

Stanisław Kasznica

Profesor Uniwersytetu Poznańskiego

Władze administracji ogólnej

po reorganizacji dokonanej Rp. P. R. 19/1. 1928.

Istniejący dotychczas na obszarze b. zaboru rosyjskiego i austriackiego ustrój władz administracji ogólnej II-ej instancji (województw) opiera się na ustawie 2. 8. 1919 DU. 65/395. Zrazu wydana ona została tylko dla b. Królestwa, następnie jednak — w latach 1920—1921 — moc jej obowiązującą rozciągnięto na b. Galicję i t. zw. ziemie wschodnie, bez Wileńszczyzny, zaś w r. 1922, a definitywnie w r. 1925 — na ziemię wileńską.

Ustawa ta, w tytule swoim nazwana „tymczasową”, jest bardzo krótka: zawiera tylko 10 artykułów zasadniczych, zupełnie ogólnych. Szczegółowe przepisy, organizujące województwa, zawarte są w rozporządzeniach wykonawczych, wydanych do niej przez Radę Ministrów i to oddzielnie dla każdego z wyżej wymienionych obszarów: są one do siebie bardzo zbliżone i układem i treścią. Jeszcze bardziej upodobniły się do siebie po znowelizowaniu ich w r. 1924 jednym wspólnym rozporządzeniem Rady Ministrów, które przyznało poraz pierwszy wojewodom pewne uprawnienia w stosunku do władz terytorjalnych specjalnych, niespolonych pod ich kierownictwem, i wprowadziło bardziej uproszczoną organizację urzędów wojewódzkich. Tak tedy na terenie dwóch dzielnic — b. rosyjskiej i b. austriackiej — istniejąca organizacja województw jest bez mała identyczna: różnice sprowadzają się do tego, że przy wojewodach na obszarze b. Galicji niema rad wojewódzkich, które funkcjonują przy wojewo-

dach w b. zaborze rosyjskim — różnica nieistotna, wobec niewielkiego w praktyce znaczenia tych rad — i że kompetencje wojewodów, jakkolwiek zasadniczo rozciągają się na te same działy administracji, w szczegółach różnią się między sobą w obu dzielnicach wskutek niezgodności materialnego prawa administracyjnego, obowiązującego w nich.

Natomiast w b. dzielnicy pruskiej ustrój władz adm. ogólnej jest zupełnie inny. Zasadniczo pozostał taki sam, jakim był za czasów pruskich. Zmiany wprowadzone przez ustawy polskie polegają tylko na ściągnięciu władz prowincjonalnych i obwodowych (regencyjnych) na jeden poziom — we władze wojewódzkie, — nadaniu tym władzom innych nazw, na nieistotnym przekształceniu ich struktury wewnętrznej, na nieco znaczniejszych przesunięciach ich kompetencji.

Na Śląsku zmiany te są znaczniejsze, a to wskutek wcielenia do województwa śląskiego części Śląska Cieszyńskiego — terytorjum, które należało do innego państwa, — a przede wszystkim w konsekwencji wprowadzenia autonomji, a tem samem uposażenia organów administracji ogólnej (Wojewody, Rady wojewódzkiej) w specjalne uprawnienia.

Ustrój władz administracji ogólnej I-ej instancji (starostów, komisarzy Rządu), istniejących obecnie w b. zaborze rosyjskim, nie opiera się na żadnej ustawie. Sejm, uchwalając 2. 8. 1919 wspomnianą tymczasową ustawę wojewódzką, równocześnie powziął rezolucję, wzywającą Rząd do zorganizowania władz I-ej instancji na tych samych zasadach, na których opiera się ta ustawa. W wykonaniu tej rezolucji Rada Ministrów wydała 3 rozporządzenia (28. 10. 1919 DU. 72/426 i 13. 11. 1919 DU. 90/488—489), organizujące starostwa. I one zrazu obowiązywały tylko w b. Królestwie, potem jednak zostały rozciągnięte na ziemie wschodnie, a to w r. 1921 na województwa nowogródzkie, poleskie i wołyńskie, a w roku 1922 — na ziemię, późniejsze województwo wileńskie.

W b. zaborze rosyjskim istnieje zatem jednolity ustrój starostw o charakterze jednak wyraźnie prowizorycznym.

Podstawą prawną starostw w b. Galicji są nadal przepisy austriackie. Poza tą jedną ważną zmianą, że odebrano starostom dawne ich kompetencje w zakresie szkolnictwa i skarbowości, ustrój tej władzy pozostał taki sam, jak za czasów austriackich. Pomimo to nie różni się on od istniejącego w b. zaborze rosyjskim: tłumaczy się to tem, że wydane dla niego, a tylko co cytowane, rozporządzenia organizacyjne 1919 roku, w znacznym stopniu wzorowały się na urządzeniach austriackich.

ckich. W b. dzielnicy pruskiej (ze Śląskiem) władze administracji ogólnej I-ej instancji pozostały w zasadzie takie same, jak za rządów pruskich.

Tak więc w 10-ym roku swego istnienia Państwo Polskie nie posiada jeszcze jednolitej i ostatecznie ustalonej organizacji władz terytorjalnych ogólnych, będących zasadniczym trzonem jego wewnętrznej budowy. Niewątpliwie już jest czas, aby tej rozbieżności kres położył: ustroj władz jest jedną z tych dziedzin, gdzie bez szkody dla interesu państwowego nie da się ona zbyt długo utrzymać, gdzie unifikacja powinna być przeprowadzona, oczywiście z tem zastrzeżeniem, by nie była połączona z mechaniczną niwelacją, niszczącą odrębności dzielnicowe, choćby cenne, tylko dlatego, że nie mieszczą się w ramach ogólnego schematu. Jeżeli w jakiejś dzielnicy istnieją urzędy dobre, długoletniem doświadczeniem wypróbowane, z którymi ludność się zżyła, a nie dadzą się one wprowadzić gdzieindziej ze względu na odrębność warunków, niższy stan kultury, — należy je zostawić, choćby to miało psuć zewnętrzną symetryczność całej budowy i wywoływać gdzieś uczucie zazdrości, że istnieje ką w kraju, gdzie jest wyżej i lepiej.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19. 1. 1928 DU. 11/86 c organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, wydane na podstawie art. 44/6 konstytucji i ustawy z 2. 8. 1926 (rozporządzenie z mocą ustawy — z upoważnienia) dokonyuje wreszcie unifikacji tych władz, zachowując jednak pewne odrębności w urządzeniach na obszarze b. dzielnicy pruskiej (art. 91 — 107).

Na województwo śląskie działanie Rozporządzenia wogóle się nie rozciąga: stanął temu na przeszkodzie art. 4 p. 2 Statutu śląskiego, który zastrzega Sejmowi Śląskiemu ustawodawstwo o ustroju śląskich władz administracyjnych.

Na oparciu ustroju władz administracji ogólnej w całym Państwie (poza Śląskiem) na jednej podstawie prawnej rodzimego prawa i na ujednoczeniu tej organizacji polega przede wszystkim znaczenie Rozporządzenia.

Wchodzi ono w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, tj. 8. 3. 1928 r.

W dalszym ciągu przedstawione będą zmiany, które ono wprowadza do istniejącego stanu rzeczy i to według tych zasadniczych zagadnień, które taka ustawa organizacyjna musi rozwiązywać, w związku z nakazami zawartymi w Konstytucji.

I. Władze administracji ogólnej. Są nimi: a) organy rządowe — jak dotychczas — wojewodowie, komisarz rządu m. Warszawy, starostowie powiatowi; utworzony jest zaś nowy urząd starostów grodzkich w powiatach miejskich.

Komisarz Rządowy m. Warszawy był dotychczas władzą administracyjną I-ej instancji, a tem się różnił od komisarzy, istniejących w innych miastach (w Łodzi i Wilnie), że podlegał nie, jak tamci, wojewodzie, lecz bezpośrednio właściwemu ministrom (Rp. 23. 2. 1920 DU. 20/106). Obecnie stanowisko Komisarza Rządu m. st. Warszawy zostaje całkowicie zrównane ze stanowiskiem Wojewody (art. 86). Właściwi ministrowie są uprawnieni do przekazywania mu decyzji, zastrzeżonych z reguły starostom (art. 118/2).

Sprawa tworzenia z miast odrębnych powiatów miejskich dla celów administracji państwowej nie była dotychczas we wszystkich dzielnicach jednolicie uregulowana (w b. zab. rosyjskim odnośnie zarządzenia R. M. opierają się na dość wątpliwej podstawie prawnej), a obowiązujące w tym względzie normy nie ustanawiają jakiejś stałej zasady, lecz dają upoważnienie do rozstrzygnięcia indywidualnie, od wypadku do wypadku. Obecnie rozstrzygać będzie stałe, mechaniczne kryterjum: wszystkie miasta, liczące ponad 75 000 mieszkańców, tworzyć będą odrębne powiaty miejskie. Z miast mniejszych mogą być tworzone powiaty miejskie tylko wyjątkowo, na mocy rozporządzenia R. M. (art. 73).

Na czele powiatu miejskiego stoi Starosta Grodzki, który ze względu na swoje stanowisko i zakres działania w zadzie nie różni się od starosty powiatowego. Funkcje starosty grodzkiego mogą być jednak powierzone przez M. S. W. staroście powiatowemu powiatu sąsiadującego (art. 75).

Miasto Warszawa jest podzielona w drodze rozporządzenia R. M. na powiaty grodzkie z starostami grodzkimi na czele (art. 87—88).

Obecnie istniejące organy administracji ogólnej w miastach — Komisarze Rządu w Łodzi i w Wilnie, Dyrektorzy Policji we Lwowie i Krakowie, Naczelnicy policyjnych urzędów miejskich w Poznaniu, Bydgoszczy itp.—będą nadal istniały (dopóki R. M. inaczej nie postanowi), ale otrzymują tytuły i stanowisko starostów grodzkich (art. 117).

b) organy komunalne — o ile spełniają zadania administracji ogólnej w zakresie poruczonym im i ustalonym przez Rp. 19. 1. 1928 i inne przepisy prawne (art. 2).

II. Stanowisko i zakres działania organów rządowych

administracji ogólnej. Jak dotychczas Wojewoda i Starosta mają podwójny charakter: 1) szefa administracji ogólnej i 2) przedstawiciela Rządu na powierzonym sobie obszarze.

Zakres działania Wojewody w tym jego charakterze, jako szefa administracji ogólnej, jest obecnie inaczej określony, niż dotąd. Ustawa z 2. 8. 1919 r. czyniła to negatywnie: wymieniała działy administracji, wyłączone z pod jego zwierzchnictwa (szkolnictwo, skarbowość, komunikacje itp.). W konsekwencji wszystkie inne działy niewyłączone powinny były w myśl tej ustawy podlegać wojewodzie. Tymczasem wbrew temu zupełnie jasnemu postanowieniu ustawowemu niektóre działy nie zostały zespolone w urzędzie wojewódzkim (np. inspekcja pracy). Stało się to wskutek oporu zainteresowanych ministrów i popierających ich w tym pewnych grup politycznych. Wytworzyła się sprzeczność pomiędzy stanem prawnym a stanem faktycznym. Sprzeczność tę usuwa rozporządzenie z 19. 1. 1928, pozytywnie określając zakres działania wojewody, taksatywnie wymieniając te działy administracji, które mają być zespolone pod jego zwierzchnictwem. Przez to jednak sam ten zakres nie ulega zmianie w stosunku do obecnie istniejącego (art. 27).

Natomiast zakres działania Starosty jest określony negatywnie: należą do niego wszystkie sprawy administracji państwowej na obszarze powiatu, które obowiązującymi przepisami nie są zastrzeżone właściwości władz naczelnych, wojewody, innych władz terytorialnych (specjalnych) i wreszcie związków komunalnych (art. 67).

Ministrowie działów zespolonych są uprawnieni zastrzeżone im dotychczas decyzje przekazywać w drodze rozporządzeń wojewodom (Komisarzowi Rządu), zaś decyzje, zastrzeżone dotychczas wojewodom, przekazywać starostom (powiatowym i grodzkim), oraz innym władzom administracji ogólnej (art. 118/1). Przepis ten daje możliwość realizowania zasady dekoncentracji, nakazanej przez Konstytucję (zd. 1 art. 66 K.) w szerszej mierze, aniżeli to było dopuszczalne na podstawie dotychczasowych przepisów: ustawa z 2. 8. 1919 upoważniała ministrów do przekazywania zastrzeżonych im decyzji wyłącznie wojewodom (art. 7 tej ustawy).

III. Uprawnienia Wojewody i Starosty, jako przedstawicieli Rządu, w stosunku do władz i urzędów niezespolonych. W pierwszym roku istnienia Państwa Polskiego (ściślej — w pierwszym półroczu), jeszcze przed utworzeniem województw, przy budowaniu, a raczej improwizowaniu aparatu

administracyjnego, w pełni tryumfowała zasada specjalizacji, do najdalszych granic posuniętej. Nietylko wytworzono wówczas nadmierną ilość władz centralnych, ale każda z tych władz starała się na własną rękę stworzyć na terenie b. Królestwa własne organy terytorjalne, jak najbardziej „rozbudowane” i zupełnie samodzielne, bez żadnej łączności z organami innych ministerstw, a przede wszystkim ze starostą (ówczesnym „komisarzem ludowym”, a później „rządowym”).

Przeciw przyznaniu staroście jakiegokolwiek wpływu, a tem bardziej zwierzchnictwa, w stosunku do innych władz powiatowych, zastrzegano się jaknajostrej i na razie z pełnym skutkiem.

W b. Galicji, w imię tej samej zasady, wyzwalano poszczególne działy administracji z pod władzy namiestnictwa i starostów, organizując je w samodzielnych urzędach. Nie miejsce tu wykazywać wszystkich ujemnych następstw, które stąd wynikły dla Państwa. Przeciw tej przesadnej specjalizacji rychło jednak powstała silna reakcja, nietylko na górze, w kołach kierujących, ale i na dole: nawrócenia z tej drogi domagali się w Sejmie m. i. przedstawiciele włościństwa, które się gubiło wśród tej masy samoistnych urzędów, najzupełniej ze sobą nieskoordynowanych.

Pierwszym krokiem ku zasadzie przeciwnej — zespolenia — była ustawa 2. 8. 1919, i na podstawie jej wydane rozporządzenia, które cały szereg działów administracji zespoliły pod władzą wojewody i starosty. A w dwa lata później wydana Konstytucja, ustanawiając zasady, na których winien się oprzeć ustrój władz administracyjnych, wymieniła między niemi i zasadę zespolenia (art. 66 zd. 2-e K.).

Wyraźny i stanowczy ten przepis Konstytucji pozostał jednak na razie wykonany jedynie w tym niedostatecznym zakresie, w jakim to skuteczniła ustawa 2. 8. 1919. Na działy administracji, które w myśl jej postanowień pozostały wyłączone, wojewoda i starosta nie mieli i nadal żadnego wpływu.

Sprawa ruszyła z martwego punktu dopiero w r. 1924 wskutek wydania przez Rząd rozporządzenia, przyznającego wojewodzie, jako przedstawicielowi Rządu, pewnych uprawnień w stosunku do władz wyłączonych (Rp. R. M. 11. 2. 24 D. U. 21/225). Najważniejszym z nich było prawo wojewody zwoływania pod własnem przewodnictwem periodycznych zebrań naczelników władz drugiej instancji celem uzgodnienia działalności organów terytorjalnych administracji państwowej w myśl zasadniczej linii politycznej Rządu. W dwa lata

później zarządzono takie same zebrania naczelników władz i urzędów I-ej instancji pod przewodnictwem starosty (ok. M. S. W. 25. 4. 1926 Dz. Urz. 3/157, wydany na podstawie uchwały R. M. 13. 1. 1926). Wspomniane tylko co rozporządzenie R. M. było ułamkowym, bardzo nieśmiałym i niedostatecznym spełnieniem wskazań, zawartych w tezach komisji rzeczoznawców reformy administracji, powołanej przez Rząd w r. 1923, jak również Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego i współdziałającej z nim Państwowej Rady Oszczędnościowej, powołanych w r. 1924. To też nowa komisja rzeczoznawców (t. zw. komisja 3-ch pod przewodnictwem Michała Bobrzyńskiego), powołana w początku r. 1926, wysunęła znowu na czoło swoich postulatów — konieczność zrealizowania zasady zespolenia zgodnie z wolą Konstytucji, przyczem wysunęła ją nie w formie ogólnych tez, lecz gotowych projektów ustawodawczych, które złożyła ówczesnemu Rządowi (Skrzyńskiego). Nie doczekały się one załatwienia wskutek dymisji Rządu i wypadków majowych.

Rozporządzenie 19. 1. 1928 przystępuje do rozwiązania zespolenia w sposób zupełnie już stanowczy, ale też swoisty. Nie idzie po linii wskazanej przez wspomniane komisje rzeczoznawców, które, opierając się w swych pracach na rozwiązaniach dokonanych i wypróbowanych w państwach zachodnioeuropejskich, chciały związać organicznie władze terytorjalne z wojewodą i starostą, poddając je ich zwierzchnictwu, a ogólnie indywidualizując miarę uprawnień, wynikających z tego zwierzchnictwa, w zależności od charakteru i zadań danej władzy. Natomiast pozornie nie naruszając tej samodzielności, pozostawiając nadal władze niezespolone na poziomie równorzędności z wojewodą i starostą, przyznaje tym ostatnim w stosunku do pierwszych tak szerokie, istotne uprawnienia, jako „przedstawicielom Rządu”, z tego ich charakteru wysnuwa tak daleko idące konsekwencje, że w rzeczywistości szefowie władz administracji ogólnej stają się zwierzchnikami wszelkich władz na terenie województwa i powiatu (z wyjątkiem administracji wojskowej, sędziów oraz wszystkich funkcjonariuszów wymiaru sprawiedliwości i więziennictwa art. 21, 22).

Uprawnienia, dane wojewodzie, są oczywiście znacznie szersze od tych, które mogą przysługiwać staroście. Rozpadają się one na dwie zasadnicze grupy: I. na uprawnienia przekazane mu na stałe na mocy Rp.

29. 1. 1928 i II. na specjalnie zlecone przez Rząd (art. 9 p. 1).

I. Do 1-ej grupy należy, poza 1) przysługującym mu już dzisiaj prawem wyłącznego reprezentowania Rządu przy uroczystych wystąpieniach (art. 10 p. 1), 2) prawo i obowiązek uzgodnienia całej administracji państwowej na obszarze województwa w myśl zasadniczej linii działalności Rządu (art. 10 p. 2) t. j. w myśl polityki Rządu. Do tego celu służą mu, oprócz owych wyżej wspomnianych a) periodycznych zebrań naczelników władz II-ej inst. (art. 13), które okazały się w praktyce pożytecznymi i nadal będą utrzymane, (w wyjątkowych wypadkach mogą się one teraz odbywać wspólnie dla kilku województw), jeszcze następujące nowe środki:

b) obowiązek tych naczelników uzgadniania z wojewodą projektów swych „zarządzeń natury ogólnej” (rozporządzeń!), lub też mających szczególne znaczenie polityczne (wyjąwszy wypadki, gdy dana władza wydaje takie zarządzenia z polecenia ministra, a także spraw techniczno-kolejowych i bezpieczeństwa ruchu kolejowego art. 23/2) i w związku z tem prawo wojewody występowania wobec tych władz z inicjatywą wydania takich zarządzeń. O ile nie dojdzie między nimi do uzgodnienia — rozstrzyga właściwy minister (art. 11, w praktyce jednak rozstrzygać będzie ostatecznie Rada Ministrów, jeżeli M. S. W. przerzuci na nią kwestję sporną);

c) prawo wojewody żądania wyjaśnień od naczelników władz, urzędów i zakładów, a w wypadkach szczególnie ważnych, gdy zwłoka zagraża interesowi publicznemu, prawo osobistego wglądu w tok spraw tych instytucyj; to prawo wglądu nie dotyczy jednak zakładów naukowych i przedsiębiorstw państwowych (art. 12), a prawo żądania wyjaśnień nie dotyczy w dziale oświecenia publicznego spraw o charakterze ściśle naukowym i dydaktyczno-pedagogicznym, a w dziale kolejnictwa — spraw technicznych i bezpieczeństwa ruchu kolejowego (art. 23);

d) prawo wojewody uczestniczenia osobiście w posiedzeniach wszystkich organów kolegjalnych adm. (rad, komisij itp.) we wszystkich działach niespolonych, zabierania tam głosu poza kolejną mówców, a nawet, jeśli to uzna za wskazane, objęcia przewodnictwa: wówczas wchodzi we wszystkie prawa i obowiązki przewodniczącego danego organu. Uprawnienia te nie dotyczą komi-

syj podatkowych, szacunkowych i odwoławczych, organów ubezpieczeń społecznych i komisji rozjemczych (art. 14).

3) „Ogólny nadzór nad sprawami osobowymi funkcjonariuszów państwowych ze stanowiska wymogów bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego” (art. 10 p. 3), czyli, krótko a ściśle rzecz wyrażając, policyjny nadzór nad wszystkimi funkcjonariuszami w obrębie województwa (wyjawszy wyraźnie z pod niego wyłączonych). W związku z tą ogólną funkcją, oprócz uprawnień szczegółowych, przyznanych mu już Rp. 11/2 24, tj. a) bez jego opinii żaden funkcjonariusz państwowy nie może otrzymać stanowiska samoistnego i kierowniczego, b) bez jego opinii nikt nie może otrzymać odznaczenia za zasługi cywilne (to dotyczy wogóle obywateli) i c) każda władza państwowa winna niezwłocznie rozpatrzyć skierowany do niej wniosek wojewody o przeniesienie lub usunięcie podległego funkcjonariusza (art. 16, 18, 19: we wszystkich tych wypadkach rozstrzyga ostatecznie właściwy minister) — otrzymuje on obecnie jeszcze jedno nowe, a bardzo doniosłe, u p r a w n i e n i e ; d) bez zasięgnięcia opinii wojewody nikt nie może być przyjęty do służby, podlegającej ustawie o państwowej służbie cywilnej, a w innych działach służby państwowej, ustawie tej nie podlegających, bez tej opinii nikt nie może być ustalony (art. 15).

Należy tu przypomnieć, że wspomnianej ustawie nie podlegają jedynie sędziowie, prokuratorzy i aplikanci sądowi, pracownicy (służby techniczno-wykonawczej, ale nie funkc. administracyjni) kolejowi i pocztowo-telegraficzni, oraz nauczyciele szkół państwowych (art. 118/1 U. 17/2 22 DU. 21/164).

4) Uzgadnianie działalności adm. cywilnej, jakoteż interesów gospodarczych województwa z potrzebami obrony Państwa (art. 10. p. 4), tj. z interesami wojskowymi.

W związku z tem, a niezależnie od normalnych obowiązków, ciążących na wojewodzie, jako organie M. S. W., w zakresie uzupełnienia i zaopatrzenia armji, ma on: a) czuwać nad należytem uwzględnieniem interesów obrony Państwa przez wszystkie działy administracji (to będzie dla niego osobny tytuł do żądania od władz, nie podlegających mu, wyjaśnień i do wglądania w tok ich urzędowania), b) inicjować i kierować współdziałaniem czynników społecznych w akcji przygotowania obrony Państwa, przysposobienia wojskowego i opieki nad żołnierzem, c) czuwać nad należytem uwzględnie-

niem przez czynniki wojskowe interesów gospodarczych (art. 24: chodzi tu przede wszystkim o dostawy).

II. Uprawnienia specjalnie zlecane czasowo wszystkim lub niektórym wojewodom mocą uchwały Rady Ministrów.

1) Prawo wojewody żądania, aby zostało wstrzymane całkowicie lub częściowo wykonanie zarządzeń:

a) władz centralnych z powodu, że są sprzeczne z równoczesnymi zarządzeniami innej władzy centralnej albo niekorzystne dla Państwa;

b) władz terytorialnych — z tych samych powodów, a także i wtedy, gdy wojewoda uważa wydane przez nie zarządzenia za sprzeczne z linią polityczną Rządu. W razie niezgodnienia poglądów rozstrzyga właściwy minister (art. 20).

I to prawo nie dotyczy zarządzeń, wydanych w dziale oświecenia publicznego w sprawach o charakterze ściśle naukowym i dydaktyczno - pedagogicznym, a także w dziale kolejnictwa — w sprawach technicznych i bezpieczeństwa ruchu kolejowego (art. 23).

To uprawnienie, zmierzające na równi z poprzednio wymienionymi do uzgodnienia działalności całej administracji, przysługiwało już i poprzednio niektórym wojewodom na podstawie osobnej uchwały Rady Ministrów.

2) Na wypadek mobilizacji, ogłoszenia stanu wyjątkowego, a także i w innych wypadkach, gdy ze względu na interes Państwa Rada Ministrów uzna to za konieczne, wojewoda obejmuje naczelne kierownictwo całej administracji państwowej na obszarze województwa, z wyjątkiem adm. wojskowej, wymiaru sprawiedliwości, kolei, poczt i telegrafu. Wówczas jest on zwierzchnikiem wszystkich władz, urzędów i organów państwowych i przełożonym służbowym ich funkcjonariuszów za pośrednictwem naczelników tych władz i urzędów (art. 25).

W tych nadzwyczajnych wypadkach przychodzi już do skutku całkowite organiczne zespolenie administracji państwowej pod zwierzchnictwem wojewody, ograniczone jedynie czasowo.

W związku ze wszystkimi tymi uprawnieniami, przekazanymi mu na stałe lub czasowo zleconymi, ma on prawo bezpośredniego porozumiewania się ze wszystkimi władzami, nie wyłączając centralnych, natomiast nie przysługuje mu prawo wydawania bezpośrednich orzeczeń

i zarządzeń w działach administracji niezespoleonych, o ile przepisy prawne inaczej nie stanowią (art. 26 *)).

Zakres uprawnień, poruczonych na stałe staroście, jako przedstawicielowi Rządu, nie uległ rozszerzeniu: jak dotychczas, ma on na równi z wojewodą, prawo wyłącznego reprezentowania Rządu w czasie uroczystych wystąpień i przewodniczenia na perjodycznych zebraniach naczelników władz i urzędów I-ej instancji celem uzgodnienia ich działalności (art. 65/1, 9, 10 p. 1—2, 13).

Natomiast, o ile chodzi o funkcje zlecane — indywidualnie i czasowo — to zakres ich ogromnie się rozszerza w porównaniu ze stanem dotychczasowym. A mianowicie, Wojewoda, za zgodą M. S. W., może przekazywać do odwołania poszczególnym starostom wszystkie lub niektóre z uprawnień, niżej wyszczególnionych, (z pośród tych, które przysługują jemu, wojewodzie, na stałe lub na podstawie zlecenia R. M.) w stosunku do władz, urzędów i organów działających na obszarze danego powiatu: obowiązek naczelników władz i urzędów I-ej instancji uzgadniania ze starostą swoich zarządzeń natury ogólnej (art. 11), prawo starosty żądania od nich wszelkich wyjaśnień (nie dotyczy to władz, urzędów i zakładów, podlegających bezpośrednio władzom centralnym) (art. 12/1), prawo uczestniczenia osobiście na wszystkich posiedzeniach organów kolegialnych w działach niezespoleonych i obejmowania na nich przewodnictwa (art. 14), wykonywania nadzoru policyjnego nad funkcjonariuszami państwowymi (art. 10/3), uzgadnianie działalności administracji cywilnej, jakoteż interesów gospodarczych powiatu, z potrzebami obrony

*) Upoważnienia, wynikające z art. 11, 14, 15, 18, 20 p. 2, nie mogą, rzecz to jest oczywista, przysługiwać wojewodom w stosunku do szkół akademickich. Zbędnem chyba jest bliższe uzasadnienie tego twierdzenia: nie mówiąc już o tem, że przyznanie im tych uprawnień niczem absolutnie nie dałoby się uzasadnić, przekreślałoby ono całkowicie samorząd tych szkół, zagwarantowany im ustawą 1920. Dają się jednak słyszeć głosy, że wojewodowie w drodze interpretacji cytowanych artykułów mogliby się uważać za uprawnionych do ingerowania w wewnętrzne sprawy szkół akademickich. Aby zapobiec takiej błędnej interpretacji, która niewątpliwie nie leżała w intencji ustawodawcy, jest rzeczą konieczną uzupełnienie Rp. 19/1 28 dodatkowym przepisem, sformułowanym analogicznie do przepisu art. 21/1 i 22/2, dotyczących wojskowości i sądownictwa, któryby wyraźnie postanowił, że „uprawnienia wojewody, przewidziane w art. 11, 12, 14, 15, 16, 18 i 20 nie odnoszą się do szkół akademickich”.

Państwa ze specjalnymi stąd wynikającymi uprawnieniami (art. 10 p. 4, 24) i wreszcie w wyżej wspomnianych nadzwyczajnych wypadkach — naczelne kierownictwo całej administracji państwowej na obszarze powiatu, o ile R. M. nie zastrzeże tego uprawnienia wyłącznie dla wojewody (art. 25).

W razie przekazania staroście tych uprawnień, stosują się do niego oczywiście wszystkie te wyłączenia, co i do wojewody (art. 65). Co do starostów grodzkich, to R. M. będzie ustalała w drodze rozporządzenia, które z uprawnień będą im przysługiwały (art. 77).

IV. Prawo Wojewody wydawania rozporządzeń. Już na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów dzielnicowych wojewoda mógł wydawać rozporządzenia wykonawcze, o ile go do tego wyraźny przepis prawny upoważniał (art. 108 p. 1 a) i 110 p. 1). Obok tego jednak Rp. 19/1 28 wprowadza jeszcze rozporządzenia wykonawcze, wydawane na podstawie specjalnego zlecenia ministra. A mianowicie, ministrowie, stojący na czele działów zespolonych, o ile w myśl klauzuli wykonawczej są powołani do wykonania danej ustawy, są uprawnieni przekazywać to prawo swoje wojewodom w zakresie, w jakim to uznają za właściwe (art. 108 p. 1 b). Jest to zatem zastosowanie w dziedzinie rozporządzeń zasady dekoncentracji. W tego rodzaju rozporządzeniu wojewoda winien się powołać na tylko co wspomniane upoważnienie Rp. 19/1 28, na klauzulę wykonawczą ustawy i na rozporządzenie ministra, przekazujące swoje uprawnienia (art. 110 p. a).

Szczególnie jednak doniosłe ma znaczenie uregulowanie przez Rp. 19/1 28 sprawy rozporządzeń policyjnych, nazywanych tutaj rp. porządkowymi.

Może je wydawać wojewoda dla całego obszaru województwa albo dla jego części we wszystkich wypadkach, nieunormowanych osobnymi przepisami prawnymi, a to celem nakazania lub zakazania pewnych czynności, jeśli zachodzi prawdopodobieństwo, że działania lub zaniechania wywołają niebezpieczeństwo dla życia, zdrowia lub mienia obywateli albo naruszą spokój lub porządek publiczny (art. 108 p. 2, 109/1). Sankcją karną jest grzywna do 500 zł lub areszt do 14 dni, albo obie te kary łącznie; na wypadek nieściągalności grzywny, może być w orzeczeniu, wydanym na podstawie tego rozporządzenia, oznaczona kara aresztu zastępczego, nie przekraczająca jednak dni 14 (art. 111/1—2). W takim więc wypadku najwyższa dopuszczalna kara aresztu wynosi 28 dni.

Rp. porządkowe wojewoda wydaje, uchyla i zmienia za uprzednią zgodą wydziału wojewódzkiego (p. niżej). W wypadkach niedopuszczających zwłoki może je wydać (ale nie — zmienić lub uchylić) i przed uzyskaniem tej zgody; jeżeli jednak nie uzyska jej w ciągu 3-ch miesięcy od dnia ogłoszenia rozporządzenia, albo też, jeżeli wydział zgody odmówi, wówczas traci ono moc obowiązującą. M. S. W. może w każdej chwili uchylić rp. porządkowe wojewody (art. 109). Winny one powoływać się na upoważnienia zawarte w Rp. 19/1 28 i mają być ogłaszane w „Dzienniku Wojewódzkim” (art. 110 p. 3, 109/4).

Powołanymi do karania za przekroczenia rp. porządkowych są powiatowe władze adm. ogólnej (art. 111/3).

W sprawie karnych orzeczeń władz administracyjnych Konstytucja zastrzegła na rzecz stron, że będzie im przysługiwało prawo odwołania się od takich orzeczeń, zapadłych w I-iej instancji, do właściwego sądu (art. 72 Konst.). Tem samym pozostawiła przyszłemu ustawodawstwu rozstrzygnięcie kwestji, jaki to sąd ma być „właściwy” dla załatwienia tych odwołań — czy zwyczajny czy też administracyjny? — jak również, czy stronie ma przysługiwać jedynie droga odwołania się do sądu, czy też obok niej ma być także pozostawiona stronie możliwość, stosownie do jej wyboru, odwołania się do wyższej władzy administracyjnej w drodze rekursu.

Rp. 19/1 28 rozstrzyga tę kwestję w ten sposób, że sądem „właściwym” jest sąd powszechny, okręgowy, i odwołanie się do niego jest jedynym środkiem prawnym przysługującym stronie. Wobec braku sądów administracyjnych niższych instancyj w b. zaborze rosyjskim i austriackim nie mogła być oczywiście inaczej rozstrzygnięta kwestja sądowej instancji odwoławczej. Ale celowsze, praktyczniejsze wydaje nam się rozwiązanie, które pozostawiłoby stronom swobodę wyboru środków prawnych: niewątpliwie w wielu wypadkach decydowałyby się one na drogę rekursu, co przyczyniłoby się do odciążenia sądów, odwołanie szybciej byłoby załatwione i sprawy w tych wypadkach „wypalałyby się” na gruncie administracyjnym, co z reguły jest pożądane w interesie sprawności i powagi administracji. Nie ulega zaś wątpliwości, że Konstytucja, zastrzegając stronie tylko „prawo” odwołania się do sądu, nie zamknęła drogi postępowania administracyjnego odwoławczego, jako fakultatywnej.

Termin wniesienia odwołania od sądu okręgowego wynosi 7 dni. Rozstrzyga on przy zastosowaniu przepisów, do-

tyczących odwołań od wyroków sądów powiatowych (pokoju). Od rozstrzygnięcia jego niema dalszego środka prawnego. Nie może on jednak uchylić orzeczenia z przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania przez władze administracyjne. Kara aresztu nie może być wykonana bez zgody oskarżonego przed prawomocnością orzeczenia (art. 111/4—7).

V. Udział obywateli w wykonywaniu zadań administracji ogólnej. Konstytucja w zdaniu 3-em art. 66-go ustanawia zasadę „udziału obywateli, powołanych drogą wyborów, w wykonywaniu zadań przez władze administracji ogólnej, w granicach, określonych ustawami”. Przepis ten Konstytucji nie został dotychczas wykonany, nie mówiąc o b. dzielnicy pruskiej, gdzie na podstawie ustawodawstwa pruskiego czynnik obywatelski jest w szerokiej mierze uwzględniony przy konstruowaniu władz kolegiałnych administracji ogólnej. Istniejące na terenie b. zaboru rosyjskiego rady wojewódzkie, będące organami wyłącznie niemal opiniodawczymi, w żaden oczywiście sposób nie czynią zadość postulatowi Konstytucji. W jaki sposób ma być on spełniony, było przedmiotem długich rozważań.

Rp. 19/1 28 rozstrzyga to niełatwe zagadnienie w ten sposób, że z wojewodą będą współdziałały w zakresie, ustalonym przez przepisy prawne, organy samorządu wojewódzkiego, ze starostą powiatowym zaś — organy samorządu powiatowego, reprezentując sobą czynnik obywatelski (art. 40, 80). To rozwiązanie, najprostsze i najpraktyczniejsze z punktu widzenia konstrukcyjnego, natyka się przy swem realizowaniu na poważne trudności, wobec tego, że poza b. dzielnicą pruską, nigdzie jeszcze niema samorządu wojewódzkiego. W powiecie wszędzie jest zorganizowany samorząd, na różnych wprawdzie podstawach prawnych; jednak w b. Galicji jawią się już trudności, spowodowane tem, że tamtejszy samorząd powiatowy, tyle czasu nie odnawiany, niemal, że zamiera.

O ile chodzi o województwo, Rp. 19/1 28 przewycięża ten szkopuł w ten sposób, że powołuje do życia organy prowizoryczne (określenia tego zresztą nie noszą) — Radę Wojewódzką i Wydział Wojewódzki — które mają funkcjonować do czasu zorganizowania samorządu wojewódzkiego (art. 41).

Rada Wojewódzka składa się, pod przewodnictwem wojewody, wyłącznie z członków wybieralnych; każdy sejmik powiatowy i każda rada miejska miasta, wydzielonego z powiatowego związku komunalnego, wysyła po jednym de-

legacie, którym może zostać każdy mieszkaniec danego powiatu (miasta), mający bierne prawo wyborcze do rady gminnej (miejskiej), z wyjątkiem czynnych funkcjonariuszów adm. rządowych i samorządowych (art. 42).

Te nowe Rady Wojewódzkie różnią się istotnie od dotychczasowych, funkcjonujących w b. zaborze rosyjskim, będących ciałami mieszanymi, urzędniczo-obywatelskimi. Natomiast konstrukcja ich jest zupełnie analogiczna do sejmików wojewódzkich w b. dzielnicy pruskiej i najprawdopodobniej nie inna będzie konstrukcja zasadnicza sejmików, które kiedyś wprowadzi powszechna ustawa o samorządzie wojewódzkim. To jest wybitnie dodatnia strona tego ciała, zatracą się przez to jego charakter prowizoryczny, tak bardzo niepożądaną.

W obradach Rady W. mogą brać udział urzędnicy władz II-iej inst. tak z działów zespolonych, jak i wyłączonych, ale bez prawa głosowania, a przytem jedynie na zaproszenie lub za zgodą wojewody, (art. 44).

Kompetencja nowej Rady Wojewódzkiej zasadniczo nie różni się od dotychczasowej; w zasadzie jest ona organem opiniodawczym: wydaje opinię na żądanie wojewody w sprawach natury ogólnej, należących do jego kompetencji, a dotyczących ludności województwa. Przytem, o ile sprawa jest pilna, albo mniejszej wagi, wojewoda może zamiast opinii Rady, zasięgnąć opinii Wydziału (art. 46). Wypadki, kiedy Rada ma współdziałać z głosem stanowczym, określają przepisy prawne (art. 47/1), samo jednak Rp. 19/1 28 takiego przepisu nie zawiera. Najważniejszą jej funkcją jest w gruncie rzeczy wysłanie członków z wyboru do Wydziału Woj., powołanego do współdziałania z wojewodą w bardzo poważnych zadaniach a z głosem stanowczym.

Radzie W. przyznano jednak szczególne jedno uprawnienie, które zasługuje na baczność uwagi: przynajmniej raz na rok wojewoda jest obowiązany a) przedstawić Radzie sprawozdanie 1) o ogólnym stanie województwa, 2) o działalności administracji państwowej na obszarze województwa w ciągu ostatniego roku, 3) o ważniejszych zamierzeniach na przyszłość, tudzież b) wysłuchać opinii Rady co do ogólnych potrzeb województwa oraz projektów i to zarówno 1) przedłożonych przez wojewodę, jak i 2) zgłoszonych przez członków Rady (art. 45).

Wygląda to na pierwszy rzut oka wcale niewinnie; przecież tu chodzi jedynie o swobodną dyskusję, zakończoną ewent.

wypowiedzeniem opinii, nikogo nie wiążącej? W rzeczy samej ta dyspozycja kryje w sobie zarodki tarć, powikłań i zamętu. Czytając ją, mimowoli odnosi się wrażenie, że twórcy jej jakby chcieli przeszczepić na grunt wojewódzkiego urzędnia polityczne ogólnopaństwowe. Czyż wojewoda w tej roli, jaką mu przepisuje art. 45, rażąco nie przypomina ministra na trybunie parlamentarnej, czyż on się wtedy nie przeradza, a raczej nie wyradza w jakiegoś „premjera” wojewódzkiego (wobec zespolenia pod jego zwierzchnictwem szeregu działów administracji, a zagwarantowania mu tak poważnego wpływu na inne działy, nazwa „premjera” raczej da się do niego zastosować!), wygłaszającego doroczne „exposé” wobec przedstawicielstwa ...wojewódzkiego? Na tle tego „exposé” rozwinię się szeroka dyskusja, posypią się projekty, Rada wyłoni dla ich rozpatrzenia specjalne komisje, do których wyboru jest uprawniona (art. 46/3), komisje przyjdą na plenum ze swoimi sprawozdaniami, projektami rezolucji... Czyż to wszystko nie wedle modły sejmowej?

Pewnie, że mogłaby mieć dodatnie znaczenie rzeczowa krytyka administracji ze strony przedstawicieli społeczeństwa, bezpośrednio zainteresowanych i znających miejscowe stosunki, i wysłuchanie przez szefa administracji życzeń i opinii, wychodzących z powołanego do tego, kompetentnego ciała. Czy można jednak łądzić się, że dyskusja da się utrzymać w ramach rzeczowości? Wszystko raczej — a przedewszystkiem sposób tworzenia Rady, jej skład — przemawia za tem, że nabierze ona charakteru wybitnie politycznego, a to tembardziej, że Rada, obecnie przynajmniej, nic nie ma do stanowienia, nie niesie żadnej odpowiedzialności, a jest ciałem tylko dyskusyjnym. Z natury rzeczy musi przyjść do tego, że pojawią się wnioski, w mniej lub więcej wyraźnej, czy jaskrawej formie, wyrażające wojewodzie votum nieufności. Jest przewidziany przeciw temu środek: M. S. W. może rozwiązać Radę (art. 60). To jest mechaniczny sposób zlikwidowania niemożliwej sytuacji. Ale zło już się stało: stwarza się nową arenę walki politycznej i to w najgorszym punkcie, bo w samym niemal wnętrzu organizmu administracyjnego. A szczególnie niebezpiecznym wydaje się to urządzenie w województwach wschodnich: można być niemal pewnym, że ta nowa „trybuna” wojewódzka będzie tam w pełni wyzyskana i nadużywana przez żywioły wrogie Państwu.

Na jeden jeszcze szczegół warto zwrócić uwagę: wojewoda ma obowiązek zapoznać Radę ze swojemi „ważniejsze-

mi zamierzeniami na przyszłość". Takie postanowienie byłoby zupełnie na miejscu, gdyby wojewoda był kierownikiem samorządu wojewódzkiego, podobnie, jak nim już obecnie jest starosta w stosunku do samorządu powiatowego, i w takim charakterze stanął przed sejmikiem wojewódzkim. Ale wojewoda jest przecież tylko organem terytorjalnym władz centralnych, nawet w zakresie swej kompetencji działającym według ich wskazówek i instrukcyj, jest „odpowiedzialnym wykonawcą zleceń właściwych ministrów”, jak go określa samo Rp. (art. 29 p. 1), wobec czego jego „zamierzenia” muszą iść ściśle po linii, wytkniętej przez przepisy prawne oraz instrukcje i dyrektywy ministerjalne. Jest to transponowanie uprawnień władzy naczelnej na organ jej terytorjalny, nie znajdujące żadnego uzasadnienia w jego istotnym stanowisku.

Całe to postanowienie art. 45-go jest jaskrawym przejawem tendencji, rozpowszechnionych w kołach samorządowych a zmierzających do wywalczenia samorządowi takiej roli, jaka wychodzi poza granice właściwego jego przeznaczenia i nie da się pogodzić z wymogami administracji, zwłaszcza w takim państwie, jak nasze, o tym poziomie kultury i o takiej strukturze narodowościowej.

Wydział Wojewódzki jest ciałem mieszanym, złożonym w $\frac{1}{2}$ z urzędników, a w $\frac{1}{2}$ — z członków wybieralnych.

Element urzędniczy jest reprezentowany przez wojewodę, jako przewodniczącego, jednego urzędnika wyznaczanego (odwoływanego) przez M. S. W., stale zasiadającego, i drugiego urzędnika fachowego, zmieniającego się zależnie od rodzaju spraw, które Wydział ma w danym razie załatwiać, a powołanego w zasadzie przez wojewodę, zaś przez Prezesa Izby Skarbowej, gdy na porządku dziennym są sprawy finansowe związków komunalnych, względnie stosownie do przepisów, które co do tego wyda R. M. (art. 48 p. 1—2, 51, 121/3).

Element obywatelski reprezentuje 3 członków, wybranych na lat 4 przez Radę woj. w głosowaniu proporcjonalnym z pośród mieszkańców województwa, posiadających bierne prawo wyborcze do Rady. W ten sam sposób w oddzielnym głosowaniu są wybierani 3 zastępcy (art. 48 p. 3, 49).

Jeżeli skutek nowych wyborów do sejmików powiatowych i rad miejskich, skład Rady woj. zmieni się więcej, niż w połowie, wojewoda winien zarządzić nowe wybory do wydziału przed upływem 4-letnia (art. 50).

Wydział jest uprawniony do obradowania i podejmowania prawomocnych uchwał już w komplecie 3 członków, wśród których, prócz przewodniczącego, konieczna jest obecność jednego urzędnika i jednego członka z wyboru (art. 52/2).

Wydział jest powołany do współdziałania z Wojewodą z głosem doradczym w sprawach, które mu on do zaopiniowania przekaże (art. 54), z głosem zaś stanowczym — stosownie do przepisów prawnych (art. 55/1).

Już samo Rp. 19/1 28 wyszczególnia szereg spraw, w których Wydział, w odróżnieniu od Rady Woj., będzie rozstrzygał lub orzekał z głosem stanowczym, czyni zatem z niego rzeczywistą władzę kolegialną, współdziałającą z Wojewodą:

a) w sprawowaniu nadzoru nad samorządem, a w szczególności w zatwierdzaniu uchwał organów samorządowych w takim zakresie, w jakim to prawo przysługiwało według dotychczasowych przepisów samemu wojewodzie, z wyłączeniem jednak bieżących czynności nadzorczych o charakterze przygotowawczym, stosowania środków przymusowych o charakterze porządkowym, ogólnych zarządzeń instrukcyjnych, rozwiązania i wyborów organów samorządowych, zatwierdzenia w urzędzie (w niektórych z tych spraw wyłączonych jednak wojewoda winien przed wydaniem decyzji zasięgnąć opinii Wydziału) (art. 55/1 p. 1, 4 i 55/2);

b) w rozstrzyganiu w toku instancji odwołań od orzeczeń i zarządzeń 1) organów samorządu powiatowego i miast wydzielonych z powiatu, o ile rozstrzyganie takich odwołań służyło dotychczas wojewodzie, 2) wydanych (lub które powinny były być wydane) w niższej instancji przy udziale kolegium, o ile takie odwołanie jest wogóle dopuszczalne (art. 55 p. 2—3);

c) w orzekaniu w sprawach przekazanych wojewodzie w zastępstwie organów samorządu wojewódzkiego (art. 55 P. 5);

d) w określaniu sposobu wykonywania uchwał Rady Woj. w wypadkach, kiedy ona współdziałała z głosem stanowczym (art. 55 p. 7).

Jeżeli z jakiegokolwiek powodu Wydział jest niezorganizowany, albo posiedzenie jego nie dojdzie do skutku z braku przepisanego kompletu, a zwłoka zagraża interesowi publicznemu, albo wreszcie, jeżeli wydział mimo wezwania, nie poweźmie ostatecznej uchwały, wojewoda wydaje decyzję samodzielnie bez jego udziału (art. 57/1). O ile analogiczne wypadki znajdują w stosunku do Rady Woj., wojewoda może

sprawy, w których ona współdziała z głosem stanowczym, przekazać do załatwienia Wydziałowi (art. 47).

Rada i Wydział Woj. uchwalają wyłącznie na podstawie stanu faktycznego, ustalonego w aktach (art. 58). Decyzję wojewody, powziętą przy współudziale tych ciał, wykonuje on sam przy pomocy podległych sobie organów (art. 59). Do tych decyzji stosują się te same przepisy o środkach prawnych, które wogóle obowiązują odnośnie do decyzji wojewody, (ustawa 1/8 1923 DU. 91/712) (art. 59/3).

M. S. W. może rozwiązać Radę i Wydział i zarządzić ponowne ich skompletowanie. Po rozwiązaniu Rady, aż do zebrania się nowej, sprawy należące do jej zakresu działania załatwia Wydział, a w razie rozwiązania Wydziału — Wojewoda samodzielnie (art. 60).

Członkowie Rady i członkowie Wydziału, pochodzący z wyboru, składają w ręce wojewody przyrzeczenie w miejsce przysięgi, iż będą przestrzegać ustaw i wypełniać sumiennie swoje obowiązki (art. 63). W wykonywaniu swoich funkcji są niezależni: nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za swoją działalność, wchodzącą w zakres ich funkcji a zgodną z prawem i obowiązkami służby (art. 58). A contrario zatem, należy wnioskować, mogą i powinni być pociągani do odpowiedzialności za działalność sprzeczną z prawem i obowiązkami służby. Rp. nie zawiera jednak co do tego żadnych postanowień, w przeciwieństwie do ustaw pruskich, które w przepisach tworzących organy kolegjalne mieszane, ściśle określają odpowiedzialność dyscyplinarną członków ich. pochodzących z wyboru. Unormowaną jest jedynie odpowiedzialność za zaniechanie obowiązków: członek z wyboru za nieusprawiedliwioną nieobecność na posiedzeniu podlega grzywnie, a nawet traci mandat, jeśli to się kilkakrotnie powtarza (art. 62).

Członkowie z wyboru Rady i Wydziału nie otrzymują wynagrodzenia za swoje czynności, a mają jedynie prawo do zwrotu kosztów podróży i djet za dni posiedzeń. Wydatki stąd wynikłe obciążają powiatowe związki komunalne i gminy miast wydzielonych (art. 61).

Istniejące na obszarze b. zaboru rosyjskiego w myśl ustawy 2/8 19 Rady Wojewódzkie znosi się (art. 114).

W b. Galicji wybory do Rady Woj. zarządzi M. S. W. po przeprowadzeniu wyborów do Rad powiatowych. Chwila zatem wprowadzenia tam tych organów zależy całkowicie od uznania ministra. Wydziały woj., natomiast będą tam wprowadzone

dzone natychmiast: wobec nieistnienia jednak Rad Woj., na razie, aż do czasu ich utworzenia, 3 członków, których one powinny wybierać, powoła M. S. W. z pośród obywateli, zamieszkałych na obszarze danego województwa, a posiadających bierne prawo wyborcze do Rady Woj. (art. 115).

Przepisy Rp. 19/1 28, dotyczące organów kolegialnych, współdziałających z Wojewodą," nie mają zastosowania do Komisarza Rządu m. Warszawy (art. 86/1).

Na terenie powiatu organami, powołanymi do współdziałania ze starostą w wykonywaniu zadań administracji ogólnej są: Sejmik powiatowy i Wydział powiatowy. O ile one mają działać w tym charakterze, stosują się do nich analogicznie przepisy, dotyczące Rad i Wydziałów Wojewódzkich, z wyjątkiem tych, które organizują te ostatnie, jak również tych, które ustanawiają zakres współdziałania Wydziału Wojewódzkiego z głosem stanowczym (art. 81/1).

A więc, między innymi, i starosta będzie obowiązany składać Sejmikowi powiatowemu owe doroczne sprawozdania, o których wyżej była mowa. Jeszcze w wyższym stopniu, aniżeli na terenie województwa, muszą one budzić wątpliwości i zastrzeżenia.

Wydział powiatowy współdziała ze starostą z głosem stanowczym w wypadkach, przewidzianych w ustawach (art. 82). Samo Rp. 19/1 28 nie zawiera co do tego żadnego pozytywnego postanowienia. Dotychczasowe przepisy o nadzorze nad samorządem gmin miejskich i wiejskich, wykonywanym w instancji powiatowej, pozostają bez zmiany (art. 81/2).

Postanowienia, dotyczące powiatowych organów kolegialnych, analogicznie stosują się w powiatach miejskich: w miejsce sejmiku względnie wydziału powiatowego, zależnie od rodzaju spraw, współdziałać tu będzie ze starostą grodzkim lub prezydentem miasta, na ich wezwanie i pod ich przewodnictwem, kolegium powołane z członków rady miejskiej względnie magistratu (art. 84). Postanowienia te nie mają natomiast zastosowania w powiatach grodzkich, na które dzieli się m. Warszawa (art. 89/1).

Na terenie b. Galicji przepisy o powiatowych organach kolegialnych wejść w życie dopiero po dokonaniu wyborów do rad (sejmików) powiatowych (art. 116).

Powołanie organów samorządu terytorjalnego na stałe do współdziałania z władzami administracji ogólnej czyni w zasadzie zbędnymi istniejące obecnie różne specjalne kolegia (ra-

dy, komisje, ciała doradcze itd.), powołane dla tego samego celu przy tych władzach. Z tej racji Rp. 19/1 28 upoważnia Radę Ministrów do zadecydowania w ciągu 6 miesięcy od dnia jego wejścia w życie, tj. do 8/9 28 r., które z tych specjalnych kolegów mają być nadal utrzymane. Te z nich, co do których R. M. nie wyda żadnej decyzji, zostaną po upływie tego terminu zniesione, a uprawnienia ich przejdą na organa kolegialne, wojewódzkie i powiatowe, wprowadzone Rp. 19/1 28. W wykonaniu tego uprawnienia R. M. może wydawać potrzebne przepisy. (Nie dotyczy to wojewódzkich rad wodnych, które pozostaną) (art. 121).

VI. Poruczanie funkcji administracji rządowej organom samorządu terytorialnego.

1. Prezydentom miast, stanowiących powiaty miejskie (p. wyżej), mogą być przekazane w drodze rozporządzenia Rady Ministrów do odwołania wszystkie lub poszczególne funkcje starostów grodzkich, o ile miasta te posiadają warunki, zabezpieczające należyte sprawowanie administracji rządowej. Funkcje te spełniają oni przy pomocy urzędników miejskich, którzy im w tym zakresie bezpośrednio podlegają (art. 76). O ile w takim wypadku prezydentom miast mają przysługiwać uprawnienia zastrzeżone starostom, jako przedstawicielom Rządu, w stosunku do władz i urzędów specjalnych, ustalili to także Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 77).

W miastach, w których w chwili wejścia w życie Rp. 19/1 28 organa miejskie już sprawują (na podstawie przepisów dzielnicowych, b. państw zaborczych) funkcje administracji rządowej, będą je one sprawować nadal, dopóki Rada Ministrów osobnem rozporządzeniem inaczej nie postanowi, przy współdziałaniu kolegum, powołanego z członków rady miejskiej względnie magistratu (art. 117, 84).

2. Wydziałom powiatowym oraz magistratom miast, wydziałom z powiatowych związków komunalnych, mogą być poruczone, i to wszystkim lub niektórym, na mocy rozporządzenia Rady Min., uchwalonego na wniosek M. Spraw Wewnętrznych, przedstawiony po porozumieniu z właściwymi ministrami, do odwołania funkcje starostów w dziedzinie administracji drogowej (nie wyłączając dróg państwowych i wojewódzkich), zdrowia publicznego, weterynaryjnej, budowlanej, opieki społecznej i pośrednictwa pracy. To samo dotyczy magistratu m. Warszawy z tą zmianą, że sprawować on będzie w takim razie administrację

w instancji powiatowej i wojewódzkiej, podlegając w tym zakresie bezpośrednio właściwym władzom naczelnym (art. 90). Warunkiem poruczenia jest zobowiązanie się odnośnych samorządów, iż ustanowią dla spełnienia tych funkcji odpowiednich funkcjonariuszów, których sposób przyjmowania i kwalifikacje określi Rp. M. Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami. Z chwilą przejęcia tych funkcji wydziały powiatowe i magistraty winny je spełniać tak długo, dopóki im nie zostaną odjęte w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Nadzór nad ich wykonywaniem, jako też rozstrzygnięcie odwołań od decyzji, wydawanych w poruczoną zakresie przez wydziały powiatowe i magistraty, należy, do właściwego wojewody przy współdziałaniu wydziału wojewódzkiego (art. 78—79). M. Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami, wyda przepisy, dotyczące załatwienia spraw poruczonych (art. 79/1).

Powyższe postanowienia, umożliwiające przerwianie w tak szerokim zakresie funkcji administracji rządowej na organy samorządu terytorialnego — i to w drodze rozporządzeń administracyjnych — są nowym dowodem tendencji samorządowych, ożywiających twórców Rp. 19/1 28. Przepis jednak art. 78, upoważniający Radę Ministrów do poruczenia owych funkcji ewentualnie „niektórym” tylko samorządom, a w każdym razie jedynie „do odwołania”, dowodzi, że nie są oni całkiem pewni, czy samorządy sprostają tym nowym, poważnym, a bynajmniej nie łatwym zadaniom, czy administracja dobrze wyjdzie na tej zmianie, i że te swoje dyspozycje traktują w pewnej mierze, jako eksperyment, który może się uda, ale może i nie, i w tym drugim wypadku otwierają sobie drogę do odwrotu z terenu samorządowego na wypróbowany grunt administracji rządowej. Czy ten odwrót da się w danym razie łatwo uskutecznić?

Należy przede wszystkim uświadomić sobie, że samorządy powiatowe i miejskie zechcą niewątpliwie w pełni wykorzystać to fakultatywne uprawnienie, przyobiecane im w art. 78. Znany duch samorządowy będzie je do tego całą siłą parł. A zorganizowane w związki, rozporządzają środkami wystarczającymi do wywarcia na Rząd dostatecznego nacisku, by ten w pełnej mierze skorzystał z przyznanych mu upoważnień. Można wątpić, czy Rząd w praktyce potrafi długo się utrzymać na takim ostrożnym, doświadczalnym stanowisku, wskazanym wyraźnie w art. 78.

Przypuszczać można, że zrazu owo przekazywanie do-

konywane będzie w stosunku do tych samorządów, które wykazały swoją żywotność, sprawność, dzięki doborowi ludzi w nich pracujących, jednym słowem, w stosunku do najlepszych: to będą — te „niektóre”. Ale czy skończy się na nich? Powstaną, muszą powstać rywalizacje, zazdrości... zresztą kwestja zasady. Conaj wyżej „poruczanie” zatrzyma się chyba na wschodzie, gdzie przeciwdziałać mu będą względy na niski poziom kultury, a poniekąd i względy polityczne.

A co będzie, gdy po przelaniu na samorząd tych tak bardzo ważnych zadań na wielkim, może przeważającym, obszarze Państwa, pokaże się, że w wielu miejscach rzecz źle funkcjonuje w tych rękach? Wtedy, zgodnie z zapowiedzią Rp., odbierze się im te funkcje, nastąpi owo „odwołanie”. Niełatwe to będzie, choćby już tylko z tego powodu, że będzie połączone ze zwijaniem całego aparatu administracyjnego w ludziach i środkach rzeczowych, który samorzady musiały przedtem zmontować dla wykonywania poruczonych im zadań.

VII. Organizacja Urzędów wojewódzkich i Starostw. Rozporządzenia Rady Ministrów, wydane na podstawie ustawy 2/8 1919, organizując województwa na terenie b. zaboru rosyjskiego i austriackiego, przepisy dla wszystkich urzędów wojewódzkich ten sam schemat organizacyjny, wszędzie potworzyły takie same wydziały i to w nadmiernej ilości: pierwotnie miało ich być dziesięć, nie licząc oddziałów. W tym samym kierunku poszło również rozporządzenie, organizujące urzędy wojewódzkie, poznański i pomorski (Rp. M. b. dz. pr. 10/2 22 DU. 22/188).

Ta wybujałość organizacyjna tłumaczy się w znacznej mierze tem, że ministrowie, których działy zostały zespolone we władzach administracji ogólnej, tracąc własne, całkiem samodzielne organy terytorialne, pragnęli wzamian za to przynajmniej zachować dla siebie w każdym urzędzie wojewódzkim samoistną komórkę organizacyjną, obsadzoną własnymi funkcjonariuszami, tj. pozostającymi na etacie podległego im ministerstwa i to niezależnie zupełnie od tego, czy taka komórka była istotnie potrzebna na danem terytorium.

Już Rp. 11/2 24 w dużym stopniu położyło kres tej wybujałości i zerwało z szablonowością dotychczasowej organizacji: ilość koniecznych, a więc we wszystkich urzędach powtarzających się, wydziałów została znacznie zredukowana, a zresztą ustalenie wewnętrznego podziału urzędu pozostawiono wojewodom „na podstawie decyzji właściwego mini-

stra, powziętej za zgodą M. Spraw Wewnętrznych" (zacytowane rozporządzenie nie obowiązywało w b. dzielnicy pruskiej). Rp. 19/1 28 idzie dalej po tej linii możliwie jak największego indywidualizowania organizacji wewnętrznej urzędów administracji ogólnej, dostosowania jej do miejscowych warunków.

Zasady, na których ma się opierać wewnętrzna organizacja urzędów wojewódzkich, nie odbiegają od obecnie obowiązujących: mają być one podzielone na „niezbędną” ilość wydziałów, skupiających w sobie w miarę możliwości sprawy jednorodne pod względem prawnym lub faktycznym, wydziały znowu „w razie koniecznej potrzeby”, dzielą się na oddziały. Ile i jakie mają być wydziały, Rp. z góry nie postanawia (prócz wydziału, zw. „Dyrekcją Robót Publicznych”, obejmującego sprawy o przeważającym charakterze technicznym i techniczno-administracyjnym z działu podległego M. Robót Publicznych, którego istnienie pod tą nazwą jest nakazane ustawą 39/4 1919 DU. 39). Żąda jednak — i to jest novum — aby w jednym wydziale, pozostającym pod kierownictwem wicewojewody, były złączone wszystkie sprawy, dotyczące organizacji administracji wojewódzkiej (a więc także dotyczące urzędów powiatowych), w szczególności zaś: sprawy personalne, budżetowo-gospodarcze, inspekcyjne i nadzoru nad tokiem urzędowania, jakoteż sprawy, wynikające ze stanowiska wojewody, jako przedstawiciela Rządu (art. 35). Łączyć on zatem będzie w sobie sprawy dotychczas rozdzielone pomiędzy dwa wydziały: prezydjalny i budżetowo-gospodarczy. Koncepcja utworzenia takiej komórki organizacyjnej w każdym urzędzie wojewódzkim jest niewątpliwie zapożyczona z rozporządzenia, ustalającego zasady organizacji i urzędowania Ministerstw, które tworzy w każdym z nich analogiczną komórkę pod nazwą Departamentu Organizacyjnego, pozostającego w zasadzie pod kierownictwem Podsekretarza Stanu (§ 8 Rp. R. M. 25/8 1926 Monitor P. Nr. 203). I tu i tam ziści ona pokładane nadzieje pod tym tylko warunkiem, że kierownicy jej. w ministerstwie — podsekretarz stanu, a w urzędzie wojewódzkim — wicewojewoda, będą traktowani wyłącznie, jako organy administracyjne, a nie polityczne (stanowisko wojewody nabiera, niestety, coraz bardziej charakteru politycznego), w konsekwencji zatem nie będą wciągnięci zmieniani, zależnie od zmian, dokonywujących się w Rządzie, lecz zajmując przez dłuższy okres czasu te niezmiernie ważne stanowiska, będą w stanie zapewnić admini-

stracji dwie rzeczy kapitalnej wagi, tak bardzo jej potrzebne: stałość i ciągłość.

W ramach powyższych zasad M. Spraw Wewnętrznych wydaje w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami przepisy, dotyczące organizacji i trybu urzędowania urzędów wojewódzkich, jak również zakresu odpowiedzialności funkcjonariuszów ich, ze szczególnem uwzględnieniem funkcjonariuszów fachowych. Na podstawie zaś tych przepisów każdy wojewoda ustala statut organizacyjny, zawierający szczegółowy podział czynności, ogłaszając go w „Dzienniku Wojewódzkim (art. 35—36).

Rp. 19/1 28 idzie również po linii, wytkniętej poprzedniemi rozporządzeniami, a zwłaszcza 11/2 24, aby ograniczyć ilość funkcjonariuszów, pozostających nie na etacie M. Spraw Wewnętrznych (to jest reguła), lecz na etacie innych ministerstw działów zespolonych, czyli t. zw. funkcjonariuszów fachowych. Są nimi, wedle ustalonego już dawniej kryterjum, tylko funkcjonariusze, piastujący stanowiska, których objęcie warunkowane jest wykazaniem się specjalnem, fachowem wykształceniem teoretycznem, z wyłączeniem wykształcenia prawniczego (art. 33—34). Od tej zasady są jednak dopuszczalne wyjątki w kierunku rozszerzenia pojęcia „fachowości” w dziale budownictwa, a także pracy i opieki społecznej (art. 119): co do drugiego działu narzuca się uwaga, że nie same tylko motywa rzeczowe podyktowały to rozszerzenie.

Organizacja Starostw ma być oparta na następujących zasadach: 1) łączenia w rękę poszczególnych referentów spraw jednorodnych pod względem prawnym i faktycznym, 2) zastrzeżenia pewnych kategorii spraw, ze szczególnem uwzględnieniem spraw wojskowych i karno-administracyjnych, urzędnikom, posiadającym specjalne przygotowanie, 3) ustalenia zakresu odpowiedzialności urzędników różnych kategorii i stanowisk ze specjalnem uwzględnieniem urzędników fachowych, 4) zastępstwa starostów. W ramach tych zasad znowu M. Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z innymi zainteresowanymi ministrami wydaje przepisy ogólne, na których podstawie wojewoda ustala organizację podległych mu starostw z uwzględnieniem warunków miejscowych (art. 69).

A zatem, nawet na terenie jednego województwa dopuszczalną jest indywidualizacja w organizacji starostw, nie jest narzucony jeden ogólny szablon organizacyjny.

Bardzo pożądaną inowacją jest możliwość tworzenia eks-

pozytur starostw. Nazwy tej Rp. 19/1 28 nie używa wprawdzie, ale jakże inaczej nazwać „organ, ustanowiony poza siedzibą starosty, a jemu podległy, uprawniony do stałego spełniania na oznaczonym obszarze powiatu pod nadzorem starosty określonych zadań z zakresu jego działania oraz wydawania w jego imieniu samoistnych zarządzeń i orzeczeń z takim skutkiem prawnym, jakby je wydał sam starosta” (art. 70). Może je ustanawiać w drodze rozporządzenia M. Spraw Wewnętrznych, niestety jednak, jedynie „z ważnych względów”. Wskutek tego ograniczenia instytucja ta nabiera charakteru poniekąd wyjątkowego. Byłoby bardzo pożądane, aby względy oszczędnościowe nie przeszkodziły M. Spraw Wewnętrznych w szerokim korzystaniu z tego upoważnienia ustawowego w stosunku do rozległych powiatów b. zaboru rosyjskiego, a częściowo także i austriackiego.

Zanim ekspozytury starostw rozpowszechnią się, poważne usługi oddawać może i administracji i ludności drugie jeszcze urządzenie przewidziane i zalecane przez Rp. 19/1 28, jako normalne i powszechne, a mianowicie: niektóre sprawy, określone bliżej dla każdego powiatu przez wojewodę, mogą być załatwiane perjodycznie poza siedzibą starosty przez niego samego lub wyznaczonych przez wojewodę urzędników starostwa. (Roki urzędowe). Urzędnicy ci mogą być upoważnieni przez wojewodę do wydawania zarządzeń i orzeczeń za starostę i ze skutkiem prawnym równym zarządzeniom i orzeczeniom starosty (art. 71).

Dawniejsze rozporządzenia, dotyczące organizacji województw, ograniczyły się tylko do krótkiej dyspozycji, że przy urzędzie wojewódzkim ma być wydawany organ urzędowy: „Dziennik Wojewódzki”. Rp. 19/1 28 zawiera przepisy co do treści tego organu, mocy obowiązującej aktów, ogłaszanych w nim, jak również obowiązku prenumeraty.

W „Dzienniku Wojewódzkim” mają być ogłaszane akty (rozporządzenia, obwieszczenia itp.), które w myśl obowiązujących przepisów mają być podawane do wiadomości publicznej, i to nie tylko władz administracji ogólnej, lecz także i innych (specjalnych) władz i urzędów państwowych, z wyjątkiem centralnych. Przyjęto zatem, zupełnie słusznie, zasadę zcentralizowania publikacji urzędowych.

Moc obowiązująca tych aktów — o ile jest zależna od ich ogłoszenia — rozpoczyna się w terminie w akcie podanym, a w braku takiego terminu — po upływie 14 dni od dnia wydania odnośnego numeru „Dziennika” (art. 58).

Rada Ministrów ustali, które władze, urzędy i organa rządowe i samorządowe mają obowiązek prenumerować „Dzien. Woj.”. Pozatem może go prenumerować każdy (art. 39).

W związku z temi postanowieniami Rada Ministrów otrzymała upoważnienie, aby w ciągu 2 miesięcy od wejścia w życie Rp. 19/1 18 (tj. do 8/5 28) oznaczyć w drodze rozporządzenia, które z wychodzących dotychczas na obszarze województw i powiatów dzienniki urzędowe mają być skasowane (art. 122/1).

VIII. Egzekucja administracyjna. Rp. 19/1 28 zawiera jeden artykuł (112), normujący egzekucję administracyjną. Wywołuje on pewne zdziwienie: nie jest on na właściwym miejscu w rozporządzeniu, dotyczącem, jak sam jego tytuł wskazuje i jak z treści jego wynika, wyłącznie organizacji i zakresu działania władz administracji ogólnej. Powinienby się on znaleźć w rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnem, zdawna oczekiwaniem, a mającym pojawić się według poprzednich zapowiedzi w każdym razie przed upływem terminu, kiedy zgasną upoważnienia Prezydenta Rzptej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, tj. przed końcem marca b. r. Przepisy egzekucyjne znajdują się wprawdzie w pruskiej ustawie o ogólnym zarządzie kraju (30/7 1883 Zb. pr. 195), ale też ustawa ta nie ogranicza się do przepisów organizacyjnych, lecz normuje równocześnie całe postępowanie administracyjne: odnośne przepisy stanowią nawet lwią część ustawy.

Przepisane art. 112 postępowanie egzekucyjne opiera się na wzorach ustalonych w doktrynie i praktyce państw kontynentalnych zachodnich, jak i na zasadach powszechnie tam przyjętych. tj. 1) zagrożenia, 2) stopniowania przy stosowaniu środków egzekucyjnych, od łagodniejszych do ostrzejszych, 3) przeprowadzenia przez władzę administracyjną własnych zarządzeń przez nią samą i to 4) bez potrzeby posiadania w tym celu osobnego ustawowego upoważnienia.

Przed przystąpieniem do przymusowego przeprowadzenia swego zarządzenia władza winna wezwać na piśmie zobowiązanego do wykonania tego zarządzenia w przepisany przez nią terminie (określenie zatem tego terminu jest pozostawione jej swobodnemu uznaniu), a jeśli zwłoka grozi niebezpieczeństwem — do bezwłocznego wykonania, z równoczesnem zagrożeniem zastosowania przymusu w razie niespełnienia tego wezwania.

Wynika z tego, że wezwanie z zagrożeniem, i to koniecznie piśmienne, musi w każdym razie poprzedzać zastosowanie

przymusu. Czy to nie jest za daleko posunięte ograniczenie swobody ruchów administracji? Czy nie należałoby przez odpowiednie omówienie dać jej możliwość zastosowania przymusu niezwłocznego, bez uprzedniego zagrożenia, w tych wypadkach, gdy interes publiczny bezwzględnie się tego domaga, a każda zwłoka może go narazić na szwank?

Jakie środki egzekucyjne są dopuszczalne, mogą być użyte, to zależy od rodzaju obowiązku, który na podstawie prawomocnego zarządzenia ma być wymuszony z powodu oporu zobowiązanego: 1) o ile chodzi o obowiązek wykonania pewnej czynności (zniewolenie *ad faciendum*), władza jest uprawniona przede wszystkim a) do wykonania jej przez osobę 3-cią w zastępstwie i na rachunek zobowiązanego i następnie do ściągnięcia od niego kosztów, związanych z wykonaniem, b) jeżeli jednak wykonanie czynności przez osobę 3-cią jest niemożliwe — z powodu ściśle osobistego charakteru zobowiązania — albo gdy jest rzeczą pewną, że z zobowiązanego nie da się ściągnąć kosztów spowodowanych wykonaniem przez osobę 3-ą, wówczas władza nakłada na niego karę pieniężną do 500 zł, w razie zaś trwania oporu, kara ta może być wielokrotnie powtarzana — przy każdorazowym zagrożeniu nią —; suma jednak tych kar nie może przekraczać kwoty 2.000 zł.

2) O ile chodzi o obowiązek znoszenia lub zaniechania (zniewolenie *ad omittendum*), władza jest uprawniona celem wymuszenia zachowania się zgodnego z prawem nałożyć w każdym wypadku przeciwdziałania karę pieniężną (za nieposłuszeństwo) do 500 zł. lub areszt do 14 dni; suma kar pieniężnych nie może przewyższać kwoty 5 000 zł., a kar aresztu — 3 miesięcy. I w tym i w poprzednim wypadku w razie nieściągalności poszczególnej kary pieniężnej władza orzeknie karę aresztu zastępczego według swobodnego uznania, najwyżej jednak do dni 14.

3) O ile wreszcie chodzi o obowiązek uiszczenia należności pieniężnej (zniewolenie *ad solvendum*), a zobowiązany mimo upomnienia nie czyni mu zadość — władza stosuje środki egzekucyjne, przepisane przy ściąganiu zaległych podatków bezpośrednich.

Przymus bezpośredni (fizyczny) może być stosowany jedynie w tych wypadkach, gdy wymuszenie obowiązku (niezależnie od jego rodzaju) w inny sposób jest niemożliwe.

Nie oznacza to, że władzy wolno uciec się do niego dopiero po wyczerpaniu wszelkich innych, łagodniejszych środków. Wolno jej chwycić się odrazu tego najostrożniejszego środka, o ile interes publiczny domaga się natychmiastowego wykonania zarządzenia, a okoliczności wskazują, że użycie jakiegokolwiek innego środka bezwzględnie nie doprowadzi do celu.

IX. Województwa: poznańskie i pomorskie. Rp. 19/1 28 obowiązuje, jak to już wyżej zaznaczono, i na obszarze obu tych województw z następującymi zmianami:

1. Istniejące tam sądy administracyjne niższych instancyj — wojewódzkie sądy administracyjne i wydziały powiatowe (miejskie) — zostają nadal utrzymane w tym swoim wyłącznie charakterze (także specjalne sądy administracyjne, jak górnicze, kultury leśnej itd. art. 94). Właściwość ich nie ulega istotnemu przesunięciu, dozna ona zacieśnienia jedynie w tym zakresie, gdzie one orzekały, jako władze uchwałowe i tak jednak, na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, bardzo szczupłym i bez większego znaczenia (art. 95).

Wydziały miejskie, funkcjonujące w charakterze sądów administracyjnych, zostają pod względem swych kompetencji zrównane z wydziałami powiatowymi (art. 96/2). Dotychczas kompetencja pierwszych była ciasniej zakreślona.

Postępowanie przed sądami administracyjnymi odbywa się wyłącznie według przepisów o postępowaniu sporno-administracyjnym, a nie, jak dotąd, w owych, jak tylko co zaznaczono, stosunkowo nielicznych wypadkach, także wedle przepisów o postępowaniu uchwałowym.

Prezydenci wojewódzkich sądów admin. biorą udział wperiodycznych zebraniach pod przewod. wojewody (art. 13), przed obsadzeniem stanowisk sędziów W. S. A. winna być zasięgnięta opinia właściwego wojewody (art. 16). Wojewoda ma prawo żądać wyjaśnień od Prezydenta W. S. A., a w wypadkach szczególnie ważnych, gdy zwłoka zagraża interesowi publicznemu — osobiście wglądać w tok spraw W. S. A. (art. 12). To prawo żądania wyjaśnień i prawo wglądu nie dotyczy funkcji orzeczniczych sądu (art. 106).

2. Nie tworzy się na tym obszarze Rad wojewódzkich, lecz funkcje ich spełniać tu będą Sejmiki wojewódzkie (co, jak zaznaczono wyżej, nastąpi i w tamtych dzielnicach po wprowadzeniu samorządu wojewódzkiego).

Sprawozdania, o których mowa w art. 45, składa wojewoda sejmikowi wojewódzkiemu (art. 92).

Funkcje wydziałów wojewódzkich spełniać będą Izby wojewódzkie, o składzie analogicznym, jak wydziały wojewódzkie w innych dzielnicach, z tą różnicą, że a) w miejsce trzech członków z wyboru wchodzi tutaj trzech członkowie, wyznaczeni drogą losowania z pośród członków wydziału wojewódzkiego związku komunalnego, b) miejsce drugiego urzędnika, o ile rodzaj sprawy nie wymaga obecności fachowca, zajmuje nie urzędnik z działu M. Spraw Wewnętrznych, jak gdzieindziej (art. 51), lecz sędzia Woj. Sądu Administracyjnego, powołany przez M. S. W. (art. 93, 98).

Trudno doprawdy zrozumieć motywy postanowienia, iż czynnik obywatelski ma być wysyłany do Izb drogą losowania.

Izby są powołane do spełniania ważnych i odpowiedzialnych funkcji, na członków ich powinni więc być wyznaczeni ludzie po sumiennem rozważeniu, czy posiadają kwalifikacje dla sprostania swym obowiązkom. Wobec szerokiego zakresu działania Izb, posiedzenia ich będą częste, konieczne jest przeto rozpatrzenie się, komu z członków wydziału wojewódzkiego warunki życiowe pozwalają na poświęcenie temu obowiązkowi obywatelskiemu tak wielkiej ilości swego czasu. Tymczasem losowanie wyklucza całkowicie możliwość rozważenia i doboru. Musi to spowodować zmniejszenie znaczenia czynnika obywatelskiego w tem celu, co nie było chyba zamierzeniem ustawodawcy.

Gdy się rozważy strukturę Izby — (ciało mieszane, złożone w połowie z urzędników, a w połowie z elementów obywatelskich nb. tak na oślep dobieranych) — naciaganą dosyć wydaje się konstrukcja Rp. 19/1 28, wedle której organem współdziałającym z wojewodą, w zakresie przez to Rp. oznaczonym, jest właściwie wydział wojewódzkiego związku komunalnego, który przyznane sobie funkcje spełnia przez Izbę wojewódzką (art. 93, 97, 98). W żaden sposób *nie* można uznać Izby za emanację wydziału, a tylko w takim razie powyższa konstrukcja odpowiadałaby rzeczywistości.

W związku z utworzeniem Izb wojewódzkich zostają skasowane istniejące Wojewódzkie Rady Administracyjne, powstałe z dawnych pruskich Rad Prowincjonalnych (art. 97).

Zakres działania Izb Wojewódzkich będzie obejmował:
1) dotychczasowe kompetencje wojewódzkich rad administracyjnych w granicach, oznaczonych postanowieniami Rp. 19/1

28 (art. 97), 2) sprawy, w których wydziały wojewódzkie w dwóch innych dzielnicach na podstawie art. 55 współdziałają z wojewodą z głosem stanowczym, o ile one nie należą do kompetencji woj. sądu administracyjnego (art. 90 p. 3), 3) sprawy, które były załatwiane w drodze postępowania uchwałowego, z wyjątkiem rozstrzyganych przez wojewódzkie sądy administracyjne na podstawie ustnej rozprawy, gdy sąd rozprawę taką uzna za konieczną ze względu na wyraźny przepis prawny, lub ze względu na prawo strony (art. 96 p. 2).

Postępowanie przed Izbami woj. odbywa się według przepisów o postępowaniu uchwałowym oraz przepisów Rp. 19/1 28 (art. 99/1).

Decyzje wojewodów, powzięte w II-jej instancji przy udziale Izb wojew., są ostateczne. Przeciw decyzjom, powziętym w I-jej instancji — o ile w myśl obowiązujących przepisów nie są ostateczne — służy odwołanie do właściwego ministra, a w sprawach dotyczących nadzoru nad samorządem — w każdym razie do M. Spraw Wewnętrznych (art. 100/1—2).

O ile według dotychczasowych przepisów o postępowaniu uchwałowym, środki prawne od uchwał wydziałów powiatowych wnosić należało do wojewódzkich sądów admin., obecnie wnosi się je do Izb wojewódzkich, które podejmują co do nich ostateczne uchwały (art. 100/3).

Pozatem Rp. 19/1 28 wprowadza do istniejącej na obszarze obu tych województw organizacji władz administracji ogólnej jeszcze następujące zmiany:

3. Urzędy wojewódzkie będą zorganizowane na zasadach ogólnych, obowiązujących w całym Państwie. W konsekwencji tego znosi się kolegjalne urzędy wojewódzkie, a kompetencje zebrań plenarnych i wydziałów tych urzędów przechodzą na wojewodę (art. 102). Czynniki kolegjalny w tych urzędach już za czasów pruskich faktycznie coraz bardziej był ograniczany, a za czasów polskich — jakkolwiek Rp. M. b. dz. pr. 10/2 22 DU. 22/108 zakreśliło mu drobiazgowymi przepisami jeszcze pozornie poważną rolę — w rzeczy samej gaś, istniał niemal na papierze.

4. W skład Starostw zostają wcieleni lekarze powiatowi i lekarze weterynaryjni, odtąd podlegać oni będą starostom, jak w innych dzielnicach (art. 103).

5. W województwie poznańskim kasuje się komisarzy obwodowych, a w ich miejsce wprowadza się organizację wójtostw, istniejącą w województwie pomorskim (§§ 46—73 ord. pow. 19/3 1881. Zb. ust. pr.

179). Wątpić należy, czy reforma ta będzie powitana z zadowoleniem w Poznańskim. Mimo wszystkich przykrych wspomnień, związanych z instytucją komisarzy z czasów pruskich, ludność tamtejsza zachowała jednak równocześnie pamięć o nich, jako o organie administracji, funkcjonującym sprawnie i pożytecznie. Nie można zaprzeczyć, że poziom ogólny tej instytucji obniżył się za naszych czasów wskutek niemożności stosowania przy obsadzaniu stanowisk komisarzy wszelkich potrzebnych wymogów kwalifikacyjnych, a także wskutek niemożności zapewnienia im wystarczającego uposażenia. Ale może w wyższym jeszcze stopniu obniżył się poziom wójtów pomorskich. Na czym zaś opierać nadzieję, że instytucja ta, przeniesiona na grunt poznański, tutaj będzie funkcjonować lepiej i potrafi zastąpić urzędnika zawodowo poświęcającego się swoim obowiązkom i podporządkowanego hierarchicznie staroście?

Znowu odnosi się wrażenie, że nie tyle racje praktyczne, ile raczej doktrynalne podyktowały tę reformę: komisaryjaty muszą ustąpić miejsca wójtostwom, bo te ostatnie odpowiadają idei samorządowej.

Dyspozycja ta budzi jeszcze z jednego powodu wątpliwości. Rp. 19/1 28 daje Radzie Ministrów upoważnienie do znoszenia na obszarze obu województw wójtostw i przekazywania funkcji ich „innym organom” (art. 105/3). Nie wiemy, co to mają być za organy. Ale skoro, jak widać z tego postanowienia, jest zamierzone zniesienie wójtostw, po co je wprowadzać do drugiego województwa? Czy nie było lepiej pozostawić komisaryjaty przynajmniej do czasu, póki nie dojrzeje myśl wprowadzenia owych „innych” organów? Uniknęłoby się jeszcze jednego prowizorium, które nigdy nie jest pożądane. W 10-ym roku istnienia Państwa, nie przeczemy, wciąż jeszcze konieczne są zmiany. Powinno się je wprowadzać jednak po ścisłym stwierdzeniu, że są konieczne i z myślą postawienia na miejscu tego, co się znosi, czegoś stałego i trwałego.

6. Rada Ministrów na wniosek M. Spraw Wewnętrznych, przedłożony po wysłuchaniu zainteresowanych ciał samorządowych, może dokonywać na obszarze obu województw zmian granic powiatów, gmin wiejskich i miejskich, oraz obszarów dworskich, tworzyć nowe i znosić istniejące. Zmiany w podziale dla celów administracji ogólnej pociągają za sobą tem samem odpowiednie zmiany obszarów odnośnych jednostek

samorządu terytorjalnego. Przepisy, regulujące sposób rozdzielania majątku i ustalenia obowiązku zainteresowanych ciał samorządowych, pozostają bez zmiany (art. 104).

Przepis ten daje Rządowi na obszarze tych województw uprawnienia, które w dwóch innych dzielnicach przysługują mu na podstawie specjalnych ustaw.

7. Na obszarze obu województw nie obowiązują przepisy Rp. 19/1 28, dotyczące rozporządzeń „porządkowych” (art. 108 p. 2, 109) i egzekucji administracyjnej (art. 112): pozostają zatem w mocy przepisy dotychczas w tych materjach obowiązujące (art. 113/2).