszystkie nazwiska kandydatów listy propozycyjnej, na którą wyborca głosuje, w tymsamym porządku, jak je wylicza lista propozycyjna.

Nieważne są kartki wyborcze, które:

1. nie są oddane w kopercie urzędowej,

2. są nieczytelne,
3. są niejasne co do oznaczenia kandydatów,
4. zawierają zastrzeżenia,
5. nie odpowiadają jednej z ogłoszonych list propozycyjnych.

Kilka równobrzmiących kartek w jednej kopercie uważa się za jeden głos.

O ważności kartek wyborczych decyduje komisja wyborcza.

Wybrani są ci, którzy otrzymali proporcjonalną większość głosów.

Bezzwłocznie po stwierdzeniu wyniku wyborów ogłasza go sołtys publicznie w sposób, przyjęty w danej gminie.

Sprzeciwy przeciw ważności wyborów wnosić należy na ręce sołtysa w przeciągu 14 dni od dnia ogłoszenia wyniku wyborów.

Nowowybrani radni obejmują swój urząd w dniu 1 kwietnia, następującym po wyborach. Ustępujący radni urzędują aż do wprowadzenia nowowybranych.

Radni, powołani z wyborów uzupełniających, obejmują swój urząd natychmiast po wyborze.

Nowowybranych wprowadza sołtys na zebranie Rady Gminnej i zobowiązuje przez podanie ręki.

Członkowie gminy są obowiązani do przyjęcia niepłatnych urzędów w Zarządzie Gminnym i w Radzie Gminnej i do sprawowania tych urzędów przynajmniej przez 3 lata.

Urzędu przyjąć nie potrzeba lub urząd złożyć można, jeżeli zachodzą następujące przyczyny:

1. choroba długotrwała,
2. zajęcie, pociągające za sobą częstą lub długotrwałą nieobecność w miejscu zamieszkania,
3. przekroczenie 60-go roku życia,
4. sprawowanie bezpośredniego urzędu państwowego,
5. inne wyjątkowe okoliczności, które według uznania Rady Gminnej lub gdzie jej niema, sołtysa, stanowią dostateczne usprawiedliwienie.

Kto sprawował niepłatny urząd w Zarządzie Gminnym i w Radzie Gminnej przez przepisany okres czasu może odmówić przyjęcia takiego lub, podobnego urzędu na najbliższe trzechlecie.

Członka gminy, który bez przyczyn wyżej wyszczególnionych wzbrania się przyjąć niepłatny urząd w Zarządzie Gminnym lub w Radzie Gminnej, lub sprawować urząd taki przez trzy lata, lub który uchyla się istotnie od sprawowania tych urzędów, pozbawić można na czas od 3 do 6 lat wykonywania praw w Zarządzie Gminnym i w Radzie Gminnej, oraz pociągnąć na rzecz gminy do świadczeń o $^1/_8$ aż do $^1/_4$ wyższych od świadczeń innych członków gminy.

Rada gminna, a gdzie jej niema, sołtys rozstrzyga:

1. zażalenia i wnioski co do posiadania i utraty praw swojszczyzny oraz co do prawa obieralności na stanowisko w Zarządzie Gminnym i w Radzie Gminnej,
2. o ważności wyborów do Rady Gminnej,
3. o uprawnieniu odmowy i złożenia urzędu w Zarządzie Gminnym i w Radzie Gminnej, jakoteż o skutkach, które zagrażają członkom gminy z powodu niewypełniania obowiązków, wynikających z gminnej ustawy.

Powyższe rozstrzygnięcia Rady Gminnej względnie sołtysa nie wymagają zatwierdzenia władzy nadzorczej.

Przeciw tym rozstrzygnięciom służy skarga w drodze spornego postępowania administracyjnego. Jeżeli rozstrzygała Rada Gminna, skarżyć może także sołtys.

Wniesienie skargi przeciw rozstrzygnięciom co do prawa swojszczyzny i obieralności, tudzież co do ważności wyborów niema mocy wstrzymującej. W miejsce wyborów unieważnionych przez Radę Gminną lub sołtysa nie można przedsięwziąć nowych wyborów przed prawomocnem rozstrzygnięciem tejże skargi.

V. Przepisy o wyborach sołtysa i ławników z rozdziału VII ordynacji gminnej z 1891 uległy także zmianie na zasadzie przytoczonego poprzednio rozporządzenia z 25. III. 1920.

Sołtysa i ławników wybiera Zgromadzenie Gminne (Rada Gminna) z grona członków gminy na lat trzy. Po trzechletniem piastowaniu urzędu wybrać można dotychczasowego sołtysa na następnych lat sześć.

W gminach, liczących więcej, niż 2000 mieszkańców, może Rada Gminna uchwalić ustanowienie Sołtysa płatnego. Sołtysa płatnego wybiera się na przeciąg lat 12.

Sołtysem płatnym może być także osoba z poza grona członków gminy.

W większych gminach ustanowić można za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych w drodze statutu lokalnego jednego lub więcej płatnych ławników, o ile rozmiar albo właściwość spraw Zarządu Gminnego tego wymaga. Liczba płatnych ławników przekraczać nie może jednej trzeciej ogólnej liczby ławników.

Ławników płatnych, którymi mogą być osoby z poza grona członków gminy, wybiera się na lat 12.

W razie ustąpienia sołtysa lub ławnika przed czasem, określonym ustawą, zarządza się wybory nowego sołtysa lub ławnika na czas, do którego ustępujący miał swój urząd sprawować.

W ciągu ostatniego roku trzechlecia nowych wyborów się nie przeprowadza. Urząd sołtysa sprawuje zwykły jego zastępca.

Co do wezwania Rad Gminnych do wyborów sołtysa i ławników stosują się przepisy o zwoływaniu posiedzeń Rady Gminnej (§ 104).

W gminach, w których liczba uprawnionych do głosowania wynosi mniej niż 101, przeprowadza się wybory w myśl następujących przepisów:

W czasie od 15 do 23 stycznia winna być lista członków gminy wyłożona do publicznej wiadomości w miejscu poprzednio ogłoszonem.

Równocześnie z wyłożeniem listy ogłasza sołtys dzień, godzinę i miejsce wyborów, które odbyć się winny nie wcześniej jak przed upływem czterech tygodni, a nie później jak przed upływem 8-go tygodnia od dnia wyłożenia listy.

Od dnia wyłożenia listy wolno każdemu członkowi gminy wnosić w przeciągu dwu tygodni na ręce sołtysa sprzeciwy co do ważności listy. Sołtys rozstrzyga o sprzeciwach, przeprowadza uzupełnienia oraz sprostowania listy w przeciągu 3-go tygodnia, poczem zamyka listę wyborców.

Jeżeli sołtys zamierza kogokolwiek wykreślić z listy członków gminy, winien go o tem zawiadomić z podaniem przyczyn na 7 dni przed wykreśleniem.

Biblioteka Uniwersytetu Jagiellońskiego Oddział Prawa Kraków

Wybory są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne.
Głosowanie odbywa się kartkami.
Nieważne są kartki wyborcze, które:
1. nie są oddane w kopercie urzędowej,
2. są nieczytelne,
3. są niejasne co do oznaczenia kandydata,
4. zawierają zastrzeżenia,
5. zawierają nazwisko osoby nieobieralnej.

Kilka równobrzmiących kartek w jednej kopercie uważa się za jeden głos. Wszystkie nieważne kartki uważa się za nieoddane.

O ważności kartki wyborczej decyduje komisja wyborcza. Kartki wyborcze ważne i nieważne należy dołączyć do protokółu wyborczego i przechowywać tak długo, dopóki wybory nie staną się prawomocne.

Posiedzenia Zgromadzenia Gminnego są jawne.

Dla poszczególnych spraw jawność wykluczyć można uchwałą powziętą na tajnem posiedzeniu.

Statut lokalny przepisać może, że posiedzenia poprzednio ogłaszać należy z podaniem porządku dziennego. Ogłoszenia uskutecznia się w sposób, przyjęty w danej gminie.

C) Obszary dworskie są unormowane III rozdziałem ordynacji wiejskiej z 3. VII. 1891. Na właścicielu obszaru dworskiego ciążą te obowiązki i świadczenia, jakie spoczywają ustawowo na gminach w interesie publicznym. Prawa i obowiązki przełożonego obszaru dworskiego może jego właściciel wykonywać albo osobiście albo przez uzdolnionego zastępcę, którym (z wyjątkiem ewentualnych dotacyj w związku z urzędem sołtysa z § 86 al. 4) może być także naczelnik sąsiedniej gminy za obopólną zgodą i za odpowiedniem wynagrodzeniem. W pewnych wypadkach taki zastępca musi być ustanowiony, mianowicie gdy obszar dworski należy do wdowy lub kobiety niezamężnej, do osoby prawniczej lub stowarzyszenia, gdy kobieta jest opiekunką właściciela obszaru dworskiego, gdy ten ostatni jest obywatelem obcego państwa, jeżeli nie mieszka stale na obszarze dworskim lub w jego bezpośredniem sąsiedztwie, wreszcie gdy wskutek choroby lub z innych osobistych powodów nie może pełnić obowiązków przełożonego obszaru dworskiego. Właściciel w charakterze przełożonego obszaru dworskiego (lub jego zastępca) jest zatwierdzany i zaprzysiężony przez naczelnika powiatu.

Rozporządzeniem b. Ministra Dzielnicy Pruskiej z 27. IX. 1919, poz. 129 (Nr. 54) Tyg. Urzęd. zniesiono władzę policyjną, przysługującą posiadaczom dóbr rycerskich na mocy król. postanowienia z 10. XII. 1836, przydzielając odnośne miejscowości do komisarjatów obwodowych.

§ 3. Samorząd miejski.

Pruska ordynacja miejska z 31. V. 1853 (GS. 261) zna pojęcie „mieszkańca" i „obywatela". Mieszkańcem (Einwohner) jest każdy, kto ma w obrębie miasta swoje miejsce zamieszkania (Wohnsitz) według ustawowych postanowień; wszyscy mieszkańcy mają prawo do korzystania z publicznych urządzeń gminnych i są zobowiązani do ponoszenia ciężarów gminnych, które unormowała osobna ustawa (Kommunalabgabengesetz) z 14. VII. 1893 (GS. 152). Prawo obywatelstwa (Bürgerrecht) po-

siada każdy samoistny obywatel państwa, który jest mieszkańcem gminy miejskiej, nie korzysta z dobroczynnego wsparcia z publicznych funduszów, nie zalega z przypadającemi na niego opłatami gminnemi, a nadto albo posiada dom w obrębie miasta, albo podlega normalnej stopie podatkowej w wysokości 4 marek względnie ma dochód 660 — 900 marek. Jeżeli się ktoś przenosi z jednego miasta do drugiego, albo z gminy wiejskiej lub z obszaru dworskiego do miasta, może otrzymać od magistratu w porozumieniu z Radą Miejską prawo obywatelskie przed upływem roku. W razie prawomocnego wyroku karnego, orzekającego utratę czci obywatelskiej, traci się i prawo obywatelskie i zdolność do jego uzyskania przez czas, ustalony w wyroku. Posiadanie prawa obywatelskiego upoważnia do uczestniczenia w wyborach i do piastowania niepłatnych urzędów w reprezentacji gminnej i w zarządzie gminnym.

Gminy miejskie są samorządowemi korporacjami (§ 9). Każde miasto ma prawo wydawać we formie statutów zarządzenia (§ 11) w sprawach gminy miejskiej, tudzież co do takich praw i obowiązków swych członków, co do których ordynacja miejska albo dopuszcza rozmaite ich ustalenie albo nie zawiera wogóle żadnych postanowień.

Takie zarządzenia wymagają zatwierdzenia Wydziału Powiatowego.

Organami gminnemi są: Zgromadzenie radnych miejskich (Stadtverordneten — Versammlung), zwane po polsku Radą Miejską i Magistrat o charakterze kolegjalnym.

Rada Miejska składa się w miastach, liczących niżej 2500 mieszkańców, z 12 radnych, w większych zależnie od liczby ludności; w miastach o ludności od 90001 do 120000 jest radnych 60, a w większych przypada na każdych dalszych 50.000 sześciu radnych. Wybiera się ich na 6 lat; co 2 lata ustępuje 1/3. Pruska ordynacja przepisywała następujące postanowienia: Nie mogą być radnymi urzędnicy władz, sprawujących państwowy nadzór nad miastami, członkowie magistratu i płatni urzędnicy miejscy, duchowni, służba kościelna i nauczyciele szkół powszechnych, urzędnicy sędziowscy, urzędnicy prokuratury państwa i urzędnicy policyjni. Wyborców spisuje się według wysokości opłacanych przez nich bezpośrednich podatków państwowych, gminnych, powiatowych i prowincjonalnych i dzieli się ich na 3 koła przez odpowiednie podzielenie ogólnej sumy podatkowej, wypadającej z dodania poszczególnych pozycyj. Osobom, nie płacącym podatku państwowego, wpisuje się kwotę w wysokości 3 marki i te głosują zawsze w trzeciem kole. Jeżeli gmina miejska składa się z kilku miejscowości, może Wydział Powiatowy ustalić na podstawie stosunkowych cyfr ludnościowych, ilu członków Rady Miejskiej ma być wybranych z każdej poszczególnej miejscowości. Listy wyborców prowadzi magistrat, który je co roku sprawdza i prostuje między 1 a 15 lipca, a przez drugich 15 dni lipca wykłada je do publicznego przeglądu; o ewentualnych reklamacjach rozstrzyga Rada Miejska do 15 sierpnia; przeciwko temu rozstrzygnięciu służy skarga w drodze sądów administracyjnych, tak stronom, jak magistratowi, ale bez skutku odraczającego; skargę rozpatruje w I instancji Wydział Powiatowy, jako sąd administracyjny. Wybory odbywają się co dwa lata w listopadzie. Rozporządzeniem Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej z 11. II. 1919, Nr. 5 Tygodn. Urzęd. N. R. L. rozwiązano Rady Miejskie i wydano następujące przepisy o wyborach:

Wybory są powszechne, bezpośrednie, tajne i stosunkowe.

Czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje każdemu bez względu na płeć:

1. kto skończył w dniu wyborów lat 20,
2. kto szóstego stycznia 1919 zamieszkiwał w odnośnem mieście.

Ani czynne ani bierne prawo wyborcze nie przysługuje:

1. osobom nieusamowolnionym,
2. osobom, pozbawionym prawomocnym wyrokiem honorowych praw obywatelskich,
3. obcokrajowcom.

Urzędnikom odnośnego miasta nie przysługuje bierne prawo wyborcze.

Każde miasto tworzy jeden wspólny okręg wyborczy.

Każdemu wyborcy przysługuje jeden głos.

Spis wyborców należy wyłożyć przez tydzień w lokalach, publicznie ogłoszonych, celem umożliwienia ich przejrzenia przez wyborców.

W spisie należy podać imię, nazwisko, wiek, stan wzgl. zawód i miejsce zamieszkania poszczególnych wyborców i to w alfabetycznym porządku.

Wolno także ułożyć spis wyborców w ten sposób, że poda się nazwy ulic w alfabetycznym porządku — dalej domy, położone w ulicy wedle numerów i wreszcie pod numerami poszczególnych domów wyborców, w nich mieszkających.

Podczas wspomnianego poprzednio tygodnia wolno zakładać przeciw spisowi wyborów sprzeciwy.

Sprzeciwy winny być pisemne i należy adresować je do komisji wyborczej.

Komisja wyborcza rozstrzyga w tygodniu o słuszności sprzeciwów.

Następnie zamyka się spis wyborców.

Wyborów dokonuje się w czasie do 25 marca 1919 r. włącznie.

Wybory wolno odbywać także w niedzielę.

Na każde miasto mianował prezes rejencji lub z jego polecenia starosta komisarza wyborczego.

Komisarz dobiera wedle swego uznania dwóch do pięciu wyborców do pomocy, tworzy wspólnie z nimi dla odnośnego miasta komisję wyborczą i jest jej przewodniczącym.

W regulaminie wyborczym podano wszelkie bliższe przepisy co do wyborów, n. p.

co do propozycji na radnych, co do wręczania i co do łączenia tych propozycyj,

co do lokalu wyborczego,

co do biur głosowania i co do komisji wyborczej,

co do godziny rozpoczęcia i ukończenia wyborów,

co do tajności wyborów,

co do sposobu, w jaki się stwierdza wybranych i t. d. i t. d.

Ilość radnych pozostaje w każdej miejscowości ta sama, jak dotychczas.

Wyborów dokonuje się na lat 6.

Obszerny regulamin wyborczy do rad miejskich wydał Komisarjat Naczelnej Rady Ludowej rozporządzeniem z 11. II. 1919, Nr. 7. Tyg. Urzęd. N. R. L.

Magistrat składa się z burmistrza, asesora (Beigeordnete) lub drugiego burmistrza, jako jego zastępcy, tudzież z odpowiedniej liczby ławników (Schöffen), a gdzie tego zachodzi potrzeba, również z pewnej liczby

płatnych członków, jak syndyk, skarbnik, budowniczy i t. d. Liczba ławników zależy od liczby mieszkańców; w miastach niżej 2500 mieszkańców jest ich 2, w miastach od 60001 do 100000 ludności 10, w większych zaś przypada dwu ławników na każdych dalszych 50000. Ci sami, którzy nie mogą być członkami Rady Miejskiej (oczywista w miejsce członków magistratu wchodzą członkowie Rady Miejskiej) nie mogą również należeć do magistratu, ale rozporządzenie Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej z 2. V. 1919, poz. 48 (Nr. 10) Tygodnika Urzęd. zniosło to ograniczenie odnośnie do duchowieństwa i nauczycielstwa. Asesora i ławników wybiera Rada Miejska na 6 lat, burmistrza i innych płatnych członków magistratu na 12 lat. Asesor może być także ustanowiony, jako płatny członek magistratu, ale wtedy wybiera się go na lat 12. Co 3 lata ustępuje połowa ławników. Wybór burmistrza i asesora w miastach z ludnością wyżej 10000 wymagał zatwierdzenia królewskiego, obecnie w d. zaborze pruskim udziela go Minister b. Dzielnicy Pruskiej w myśl rozporządzenia tegoż ministra z 7. VII. 1920, poz. 335 (Nr. 38) Dz. Urzęd. M. b. Dz. Pr., w innych miastach należało to do prezesa rejencji, teraz w d. zaborze pruskim na podstawie ustawy o organizacji województw do wojewody. To ostatnie odnosi się także do zatwierdzania ławników i płatnych członków magistratu we wszystkich miastach bez względu na wielkość. W tych wypadkach, w których prawo zatwierdzania przyznała pruska ordynacja miejska prezesowi rejencji, wymaga ona w razie niezatwierdzenia zgody Wydziału Powiatowego; w razie różnicy zdania może Minister Spraw Wewnętrznych na wniosek prezesa rejencji uzupełnić brakujące votum Wydziału Powiatowego. W razie niezatwierdzenia zgodnie z Wydziałem Powiatowym może Minister Spraw Wewnętrznych zatwierdzić wybór na wniosek magistratu lub Rady Miejskiej.

Dawne magistraty, wybrane przez rady miejskie, rozwiązane przytoczonem poprzednio rozporządzeniem z 11. II. 1919, rozwiązał Komisarjat N. R. L. rozp. z 9. V. 1919, poz. 52 (Nr. 11) Tyg. Urzęd.

Od burmistrza odbiera przysięgę wojewoda lub jego zastępca, a od członków magistratu burmistrz, zawsze na publicznem posiedzeniu Rady Miejskiej.

Rada Miejska uchwala we wszystkich sprawach gminnych, o ile nie są one zastrzeżone magistratowi i kontroluje administrację i gospodarkę gminną. Wybiera ona sobie co roku swego przewodniczącego, jego zastępcę i sekretarza.

Zgody Wydziału Powiatowego wymagają następujące uchwały Rady Miejskiej:

a) sprzedaż gruntów i innych z tem prawnie zrównanych uprawnień,

b) zaciąganie pożyczek, obciążających gminę lub powiększających już istniejący stan obdłużenia,

c) zmiana w użytkowaniu wspólnych gminnych lasów, pastwisk i t. d.

Zezwolenia zaś wojewody (dawniej prezesa rejencji) potrzeba dla uchwał, odnoszących się do sprzedaży lub istotnej zmiany przedmiotów, mających szczególną wartość pod względem naukowym, historycznym lub jako przedmioty sztuki.

Dobrowolna sprzedaż gruntów może się odbyć tylko w drodze licytacji, której warunki przepisuje § 51 ord. miejskiej.

Magistrat jest gminną władzą zarządzającą i wykonawczą. Jego zakres działania jest szczegółowo określony w § 56 ord. miej., a więc należy tu wykonywanie ustaw i rozporządzeń, tudzież zarządzeń władz przełożonych,

przygotowywanie i wykonywanie uchwał Rady Miejskiej, zarząd zakładów gminnych, administrowanie własnością gminną, prowadzenie gospodarki miejskiej. nadzór urzędników gminnych, zastępowanie miasta na zewnątrz i t. d. Do ważności uchwał magistratu jest potrzebna obecność najmniej połowy, a w miastach ponad 100000 mieszkańców 1/3 jego członków. Burmistrz kieruje całą administracją gminy i wykonuje nad nią nadzór; ma prawo karania urzędników miejskich grzywnami, a niższych urzędników nawet aresztem do trzech dni.

Celem stałego zarządu lub nadzoru poszczególnych dziedzin administracji gminnej mogą być tworzone osobne deputacje, w których skład mogą wchodzić obok członków obu władz miejskich także inni obywatele, mający prawo wyborcze. Większe miasta mogą być podzielone przez magistrat po wysłuchaniu Rady Miejskiej na okręgi dzielnicowe z osobnym zarządcą na czele, wybieranym przez mających prawo głosu obywateli odnośnej dzielnicy na lat 6 i zatwierdzanym przez magistrat.

Burmistrz spełnia ponadto funkcję administracji ogólno-państwowej (§ 62) w ramach odpowiednich ustaw, a mianowicie tam, gdzie niema państwowych władz policyjnych, sprawuje policję miejscową, pełni obowiązki pomocniczego urzędnika prokuratury państwowej i czynności sądowe w zakresie kompetencji t. zw. Amtsanwalt, a nadto i powierzone mu lokalne czynności także innych gałęzi administracji ogólno-państwowej, tudzież administracji powiatowej i wojewódzkiej (dawniej rejencyjnej i prowincjonalnej). Poszczególne z tych czynności mogą być powierzone za zgodą wojewody także innemu członkowi magistratu.

Każdy uprawniony do głosowania „obywatel" miejski ma obowiązek przyjąć niepłatny urząd w zarządzie lub mandat do Rady Miejskiej, chyba, że zachodzi jedna z przyczyn, ustalonych w § 74 ord. miej.

Przeciwko dyscyplinarnym orzeczeniom burmistrza służy w ciągu dwu tygodni rekurs do wojewody (dawniej do prezesa rejencji), a od jego orzeczenia w tym samym terminie skarga do Senatu Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, utworzonego rozporządzeniem Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 6. IV. 1920, poz. 174 (Nr. 18) Dz. Urzęd. M. b. Dz. Pr. (dawniej do Oberverwaltungshof w Berlinie). Władza dyscyplinarna nad burmistrzem i członkami magistratu służy wojewodzie (dawniej prezesowi rejencji) z prawem skargi do Senatu Administracyjnego.

Nadzór państwowy nad miastami sprawuje wojewoda, nie naruszając praw, przyznanych pod tym względem organom samorządowym.

Celem wprowadzenia w życie ordynacji miejskiej wydano swego czasu instrukcję z 20. VI. 1853 (Ministerialblatt für die innere Verwaltung S 138) [1].

§ 4. Samorząd powiatowy.

Podstawę samorządu powiatowego w Prusiech stanowiły ordynacja powiatowa z 1829 r. i ordynacja powiatowa z 13 grudnia 1872, zmieniona nowelą z 19 marca 1881 (GS. 155) [2]. Tekst ordynacji z 1872 z późniejszemi uzupełnieniami ogłoszono obwieszczeniem z 19 marca 1881 na str. 179 GS.

Każdy powiat (Kreis) tworzy związek komunalny dla samorządu swoich spraw z prawami korporacji. Zmiana granic i tworzenie nowych

---

[1]) Sama ordynacja i instrukcja do niej są w III tomie zbioru Brauhitscha „Verwaltungsgesetze" (XVIII wyd. przez Dr. Freunda), Berlin 1910.

[2]) Por. § 1 „Historyczny pogląd".

powiatów może nastąpić w drodze ustawy. Zmiana granic gmin i obszarów dworskich, leżących na granicy dwu powiatów, pociąga za sobą także zmianę granic powiatowych. Miasta, liczące ponad 25000 mieszkańców, nie licząc czynnych osób wojskowych, mogą zwrócić się z wnioskiem o wyłączenie ich ze związku powiatowego, jako okręgów miejskich (Stadtbezirke), do ministra spraw wewnętrznych, który wydaje odpowiednie zarządzenia. Tosamo może nastąpić także i co do mniejszych miast ale we formie rozporządzenia Naczelnika Państwa i na wniosek sejmiku prowincjonalnego.

Przynależnymi do powiatu („Angehörige des Kreises") są ci wszyscy, którzy mają w obrębie powiatu miejsce zamieszkania (z wyjątkiem czynnych osób wojskowych). Służą im następujące prawa: Udział w zarządzie i reprezentacji powiatu, tudzież korzystanie z publicznych urządzeń i zakładów powiatowych. Do ich obowiązków należy przyjęcie nieopłatnych urzędów w zarządzie i reprezentacji powiatów z wyjątkami, określonemi w § 8 ordynacji i płacenie danin powiatowych. O skargach i pretensjach, odnoszących się do prawa korzystania z publicznych zakładów i urządzeń powiatu, tudzież z tytułu pociągnięcia do danin powiatowych i ich wymiaru, rozstrzyga Wydział Powiatowy; termin do wnoszenia skarg z powodu danin wynosi dwa tygodnie od ogłoszenia wysokości tych danin. W tym samym terminie można się odwołać od Wydziału Powiatowego (Kreisausschuss) do Wydziału Obwodowego (Bezirksausschuss). Wniesienie skarg i zażaleń niema mocy odraczającej.

Powiat może we formie statutów urządzać takie sprawy powiatowe, co do których ordynacja powiatowa już to dopuszcza rozmaite ich urządzenie lub unormowanie w drodze statutu, już też nie zawiera żadnych postanowień, a nadto wolno mu wydawać regulaminy co do szczególnych urządzeń powiatowych. Statuty i regulaminy mają być ogłoszone w powiatowym dzienniku urzędowym.

Powiaty — z wyjątkiem okręgów miejskich — dzielą się na okręgi (Amtsbezirke), a te na gminy i obszary dworskie. Na czele powiatu stoi w Prusiech landrat, którego w dawnym zaborze pruskim zastąpił starosta.

Sejmik Powiatowy składał się według ordynacji z 1872 r. w powiatach do 25000 mieszkańców z 25 członków, w liczniejszych powiatach do 100000 na każdych dalszych 5000, a powyżej 100000 na każdych dalszych 10000 jeden zastępca. Wybory były oparte na zasadzie kurjalnej. Sejmik Powiatowy jest ciałem uchwalającem i kontrolującem i reprezentuje powiatowy związek komunalny. Natomiast w Poznańskiem były 3 stany: rycerski, miast i gmin wiejskich. Do I. należeli obok dziedzicznych członków właściciele dóbr rycerskich; z II. stanu rada miejska i magistrat każdego miasta wybierały wspólnie deputowanych; w III. stanie wybierali przedstawiciele posiadających co najmniej 30 morgów i właściciele dóbr nierycerskich, wyżej 30 morgów, a nienależących do gminy.

Wydział Powiatowy jest organem, zarządzającym sprawami powiatu i czuwającym nad sprawami ogólnej administracji. Składa się z naczelnika powiatu (obecnie starosty) i 6 członków, których wybierał Sejmik Powiatowy absolutną większością głosów z pośród przynależnych do powiatu, mających prawo wyborcze, wyjąwszy duchownych, służbę kościelną i nauczycieli szkół elementarnych. Mandaty trwały 6 lat. Co dwa lata ustępowała 1/3. W Poznańskiem 6 członków W. P. mianował Starszy Prezes prowincji na 6 lat z listy, proponowanej przez Sejmik Powiatowy. Do

Wydziału Powiatowego należy: 1) przygotowywanie i wykonywanie uchwał S. P.; 2) bieżąca administracja i gospodarka powiatu; 3) mianowanie, kierownictwo i nadzór urzędników powiatowych; 4) wydawanie opinij we wszystkich sprawach, co do których zażądają tego władze państwowe; 5) prowadzenie przekazanych mu ustawami spraw ogólnej administracji. Przewodniczącym W. P. jest naczelnik powiatu. Poza tem W. P. nadzoruje niższe władze lokalne, tudzież jest sądem administracyjnym pierwszej instancji. Szczegółową tę kompetencję unormowała obszerna ustawa o właściwości władz administracyjnych i administracyjno-sądowych z 1. VIII. 1883, GS. 237. Dla postępowania czysto administracyjnego utarła się nazwa „Beschlussverfahren", dla postępowania w charakterze sądów administracyjnych „Urteilsverfahren" albo „Verwaltungsstreitverfahren". Przewodniczącym W. P. jest starosta.

Niektóre uchwały S. P. (§ 76 ord. pr.) wymagają zatwierdzenia Wydziału Obwodowego, względnie Ministra Spraw Wewnętrznych, lub Ministra S. Wewn. i M. Skarbu.

W okręgach miejskich pełnią funkcje S. P. i W. P. odnośne władze miejskie w myśl ordynacji miejskiej; czynności ogólnej administracji powiatowej wykonuje (§ 170) Wydział Miejski (Stadtausschuss), utworzony według przepisów ustawy o ogólnej administracji krajowej z 30. VII. 1883 (GS, 195), odnoszących się do składu Wydziałów Obwodowych (Bezirksausschüsse).

Nadzór nad powiatami wykonywały Wydział Obwodowy i Rada Prowincjonalna, względnie prezes rejencji i starszy prezydent.

Po przewrocie politycznym rozwiązał Komisarjat Naczelnej Rady Ludowej rozporządzeniem z 23. IV. 1919, poz. 37 (Nr. 8 Tyg. Urzęd.) sejmiki i wydziały powiatowe w powiatach, zajętych przez wojsko polskie i polecił Prezesowi Rejencji w Poznaniu mianować po wysłuchaniu Powiatowych Rad Ludowych dowolną ilość członków Wydziałów Powiatowych, na których przeszły wszelkie prawa i obowiązki Sejmików Powiatowych. Moc powyższego rozporządzenia rozciągnął później Minister byłej Dzielnicy Pruskiej także na te ziemie województwa poznańskiego, które 31 grudnia 1919 nie były jeszcze pod polską władzą, a to artykułem 3 rozporządzenia z 10. I. 1920, poz. 3, Nr. 3, Dz. Urzęd. M. b. Dz. Pr. ex 1920. Dla Województwa Pomorskiego wydał Minister b. Dzielnicy Pruskiej rozporządzenie o Tymczasowej organizacji samorządu z 8. I. 1920, poz. 2, Nr. 3. Dz. Urzęd. M. b. Dz. Pr. ex 1920, którego artykuły 4—6 postanawiają: 1) Obowiązki i prawa Sejmików i Wydziałów Powiatowych wykonują Tymczasowe Rady Powiatowe (Wydziały Powiatowe); dotychczasowe Sejmiki i Wydziały Powiatowe rozwiązuje się. 2) Członków Tymczasowej Rady Powiatowej mianuje Wojewoda Pomorski. 3) Przewodniczącym Tymczasowej Rady Powiatowej jest „Komisaryczny Starosta", mianowany przez Ministra b. Dzielnicy Pruskiej.

§ 5. Samorząd prowincjonalny.

Prowincje Królestwa pruskiego (a więc między innemi Prowincja Poznańska, Prusy Zachodnie, Pomorze, Śląsk) stanowiły samorządny związek komunalny z prawami korporacji. Podstawę stanowiła ordynacja prowincjonalna z 29 czerwca 1875, zmieniona nowelą z 22 marca 1881 (GS. 176), dla dawnej prowincji poznańskiej istniały jeszcze osobne przepisy, gdzie

ordynację z 1875 wprowadzono częściowo dopiero w 1889 r. Organami samorządu był Sejmik Prowincjonalny, wychodzący z wyborów kurjalnych (w Poznańskiem na zasadach stanowych) i Wydział Prowincjonalny, którego przewodniczącego i członków wybierał Sejmik Prow. na lat 6; co 3 lata ustępowała połowa. Zakres działania Wydziału Prowincj. był naogół podobny, jak Wydziału Powiatowego w obrębie powiatu. Dla kierowania bieżącemi sprawami komunalnego zarządu prowincji wybierał Sejmik Powiatowy Starostę Krajowego na przeciąg 6 do 12 lat. Dokumenty, zobowiązujące prowincjonalny związek samorządowy, podpisuje Starosta Krajowy i dwaj członkowie Wydziału Prowincjonalnego z powołaniem się na uchwałę S. Prow. lub W. Prow.

Po politycznym przełomie wydał Komisarjat Naczelnej Rady Ludowej następujące rozporządzenie z 8 marca 1919, Nr. 9 Tyg. Urzęd. N. R. L.:

1. Rozwiązuje się sejm prowincjonalny prowincji poznańskiej.
2. Rozporządzenie co do nowego wyboru tego sejmu wyjdzie później.
3. Aż do zwołania nowego sejmu:

a) sprawuje wydział prowincjonalny, starosta krajowy i wszyscy urzędnicy prowincjonalni nadal swe czynności,

b) jest zasadniczo miarodajnym etat dotychczasowy,

c) przysługuje wydziałowi prowincjonalnemu prawo zmiany, uzupełnienia lub podwyższenia etatu,

d) potrzeba do wszelkich uchwał wydziału prowincjonalnego potwierdzenia komisarza rządowego.

4. Tym komisarzem rządowym mianuje się prezesa rejencji, p. Dr. Witolda Celichowskiego w Poznaniu.

5. Ilość członków wydziału prowincjonalnego musi się powiększyć o tylu Polaków, żeby skład wydziału odpowiadał liczebnie ludności polskiej.

6. Nowych członków wydziału mianuje podpisany Komisarjat na propozycję dotychczasowego wydziału.

Podpisanemu Komisarjatowi przysługuje prawo;

a) mianowanie także osób niezaproponowanych przez wydział prowincjonalny,

b) mianowania bez wszystkiego nowych członków, jeśli wydział prowincjonalny nie prześle w czasie do 25 marca 1919 propozycyj, wzmiankowanych w poprzednim ustępie.

Powyższe rozporządzenie rozszerzono rozporządzeniem Ministra b. Dz. Pr. z 10. I. 1920, poz. 3 (Nr. 3) Dz. Urzęd. M. b. Dz. Pr., także na te ziemie województwa poznańskiego, które 31 grudnia 1919 nie były jeszcze pod polską władzą, poddając je pod Starostę krajowego i Wydział Prowincjonalny w Poznaniu. Dla województwa pomorskiego wydał Minister b. Dz. Pr. rozporządzenie z 8. I. 1920, poz. 2 (Nr. 3) Dz. Urzęd. M. b. Dz. Pr., według którego obowiązki i prawa Starosty Krajowego b. Prowincji Zachodnio-Pruskiej objął „Komisaryczny Starosta Krajowy", mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra b. Dz. Pr.; obowiązki i prawa Sejmiku Prowincjonalnego i Wydziału Prow. przeszły na Tymczasowy Wydział Krajowy, którego członków mianował Minister b. Dzielnicy Pruskiej.

§ 6. Uposażenie urzędników samorządowych.

Część druga rozporządzenia Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej z 31 lipca 1919, poz. 105 (Nr. 34) Tyg. Urzęd. rozciągnęła przepisy jego

części I. o uposażeniu państwowych urzędników etatowych, ich emerytur, pensyj wdowich i sierocych, także na etatowych i nieetatowych urzędników samorządowych z następującemi zmianami:

1. Pensje podstawowe etatowych i urzędników samorządowych mogą być wyższe od ustalonych dla urzędników państwowych.

2. Co się zaś tyczy urzędników nieetatowych, to od umowy w każdym poszczególnym wypadku zależy wysokość podstawowej pensji, policzenie czasu dawniejszego urzędowania lub zajęcia, termin płatności poborów, wreszcie wysokość emerytury oraz grosza wdowiego i sierocego.

Moc obowiązującą powyższego rozporządzenia rozszerzył Minister b. Dzielnicy Pruskiej rozp. z 30. IV. 1920, poz. 216 (Nr. 24) Dz. Urzęd. M. b. Dz. Pr. na obszar byłej dzielnicy pruskiej, przyznany Polsce traktatem wersalskim, a położony za dawną linją demarkacyjną.

CZĘŚĆ PIĄTA

Samorząd i autonomja w konstytucji marcowej i w ustroju województwa śląskiego.

Polska konstytucja z 17 marca 1921 zawiera szereg przepisów, odnoszących się do samorządu i autonomji (artykuły 3, 65, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 109, 113, 114, 115). Przy badaniu ich treści nasuwają się przedewszystkiem następujące uwagi:

1. Niektóre z tych przepisów używają obok siebie obu terminów „samorząd" i „autonomja" albo pośrednich ich określeń, jak np. „samodzielne prowadzenie swych spraw wewnętrznych" lub „rządzenia się własnemi sprawami" w taki sposób, jakgdyby przy ich redakcji nie zdawano sobie sprawy, że samorząd i autonomja — to nie to samo. Stąd powstaje wiele niejasności, które będą mogły być dopiero rozstrzygnięte w pewien sposób przez specjalne ustawy.

2. Pozatem konstytucja używa powyższych terminów na zasadzie różnych kryterjów: terytorjalnego, narodowościowego, wyznaniowego i gospodarczego. O ile więc w tym lub innym artykule niema jasnego rozgraniczenia między samorządem i autonomją, powstają jeszcze dalsze wątpliwości, czy budowa, która ma być wzniesiona na pewnem z tych przytoczonych kryterjów, będzie mieć szerszy czy ciaśniejszy zakres.

Po tych ogólnych uwagach przypatrzymy się bliżej poszczególnym postanowieniom konstytucji, odnoszącym się do samorządu terytorjalnego.

Podstawowym jest artykuł 65:

„Dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorjalnego".

Powyższy przepis zatem rozstrzyga następuje kwestje:

a) Podział administracyjno-państwowy będzie się pokrywał co do obszaru poszczególnych jednostek z podziałem administracyjnym samorządu terytorjalnego.

b) Budowa samorządowa będzie trójstopniowa: gminna, powiatowa i wojewódzka.

c) Pod względem formalnym podział będzie przeprowadzony w drodze ustawodawczej.

Artykuł 67 podaje bliższe wskazówki co do ustroju samorządowego na wszystkich trzech stopniach. A mianowicie:

a) „Prawo stanowienia w sprawach, należących do zakresu działania samorządu, przysługuje radom obieralnym". Wynika więc z tego, że samorządowem ciałem uchwalającem i kontrolującem będą rady gminne, powiatowe i wojewódzkie, wychodzące z wyboru.

b) „Czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należą do organów, utworzonych na zasadzie zespolenia kolegjów, obieranych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem". Z tego przepisu wypływa, że samorząd powiatowy i wojewódzki będzie miał egzekutywę o charakterze kolegjalnym, złożoną z członków, wybranych przez radę powiatową względnie wojewódzką i z urzędników państwowej administracji powiatowej i wojewódzkiej, przyczem przewodnictwo ma spoczywać w rękach tych ostatnich; jest to zatem pomyślne wypowiedzenie się przeciwko dualizmowi władz państwowych i samorządowych, wadliwemu i szkodliwemu z wielu względów.

Dla autonomji ważnym jest ustęp czwarty artykułu 3 konstytucji: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorjalnego, przekaże przedstawicielstwom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowemi". Mogłoby więc z tego wynikać, że samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki otrzymają także autonomję. A w takim razie w jakim zakresie? Na to dawałaby konstytucja tylko bardzo ogólnikową odpowiedź, że we „właściwym zakresie ustawodawstwa", wymieniając przytem w nim specjalnie („zwłaszcza") trzy dziedziny „administracji, kultury i gospodarstwa". O ile w dwu ostatnich dziedzinach zakres ten dałby się mniej więcej oznaczyć, o tyle określenie „dziedzina administracji" jest tak szerokie, że niewiadomo, co pod niem należy właściwie rozumieć. Z tego też powodu, dalej ze względu na to, że ów „właściwy zakres ustawodawstwa", który byłby przekazany przedstawicielstwom samorządu terytorjalnego, „zostanie bliżej określony ustawami państwowemi", wreszcie wobec zasady z ustępu II art. 3, że „niema ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób, regulaminowo ustalony", należy rozważyć następujące zagadnienia:

1. Czy jednostki samorządu terytorjalnego wszystkich trzech stopni mogłyby otrzymać autonomję w analogicznym zakresie? Ogólnikowa stylizacja ustępu IV. art. 3, wzięta sama dla siebie, nie sprzeciwiałaby się takiej interpretacji. Prowadziłoby to nas do możliwości ustaw wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Nim jednak odpowiemy stanowczo na to pytanie, musimy rozważyć inną kwestję.

2. W jaki sposób i w jakiej formie mogłaby się wypowiadać ta autonomiczna działalność jednostek samorządu terytorjalnego na polu przekazanego im zakresu ustawodawstwa? Byłyby tu możliwe dwie ewentualności: albo ustawa, albo uchwała w granicach ustawowego upoważnienia. O ile chodzi o pierwszą z nich, to wobec wyraźnego zastrzeżenia ustępu II artykułu 3 autonomiczne ustawy mogłyby przychodzić do skutku albo na zasadzie specjalnych państwowych ustaw ramowych, albo na podstawie przekazania pewnym jednostkom samorządu terytorjalnego niektórych działów ustawodawstwa w uchwalonych przez Sejm ustawach organizacyjnych o ustroju i zakresie działania tych jednostek. Tym sposobem nastąpiłoby uzgodnienie przepisu ustępu II artykułu 3 z postanowieniem jego ustępu IV, według którego przekazany jednostkom samorządu zakres usta-

wodawstwa „zostanie bliżej określony ustawami państwowemi". Wreszcie należy dodać, że owe ustawy o ustroju i zakresie działania jednostek samorządu terytorjalnego upoważnią je przedewszystkiem do powzięcia obowiązujących uchwał w granicach ich kompetencji i istniejących przepisów, tak, jak to dziś spotykamy w każdej nowożytnej ustawie gminnej.

3. Możnaby też interpretować ustęp IV artykułu 3 także i w ten sposób, że chodzi w nim tylko o rozporządzenia, oparte na uchwałach ciał reprezentacyjnych jednostek samorządu terytorjalnego w zakresie, określonym przez ustawy państwowe. Stojący na tem stanowisku wskazują między innemi na to, że przy takiej interpretacji po ustępie IV art. 3 następuje logicznie jego ostatni ustęp, według którego „rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią". Również powołują się na przepis ustępu II, że „niema ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób, regulaminowo ustalony". Co się tyczy pierwszego argumentu, to oczywista, że jest to rzecz zapatrywania i interpretacji. Możnaby ewentualnie także twierdzić, że ustęp IV jest wyjątkiem od zasady z ustępu II. Drugi argument może być przedmiotem dyskusji pod tym względem, co należy rozumieć pod „zgodą" Sejmu. Sprawa byłaby jasna, gdyby konstytucja przepisywała, że ustawę może uchwalić tylko Sejm. Skoro jednak jest mowa tylko o zgodzie, regulaminowo ustalonej, to również da się uzasadnić taka wykładnia, że ta zgoda może nastąpić we formie specjalnych ustaw, przekazujących ustawowe uregulowanie pewnych spraw ciałom reprezentacyjnym pewnych jednostek samorządu terytorjalnego. Gdybyśmy zaś nawet stanęli na tem stanowisku, że ustęp II. art. 3, wyklucza tak szeroko pojętą autonomję jednostek samorządu terytorjalnego, pozostałaby nierozstrzygniętą ważna wątpliwość, tem spowodowana, że art. 109 mówi o „autonomicznych związkach mniejszości narodowych o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego". Jasną bowiem jest rzeczą, że owe związki mniejszości narodowych nie mogłyby mieć przecież szerszych praw, jak jednostki samorządu terytorjalnego, w których obrębie mają owe związki rozwijać swoją działalność.

4. Przepisy konstytucji dają przeto szerokie pole różnym możliwościom, a oparte na nich ustawodawstwo będzie musiało umieć z nich skorzystać w sposób rozumny i celowy. Wyobrażam sobie, że pójdzie ono pod tym względem po takiej linji:

a) Możność szczegółowego normowania pewnych spraw w drodze ustawy ograniczy tylko do samorządu wojewódzkiego. Uczynić zaś to będzie mogło, albo w drodze specjalnych ustaw ramowych, albo przez odpowiednie określenie zakresu działania rad wojewódzkich w ordynacjach wojewódzkich, albo wreszcie przez kombinowanie obu tych dróg.

b) Pozatem zaś jednostkom samorządu terytorjalnego wszystkich trzech stopni pozostawi możność wydawania postanowień, uchwalanych przez ich reprezentacje, celem normowania w szczegółowy sposób pewnych dziedzin w granicach ogólnie obowiązujących przepisów, a to stosownie do wymagań lokalnych potrzeb komunalnych.

Gdyby jednak rozwój miał pójść po linji takiej interpretacji, jak to przedstawiliśmy wyżej, to mógłby ktoś zapytać, jak będzie z ogłoszeniem takich uchwał wojewódzkich i z odpowiedzialnością za zgodne z niemi działanie organów administracyjnych?

Mem zdaniem nie należy przeceniać znaczenia tych kwestyj ze stanowiska ich praktycznego rozwiązania. A czyż n. p. każda rada miejska nie uchwala na podstawie przekazanego jej zakresu działania ogólnych norm prawnych, na których zasadzie dopiero magistrat wydaje szczegółowe rozporządzenia wykonawcze?

Jak zatem widzimy, to artykuł 3 konstytucji nasuwa różne możliwości interpretacyjne, a nawet jeżeli się przyjmie tę czy inną wykładnię, to i tak stanąć się musi przed zagadnieniami wielkiej wagi i podstawowego znaczenia, dla których rozwiązania konstytucja nie daje często nawet wskazówek.

Z urządzeniem samorządu terytorjalnego łączy się kwestja autonomji narodowościowej z artykułu 109 konstytucji marcowej. Brzmi on tak, (ustępy III i IV):

„Osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Państwie Polskiem pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego.

„Państwo będzie miało w stosunku do ich działalności prawo kontroli oraz uzupełnienie w razie potrzeby ich środków finansowych".

Otóż nasuwają się tutaj przedewszystkiem następujące uwagi: Chwiejna i nieścisła terminologja konstytucji odnośnie do samorządu i autonomji postąpiła w art. 109 jeszcze krok dalej. Wprowadza określenie „samorząd powszechny" zamiast zostać przy używanym w innych artykułach „samorządzie terytorjalnym", bo chyba nie ulega wątpliwości, że ten ostatni ma konstytucja w tym wypadku na myśli. Co to znaczy „mniejszość", będą musiały oczywista określić owe zapowiedziane w konstytucji „osobne ustawy państwowe".

Ale pozatem, nasuwają się jeszcze inne poważniejsze wątpliwości. Prof. Dr. W. L. Jaworski ujmuje je w taki sposób[1]):

„Możliwe są różne ewentualności:

a) Powszechny związek ma po myśli ustępu 3 art. 3 autonomję, t. j. ustawodawstwo w pewnym zakresie, a wówczas:

α) związek mniejszości narodowej może mieć w obrębie tego powszechnego związku samorządowego odrębną autonomję i to znowu albo w całym zakresie powszechnego związku samorządowego, albo tylko w jego części, oprócz tego jednak może mieć swoją odrębną administrację samorządową, oczywiście w obrębie tego powszechnego związku samorządowego; — lub też

β) związek mniejszości może mieć tylko jedno z powyższych stanowisk.

b) Powszechny związek samorządowy nie ma autonomji po myśli ustępu 3 art. 3. Czy wówczas istniejący w jego obrębie związek narodowy mniejszości może mieć autonomję, i to znowu przy jednej administracji samorządowej lub przy swojej odrębnej administracji samorządowej?

Czy te wszystkie ewentualności przewidziano? Rzecz jest ważna, idzie bowiem o stworzenie w obrębie samorządu powszechnego odrębnych, narodowych organów wykonawczych samorządowych, odrębnego aparatu urzędniczego samorządowego dla mniejszości, albo też w razie, gdyby pozostać miał jeden aparat, o stosowanie przezeń dwóch ustaw w jednej i tej samej materji. Idzie więc o stwierdzenie, czy autorowie pro-

[1]) „Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji" (Kraków 1921), str. 25.

jektu uświadamiali sobie te ewentualności, a jeżeli tak, to czy redakcja artykułu odpowiada ich intencjom. Wedle obecnej redakcji związkom mniejszości służyłaby autonomja, t. j. mogłyby wydawać w pewnym zakresie odrębne normy, ale administracji samorządowej nie miałyby odrębnej, t. j. jeden aparat urzędniczy stosowałby dwie ustawy".

Wreszcie po usunięciu wątpliwości, podniesionych przez prof. Jaworskiego, powstanie pytanie, w jaki sposób owa, tak czy inaczej pojęta, autonomja narodowościowa będzie miała być przeprowadzona? Czy odnowić się mają mgliste pomysły, znane z ostatnich czasów bytu politycznego dawnej Austrji, czy też może stać się to ma we formie podziału pewnych organów samorządu terytorjalnego dla pewnych spraw na sekcje narodowościowe, czy może jeszcze w jakiś inny sposób? Oczywista, są to kwestje, należące do owych „osobnych ustaw państwowych", ale czy można je długo zostawiać w zawieszeniu, skoro reforma samorządu w państwie jest piekącą sprawą i musi niebawem stanąć na porządku dziennym?

Pozatem Konstytucja zawiera jeszcze ogólne przepisy o nadzorze nad działalnością samorządu. Wykonywać go będzie państwo (art. 70) przez wydziały samorządu wyższego stopnia, ale częściowo mogą ustawy powierzyć tę funkcję także sądownictwu administracyjnemu. Ustawy mają określić wypadki, w których uchwały samorządu będą wymagać wyjątkowo zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia lub przez ministerstwa.

Co się tyczy instancyj odwoławczych, to konstytucja ustala tesame zasady dla władz administracyjnych państwowych i samorządowych (art. 71—73). Według nich odwołanie będzie dopuszczone tylko do jednej wyższej instancji, o ile ustawy nie przewidują pod tym względem wyjątków. Jest to zasada celowa, bo przyśpiesza załatwienie spraw i umożliwia ostateczne rozstrzygnięcie instancjom drugim, dającym gwarancję lepszej znajomości spraw i stosunków, niż oddalone władze III instancji. Natomiast nie można tego samego powiedzieć o zasadzie, wypowiedzianej w art. 72, według której od karnych orzeczeń władz administracyjnych, zapadłych w drugiej instancji, będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu. Pomijając już kwestję, czy sądy i tak już przeciążone będą w stanie podołać tym licznym, zwykle drobnym, sprawom administracyjno-karnym, które, jak doświadczenie uczy, niesie z sobą życie, nasuwa się jeszcze ta poważna wątpliwość, że wpłynie to ujemnie na sprężystość i powagę władz administracyjnych.

Do orzekania o legalności aktów administracyjnych także w zakresie administracji samorządowej przewiduje konstytucja (art. 73) powołanie osobną ustawą sądownictwa administracyjnego, opartego w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele. Nasuwa się tutaj wątpliwość, czy czynnik obywatelski ma wejść do sądów administracyjnych wszystkich instancyj? O ile bowiem taka organizacja jest dobrą w najniższych, ewentualnie jeszcze w średniej instancji, to na pewno nie w Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Konstytucja pozwala znowu pod tym względem na rozmaitą interpretację z powodu niedostatecznie ścisłej redakcji artykułu 73.

Zebrawszy wszystko to, cośmy rozważyli dotąd ze stanowiska przepisów konstytucji odnośnie do samorządu terytorjalnego, stwierdzić należy, że zawiera ono tylko całkiem ogólne przepisy. Bliższe określenie ustroju

i zakresu działania tego samorządu mają przeprowadzić dopiero specjalne ustawy. Wskutek niedostatecznej ścisłości redakcji odnośnych przepisów konstytucji będą musiały być przed zredagowaniem tych ustaw rozstrzygnięte liczne zagadnienia zasadniczego znaczenia. Niewiadomo zaś, czy wówczas nie okaże się, że ramy obecnych postanowień konstytucji nie są wystarczające i czy już przy sposobności reformy samorządu nie zajdzie potrzeba rewizji niektórych z nich.

Zanim przyszła do skutku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921, sejm uchwalił „ustawę konstytucyjną z dnia 15 lipca 1920, zawierającą statut organiczny Województwa Śląskiego" poz. 497 (Nr. 73) Dz. Ustaw R. P., zmieniony „ustawą konstytucyjną" z 8. III. 1921, poz. 146 (Nr. 26) Dz. U. R. P. Ponieważ artykuł 44 tej ustawy zawiera zastrzeżenie, że „ustawa, zmieniająca niniejszą ustawę konstytucyjną, a ograniczająca prawa ustawodawstwa lub samorządu śląskiego (artykuły 1, 4 do 12, 13 do 33, 36 i 44) wymagać będzie zgody Sejmu Śląskiego", przeto przy szczegółowem ustawodawczem unormowaniu zasad, wypowiedzianych w omówionych poprzednio postanowieniach konstytucji marcowej, Sejm Rzeczypospolitej będzie skrępowany ze względu na obszar województwa śląskiego przepisami jego statutu organicznego. Zapytać jednak należy, czy fakt istnienia w obrębie państwa jednego województwa, wyposażonego w szeroką autonomję i w szeroki samorząd pozostanie bez wpływu na kształtowanie tych dwu dziedzin na reszcie obszaru Rzeczypospolitej? Czy jeżeli — jak to już swego czasu w pewnej mierze zauważono [1]) — takie prowincje znajdą się w obrębie państwa polskiego, nie będą one razić, gdyby zresztą na obszarze państwa nie stały wobec nich województwa, wyposażone w odpowiednią autonomję? A jeżeli taki wpływ jest możliwy, to trzeba się zapytać, czy Sejm, uchwalając statut organiczny z 15 lipca 1920 r., zdawał sobie z tego sprawę?

Poruszone zagadnienie jest ważne z tego względu, że statut organiczny województwa śląskiego, mającego obejmować wszystkie ziemie śląskie, przyznane Polsce, czy to ze Śląska Cieszyńskiego, czy też na mocy traktatu wersalskiego, przyznaje mu bardzo szeroką autonomję. Pomijając te sprawy, wyliczone w art. 4 statutu organicznego, które mają charakter spraw komunalnych, należy zwrócić uwagę na to, że śląski sejm wojewódzki otrzymał prawo uchwalenia „ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego" (art. 14) w obszernym zakresie, bo między innemi może n. p. zaprowadzić referendum. W związku z tem nabiera jeszcze większego znaczenia zastrzeżenie dla kompetencji sejmu śląskiego ustawodawstwa o ustroju śląskich władz administracyjnych, o samorządzie powiatowym i gminnym, tudzież o podziale administracyjnym Śląska. Szerokie prawa przyznano dalej sejmowi śląskiemu w zakresie skarbowości; dochód z podatków i wpłat, pobieranych ze Śląska, będzie wpływać do skarbu śląskiego, który prowadzić ma administrację podatkową; z tych dochodów będzie oddawał śląski skarb na ogólno-państwowe potrzeby część, odpowiadającą liczbie mieszkańców i podatkowej sile Śląska. Nawet poza zakresem ustawodawczym, przyznanym wprost sejmowi śląskiemu, niektóre sprawy będą wymagały zgody sejmu śląskiego (art. 8), jak n. p. wprowadzenie podatków od produkcji lub monopoli na węgiel, wyroby hutnicze, chemiczne i inne, zatrudniające na Śląsku co najmniej tylu robotników, co odpowiednie

[1]) Michał Bobrzyński „O zespoleniu dzielnic Rzeczypospolitej" (Kraków 1920), str. 13.

przedsiębiorstwa w innych dzielnicach Polski, razem wziętych. Na własność skarbu śląskiego przejdzie położona w obrębie województwa śląskiego własność byłego prowincjonalnego związku komunalnego śląskiego, własność funduszów i zakładów, będących pod zwierzchnim zarządem sejmu i wydziału prowincjonalnego w Wrocławiu, tudzież własność b. funduszu krajowego śląskiego i innych funduszów i zakładów, pozostających pod zwierzchnim zarządem sejmu krajowego i wydziału krajowego w Opawie. Rada Wojewódzka ma się składać z wojewody śląskiego, z jego zastępcy i 5 członków, wybranych przez sejm śląski w stosunkowem głosowaniu. Rada Wojewódzka będzie miała prawa, przyznane jej statutem organicznym, późniejszemi ustawami państwowemi i śląskiemi, dalej prawa, nadane pruskiemi ustawami radzie prowincjonalnej i wydziałowi prowincjonalnemu, tudzież prawa, nadane wydziałowi krajowemu statutem krajowym, lub innemi ustawami austrjackiemi. Ważne wreszcie zastrzeżenia zawierają art. 9 i 10 statutu co do wprowadzenia waluty polskiej i co do znaków waluty niemieckiej, będącej w posiadaniu ludności województwa śląskiego.

Już ten najogólniejszy przegląd najważniejszych postanowień statutu organicznego daje wyobrażenie, w jakiej to mierze nadano autonomję województwu śląskiemu. Wprawdzie Naczelnik Państwa może odmówić podpisania ustawy, uchwalonej przez sejm śląski o wewnętrznym ustroju tamtejszego województwa, gdyby ona naruszała przepisy statutu organicznego (art. 15). Skoro jednak statut zawiera tylko ogólne zasady, a nadaje sejmowi śląskiemu bardzo szerokie prawa, przeto owa przyszła ustawa o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego będzie mogła tę ważną kwestję normować z wielką swobodą. Jeżeli się nadto zważy, że Naczelnik Państwa tylko może, ale nie musi odmówić podpisu na wypadek, gdyby ta przyszła ustawa śląska naruszała przepisy statutu organicznego, przeto w razie podpisania takiej ustawy i ogłoszenia jej w Dzienniku Ustaw R. P. i w Dzienniku Ustaw Śląskich wejdzie ona w życie. Sejm Rzeczypospolitej nie zastrzegł sobie nawet pod tym względem żadnych wystarczających gwarancyj dla uchwalonego przez siebie statutu organicznego, skrępował się zaś — jak to widzieliśmy — w art. 44 zgodą sejmu śląskiego na ten wypadek, gdyby w przyszłości doszedł do przekonania, że statut organiczny wymaga pewnych zmian swych podstawowych przepisów ze względu na całokształt ustroju Państwa Polskiego.

Zanim więc uchwalono konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, stworzono ustrojową legem specialem dla województwa śląskiego. Ta lex specialis idzie już po linji nie tylko autonomji i samorządu, choćby nawet szerokim zakresie, lecz skutkiem skrępowania Sejmu Rzeczypospolitej i pozbawienia go odpowiednich gwarancyj jest raczej objawem pewnych dążności federalistycznych, do unji lub w kierunku t. zw. wyodrębnienia. Nie wiadomo, czy nie należałoby tu szukać refleksu tendencyj, które znalazły swego czasu wyraz w jednym z projektów konstytucji państwowej.

Pewną jest rzeczą, że w przyszłości Sejm Rzeczypospolitej stanie jeszcze niejednokrotnie wobec tych doniosłych zagadnień, które poruszyliśmy przy sposobności omawiania przepisów konstytucji marcowej o samorządzie i autonomji, tudzież szczególnego stanowiska województwa śląskiego.

DODATEK

Organizacja władz administracyjnych wogóle, a samorządowych w szczególności zajmuje umysły w Polsce. Powstał cały szereg projektów, czy to przez znawców administracji[1]), czy też przez stowarzyszenia prawnicze[2]) lub inne związki, wreszcie przez rząd. Niemniej liczne projekty konstytucji dotykały tego zagadnienia w większym lub mniejszym stopniu.

Tu ograniczymy się do krótkiego zestawienia tych projektów i uchwał, które odnoszą się tylko do władz samorządowych i są wyrazem zapatrywań rządu lub zrzeszeń jednostek samorządu terytorjalnego.

1. W zakresie samorządu wiejskiego wniósł rząd na podstawie uchwały Rady Ministrów z 11 lipca 1919 projekt „ustawy o gminie wiejskiej" (druk Sejmu Ustawodawczego Rzpltej Polskiej Nr. 916 — Nr. S. g. 1634/I, sekcja samorządowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ex 25. VII. 1919). Projekt oparł się na gminie zbiorowej. Krytyczne oświetlenie jego postanowień zawiera mój „Ustrój gminy wiejskiej w Polsce"[3]).

2. W dziedzinie samorządu miejskiego zebrał się obfity materjał dzięki żywej działalności związków miast. Wymieniamy:

A) „Projekt ustawy gminnej i ordynacji wyborczej dla miast" (Kraków 1919), opracowany przez biuro Związku miast b. zaboru austrjackiego. Projekt jest obszerny, ujęty w paragrafy, ale bez motywów. Ustawa gminna obejmuje 92 paragrafów; według niej zastępstwo gminy miejskiej i zarząd spraw gminnych sprawować mają Rada Miejska, Magistrat i Burmistrz względnie Prezydent Miasta. Magistrat składałby się z Burmistrza (Prezydenta Miasta), jego zastępców i ławników, wybieranych przez Radę Miejską z grona osób, mających czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej; członek Rady Miejskiej, wybrany ławnikiem, traciłby mandat radziecki. Ordynacja wyborcza składa się z 41 paragrafów; Radę Miejską wybieraliby wyborcy, podzieleni na trzy koła (inteligencji, opodatkowanych i nieopodatkowanych) na podstawie list wyborczych.

---

[1]) Naprzykład: Dr. Kazimierz Władysław Kumaniecki „Zarys urządzenia administracji w Polsce" (Kraków 1918); Dr. Alfred Gałuszka „O organizacji polskich władz administracyjnych" w „Przewodniku administracji polskiej", Nr. 2—3 i 4—10 (Lublin 1919 i 1920); Dr. Rudolf Sikorski „Projekt ustroju administracyjnego Polski w zarysie. — Główne zasady i motywy" (niedrukowany, pismo maszynowe), Kraków, 1919.

[2]) Naprzykład: opracowany przez lwowskie Towarzystwo Prawnicze „Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce" (niedrukowany, pismo maszynowe); opracowany przez komisję administracyjną krakowskiego Towarzystwa Prawniczego i Ekonomicznego „Projekt ustawy gminnej dla gmin wiejskich w Polsce", drukowany w drugiej części V zeszytu wydawnictwa „Z zagadnień konstytucyjnych" (Kraków 1920, Krak. Spółka Wyd.).

[3]) Kraków 1920 (z. V. „Z zagadnień konstytucyjnych").

B) Zjazd delegatów miast Małopolski i Śląska Cieszyńskiego, odbyty w Krakowie w dniach 21—23 lutego 1920 roku, wypowiedział się między innemi w następujących uchwałach:

1. Kodyfikacja prawa gminnego, jednakiego dla całego obszaru ziem Rzpltej Polskiej, jest naglącą koniecznością i stanowić ona powinna część ogólnego ustroju administracyjnego Rzpltej.

2. Kodyfikacja ta nie może uszczuplić zakresu samorządu miejskiego, jaki z górą pół wieku miasta Małopolski posiadają, przeciwnie, zakres samorządu tego powinien ulec rozszerzeniu, a to:

a) Przez powiększenie obszaru miast przyłączeniem gmin podmiejskich.

b) Przez przyznanie miastom z ludnością wyżej 25000 z ustawy charakteru miast o własnym statucie, miastom zaś mniejszym, zwłaszcza centrom fabrycznym, kopalnianym, zdrojowiskom, na prośbę ich, o ile warunki administracyjne i gospodarcze za tem przemawiają.

c) Przez ustawowe zagwarantowanie wpływu miast, należących do administracyjnych związków powiatowych, na tok administracji politycznej na obszarze miasta w tym kierunku, aby opinje miast w sprawach administracyjnych bezwarunkowo państwową władzę administracyjną wiązały, w razie zaś różnicy zapatrywań między gminą a starostwem, by sprawę rozstrzygały władze II instancji.

3. Ustrój gminny oprzeć należy na następujących zasadach:

a) Zupełny rozdział władzy uchwalającej i kontrolującej od wykonawczej i rządzącej,

b) ustanowienie magistratu, jako jedynej władzy administracyjnej gminy,

c) uniezależnienie stanowiska burmistrza, jako kierownika magistratu administracji gminnej i nadanie mu charakteru organu państwowej administracji w obrębie miasta,

d) ustanowienie normalnego czasu urzędowania burmistrza i członków Magistratu w ten sposób, że okres ich urzędowania równać się powinien co najmniej podwójnej kadencji Rady miasta,

e) szczegółowe zróżniczkowanie zakresu działania między poszczególne organa samorządu miejskiego.

4. W sprawie ordynacji wyborczej dla miast wypowiedział się Zjazd za zasadami powszechności, bezpośredniości, tajności, proporcjonalności i względnej równości przy zatrzymaniu trzech kół wyborczych, t. j. koła inteligencji, opodatkowanych i nieopodatkowanych.

C) Następny zaś Zjazd Małopolski i Śląska Cieszyńskiego, odbyty w Krakowie 20—22 marca 1921, wypowiedział się:

1. W sprawie samorządu powiatowego w tym kierunku, aby przy ostatecznem ukształtowaniu tych ciał samorządowych zagwarantowano w odpowiedni sposób prawo miast i zapewniono im możność decydowania w rostrzyganych tam sprawach co najmniej na równi z innemi warstwami społecznemi, reprezentowanemi w sejmikach powiatowych i radach wojewódzkich.

2. W sprawie samorządu miejskiego:

a) Należy uchylić podział z zakresu działania na własny i poruczony „a to w uwzględnieniu, że samorządem jest wykonywanie w granicach związku lokalnego administracji publicznej (państwowej) przez miejscowe czynniki obywatelskie".

b) Magistrat ma być jedyną i wyłączną władzą administracyjną w mieście. Do Rady Miejskiej ma należeć zarząd majątkiem, przedsiębiorstwami i zakładami, uchwalanie budżetu, kontrola gospodarki miejskiej, weryfikacja wyborów do R. M., wybory prezydjum miasta, Rady miejskiej etc. Magistrat składać się ma z członków prezydjum i ławników, z których połowa może być z pośród urzędników magistratu. Magistrat byłby organem wykonawczym Rady Miasta, o ile idzie o sprawy, należące do jej kompetencji, a pozatem miałby być miejską władzą administracyjną i jako taki pierwszą instancją, obowiązaną do przestrzegania, by Rada Miejska swej kompetencji nie przekraczała.

c) Miasta należałoby podzielić na liczące wyżej 500.000 mieszkańców na mające powyżej 25.000 i na mające poniżej 25.000 ludności. W pierwszych władze miejskie objęłyby zarówno powiatową jak i wojewódzką władzę państwową, w drugich zaś władzę powiatową (starostwa).

D) Związek miast polskich na Zjeździe w Poznaniu 1921 r. powziął następujące uchwały:

1. Rady miejskie wychodzą z 5-przymiotnikowego głosowania; o podziale na okręgi wyborcze decyduje ewentualnie statut miejski. Czynne prawo wyborcze służy wszystkim pełnoletnim mieszkańcom gminy, bierne zaś mieszkańcom, którzy ukończyli 30 lat, ale w obu wypadkach jest warunkiem zamieszkanie w gminie przynajmniej od roku.

2. Kadencja Rad miejskich trwa 6 lat. R. M. wybiera Magistrat, który jest władzą miejscową na obszarze gminy; wybór na członka Magistratu nie wymaga zatwierdzenia władzy nadzorczej; członkowie Magistratu nie mogą być członkami Rady Miejskiej.

3. Magistrat może się składać z członków płatnych i niepłatnych, zależnie od uchwały Rady Miejskiej w granicach ustawy gminnej; płatni mogą być obierani na okres dłuższy, niż kadencja R. M. i mają prawo do emerytury, ale nie wolno im uprawiać poza urzędem zawodów w celu zarobkowania.

4. Kolegjalna władza nadzorcza, w której skład wchodzą przedstawiciele samorządu z wyboru, kontroluje, czy administracja miejscowa odbywa się zgodnie z ustawami. W zakresie poruczonej działalności samorząd podlega odnośnym przepisom władz państwowych. W razie prawnej niemożności przeprowadzenia tej sprawy w powyższy sposób władzę nadzorczą stanowią sądy administracyjne.

5. Ze względu na istniejącą różnorodność ustrojów miast polskich ustawa państwowa winna zawierać postanowienia ramowe, które pozwolą miastom z biegiem czasu dostosować swój ustrój do ogólnej zasady.

DOSTRZEŻONE BŁĘDY DRUKARSKIE

Na	stronie	9	wiersz	15	z góry	ma być:	komisji	zamiast:	komisyi
„	„	14	„	ostatni	z dołu	„ „	instytucyj	„	instytucji
„	„	23	„	15		„ „ „	§ 6	„	§ 5
„	„	24	„	1	z góry	„ „	§ 7	„	§ 6

SPIS RZECZY

Przedmowa Str.

Źródła 5

Układ książki 6

Część pierwsza.

Dawna Galicja.

§ 1. Historyczny pogląd 7

§ 2. Zasady ustroju samorządowego 11

§ 3. Samorząd krajowy 12

§ 4. Samorząd powiatowy 15

§ 5. Samorząd gminny 17

§ 6. Dawne obszary dworskie 23

§ 7. Zakres działania wojewody w dziedzinie samorządu . 24

Część druga.

Śląsk Cieszyński.

§ 1. Ogólne wiadomości 25

§ 2. Samorząd gminny 25

§ 3. Samorząd wyższego rzędu 26

Część trzecia.

Dawne Królestwo Kongresowe.

§ 1. Historyczny pogląd 27

§ 2. Samorząd wiejski 28

§ 3. Samorząd miejski 34

§ 4. Samorząd powiatowy 46

Część czwarta.

Dawny zabór pruski.

§ 1. Historyczny pogląd 52

§ 2. Samorząd wiejski 53

§ 3. Samorząd miejski 60

§ 4. Samorząd powiatowy 64

§ 5. Samorząd prowincjonalny 66

§ 6. Uposażenie urzędników samorządowych 67

Część piąta.

Samorząd i autonomja w konstytucji marcowej i w ustroju województwa śląskiego 69

Dodatek 76