

UNIwersytet WROcŁAWSKI
Biblioteka Wydziału Prawa

57645 II

3021

PRAWO ADMINISTRACYJNE

NA PODSTAWIE WYKŁADÓW PROF.
B. WASIUTYŃSKIEGO
OPRACOWAŁ T. P.

W A R S Z A W A 1936

NAKŁADEM TOWARZYSTWA „BRATNIA POMOC
D. UNIwersytetu J. PIŁSUDSKIEGO W WARSZAWIE”.

P R A W O ADMINISTRACYJNE

NA PODSTAWIE WYKŁADÓW PROF.
B. WASIUTYŃSKIEGO
OPRACOWAŁ T. P.

W A R S Z A W A 1936

NAKŁADEM TOWARZYSTWA „BRATNIA POMOC
STUD. UNIwersytetu J. PIŁSUDSKIEGO W WARSZAWIE”.



57645

ROZDZIAŁ I.

WSTĘP.

§ 1. *Ogólne pojęcie administracji.*

Przystępując do nauki prawa administracyjnego, należy wyjaśnić pewne nieporozumienie. Przedmiot urzędowo nosi nazwę: nauka administracji i prawa administracyjnego. Otóż wykład obejmuje jedynie prawo administracyjne, gdyż właściwie niewiadomo, co to jest nauka administracji. Rozróżnienie to powstało w Austrii pod wpływem Włoch w czasach, gdy północne prowincje włoskie wchodziły w skład monarchji austryjackiej. Nie było jednak jednolitego poglądu na to, czym jest właściwie nauka administracji. Przeważało zdanie, utożsamiające naukę administracji z polityką administracyjną. Inny pogląd na tę kwestję przeciwstawiał ogólną część prawa administracyjnego konkretnym jego przepisom i tę pierwszą nazywał nauką administracji. Byli wreszcie prawnicy, którzy uważali, że nauka administracji wskazywać ma na podstawie ogólnych przesłanek filozoficznych, jakie ma być prawo administracyjne.

Administrację określić możemy najogólniej jako planową i stałą działalność dla zaspokojenia potrzeb. Jeżeli działalność ta będzie miała na celu zaspokojenie potrzeb państwa, lub innego związku prawa publicznego, wtedy będziemy mieli do czynienia z administracją publiczną. Zasady, normujące tę działalność, to właśnie prawo administracyjne. Pozostaje ono w bardzo ścisłym związku z prawem państwowem. Zaspakajanie potrzeb jednostki prywatnej lub też państwa, gdy działa ono jako jednostka

prywatna (prowadząc np.: jakieś przedsiębiorstwo), jest administracją prywatną. Działalność ta podlega przepisom prawa prywatnego.

Po tej ogólnej charakterystyce tych dwu rodzajów administracji przejdziemy do omówienia różnic je dzielących. Pierwszą zasadniczą będzie różny stosunek do ustawy administracji publicznej z jednej, a działalności jednostki z drugiej strony. Ustawa zawiera normy, które zakazują jednostce pewnych czynów. Wszystko pozatem, co przez ustawę zabronione nie jest, jest dla jednostki dozwolone. Może ona działać tu według własnego uznania. Inaczej przedstawia się ta kwestja, jeżeli idzie o administrację, która, jako władza mająca na celu wykonywanie ustaw, może działać tylko na ich podstawie. Należy tu zwrócić uwagę, że ustawy, które regulują działalność jednostki, mają przeważnie charakter negatywny. Ustawy zaś, regulujące działalność państwa — charakter pozytywny. Przy porównywaniu stosunku do ustawy administracji i jednostki zarysowuje się druga kwestja. A mianowicie w działalności administracji niema przeciwstawienia dwóch osób: państwo wydaje ustawy i państwo przez swą władzę wykonawczą, czyli administrację, te ustawy wykonuje. Niedopuszczalne jest więc przeciwstawianie woli administracji — woli ustawodawcy. Przeciwstawianie to natomiast widoczne jest w stosunku jednostki do ustawy, gdzie wyraźnie zarysowują się dwie osoby: wydające ustawy państwo i podlegająca im w swej działalności jednostka.

Druga różnica zarysowuje się przy porównywaniu aktów administracyjnych z aktami prawnymi, zdziałaniami przez jednostkę. Sposób zdziałania tych ostatnich jest ogólnie przez ustawę uregulowany, która jednak nic nie mówi o celu danego aktu. Tymczasem jeżeli idzie o akty, wydawane przez władze administracyjne, to ustawa określa bardzo ściśle, w jakich okolicznościach jaki akt administracyjny może być wydany.

Trzecia różnica to to, że administracja w przeciwstawieniu do jednostki sama może siebie ograniczyć. Rozporządzenie wydane przez administrację krępuje ją, nakazując jej pewien określony sposób postępowania.

Administracja działa zwykle z urzędu dla dobra publicznego. Działalność jednostki natomiast ma zwykle cel zarobkowy.

Ostatnia wreszcie różnica polega na tem, że państwo w swej działalności jest uprzywilejowane, a jednostka — nie. Przejawia się to w tem, że państwo przy wykonywaniu swych zarządzeń może posługiwać się przymusem. Natomiast jednostka roszczeń swych dochodzić może tylko w drodze sądowej.

§ 2. *Administracja jako jedna z form działalności państwa.*

Zanim zajmiemy się omówieniem administracji, jako jednej z form działalności państwa, temu ostatniemu musimy poświęcić parę słów. Państwo współczesne jest państwem prawnem, co znaczy, że cała jego działalność podporządkowana jest prawu. Stało się to możliwe z chwilą wprowadzenia podziału władz, który umożliwił kontrolę nad działalnością państwa. Kontrola ta miała być początkowo sprawowana przez parlament, który jednak, jak się okazało, do roli tej nie dorósł, gdyż w działalności swej kierował się kryterjami politycznymi, partyjnymi, a nie prawnymi. Drugi sposób kontroli to powoływanie do udziału w administracji przedstawicieli społeczeństwa. I to jednak nie dawało gwarancji prawidłowej kontroli, gdyż, jak wykazała praktyka, osoby takie niezawsze kierowały się kryterjami prawnymi. Okazało się, że najlepszym wyjściem z sytuacji będzie kontrola nad samym aktem administracyjnym, któraby wykazała jego zgodność lub niezgodność z prawem. Urzeczywistniona ona może być tylko zapomocą niezależnej sądowej kontroli nad aktem administracyjnym. Kontrolę tę w większości państw sprawują specjalne sądy administracyjne. Jak z tego wynika, państwo prawne działa w sposób zbliżony do sądownictwa.

Działalność państwa jest dwojakiego rodzaju: ustawodawcza i wykonawcza. Pierwsza polega na ustanawianiu norm prawnych, druga na stosowaniu ich do konkretnych wypadków. Działalność wykonawcza dzieli się na działalność sądową i administracyjną. Ta różnorodność działalności państwa była powodem podziału jego władz, który jest cechą charakterystyczną ogromnej większości państw współczesnych. Mamy więc władzę ustanawiającą normy prawne — parlament, i władzę wykonawczą: administrację, konkretyzującą te normy, i sądownictwo, rozpatrujące spory według tych norm. Podział ten jest dorobkiem

czasów nowych. Średniowiecze nie zna go zupełnie, jak również nie zna podziału na prawo publiczne i prywatne, co dotąd zachowało się w Anglii. Wszystkie prawa nabywało się i realizowało tak jak teraz prawa prywatne. Wieki nowożytnie tworzą państwo absolutne, w którym cała władza spoczywa w ręku panującego. Wykonuje on ją przy pomocy hierarchicznie zorganizowanego stanu urzędniczego. Przejawia się tendencja, która chce całą władzę ustawodawczą oddać panującemu, a administrację uwolnić zupełnie spod kontroli sądu.

Pewne zasady przejęło od państwa absolutnego współczesne państwo prawne. Do tych zasad należy przede wszystkim przewaga władzy państwowej nad jednostką i zorganizowana hierarchicznie biurokracja. W niektórych wreszcie państwach, między innymi i w Polsce, da się zauważyć jeszcze jedna cecha: przewaga sądów cywilnych nad sądownictwem administracyjnym. Zasadniczą jednak cechą państwa współczesnego jest zasada panowania ustawy. Powstała ona dopiero wtedy, gdy nastąpił podział, gdy wyodrębniła się osobna władza ustawodawcza. Zasada ta w różnych krajach rozmaicie jest urzeczywistniana. W Anglii panuje np.: zasada supremacji praw wydanych przez parlament. Władza administracyjna, wykonując prawa, nie może tam stosować przymusu bez upoważnienia sądu. Przeciwnie we Francji administracja jest w swej działalności zupełnie od sądownictwa niezależna. Jeżeli idzie o przedwojenne Prusy i Austrię, to spory między obywatelami a administracją rozstrzyga administracja. Obywatelowi przysługuje rekurs, czyli odwołanie do wyższej instancji.

Przechodząc do właściwego tematu, do omówienia administracji, jako jednej z form działalności państwowej, powiemy, że administracja jest to działalność, mająca na celu bezpośrednie zaspakajanie potrzeb publicznych. Ponieważ jednak cała działalność państwa ma na celu zaspakajanie jego potrzeb, nasuwa się tu kwestja odróżnienia działalności administracji od innych rodzajów działalności państwa. Podział władz nie jest bowiem zupełnie konsekwentnie przeprowadzony, gdyż niektóre organy wykonują czynności, które właściwie winny być wykonywane przez organy innej władzy. Wystarcza tu przykład sądownictwa niespornego, które wydaje akty administracyjne, a więc wkracza

jakby w kompetencji administracji. Władza administracyjna, wydając rozporządzenia, czyni to, co zdawałoby się czynić powinna władza ustawodawcza. Ażeby dokładnie zdać sobie sprawę z tego co to jest administracja, należy odróżnić ją przede wszystkim od sądownictwa. Obie te władze wykonywują ustawy, a więc działalność ich jest podobna. Otóż głównym motywem działalności administracji jest zarządzanie, mające na celu osiągnięcie określonego wyniku. Głównym motywem działalności sądownictwa natomiast jest wyrokowanie, orzeczenie. Z tem związana jest ważna kwestja, a mianowicie kwestja różnic, jakie zachodzą między prawem publicznem — administracyjnem, a prywatnem. Administracja lub sądownictwo administracyjne rozstrzyga zwykle sprawy powstałe z prawa publicznego. Sądy powszechne — sprawy z prawa prywatnego. Różne są sposoby rozwiązania tej kwestji. We Francji panuje zasada, oparta na pojęciu służby publicznej, która to służba polega na zaspokajaniu potrzeb obywateli przez administrację. Otóż zasada francuska oddaje sądom administracyjnym wszystkie sprawy, wynikłe przy wykonywaniu czynności, które są związane z pełnieniem służby publicznej (a więc np. nawet spory z administracją przedsiębiorstw prywatnych, które wykonują roboty publiczne). Należy zaznaczyć, iż u nas jest zupełnie inaczej, gdyż cały szereg tego rodzaju spraw podlega prawu cywilnemu.

Kwestję różnic między prawem prywatnem a publicznem próbowało już rozwiązać prawo rzymskie. Za podstawę rozróżnienia przyjęło ono interes, w którym norma została wydana: czy w interesie jednostki, czy w interesie publicznym. Rozróżnienie to nie da się utrzymać, gdyż tak, jak prawo prywatne nie służy wyłącznie jednostce, lecz ma również na celu porządek społeczny, tak samo wiele norm prawa administracyjnego ma na celu, oprócz interesu państwa — interes jednostki. Niesłuszne jest również kryterjum, wysuwane przez wielu prawników, bezwzględności lub względności norm. Nie można twierdzić, że wszystkie prawa publiczne są bezwzględnie obowiązujące. W żadnym już razie niesłuszne jest twierdzenie, że czynnikiem decydującym w prawie prywatnem jest wola stron. Istnieje wiele przepisów prawa prywatnego, których moc obowiązująca jest od woli stron zupełnie niezależna (np. prawa rodzinne). Nie można również

twierdzić, że roszczenia o charakterze majątkowym podlegają zawsze prawu prywatnemu. Przecież np. roszczenie, wynikające z ubezpieczeń społecznych posiada charakter wybitnie majątkowy, a mimo to podlega prawu publicznemu.

Otóż czynnikiem, który decyduje, czy dany stosunek jest prawno-prywatny, czy prawno-publiczny jest dziedzina, z jakiej wyprowadza się roszczenie. Stosunek prawno-publiczny zachodzi, gdy opiera się na podporządkowaniu strony — władzy publicznej, lub też, gdy strony występują w charakterze członków związku prawno-publicznego. Przeciwnie, jeżeli strony występują jako jednostki, niezależnie od ich stosunku do związku prawno-publicznego, wtedy mamy do czynienia ze stosunkiem prawno-prywatnym. Przy omawianiu podziału prawa należy wspomnieć o t. zw. kwestji prejudycjalnej. Jest to kwestja, której uprzednie rozstrzygnięcie jest konieczne dla orzeczenia w danej sprawie. U nas, w przeciwstawieniu do Francji, władza administracyjna ma prawo rozstrzygać kwestje prejudycjalne, należące do dziedziny prawa prywatnego. Jeżeli jednak kwestja prejudycjalna jest jednocześnie rozstrzygana przez sąd, a sprawa rozstrzygana przez administrację nie należy do niecierpiących zwłoki, wtedy władza administracyjna winna postępowanie przerwać.

Państwo może u nas, w przeciwstawieniu do Francji, występować, jako podmiot prawa prywatnego (państwo np. może prowadzić przedsiębiorstwo). W tych wypadkach skarb państwa podlega ogólnym przepisom prawa prywatnego. Z tego faktu wyłania się możliwość wzajemnego przywłaszczenia kompetencji przez poszczególne władze. Dla zabezpieczenia się przed tem wprowadzona została instytucja sądów kompetencyjnych, które regulują spory między poszczególnymi władzami, a przede wszystkim, między władzą sądową a administracją. Istnieją dwa rodzaje takich sporów. Pierwszy to konflikt pozytywny; polega on na tem, że obie władze uważają się za właściwe do rozstrzygnięcia danej sprawy. Wszczęć go może tylko władza administracyjna. Sprawa musi być już rozpatrzona przez sąd, ale wyrok nie może być jeszcze wydany. Drugi rodzaj konfliktu to konflikt negatywny; zachodzi on wtedy, gdy ani sąd ani administracja nie chcą rozstrzygnąć danej sprawy. Sporu między władzami właściwie tu niema. Na skargę jednostki, która ma

prawo by jej sprawa została rozstrzygnięta, sąd kompetencyjny nakazuje jednej z dwu władz sprawę rozstrzygnąć. Jednocześnie kasuje orzeczenie tej władzy, w którym uznała się ona za niewłaściwą w danej sprawie. Spory kompetencyjne między poszczególnymi urzędami administracji rozstrzyga wspólna władza przełożona. Najwyższą władzą jest tu Rada Ministrów. Może wreszcie zajść konflikt między władzą administracyjną a sądem administracyjnym. U nas jest to tylko możliwe w b. dzielnicy pruskiej, gdzie istnieją niższe sądy administracyjne.

Z kwestją podziału władz wiąże się zagadnienie wpływu aktów jednej władzy na akty innej władzy. Otóż każda władza ma obowiązek uznawać akty innej władzy, chyba że są one bezwzględnie nieważne. Uznanie to może być dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, władza może uznać orzeczenie innej władzy za fakt, który ma być podstawą dla jej orzeczenia np. skazanie kogoś wyrokiem władzy sądowej może wpłynąć na orzeczenie władzy administracyjnej, jako fakt uzasadniający jej odmowę. Po drugie, orzeczenie t. zw. konstytutywne (t. j. takie, które ustanawiają prawa lub obowiązki), wydane przez jedną władzę, wiążące są dla innej władzy.

ROZDZIAŁ II.

PRAWO ADMINISTRACYJNE.

§ 3. *Źródła prawa administracyjnego.*

Istnieje pięć rodzajów źródeł prawa administracyjnego: ustawy, rozporządzenia, statuty, prawo zwyczajowe i układy, czyli porozumienia jednostek. Otóż rozróżniamy dwa pojęcia ustawy. Ustawą w znaczeniu materialnym jest każda norma prawna, nakładająca prawa i obowiązki na osoby. Osobą może tu być tak jednostka fizyczna, jak i prawna, t. zw. osoba prawna. W znaczeniu formalnym ustawą nazywamy wolę państwa, wyrażoną przez władzę ustawodawczą. Stanowisko ustawy jest uprzywilejowane. Podlega jej władza wykonawcza. Mamy tu do czynienia z zasadą panowania ustawy, która, jak to już było zaznaczone, jest zasadniczą cechą państwa prawnego. Jedynie ustawa może ustanawiać normy prawne, które dają jednostkom prawa, lub nakładają na nie obowiązki. Zmienić i uchylić ustawę, lub od niej zwolnić, może tylko druga ustawa. Zasadniczo rzecz biorąc, może ustawa sięgać tak daleko, jak chce. Konstytucje zastrzegają jednak rozstrzyganie pewnych spraw władzy wykonawczej, jak np. mianowanie urzędników. Jeżeli idzie o administrację, to mamy tu ustawy administracyjne; normują one organizację administracji i regulują stosunki między obywatelami a władzą publiczną. Poza tym w innych ustawach (np. prawo o wykroczeniach) znajduje się cały szereg przepisów, dotyczących administracji. Ustawa, jako regulator działalności administracji, nie wystarcza. Ta ostatnia musi mieć

możność działalności samodzielnej, nie skrzepowanej przez władzę ustawodawczą. Do tego właśnie celu służą rozporządzenia.

Rozporządzenia są to ogólne normy ustanowione przez władzę wykonawczą. Należy je odróżnić od statutów, t. j. rozporządzeń, które również zawierają normy prawne, ale są wydawane nie przez państwo, jak to się dzieje z rozporządzeniami, a przez inne instytucje prawa publicznego. Rozporządzenia nie należy również odróżnić od zarządzenia. Pierwsze zawiera przepisy ogólne, a drugie stosuje się do konkretnych wypadków. Poza tem rozporządzenie posiada charakter abstrakcyjny, stosuje się do nieokreślonej liczby osób, podczas gdy zarządzenie zwraca się do pewnej określonej liczby osób. Czas trwania mocy obowiązującej zarządzenia kończy się z chwilą jego wykonania, podczas gdy rozporządzenie obowiązuje dotąd, dopóki nie zostanie zniesione. Podobnie jak przy ustawie można rozróżnić dwa pojęcia rozporządzenia: formalne i materialne. Rozporządzeniem w znaczeniu formalnym jest takie rozporządzenie, które wychodzi od władzy wykonawczej. Rozporządzeniami pod względem materialnym są głównie rozporządzenia wykonawcze, względnie wewnętrzne. Rozporządzenia dzielą się na dwie grupy. Pierwsze to te, które zawierają normy obowiązujące w stosunku do ogółu obywateli; drugie — wewnętrzne — zawierają normy prawne, regulujące organizację i działalność władz administracyjnych. Rozporządzenia wewnętrzne dzielą się na rozporządzenia organizacyjne, instrukcje służbowe, i regulaminy zakładowe. Z rozporządzeniem organizacyjnym mamy do czynienia wtedy, gdy władza administracyjna tworzy urzędy. W prawach tych jest ona często ograniczana przez ustawę. W Polsce rozporządzenia organizacyjne wydaje Rada Ministrów. We Francji — prezydent. Instrukcje służbowe zawierają polecenia władz, skierowane do urzędów podwładnych; zawierają one nakazy dotyczące spraw konkretnych, jak również przepisy ogólne. Należy jednak zaznaczyć, że instrukcja normuje działalność urzędów w granicach pozostawionego im swobodnego uznania, a nie tworzy ogólnych norm prawnych. Nikt więc nie może powołać się na instrukcje w celu obalenia aktu administracyjnego. Trzecią grupę rozporządzeń stanowią regu-

laminy zakładów państwowych. Zakład jest to zespół środków materialnych i ludzi, wydzielony dla urzeczywistnienia specjalnego celu administracji. Zakładem państwowym jest np. poczta. Regulaminy, wydawane jako ustawy, mogą być zmieniane. Należy zaznaczyć, że tak instrukcje służbowe, jak i regulaminy zakładów, nie muszą być w pewien, przez prawo specjalnie określony sposób, publikowane.

Skolei omówić należy rozporządzenia prawotwórcze t.j. takie, które nakładają prawa i obowiązki na obywateli. Na wydanie takiego rozporządzenia konieczne jest upoważnienie przez ustawę, na którą dane rozporządzenie musi się powołać. Rozporządzenie nie może stać w sprzeczności z ustawą. Rozróżniamy kilka rodzajów rozporządzeń prawotwórczych. Jako pierwszą grupę wymienić można rozporządzenia wyjątkowe. Są to takie rozporządzenia, na mocy których mogą być zawieszane postanowienia konstytucji. Należą tu np. rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, czy wojennego. Rozporządzenia te posiadają charakter prowizoryczny. Drugi rodzaj — to rozporządzenia z mocą ustawy. Zastępują one ustawy, a wydawane być mogą tylko wtedy, gdy ustawa wyraźnie do tego władzę wykonawczą upoważnia. Jest to kwestja t. zw. delegowania możności wydawania ustaw przez władzę ustawodawczą na rzecz władzy wykonawczej. Do Konstytucji marcowej możność delegowania władzy ustawodawczej na rzecz Prezydenta wprowadziła nowela z 1926 r. Nowa konstytucja z kwietnia 1935 r. to zachowała. Rozporządzenie z mocą ustawy tem różni się od ustawy, że ma charakter prowizoryczny. W razie uchylenia rozporządzenia przez władzę ustawodawczą odżywiają dawne prawa, regulujące daną kwestję, podczas gdy z chwilą uchylenia ustawy dawne przepisy w tej sprawie nie uzyskują mocy obowiązującej. Druga różnica to fakt, że sąd może badać, czy takie rozporządzenie jest zgodne z konstytucją, oraz czy przy wydaniu jego nie przekroczono granic upoważnienia ustawowego. Tymczasem, jeżeli idzie o ustawy należycie ogłoszone, to sąd nie ma prawa badać ich ważności. Do rozporządzeń prawotwórczych należą dalej rozporządzenia wykonawcze, które zawierają przepisy organizacyjne i są skierowane do urzędników. Celem ich jest zapewnienie wykonania ustawy.

Rozporządzenia te mają często charakter mieszany, gdyż zawierają również normy prawne, wiążące obywateli. Specjalny typ rozporządzeń stanowią rozporządzenia policyjne. Zawierają one normy prawne i zwykle zaopatrzone są sankcją karną. Celem ich jest utrzymanie porządku publicznego. Skierowane są do obywateli i zawierają nakazy i zakazy. Wydawane są na mocy ogólnego upoważnienia ustawy, lub na mocy upoważnienia poszczególnych ustaw. Jest wreszcie jeszcze jedna kategoria rozporządzeń, co do których istnieje spór, czy to są rozporządzenia, czy zarządzenia. W Polsce spotkać się można z nimi tylko na Śląsku. Polegają na tem, że minister ma prawo w drodze rozporządzenia nadać charakter obowiązujący umowie między pracownikami a pracodawcami. Umowa więc taka zostaje przez to zatwierdzenie rozciągnięta na całą gałąź danej produkcji. Po skonkretyzowaniu tych kilku rodzajów rozporządzeń omówić należy warunki, które muszą być zachowane, aby rozporządzenie było ważne. Istnieją w tym względzie przepisy formalne. Jedne z nich odnoszą się do władzy, drugie do sposobu opublikowania. Rozporządzenie jest ważne, jeżeli zostało wydane przez kompetentną władzę. I tak np. rozporządzenia z mocą ustawy może wydawać u nas tylko Prezydent, rozporządzenia wykonawcze — kompetentny minister. Drugi warunek ważności rozporządzenia, to należyte jego opublikowanie, np. rozporządzenia władz centralnych muszą być ogłaszane w Dzienniku Ustaw, rozporządzenia władz wojewódzkich w Dzienniku Wojewódzkim. Trzeci wreszcie wymóg, to powołanie się w rozporządzeniu na upoważnienie ustawowe, oraz podpis władzy, wydającej rozporządzenie. Rozporządzenie obowiązuje tak obywateli, jak i władzę, która je wydała. Zmienić lub znieść rozporządzenia może władza, która je wydała, nowa ustawa, sprzeczna z rozporządzeniem, oraz rozporządzenie władzy wyższej. Na zakończenie należy omówić jeszcze kwestję kontroli prawnej nad rozporządzeniem. Przedewszystkiem funkcje kontroli wykonuje władza przełożona. Kontrola jej dotyczy legalności i celowości danego rozporządzenia. Oprócz tego istnieje kontrola sądów zwykłych i sądów administracyjnych. Kontrola ta nie jest jednak ogólna. Sądy te przy rozstrzyganiu poszczególnych spraw badają jedynie prawność rozporządzeń,

według których wymierzają kary (sądy karne), lub na których opiera się zaskarżone przez obywatela zarządzenie władzy (sądy administracyjne). Nie badają one natomiast celowości rozporządzeń.

Trzecim rodzajem źródeł prawa administracyjnego są statuty. Są to rozporządzenia, zawierające obiektywne normy prawne i wydane przez związki prawnopubliczne, posiadające autonomje. Należy przypomnieć, że autonomia jest to podmiotowe prawo do wydawania lokalnych norm prawnych. Autonomia musi opierać się na ustawie. Statuty tem różnią się od rozporządzeń, że rozporządzenia są przejawem woli państwa, a statuty przejawem woli innych związków prawa publicznego. Statut nie może być sprzeczny z ustawą i zwykle jest zatwierdzany przez władze nadzorcze danego związku.

Teraz skolei przejdziemy do omówienia prawa zwyczajowego. Można je określić, jako przeświadczenie ogółu ludności, że pewne jej zachowanie się jest zgodne z prawem; przekonanie to musi wyrażać się w stałym stosowaniu danej normy postępowania. Jeżeli idzie o zwyczajowe prawo administracyjne, to tu nie wystarczy tylko przeświadczenie ludności. Musi być spełniony drugi warunek: fakt, że zwyczaj musi również stwierdzić władza administracyjna. Obecnie zwyczajowe prawo administracyjne coraz bardziej rugowane jest przez wzrastającą wciąż ilość norm, wydawanych przez władze.

Ostatni wreszcie rodzaj źródeł prawa administracyjnego, wskazywany przez autorów niemieckich, to układy, czyli porozumienia jednostek, które ponoszą ciężary publiczne. Układy muszą dotyczyć podziału tych ciężarów. Układ taki staje się prawem w wypadku zatwierdzenia go przez władzę.

§ 4. *Zasady działania norm prawnych.*

Zasady, dotyczące działania norm prawnych, dzielą się na dwie grupy. Pierwsze to zasady, regulujące działanie norm, co do miejsca, drugie, co do czasu. Granice terytorjalne obowiązywania normy reguluje ona sama. Istnieje jednak pewne ograniczenie; a mianowicie władza ustanawiająca normę nie może przekroczyć swej kompetencji terytorjalnej, np. moc obowiązująca rozporządzenia wojewody nie może przekraczać jego woje-

wództwa. Z drugiej jednak strony norma może obowiązywać na mniejszym terytorjum, niż te, na które rozciąga się władza, wydającego ją organu. Jeżeli idzie o obowiązywanie norm w czasie, to kwestja ta jest nieco bardziej skomplikowana. Ogólna zasada, że „lex posterior derogat legi priori“ nie znajduje zupełnego zastosowania, gdyż zasadniczo ustawodawca może nadać nowym prawom moc wsteczną. Panuje jedna ogólna zasada, że nowa ustawa nie powinna naruszać t. zw. praw nabytych. Od zasady tej istnieją wyjątki, polegające na tem, że niektóre normy posiadają moc wsteczną; znaczy to, że moc prawna tych norm rozciąga się na stany prawne, które powstały przed wejściem w życie tych norm. Tego rodzaju normy spotyka się szczególnie często w prawie administracyjnym w przeciwstawieniu np. do prawa prywatnego. Tłumaczy się to tem, że celem prawa administracyjnego jest dobro publiczne, które wymaga nieraz prędkich i powszechnych zmian w istniejących stosunkach. Wsteczne działanie może być dwojakiej siły. Może przejawiać się ona w ten sposób, że na przyszłość stają się niedopuszczalne skutki, wynikające z dawnego prawa. Może jednak ustawa znosić i prawa nabyte. To będzie ten silniejszy przejaw działania mocy wstecznej ustawy. Należy zaznaczyć, że zasada, o której powyżej była już mowa, zasada nienaruszania podmiotowych praw nabytych, nie obejmuje sposobu wykonania tych praw. Np. mogą być nałożone nowe ciężary na właścicieli nieruchomości. Zmienia to tylko sposób wykonania prawa własności, które samo, jako podmiotowe prawo nabyte, pozostaje nietknięte.

W administracyjnym prawie karnem, które pod wpływem tendencji przekazywania administracji drobniejszych spraw, czyli t. zw. wykroczeń, ostatnio ciągle rozszerza się, panuje ta sama zasada w omawianej kwestji, co i w prawie karnem. A mianowicie stosuje się tę normę, która obowiązywała w chwili popełnienia wykroczenia. W wypadku istnienia innej normy w czasie popełnienia wykroczenia, a innej w czasie orzekania o niem — stosować należy normę łagodniejszą. W postępowaniu administracyjnym przy kolizji czasowej stosuje się zwykle ustawy nowe do stosunków ustanowionych przed wejściem w życie nowej ustawy. Sprawy te szczegółowo i w różny zresztą sposób

regulują poszczególne ustawy, np. przy odwołaniu, czyli t. zw. rekursie, wyższa instancja stosuje z reguły nową ustawę, chociaż decyzja władzy niższej, przeciw której wniesiono odwołanie, była wydana na podstawie ustawy starej, która wtedy obowiązywała. W przeciwstawieniu, przy t. zw. aktach deklaratoryjnych, które nie stwarzają nowych stosunków prawnych, a jedynie ustalają istniejący stan prawny, władze wyższe, rozpatrując odwołanie, opierać się winny na prawie dawnym, które dany stosunek prawny uregulowało, chociaż obowiązuje już nowa norma regulująca tego rodzaju stosunki.

§ 5. *Zadanie państwa w stosunku do administracji.*

Zadanie państwa polega na organizowaniu administracji. Zasadniczo zakres działalności państwa nie jest ograniczony, gdyż nieograniczony jest jego cel i środki działania. W praktyce jednak spotykamy się z pewnymi ograniczeniami. Stopień tego ograniczenia zależy od panujących w danej epoce i w danym środowisku poglądów filozoficznych i prawnych. W poglądach tych wyodrębnić można dwa zasadnicze kierunki: indywidualistyczny, stawiający sobie za główny cel dobro jednostki, i etatystyczny, podporządkowujący zupełnie człowieka państwu. Kierunki te naprzemian zwyciężały w historii.

Działalność państwa bez względu na organy ją wykonujące można podzielić na pięć zasadniczych grup: sprawy zewnętrzne, sprawy wojskowe, administracja sądowa, czyli wymiar sprawiedliwości, administracja skarbowa, sprawy wewnętrzne. Ostatnia dziedzina jest najobszerniejsza i najwięcej ma wspólnego z prawem administracyjnym. Jeżeli idzie o formy, w jakich państwo przejawia swą działalność, to znów mamy tu pewne grupy zasadnicze. Po pierwsze, organy państwowe zbierają informacje, które ułatwiają kierowanie państwem. Przykładem tego jest statystyka. Po drugie, państwo musi stworzyć i zorganizować cały aparat, przy pomocy którego działa. Idzie tu o tworzenie urzędów, zakładów i t. p. Trzecia grupa to cała działalność państwa, przez którą wprowadza ono zmiany w panujących stosunkach prawnych. Będzie tu należało wydawanie

ustaw, aktów, rozporządzeń. Czwarta wreszcie grupa to działalność państwa, polegająca na nadzorze nad samodzielnymi związkami prawa publicznego.

§ 6. Zadanie administracji.

Ze stanowiska prawnego administracja jest wykonywaniem ustaw, celem zaś działalności administracji jest osiągnięcie pewnych praktycznych wyników. Zarządzanie bieżącymi sprawami państwowymi jest przedmiotem działalności administracji. W porównaniu z jednostką administracja ma w swej działalności pewne przywileje. Ma przede wszystkim w pewnych dziedzinach monopol działania, t. zn., że kto chce zaspokoić pewne swoje interesy, to w tym celu może się zwrócić do administracji. Drugi przywilej administracji to prawo używania przy wykonywaniu swych decyzji. A wreszcie administracja działa z urzędu, t. zn. nie jest skrzepowana wnioskiem strony, a jako władza czyni to, co uważa za stosowne.

Jak już wyżej wspomnieliśmy, administracja zaspakaja bieżące i stale się powtarzające potrzeby społeczeństwa. Czynności administracji są dwojakiego rodzaju. Pierwsze to t. zw. czynności policyjne; celem ich jest utrzymanie porządku publicznego. Drugi rodzaj czynności to zarząd sprawami publicznymi; zarządu tego dokonuje administracja za pomocą służb publicznych. Służby te są fachowe i działalność ich ma charakter stały. Działalność służb jest nadzorowana przez władze, wykonywana ze środków publicznych i przeważnie jest bezpłatna. Dwie ostatnie wreszcie cechy są te, że każdy obywatel ma prawo korzystać z usług służb publicznych oraz, że z reguły służby publiczne nie mają celów dochodowych.

Przy realizowaniu swych praw posługuje się administracja przywilejami, o których była wyżej mowa, oraz samodzielnością. Samodzielność administracji przejawia się w jej stosunku do obywatela, do ustawy i do sędziego. Swoboda administracji w stosunku do obywatela przejawia się w tem, że nie może on żądać od administracji, aby ona coś czyniła: inicjatywa należy do administracji. Ta swoboda administracji jest jednak ograniczona. W wypadkach gdy na podstawie ustawy obowiązana jest administracja do pewnych czynności w stosunku do oby-

watela, wtedy ma on prawo żądać, aby dane czynności były spełnione. W razie odmowy ze strony administracji przysługują obywatelowi środki odwoławcze. W wypadku gdy administracja czynności nie wykonuje, a jednocześnie decyzji odmownej nie wydaje, sytuacja jest inna. Mamy tu bardzo ważne zagadnienie milczenia w administracji. Wywołało ono w nauce szeregi sporów. Toczyły się one przede wszystkim dokoła zagadnienia t. zw. milczącego oświadczenia woli. Jedni autorowie zaliczali je do wyraźnych, inni do milczących oświadczeń woli. Termin „milczące oświadczenie woli“ należałoby zastąpić przez „pośrednie oświadczenie woli“. Pośrednio bowiem z zachowania się osoby, z jej milczenia, wnioskuje się o jej woli. Przeciwstawieniem będzie tu bezpośrednie oświadczenie woli. Zdarzają się wypadki w których milczenie administracji należy uważać za decyzje. Może to zajść tylko wtedy, gdy ustawa nie wymaga wydania aktu. Od takiego milczenia, gdy nie wydano aktu administracyjnego, odróżnić należy milczenie urzędu. Ustawa nieraz postanawia, że biernie zachowanie się urzędu należy uważać za przejaw woli. Przykładów jest tu wiele. Np.: dekret o zakładach drukarskich pozwala otworzyć taki zakład, o ile w ciągu określonego czasu po zawiadomieniu o tem władzy nie nadeszła ona zakazu. Milczenie jest tu udzieleniem pozwolenia. Tak samo przedstawia się sprawa z zakładaniem stowarzyszeń, czy związków zawodowych. Przy zakładaniu czasopisma, o ile zakładający w ciągu 7 dni od złożenia deklaracji zakazu nie otrzyma, może pismo wydawać. I tu więc milczenie urzędu uważa się za przejaw jego woli. We wszystkich tych wypadkach, w których milczenie uważane było za wyrażenie oświadczenia woli, ustawa musi dokładnie tę kwestję regulować. Są jednak wypadki, gdy ustawa o milczeniu, jako o oświadczeniu woli, nic nie mówi, a jednak tak się je traktuje. W wypadkach tych posługiwać się należy analogją z prawa prywatnego. Zachodzi to wtedy, gdy jedna strona, mimo że ma obowiązek wyrażenia woli, milczy. W tym wypadku, gdy druga strona ma podstawy do przypuszczenia, że osoba milcząca chce danej rzeczy, wtedy milczenie to może spowodować skutki prawne. Swoboda administracji w stosunku do obywatela jest skreślana tem, że nieraz ustawa zmusza ją do wydania aktu

na wniosek zainteresowanej osoby. Akty te to zezwolenia, za twierdzenia i odwołania. W wypadkach tych milczenie uważane jest za odmowę, za wydanie aktu administracyjnego, w przeciwstawieniu do prawa prywatnego, gdzie milczenie uważa się zwykle za wyrażenie woli zgodne z wnioskiem. Przeciw milczeniu administracji w takich wypadkach można wnosić środki prawne. W Polsce przed 1928 r. nie było żadnego środka prawnego, przysługującego stronie na wypadek milczenia administracji w takich wypadkach. Można było jedynie zwrócić się do władzy wyższej z prośbą, czyli t. zw. doniesieniem, którego ona mogła jednak wcale nie rozpatrywać. Stan ten zmieniło Rozporządzenie Prezydenta o postępowaniu administracyjnym z r. 1928.

Zawiera ono postanowienie, że władze administracji ogólnej, czyli t. zw. zespolonej, mają obowiązek rozpatrzyć wniosek obywatela i dać odpowiedź w ciągu 3 miesięcy. Termin ten, gdy zachodzi konieczność porozumienia się z innymi władzami, wynosi 5 miesięcy. Władzom niezespolonym przysługuje termin 6 miesięcy. Wrazie gdy w ciągu tego terminu sprawa nie zostaje rozpatrzona, zainteresowany obywatel ma prawo żądać, aby sprawą tą zajęła się władza wyższa. Następuje wtedy t. zw. dewolucja kompetencji. Ostatnią instancją, przeciw decyzji której nie ma odwołania, jest minister. We Francji milczenie również uznane jest za akt negatywny. Jeżeli w ciągu 4 miesięcy władze milczą, obywatel może uważać to za odrzucenie swego wniosku.

Teraz skolei przejdziemy do omówienia tych wypadków, w których przejawia się samodzielność administracji w stosunku do ustawy. Zachodzi to wtedy, gdy administracja nie jest ściśle związana przez ustawę, gdy ta ostatnia zostawia jej pełną swobodę. Wrazie zupełnego nawet związania przez ustawę, posiada jednak administracja pewną swobodę w wyborze środków ku urzeczywistnieniu ustawy potrzebnych. Jest to zagadnienie t. zw. swobodnego uznania. Pojęcie to wytworzyło się w państwie nowoczesnym, gdzie istnieje prawna kontrola nad legalnością administracji. Według swobodnego uznania może postępować administracja tylko wtedy, gdy ustawa wyraźnie na to pozwala. W państwie absolutnym, gdzie kontroli nad legalnością działania administracji nie było, administracja zawsze kierowała się właśnie swobodnym uznaniem. Swobodne uznanie zachodzi

wtedy, gdy administracja nie jest obowiązana do pewnego ściśle określonego zachowania się wobec strony. Swobodne uznanie w administracji przejawia się w jej stosunku do władzy ustawodawczej oraz do jednostki. Swobodne uznanie władzy spotyka się na każdym kroku. Każdy bowiem akt administracyjny zawiera w sobie elementy związane i elementy swobodnego uznania. Dla wyjaśnienia tej kwestji należy sobie zdać sprawę, że akt jest przejawem woli władzy w celu osiągnięcia skutków prawnych. Zadaniem aktu jest uregulowanie konkretnych stosunków prawnych w poszczególnych wypadkach. Przy wydaniu więc aktu swobodne uznanie ma miejsce, gdy idzie o osiągnięcie skutków prawnych, o działalność twórczą. W aktach zaś, które stwierdzają faktyczny stan rzeczy, na swobodne uznanie miejsca niema. Należy jednak zaznaczyć, że administracja, wydając akt administracyjny z powołaniem się na ustawę, ustawy tej nie może interpretować dowolnie. Tak samo interpretacja pojęć prawnych nie może być przedmiotem swobodnego uznania. W niektórych jednak wypadkach administracja ma prawo dowolnego interpretowania norm. Zachodzi to wtedy, gdy ustawa powierza administracji interpretację i mówi, że właśnie pogląd administracji w danej sprawie jest miarodajny. Swobodne uznanie określić można, jako uprawnienie do zdecydowania, czy dane zarządzenie jest wskazane z punktu widzenia dobrej administracji. Zarządzenie, na swobodnem uznaniu oparte, legalne jest tylko wtedy, gdy władza przy wydaniu jego posługiwała się swobodnem uznaniem zgodnie z normami prawnymi, gdy ich nie przekroczyła. Jeżeli władza użyje swobodnego uznania, które posiada na mocy ustawy, w innym celu, niż tego chciał ustawodawca, wtedy mamy do czynienia z t. zw. *detournement de pouvoir*.

Skolei omówić należy te objawy w działalności administracji, w których przejawia się jej samodzielność w stosunku do sądziego. Otóż sądy badają tylko legalność postępowania administracji, a nie jego celowość. Kontrola sądu jest zawsze następną, t. zn., że sąd rozpatruje zarządzenia już wydane. Tak jest na kontynencie. W przeciwstawieniu do tego, w Anglii, w wypadkach, gdy administracja chce przymusowo przeprowadzić swe zarządzenia, musi wtedy zwrócić się do sądu, aby

otrzymać na to zezwolenie. Swoboda administracji w stosunku do sędziego przejawia się przede wszystkim w tem, że sędzia nie może nakazać administracji, aby postępowała w pewien określony sposób. Sąd może jedynie wydać wyrok przyznający rację obywatelowi, który skarży zarządzenie, może skazać administrację na wypłacenie odszkodowania, ale nie może wydać aktu administracyjnego, któryby wskazywał jak w danym wypadku winna administracja postąpić.

Na zakończenie parę słów poświęcić należy pojęciu interesu publicznego. Interes publiczny w przeciwstawieniu do interesu prywatnego, interesu jednostki, jest interesem państwa, samorządu, lub innego związku prawa publicznego. Jest więc tu przeciwstawienie: z jednej strony jednostka, lub ich grupa, z drugiej pewna wyższa całość. Niektóre ustawy wyraźnie zaznaczają, że administracja ma prawo czynić to a to w interesie publicznym. Poza tem istnieje zasada, że tylko w interesie publicznym ma prawo korzystać administracja ze swych wyjątkowych uprawnień.

§ 7. *Stosunki prawne między obywatelami a administracją.*

Zanim zaczniemy rozpatrywać stosunki prawne między obywatelami a administracją, należy uświadomić sobie główną zasadę na jakiej obecnie w państwach praworządnych stosunki te są oparte — zasadę praworządności. Zasada ta polega na tem, że administracja może działać tylko w granicach wyznaczonych jej przez ustawę. Norma prawna, zawierająca te granice, musi odpowiadać przede wszystkim formalnym wymaganiom sprawiedliwości; poza tem musi być wspólną dla wszystkich obywateli, oraz musi być pewnym stałym przepisem. Norma prawa administracyjnego wiąże tak obywatela, jak i państwo. Chociaż państwo, jako ustawodawca, skrepowane nie jest, to jednak, gdy normę wyda, samo musi się do niej stosować. Tak samo jak ustawa wiąże również władzę państwową przez nią wydane zarządzenie. Wrazie gdy zarządzenie okaże się nieodpowiednie, władza może je znieść i w ten sposób uwolnić się od wykorzystania jego przepisów. Druga zasada, na której opiera się stosunek administracji do jednostki, to zasada równości wszystkich obywateli wobec prawa. Polega ona na

tem, że bez upoważnienia ustawy władza nie może wydać przywileju, ani obciążyć poszczególnych obywateli specjalnymi ciężarami. Nawet gdy władza przy wydaniu jakiegoś aktu ma prawo kierować się swobodnym uznaniem, wtedy tak samo zasada nie może być naruszona. Z powyższą zasadą łączy się jeszcze jedna. Głosi ona, że w wypadku, gdy ustawa nakazuje władzy uregulowanie jakiejś sprawy drogą rozporządzenia, które jest normą ogólną, to władza nie może w tym wypadku wydać zarządzenia. Należy dodać, że władze administracyjne nie mogą regulować swych stosunków z obywatelami w drodze umowy, chociaż niektórzy autorowie uważają to za dopuszczalne. Ustawy, regulujące stosunki między administracją a obywatelami, mają charakter publiczno-prawny i wykluczają możliwość stosowania prawa prywatnego.

§ 8. *Podmioty stosunków prawa administracyjnego.*

Prawo publiczne reguluje stosunki między państwem, lub innymi związkami prawno-publicznymi, a osobami, które państwu lub związkom są podległe. Podmiotem więc stosunków prawa administracyjnego jest państwo lub inny związek prawno-publiczny z jednej, a jednostka z drugiej strony. Prawa i obowiązki, wynikające z prawa publicznego, mają charakter wyłącznie osobisty i są ściśle związane z osobą, która je nabywa. Może to być osoba fizyczna lub prawna. Jeżeli idzie o zdolność prawną do działania takiej osoby, to mają tu zastosowanie przepisy prawa cywilnego, regulujące tę kwestję. Istnieją poza tym jeszcze inne uzupełniające przepisy, związane z charakterem danego stosunku, np.: przepisy określające warunki, jakim musi odpowiadać obywatel, ażeby posiadać prawa wyborcze. Ponieważ prawa i obowiązki publiczne mają charakter osobisty, nie ma co do nich z reguły następstwa. Gdy ktoś np. uzyskał pozwolenie na prowadzenie jakiegoś przemysłu, to wraz z jego śmiercią pozwolenie to na spadkobierców jego nie przechodzi. Drugi przykład: właściciel nieruchomości ma zaległości podatkowe; mimo, że sprzedał on nieruchomość, zaległości nie przechodzą na nabywcę, a dawny właściciel sam musi je zapłacić. Należy zaznaczyć, że np. pozwolenie na prowadzenie jakiejś fabryki, które stwierdza, że dana fabryka jest

pod względem technicznym dobrze urządzona, prawem osobistym nie jest, mimo, że zostało udzielone właścicielowi tej fabryki. Dlatego zmiana właściciela nie pociąga za sobą konieczności uzyskania nowego pozwolenia. Od tej ogólnej zasady, która powyżej została omówiona, zdarzają się jednak pewne wyjątki. Oto przy pewnej kategorii praw majątkowych istnieje następstwo praw i obowiązków publicznych. Zachodzi to wówczas, gdy obywatel ma do państwa, lub też państwo do obywatela, roszczenie majątkowe, wynikające z tytułu prawno-publicznego. Roszczenie to wyrażone być musi w kwocie pieniężnej, oraz stanowić część majątku danego obywatela. Np. spadkobiercy mogą domagać się wypłacenia im pensji należącej do zmarłego, który był urzędnikiem państwowym, ale jednocześnie odpowiadają za jego niezapłacone podatki. Dopuszczalne jest również przekazywanie roszczeń i przejmowanie obowiązków prawno-publicznych, ale nastąpić to może tylko w wypadkach, gdy na to ustawa pozwala. Należy zaznaczyć, że przy zmianie podmiotu (np. zamiast danej osoby występuje jej spadkobierca) stosunek prawny się nie zmienia. Stosunek prawno-publiczny jest czysto osobisty, t. zn., że zachodzi tylko między państwem, a obywatelem, a nie wypływają z niego prawa i obowiązki osób trzecich. Nie znaczy to, żeby wszystkie te prawa i obowiązki musiał osobiście wykonywać obywatel. Idzie tylko o wynik, za który jest on odpowiedzialny. Np. na właścicielu nieruchomości ciąży obowiązek utrzymania porządku w obrębie tej nieruchomości. Nie znaczy to jednak, że musi on sam osobiście zamiatać; robić to może najęty przez niego dozorca. Odpowiedzialność za utrzymanie porządku ponosi w dalszym ciągu właściciel. Przy omawianiu stosunku prawno-publicznego należy parę słów poświęcić kwestji zastępstwa. Otóż w prawie publicznym zastępstwo jest dopuszczalne, a nawet niekiedy konieczne. W pewnych wypadkach np. mąż na podstawie prawa zarządza majątkiem żony. Czynności zastępcy uważa się za czynności zastępionego, którego też dotyczyć będą ich skutki prawne. I tu wyłania się kwestja przeciw komu winna zwrócić władza swój przymus w razie niewykonania zarządzenia: czy przeciw zastępcy, czy przeciw zastępionemu. Jeżeli przymus

skierowany jest na wykonanie obowiązku na koszt obowiązanego, to koszty ponosi obowiązany. Jeżeli jednak władza stosuje przymus w celu oddziaływania na wolę, to winna się zwrócić przeciw zastępcy. Na zakończenie należy zaznaczyć, że osoby prawne mogą być również podmiotami stosunku prawnopublicznego, o ile charakter jego na to pozwala.

§ 9. *Publiczne prawa podmiotowe.*

Prawo przedmiotowe stwarza stosunki prawne między państwem a obywatelami, zabezpiecza pewne korzyści prawne, chroni interesy. Jeżeli tym interesom daje się ochronę mocniejszą, to wtedy mamy do czynienia z prawami podmiotowymi. Ta mocniejsza ochrona polega na tem, że osoba, której takie prawo podmiotowe przysługuje, może żądać, aby było ono wypełnione. Powiedzieć można, że publiczne prawo podmiotowe jest to takie stanowisko prawne obywatela wobec państwa, które daje mu możliwość na podstawie normy prawnej, wydanej w jego interesie, żądać odpowiedniego zachowania się od państwa. Musi więc istnieć norma prawna, która pozwala obywatelowi wystąpić z pewnym konkretnym roszczeniem do administracji. Nie ma więc, jak dawniej sądzono, przyrodzonych praw podmiotowych. Czasami trudno jest ustalić, czy dany przepis stwarza prawo podmiotowe, czy też ma charakter czysto objektywny. Rozstrzygnięcie tej kwestji posiada duże znaczenie praktyczne. U nas np. skarga na administrację skierowana do N. T. A. opierać się musi na naruszeniu prawa podmiotowego. Rozróżnienie to jest trudne również dlatego, że interesy od praw podmiotowych nie różnią się cechą zewnętrzzną. Istnienie publicznego prawa podmiotowego ustalać trzeba w każdym konkretnym wypadku drogą interpretacji. Publiczne prawa podmiotowe pokreślić można na trzy kategorie. Pierwsze to będą t. zw. prawa wolnościowe, gwarantowane przez konstytucje. Właściwie charakteru praw podmiotowych one nie mają. Od czasu Deklaracji praw człowieka i obywatela spotyka się je we wszystkich prawie konstytucjach. W rzeczywistości są to odpowiedniki do obowiązku administracji postępowania w swej działalności zgodnie z ustawą. W razie naruszenia tej zasady obywatel ma roszczenie do władzy. Otóż

to roszczenie jest prawem podmiotowym i powstaje dopiero z tą chwilą, gdy administracja naruszy chronioną przez prawo sferę interesów obywatela. Zanim to nie nastąpi, prawo podmiotowe właściwie nie istnieje. Można te prawa nazwać negatywnymi prawami podmiotowymi; polegają one na tym, żeby władza nie wkraczała w sferę wolności obywatela. Prawa wolnościowe dotyczą dziedzin, w których między państwem a obywatelem nie ma skonkretyzowanego stosunku prawnego. Idzie tylko o zachowanie wolności. Druga grupa to pozytywne prawa podmiotowe. Są one produktem czasów nowszych. Polegają na tym, że jednostka posiada pewne uprawnienia w dziedzinie działalności państwowej. W prawie administracyjnym spotyka się wiele takich norm. Przykładem tu może być prawo wniesienia sprzeciwu lub skargi do Trybunału. Prawo korzystania z zakładów publicznych jest również prawem podmiotowym jednostki i należy do tej grupy. Należą tu wreszcie t. zw. prawa polityczne, np. prawa wyborcze. Trzecią grupę stanowią prawa wykonywane przez jednostki w ich odrębnym interesie. Są to roszczenia do państwa np. o wynagrodzenie, czy o odszkodowanie. Prawa te mogą być dziedziczone i odstępowane. Dlatego zalicza się je nieraz do kategorii prywatnych praw podmiotowych. Na zakończenie omawianych publicznych praw podmiotowych, poruszyć należy jeszcze jedną kwestję, a mianowicie, czy można zrzec się publicznych praw podmiotowych. Zrzeczenie odróżnić trzeba od zniknięcia prawa podmiotowego, które polega na pewnym, przez normę przewidzianym, zachowaniu się podmiotu danego prawa. Np. ktoś otrzymał koncesję na budowę kolei, ale do budowy w oznaczonym przez prawo czasie nie przystąpił. Mamy tu do czynienia ze zniknięciem prawa podmiotowego. Od zrzeczenia odróżnić należy również aljencję praw podmiotowych, co do których jest ona dopuszczalna. Zrzeczenie się jest aktem jednostronnym. Otóż, o ile nie wolno zrzec się sytuacji ogólnej wynikającej z ustawy, to w zasadzie zrzec się można uprawnień indywidualnych, chyba, że ustawa tego zabrania. Zrzeczenie się prawa podmiotowego dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy roszczenie prawno-publiczne, oparte na tym prawie, ustanowione jest wyłącznie w interesie jednostki.

§ 10. *Obowiązki publiczne.*

Obowiązki publiczne obywateli wobec państwa można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej grupy należą obowiązki powszechne, t. j. takie, które posiadają wszyscy obywatele. Będzie to np.: obowiązek płacenia podatków, obowiązek służby wojskowej i t. d. Wszystkie te obowiązki wynikają z zasadniczego, z obowiązku posłuszeństwa obywatela wobec państwa. Drugą grupę tworzą obowiązki, wynikające ze specjalnego stosunku danej jednostki do państwa. Najlepszym przykładem są tu obowiązki urzędnika wobec państwa: Władza państwa nad urzędnikiem jest większa, niż nad każdym obywatelem. Stosunek takiej szczególnej zależności powstać może albo za zgodą obywatela, albo bez jego zgody. W pierwszym wypadku będzie przykładem urzędnik, który, wstępując na służbę państwową, tem samem zgadza się na ten stosunek specjalnej zależności. Przykładem dla drugiego wypadku jest więzień, który nie z własnej woli, a na mocy wyroku sądowego, dostaje się do więzienia i też uzależnia się od państwa w sposób specjalny. Przeprowadzenie granicy, gdzie kończy się stosunek specjalnej podległości danej jednostki, a gdzie zaczyna się jej sytuacja, jako zwykłego obywatela, jest rzeczą trudną. W każdym razie sam stosunek podległości, jako taki, nie może pozbawić gwarantowanych praw obywatelskich. Obowiązki publiczne konkretyzuje władza zwykle przy pomocy rozkazów lub poleceń. Rozkaz jest rozwinięciem istniejącego obowiązku i nie wiąże władzy przełożonej. Tem różni się od aktu administracyjnego, który łączy obie strony i ustanawia pewien stosunek prawny.

§ 11. *Akt administracyjny.*

Całą działalność administracji można podzielić na dwie grupy. Pierwsza to będą czynności, jakby materialne. Przykładem jest tu profesor, wygłaszający wykład. Drugi rodzaj czynności to akty woli — akty administracyjne. Akt administracyjny musi posiadać pewien cel oraz motyw. Jeden to motyw ogólny, a mianowicie zaspokojenie interesu publicznego. Jest to założenie całej administracji. Drugi motyw szczególny — to przesłanka, która doprowadza do wydania aktu w ce-

lu uregulowania danego stosunku. Przy powstaniu aktu spełnione być muszą trzy rzeczy: postanowienie, oświadczenie i wykonanie.

Rozróżniamy różne rodzaje aktów ze względu na organy władzy, które je wydają. Przedewszystkiem spotyka się akty, wydawane przez władzę jednoosobową. Poza tem są akty, co do których decyzja zapada w ciałach kolegjalnych. Przy owych aktach potrzebna jest do ich wydania zgoda paru osób (np. dwóch ministrów). Czasami wydanie aktu uzależnione jest od opinji jakiegoś organu, nie zawsze zresztą wiążącej. Są decyzje, które zapaść mogą tylko na wniosek innej władzy, lub też po otrzymaniu od niej upoważnienia. Niektóre wreszcie akty ważne są po ich zatwierdzeniu.

Ponieważ akt administracyjny jest jednym z rodzajów aktów prawnych, więc przed jego określeniem należy zdać sobie sprawę z tego, co to jest akt prawny. Otóż akty prawne są to akty woli osób, które wykonywują posiadaną moc prawną w celu osiągnięcia skutków prawnych. Akt prawny może stworzyć nową sytuację prawną, rozciągnąć na jednostkę sytuację prawną już stworzoną, lub może wreszcie stwierdzić sytuację prawną już istniejącą. Sytuacje prawne są powszechne, lub indywidualne. Sytuacja powszechna jest to taka, której podlegają wszyscy, którzy się znajdują w tych samych warunkach. Sytuacja indywidualna nakłada obowiązek, lub daje prawa pewnej konkretnie wymienionej osobie. Mamy więc takie akty prawne, które stwarzają ogólną sytuację prawną (akty normatywne), i takie — które stwarzają indywidualne sytuacje prawne. Są wreszcie takie akty, które na daną osobę rozciągają ogólną sytuację prawną. Podział ten przeprowadzić można nieco inaczej i podzielić akty na dwie grupy. Pierwsze, to akty, mające na celu wprowadzenie zmian w istniejących stosunkach prawnych. Drugie, to akty jurysdykacyjne, których celem jest stwierdzenie sytuacji prawnej, ogólnej lub indywidualnej, albo też stwierdzenie jakiegoś faktu. Po tych ogólnych rozważaniach na temat aktu prawnego przystąpić można do określenia aktu administracyjnego. Otóż akt administracyjny jest to przejaw woli władzy administracyjnej, którego celem jest uregulowanie konkretnego stosunku prawnego. Te prawa

ne czynności administracji, których celem nie jest uregulowanie konkretnego stosunku prawnego, których skutki nie są zależne od działającego organu administracji, nie są aktami administracyjnymi. Do czynności tych należą: zawiadomienie, ogłoszenie, doręczenie i pouczenie.

Akty administracyjne dzielą się na akty jednostronne (zarządzenie i orzeczenie) i akty dwustronne (umowy publiczno-prawne). Najpierw omówimy akty jednostronne i ich podział. Otóż dzielą się one na akty pozytywne i negatywne. Celem pierwszych jest zmiana stanu prawnego. Z pomocą drugich władza oświadcza, że nie chce wprowadzać zmian w istniejących stosunkach prawnych. Zaliczać się tu będą wszelkie odrzucenie przez władzę wniosków obywateli. Akty pozytywne dzielą się na trzy grupy: orzeczenia, zarządzenia i rozkazy. Pierwsze mają charakter deklaracyjny, ustalają stan prawny. Zarządzenia, w przeciwstawieniu do orzeczeń, są aktami konstytutywnymi. Ustanawiają one nowe prawa i obowiązki, albo zmieniają dotychczas istniejące. Trzecia grupa: rozkazy (nakazy i zakazy), to są akty o typie pośrednim między dwoma wyżej wymienionymi. Rozkazy żądają od osób, które są obowiązane do posłuszeństwa, pewnego określonego zachowania się, które polega na czynieniu lub zaniechaniu. Rozkaz ten różni się od upomnienia, że jako akt administracyjny może być wydany tylko przez władzę, a upomnienie ma prawo wydać każdy organ władzy wykonawczej. Istnieje jednak wyjątek od tej zasady, a mianowicie organy policyjne mają prawo wydawania rozkazów. Pozatem z rozkazem mamy do czynienia, gdy obowiązek ustanowiony przez ustawę nie jest skonkretyzowany. W tym wypadku zadaniem rozkazu jest właśnie skonkretyzowanie tego obowiązku. Np. organ policji, wydając rozkaz rozjeżdżenia się, konkretyzuje w ten sposób obowiązek niezakłócenia porządku publicznego. Natomiast upomnienie przypomina o już skonkretyzowanym przez ustawę, czy orzeczenie, obowiązku. Często upomnienia wyglądają zewnątrz, jak rozkazy. Skolei omówimy akty dwustronne, czyli umowy publiczno-prawne. W nauce istnieją spory czy stosunki publiczno-prawne mogą być regulowane w drodze umów. Otóż przykłady z prawa administracyjnego uczą nas, że jest to dopuszczalne.

W Polsce spotyka się wiele umów, które regulują stosunki między uprawnionymi związkami samorządowymi. Jeżeli idzie o umowy między obywatelami a państwem, to są one bardzo nieliczne. Powody tego leżą zarówno w sferze interesów państwa, jak i obywatela. Państwo, które w działalności swej kieruje się interesem publicznym, nie może być skrępowane zgodą strony, tembardziej, że ciągle zmieniające się okoliczności wymagają szybkiej zmiany środków działania. Z drugiej strony istnieje niebezpieczeństwo, że państwo mogłoby przez umowy w różny sposób traktować obywateli i naruszyć w ten sposób zasadę równości wobec prawa. Na zakończenie omówienia tej kwestji należy zaznaczyć, że publiczny stosunek prawny regulowany być może w drodze umowy tylko w tych wypadkach, gdy ustawa na to wyraźnie pozwala. Umowy takie nie tworzą nowych praw i obowiązków, a precyzują jedynie już istniejące.

Niektóre akty administracyjne posiadają dodatkowe postanowienia, czyli t. zw. warunki. Nazwa ta jest nie ścisła, gdyż między takim postanowieniem a właściwym warunkiem z prawa prywatnego zachodzą pewne różnice. Warunek właściwy jest to niesamodzielna część zarządzenia, która uzależnia skutek prawny od przyszłego niepewnego zdarzenia. Natomiast warunek w akcie administracyjnym ma być samodzielny. Wyraża to się w tem, że można zaczepić przy pomocy środka prawnego warunek, nie naruszając aktu. Niewykonanie warunku nie wpływa na wygaśnięcie stosunku prawnego. Władza w tym wypadku ma jedynie prawo do cofnięcia aktu. Właściwe warunki spotyka się w aktach administracyjnych bardzo rzadko. Natomiast istnieje wiele aktów, które posiadają te postanowienia dodatkowe; w dalszym ciągu będziemy je nazywać warunkami. Warunki w akcie administracyjnym są dopuszczalne, o ile ustawa tego nie zabrania; np. ustawa przemysłowa nie pozwala na udzielenie koncesji z terminem, albo zastrzeżeniem odwoławczem. Warunki są tam, gdzie władza może kierować się swobodnem uznaniem. Są pewne akty administracyjne, które z uwagi na swój charakter nie dopuszczają do połączenia z nimi warunków. Będą to np. orzeczenia, które ustalają stan faktyczny. Jasnym jest również, że nie wszystkie warunki są dopuszczalne, jak np.: sprzeczne z prawem lub niemoralne.

Postawione warunki nie mogą być sprzeczne z zasadą proporcjonalności przy zarządzeniach administracji. Zasada ta polega na tem, że władza nie może sięgać dalej, niż tego wymaga cel wkroczenia. Warunki, jakie stawia władza, nie mogą również służyć innemu celowi, niż to przewiduje ustawa dla danego aktu. Wrazie jeżeli akt administracyjny posiada warunki niedozwolone, to tylko te warunki są nieważne lub unieważnialne, sam zaś akt administracyjny i wypływający z niego stosunek są ważne. Nieważne mogą być z reguły tylko warunki w ścisłym tego słowa znaczeniu, natomiast postanowienia dodatkowe, zwane w prawie administracyjnym warunkami, są unieważnialne. Jeżeli obywatel takiego warunku unieważnialnego nie zaczepi przewidzianym przez ustawę środkiem prawnym, to staje się on obowiązujący.

Teraz skolei należy przystąpić do omówienia postępowania przy wydawaniu aktów administracyjnych. W działalności administracji odróżnić można dwa etapy: samo działanie, oraz poprzedzające je powzięcie decyzji, że tak właśnie a nie inaczej należy działać. To powzięcie decyzji polega na wydaniu aktu administracyjnego. Ażeby akt administracyjny był ważny, musi być przedewszystkiem wydany przez organ kompetentny, który posiada władzę. Władza wydająca akt musi być właściwa pod względem terytorjalnym, rzeczowym i funkcjonalnym. Kompetencje ustalają ustawy, przyczem bez wyraźnego upoważnienia ustawy nie może zachodzić t. zw. delegacja władzy, która polega na tem, że jedna władza zastępuje drugą.

W roku 1928 wyszło Rozporządzenie Prezydenta z mocą ustawy o postępowaniu administracyjnym. Główne zasady, zawarte w tem rozporządzeniu, ustalone zostały już przedtem w orzecznictwie N. T. A. W postępowaniu administracyjnym uczestniczą strony. Stroną jest osoba, której prawa podmiotowe, lub chroniony przez prawo interes, zostały, lub mogą być naruszone przez postępowanie.

W postępowaniu administracyjnym może występować jedna lub kilka stron. Interesy ich mogą być równorzędne lub przeciwstawne. Stronami mogą być osoby, których akt administracyjny bezpośrednio dotyczy, jak i osoby które są zain-

interesowane w skutkach tego aktu. Strony posiadają w postępowaniu szereg przysługujących im praw. W razie gdy prawa te zostają przez władze naruszone, postępowanie staje się wadliwe. Pierwsze z tych praw to prawo strony do wezwania jej i wysłuchania; strona musi mieć możliwość przedstawienia swego roszczenia. Drugie prawo, to prawo składania dowodów tak dla poparcia swego roszczenia, jak i dla odparcia zarzutów władz lub innych stron. Trzecie wreszcie prawo, to prawo do tego, by władza wydała orzeczenie w danej sprawie.

Władza państwowa może być stroną albo gdy występuje jako zastępca ustawowy osób trzecich, albo na mocy specjalnych przepisów, albo też, gdy na mocy specjalnych przepisów pewne organy władzy (np.: inspektorowie pracy) mogą występować jako strony. Postępowanie odbywa się albo z urzędu, albo na wniosek stron. W większości wypadków zachodzi pierwsza ewentualność. Cechą charakterystyczną postępowania z urzędu jest to, że władze oceniają swobodnie przedstawione im dowody. Środkami dowodowymi są: wyjaśnienia stron, zeznania świadków, opinie biegłych, dokumenty urzędowe i prywatne, oraz wizje lokalne. Istnieje ogólny obowiązek stawienia się na wezwanie. Dotyczy on tak stron, jak i świadków. Wyjątkowo tylko na żądanie władz administracyjnych zeznają świadkowie pod przysięgą. Zaprzysięga ich wtedy sąd. W sprawach z urzędu stwierdzenie stanu faktycznego przeprowadzają władze. W sprawach rozstrzyganych na wniosek strona ma obowiązek przedstawienia dowodów. Postępowanie kończy się wydaniem decyzji — aktu administracyjnego. Akt administracyjny winien dać odpowiedź na wszystkie żądania i wnioski stron, oraz winien być umotywowany w razie, gdy zawiera decyzję odmowną. Akt winien być podany do wiadomości zainteresowanego, czy to przez doręczenie, czy też nawet drogą ustnej informacji. Poza to akt administracyjny winien posiadać t. zw. pouczenie prawne, które mówi o możliwości i sposobie odwołania się od niego. Od chwili doręczenia aktu administracyjnego wiąże on obywatela.

Akty administracyjne, które nie odpowiadają wymaganiom prawa, są wadliwe. Trzy są jakby stopnie wadliwości aktów administracyjnych — trzy ich grupy. Do pierwszej gru-

py należą akty, które uważać można za wogóle nieistniejące. Przykładem będzie akt wydany przez urzędnika, zwolnionego ze służby państwowej. Druga grupa, to akty bezwzględnie nieważne, czyli takie, które posiadają zasadniczą wadę. W wypadkach wydania takiego aktu obywatel może bezkarnie odmówić posłuszeństwa jego przepisom. Zwykle w razie, gdy taki bezwzględnie nieważny akt istnieje, władza wydaje orzeczenie, że akt ten nie obowiązuje. Czyni to w celu uniknięcia zawieszenia w stosunkach prawnych, każdy bowiem akt ma domniemanie legalności. Trzecia wreszcie grupa to akty względnie nieważne, czyli zaczepialne; mogą one być zaczepione środkiem prawnym i unieważnione nowym aktem administracyjnym. Mogą być również skasowane przez władze z urzędu. Dopóki akt taki nie zostanie unieważniony, wywołuje skutki prawne.

Trzy mogą być powody bezwzględnej nieważności aktów administracyjnych. Akt musi być wydany przez władzę do jego wydania kompetentną. Władza musi być kompetentna rzeczowo i terytorjalnie. Jeżeli ten wymóg nie został zachowany, akt jest bezwzględnie nieważny. Drugi powód to niezachowanie form dla danego aktu przez ustawę wymaganych. Przede wszystkim należą tu wszelkie braki w postępowaniu administracyjnym. Mogą być wreszcie akty administracyjne bezwzględnie nieważne z powodu swej treści. Są to akty zupełnie niemożliwe, lub też wydane bez żadnej podstawy prawnej. Mogą to być akty, których wykonanie byłoby rzeczą karalną lub niemoralną. Wreszcie mogą to być akty, które dotyczą przedmiotu nieistniejącego (np. udzielenie pozwolenia na prowadzenie przemysłu dla osoby, która zmarła), lub też akty, których treść jest zupełnie nieokreślona.

Skolei należy przejść do omówienia aktów unieważnialnych, czyli względnie nieważnych. Dwa są powody unieważnialności aktu administracyjnego: albo postępowanie przy wydaniu aktu administracyjnego nie odpowiadało przepisom prawa, albo treść aktu posiada braki, polegające na złem zastosowaniu materialnych przepisów prawa. Przedmiotem unieważnienia mogą być wady w postępowaniu, i to wady istotne, czyli takie, które niekorzystnie wpływają na położenie prawne stron.

Unieważnienie, lub zmianę aktu administracyjnego, spowodować może albo ta władza, która go wydała, albo władza wyższa; zaciepić zaś akt może jednostka bezpośrednio zainteresowana. Powodem unieważnienia może być niezgodność aktu z prawem, lub jego niecelowość. Pamiętać należy, że skarga obywatela do N. T. A. opierać się może tylko na naruszeniu prawa podmiotowego. Zaciepić akt można tylko w pewnym określonym terminie po jego wydaniu. Jeżeli akt został zniesiony przez władzę z urzędu, lub na skutek zaciepienia go przez stronę, to uważa się, że był on nieważny od chwili wydania. Należy zaznaczyć, że ta zasada w pierwszym wypadku, t. j. gdy władza znosi akt z urzędu, nie może naruszać praw osób trzecich, które wskutek danego aktu takie prawa nabyły; w wypadku zniesienia aktu z urzędu wskutek jego niecelowości, wniesienie to wogóle wstecz nie działa.

Są akty administracyjne, których moc wyczerpuje się z chwilą ich wydania (np. rozkazy policyjne). Są jednak również akty, których treść reguluje stosunki prawne na okres dłuższy. I tu wyłania się kwestja trwałości, czyli prawomocności aktu administracyjnego. Zagadnienie to ważne jest szczególnie wtedy, gdy akt administracyjny nadaje obywatelowi prawa podmiotowe. Istnieją dwa rodzaje prawomocności aktów administracyjnych: formalna i materjalna. Formalnie prawomocnym jest taki akt administracyjny, przeciw któremu nie przysługuje stronie żaden środek prawny. Formalnie prawomocnym może być więc akt administracyjny, który jest unieważnialny, ale we właściwym przez prawo określonym czasie nie został zaciepiiony przez jednostkę środkiem prawnym. Prawomocność formalna jest możliwa przy wszystkich aktach, które chronią prawa podmiotowe, lub interesy jednostek. Prawomocność materjalna jest zawsze uwarunkowana istnieniem prawomocności formalnej. Polega na tem, że nie tylko strona nie może danego aktu zaciepić, ale władza nie może go również cofnąć. Odnosi się to do aktów, które regulują stosunki prawne w sposób trwały ze względu na bezpieczeństwo prawne. Należy zaznaczyć, że akt administracyjny posiada prawomocność materjalną tylko wtedy, jeżeli stan faktyczny, który on reguluje, jest taki sam, jaki był w chwili jego wydania. Należy

również zaznaczyć, że o prawomocności materialnej mówić można przy aktach administracyjnych tylko w odniesieniu do orzeczeń.

Teraz omówimy okoliczności, jakie wpływają na zniknięcie aktu administracyjnego. Są akty, o których była już mowa, które tracą swą moc z chwilą ich wydania. Jeżeli w akcie znajduje się termin lub warunek, to one również wpływają na zniknięcie aktu (upływ czasu lub niespełnienie warunku). Powodem zniknięcia aktu może być również śmierć osoby, lub zniknięcie rzeczy, do których dany akt odnosi się. Może nastąpić wreszcie zniesienie aktu, lub wydanie nowego, który poprzednio wydany znosi. Od cofnięcia aktu administracyjnego należy odróżnić sprostowanie i uzupełnienie, które są zmianami w treści aktu. Akt administracyjny może być cofnięty, albo na mocy swobodnego uznania władzy, albo z upoważnienia ustawy. Są ustawy, które wymieniają wyraźnie wypadki, w których jedynie wolno władzy akt administracyjny cofnąć. Panuje zasada, że jeżeli władza ma swobodę w wydawaniu aktów administracyjnych, to nie znaczy, że ma również swobodę w ich cofaniu. Władza nie może np. swobodnie cofać aktów, które nadają obywatelom prawa podmiotowe. Natomiast władza ma prawo cofać swobodnie następujące akty:

- akty, nadające tylko obowiązki, *
- akty, nienadające praw podmiotowych,
- akty, znoszące prawa obywateli, o ile to będzie dla nich korzystne,
- akty negatywne,
- akty, ustanawiające stan prawny rzeczy,
- akty, niewkraczające bezpośrednio w sferę chronionych interesów obywateli.

Są jednak wypadki, że władza nie ma swobody w cofnięciu aktu administracyjnego, a jednak to czyni. Zachodzi to przede wszystkim wtedy, gdy zniknęła podstawa prawna, na jakiej akt administracyjny został wydany (zmienił się np. stan faktyczny). Drugą przyczyną może być niezgodność z prawem. Na tej podstawie władza akt może cofnąć, o ile upoważnia ją do tego ustawa. Rozporządzenie Prezydenta wylicza ponadto wypadki, w których władza akt zawsze może cofnąć. Należą

tu akty wydane przez niewłaściwą władzę, o ile nie upłynęły trzy lata od ich wydania. Będą to dalej akty, wydane bez podstawy prawnej, lub też powodujące w ich wykonaniu karalność sądową. Wreszcie będą to akty niewykonalne. Należy nadmienić, że wadliwość aktu nie jest podstawą do jego cofnięcia. Akt może być skasowany, o ile przy jego wydaniu wnioskodawca wprowadził władzę w błąd. Cofnięcie dopuszczalne jest w stosunku tylko do tych osób, które o błędzie wiedziały. To samo zachodzi, o ile akt wydany został na skutek przymusów lub przymusu. Akt cofnięty być może w ciągu trzech lat od jego wydania. Akt może wreszcie władza cofnąć, jak to już było wspomniane, powodu niewypełnienia warunków. Cofnięcie winno być poprzedzone w tym wypadku dwukrotnym wezwaniem do wypełnienia warunków.

§ 12. *Ochrona obywatela w związku z decyzją władz.*

Obywatelowi przysługują środki prawne za pomocą których może bronić swych praw podmiotowych i swych interesów. Środki te dzielą się na:

zwyczajne,
nadzwyczajne,
rzekome.

Właściwym środkiem prawnym jest taki środek, za pomocą którego uprawniony do jego użycia może spowodować ponowne orzeczenie władzy w danej sprawie.

Zwyczajne środki prawne są następujące:

odwołanie (rekurs, zażalenie),
skarga do sądu administracyjnego,
zwykła droga prawna (wniesienie powództwa do sądu cywilnego).

Odwołanie jest to prawo podmiotowe osób legitymowanych do użycia tego środka. Za pomocą odwołania strona zmusza w toku instancji do zbadania, zmiany, lub skasowania aktu władzy niższej przez decyzję władzy wyższej. Władza musi zająć się odwołaniem strony. Wnieść odwołanie można tylko w tych wypadkach, w których do tego upoważnia ustawa.

We Francji odwołanie nie gra roli, gdyż tam każdy akt administracyjny może być zaskarżony do sądu administracyjnego.

nego i nie trzeba, żeby przeszedł, jak u nas, przez tok instancji, t. zn., żeby sprawę rozpatrzyły wszystkie instancje aż do najwyższej. Jedyne od decyzji władz gminnych trzeba się odwoływać do prefekta. W Prusach, a co zatem idzie, i u nas w byłej dzielnicy pruskiej, wobec istnienia sądów administracyjnych niższej instancji — odwołanie również grało małą rolę. Obecnie w byłej dzielnicy pruskiej jedynie przy zarządzeniach policyjnych może obywatel wybierać między skargą do sądu administracyjnego, a odwołaniem się do wyższej władzy administracyjnej. W przeciwstawieniu do tego w Austrii odwołanie grało dużą rolę. Tam wyczerpany być musiał tok instancji i dopiero wtedy sprawę rozpatrywać mógł Trybunał Administracyjny.

Obecnie w Polsce istnieje tylko jedna instancja odwoławcza. Odwołanie wnieść można tylko przeciw aktom administracyjnym w ścisłym tego słowa znaczeniu, t. zn. że musi być wydana jakaś decyzja, chociażby odmowna. Należy zaznaczyć, że u nas, w przeciwstawieniu do Francji, milczenie nie jest traktowane jako akt administracyjny. Odwołanie opierać się może na twierdzeniu, że naruszone zostały prawa podmiotowe stron, lub ich prawnie chronione interesy. Z tego wynika, że odwołaniem może być zacepione zarządzenie, albo orzeczenie, a nie rozporządzenie, które zawiera ogólne normy prawne. Uprawniony do wniesienia odwołania jest ten, w czyją sferę prawną wkracza dany akt administracyjny. Strona musi naturalnie posiadać zdolność prawną. N. T. A. stoi na stanowisku, że stroną może być tylko ta osoba, do której zwraca się dany akt administracyjny. Jeżeli np. władza każe zamknąć jakiś zakład przemysłowy, to jedynie właściciel ma prawo wnieść odwołanie. Robotnicy, którzy tracą przez to pracę, prawa tego nie mają, gdyż do nich akt ten nie był zwrócony. Odwołanie wnieść można również, o ile został naruszony interes jednostki spowodowany danym aktem administracyjnym. Interes ten musi być indywidualny, aktualny i bezpośredni. W wyjątkowych wypadkach ustawy dopuszczają t. zw. *actio popularis* (np. każdy wyborca ma prawo do żądania skreślenia kogoś z listy wyborców).

Ażeby odwołanie było skuteczne, zachodzić muszą pewne warunki. Musi więc być przedewszystkiem zachowany tok

instancji. To znaczy, że odwołanie musi być skierowane do właściwej władzy odwoławczej, którą jest zwykle władza wyższa. U nas w zasadzie istnieją tylko dwie instancje władz administracji państwowej. Specjalne instancje odwoławcze spotyka się w byłej dzielnicy pruskiej. Dla spraw podatkowych istnieją w całym państwie również specjalne instancje odwoławcze. Odwołanie winno być wniesione w oznaczonym przez prawo terminie. Terminy te są rozmaite w różnych wypadkach, ale panuje tendencja ustalenia jednolitego, 14-dniowego terminu. Termin biegnie od chwili doręczenia zarządzenia, lub od chwili jego ogłoszenia. Odwołanie wnieść należy za pośrednictwem władzy, która akt wydała. Obowiązana jest ona wtedy akty danej sprawy wraz ze swoim wyjaśnieniem przesłać władzy wyższej. Rozporządzenie Prezydenta z r. 1928 wprowadza pewne zupełnie nowe postanowienia, a mianowicie władza, której decyzja została zaczepiona odwołaniem, może swoją decyzję zmienić, ale tylko w ten sposób, że uwzględni wszelkie żądania strony. Władza odwoławcza bada najpierw, czy odwołanie nie posiada braków formalnych, a potem bada całą sprawę. Po zbadaniu władza odwoławcza może albo odwołanie odrzucić, lub też w całości, lub w części uwzględnić. Należy zaznaczyć, że odwołanie nie krępuje władzy odwoławczej. Może ona bowiem akt zmienić i w tych punktach, które nie były przez odwołanie zaczepione. Zachodzą wypadki, że władza odwoławcza zmienia zaczepioną przez stronę decyzję władzy niższej jeszcze bardziej na niekorzyść obywatela, niż to czynił zaskarżony akt administracyjny. Jest to t. zw. *reformatio in peius* i dopuszczane jest tylko w interesie publicznym. Polepszenie sytuacji strony bez jej wniosku jest również możliwe. W takich wypadkach mamy do czynienia z t. zw. *reformatio in melius*. Przyczyną jest tu również interes publiczny. Na zakończenie zaznaczyć należy, że w zasadzie odwołanie wstrzymuje wykonanie decyzji władz. Od zasady tej istnieją następujące wyjątki:

gdy ustawa nakazuje natychmiastowe wykonanie zarządzenia,

gdy strony zgodzą się na niezwłoczne wykonanie zarządzenia,

gdy strona zgóry zrzeknie się wniesienia odwołania,
gdy władza ma swobodną decyzję.

Drugim właściwym środkiem prawnym jest sprzeciw. Od odwołania różni się tem, że jest skierowany do tej samej władzy, która decyzję wydała. Prawo wniesienia sprzeciwu musi być wyraźnie przyznane stronie przez ustawę. Stosuje go się w wypadkach, gdy władza wydaje zarządzenie o charakterze masowym lub tymczasowym. Sprzeciw stosuje się w b. dzielnicy pruskiej, jako środek przeciw decyzjom samorządu. W b. dzielnicy rosyjskiej stosuje się sprzeciw jedynie w postępowaniu karno-administracyjnym przeciw t. zw. mandatom karnym, które nakładają władze tylko na podstawie doniesienia organów wykonawczych.

Takby się przedstawiały zasadnicze zwyczajne środki prawne. Pozostałe środki, a więc skarga do sądu administracyjnego i skarga do sądu powszechnego, zostaną omówione w następnym rozdziale.

Skolei przejdziemy do omówienia nadzwyczajnych środków prawnych. Należą tu:
przywrócenie terminu (t. zw. restitutio in integrum),
wznowienie postępowania.

Od zwyczajnych środków prawnych różnią się one tem, że przysługują tylko przeciw formalnie prawomocnym aktom administracyjnym. Przywrócenie terminu ma na celu ochronę strony. Odzyskuje ona przez ten środek takie położenie prawne, w jakim znajdowała się przed upływem terminu prekluzyjnego. Prośbę o przywrócenie terminu należy złożyć w ciągu 7 dni, licząc od chwili ustania przeszkody, która opóźnienie spowodowała i nie pozwoliła odwołać się w przepisany przez prawo terminie. Prośbę o przywrócenie terminu rozstrzyga władza, do której miano zwrócić się z odwołaniem.

Wznowienie postępowania ma na celu usunięcie szkód, jakie powstały dla strony wskutek tego, że pewne okoliczności istotne nie były znane przy pierwszym postępowaniu, choć już wtedy istniały. Środek ten zastosować można naturalnie tylko wtedy, kiedy stronie nie przysługuje zwyczajny środek prawny. Wznowienie postępowania stosuje się w zasadzie na wniosek strony. Może ono jednak nastąpić z urzędu, o ile w grę wcho-

dzi interes publiczny. Wniosek o wznowienie postępowania wolno postawić w przeciągu 2 tygodni, licząc od chwili, gdy nieznanne okoliczności wypłynęły na jaw. Przy aktach, wydanych na podstawie czynów karalnych (np. na podstawie fałszywych dokumentów lub na podstawie wprowadzenia władzy w błąd), termin ten nie jest ograniczony. Wznowienie postępowania zarządza władza, która ostatnia wydała prawomocną decyzję.

Trzecią grupę stanowią t. zw. rzekome środki prawne, inaczej quasi środki prawne. Są to:

przedstawienie,
doniesienie.

Przedstawienie, inaczej zwane remonstracją, polega na tem, że obywatel zwraca się do tej samej władzy z prośbą o zmianę decyzji. Doniesienie jest to zwrócenie się do wyższej władzy, aby wkroczyła z urzędu i zmieniła decyzję władzy niższej. Środki te przysługują każdemu zainteresowanemu. Władza jednak nie ma obowiązku rozpatrywania tych prośb; one nie wiążą władzy, jak to ma miejsce przy właściwych środkach prawnych.

Na zakończenie omówić należy t. zw. postępowanie uchwałowe. Jest to specjalny rodzaj odwołania w byłej dzielnicy pruskiej. Istnieją tam kolegjalne władze administracyjne: wydziały powiatowe, względnie wydziały miejskie, oraz władze wyższe, t. zw. obecnie izby wojewódzkie.

Ustawy wyliczają sprawy, które rozstrzygają te ciała właśnie w t. zw. postępowaniu uchwałowem. Od decyzji wydziału powiatowego, względnie miejskiego, odwołać się można z reguły do izby wojewódzkiej. Organy te składają się przeważnie z obywateli, wybranych przez samorządy. W wypadkach niecierpiących zwłoki przewodniczący sam może wydawać decyzje. Strona może jednak żądać w tym wypadku, by sprawę rozpatrzyło całe kolegium, lub, uznając decyzję przewodniczącego za decyzję kolegium, może odwołać się do władzy wyższej. Przewodniczący może również odwołać się do władzy wyższej. Wojewodzie w stosunku do uchwał izby wojewódzkiej i staroście w stosunku do uchwał wydziału powiatowego przysługuje prawo skargi do N. T. A. Ma to miejsce wtedy, o ile uchwały tych władz naruszają prawo.

ROZDZIAŁ III.

SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE.

§ 13. *Sądownictwo administracyjne na Zachodzie Europy.*

W Anglii, w związku z brakiem podziału prawa na publiczne i prywatne, panuje zasada jednakowej kontroli nad działalnością osób prywatnych i władz państwowych. Każda decyzja władzy administracyjnej może być do takiego sądu zaskarżona. Odrębne sądownictwo administracyjne nie istnieje. Sądy w Anglii mają duży wpływ na administrację. W tym względnie przysługuje im szereg praw. Pierwsze — to prawo wydawania nakazów, ażeby jakaś czynność została wykonana. Nakaz taki może być skierowany tak do obywatela, jak i do władzy administracyjnej. Obywatel zaś do działania może być zmuszony tylko przez sąd, a nie przez administrację. Drugie prawo polega na tem, że sąd wyższy może nakazać, aby mu przesłano sprawę w celu kontroli prawnej. Sąd również rozstrzyga, czy ktoś prawnie zajmuje dany urząd. Wreszcie ostatnie prawo przysługujące sądom angielskim to t. zw. Bill of habeas corpus, czyli kontrola nad pozbawieniem kogoś wolności.

W przeciwstawieniu do Anglii we Francji istnieje bardzo rozwinięte odrębne sądownictwo administracyjne. Stało się ono wzorem dla państw europejskich. Wielka Rewolucja wywołała nieufność do zwykłych sądów (t. zw. parlamentów) i dlatego zabroniono im mieszać się do spraw administracji. To wpłynęło na rozwój odrębnego sądownictwa administracyjnego.

go. Obecnie najwyższym sądem administracyjnym jest Rada Stanu, która odpowiada naszemu N. T. A. Instancją niższą są Rady Międzydepartamentalne.

Przy wnoszeniu skargi panuje we Francji ta sama zasada, co u nas, polegająca na tem, że zaskarżona może być tylko taka czynność administracji, która pociąga za sobą skutki prawne. Rada Stanu rozstrzyga dwa rodzaje spraw:

contentieux d'annulation,
contentieux de la pleine juridiction.

Pierwsze są to sprawy o unieważnienie aktu administracyjnego. Sąd może jedynie skasować decyzję władzy administracyjnej, lub odrzucić skargę. Drugi rodzaj sprawy — contentieux de la pleine juridiction — to sprawy, gdzie sąd rozstrzyga merytorycznie o roszczeniach obywateli. Tutaj nie idzie, jak poprzednio, o skasowanie decyzji władzy, a o jej zmianę.

Należy zaznaczyć, że w pierwszym wypadku podstawą prawną skargi jest decyzja władz — akt administracyjny, a w drugim — czynności wykonawcze władzy, które naruszają prawa podmiotowe obywatela.

Skarga o skasowanie aktu skierowana jest przeciwko samemu aktowi, a nie przeciw urzędnikowi, czy władzy, która dany akt wydała. W przeciwstawieniu do Polski skargę wnieść można odrazu przeciw decyzji władzy niższej, bez konieczności czekania na decyzję władzy wyższej. T. zw. tok instancji nie musi być więc wyczerpany. Milczenie również, inaczej niż u nas, uważa się we Francji za wydanie decyzji. Cztery są przyczyny, które uprawniają do wniesienia skargi:

niekompetencja władzy, wydającej akt,
niezachowanie form przy wydaniu aktu,
naruszenie prawa materialnego,
détournement de pouvoir.

Istnieje pewna kategoria aktów administracyjnych, przeciw którym skargi wnieść nie wolno. Są to t. zw. akty rządowe (actes de gouvernement). U nas akty takie wylicza prawo, we Francji orzecznictwo. Jest tam pięć rodzajów tych aktów:

akty, dotyczące stosunków dyplomatycznych,
akty, dotyczące stosunków rządu z parlamentem,
akty wojskowe,

akty łaski prezydenta,
rozporządzenia rządu w sprawie bezpieczeństwa.

Skargę we Francji wnieść może każda osoba, posiadająca zdolność prawną, o ile ma interes materialny lub moralny w wniesieniu danego aktu. Nie wymaga się, jak u nas, pogwałcenia prawa podmiotowego. Skargę, skierowaną do Rady Stanu, rozpatruje jedna z jej podsekcyj. Istnieje tam również instytucja Komisarza Rządu, który jest rzecznikiem sprawiedliwości. Rola jego jest bardzo ważna, gdyż proponuje on nieraz zmiany w orzecznictwie.

Skolei omówić należy drugi rodzaj skarg — skargi o merytoryczne rozważenie sporu — t. zw. *contentieux de la pleine juridiction*. Celem tych skarg jest pociągnięcie administracji do odpowiedzialności pieniężnej. Wnieść taką skargę może tylko ten, czyje prawo podmiotowe zostało naruszone. Sprawy, które rozpatruje się w tem postępowaniu, dotyczą przeważnie umów o roboty publiczne i dostawy państwowe, które traktuje się we Francji, inaczej niż u nas, jako umowy prawno-publiczne.

Instancją niższą są obecnie we Francji, wprowadzone przez Poincaré, Rady Międzydepartamentalne, na miejsce istniejących od Napoleona Rad Prefektur.

W przeciwstawieniu do Francji w Belgji i we Włoszech przyjęto zasadę rozpatrywania spraw między obywatelem a administracją przez sądy zwykłe. We Włoszech jednak w drugiej połowie XIX w. istniejąca tam Rada Stanu i prowincjonalne sądy administracyjne, których zadaniem była początkowo kontrola nad administracją, przekształcały się w sądy administracyjne w ścisłym tego słowa znaczeniu. Obecnie są we Włoszech dwie drogi: akt można zaskarżyć do sądu zwykłego, lub do sądu administracyjnego.

W Niemczech sądownictwo administracyjne powstało pod koniec XIX w. Duży wpływ na jego powstanie i rozwój wywarła nauka, w pierwszym rządzie jeden z najwybitniejszych jej przedstawicieli Rudolf Gueist. Twierdził on, że kontrola nad administracją należeć powinna do organów włączonych do administracji. Według niego zadaniem kontroli winna być nietyl-

ko obrona praw podmiotowych, ale również czuwanie nad porządkiem prawnym, nad prawem przedmiotowym.

W sądownictwie niemieckim wytworzyły się dwa jego typy:

- południowo-niemiecki,
- północno-niemiecki, inaczej zwany pruskim.

Według typu pierwszego, który panował w Austrii i był wzorem dla naszego sądownictwa, te akty administracyjne mogą być poddane kontroli, które zostały wydane na podstawie przepisu prawa, a nie na mocy swobodnego uznania. Aby skarga była rozpatrzona, musi więc zaistnieć naruszenie prawa podmiotowego, lub też nałożenie obowiązku bez podstawy prawnej. System północno-niemiecki pod wpływem Gueista uznaje skargi, oparte albo na naruszeniu prawa podmiotowego, albo na pogwałceniu prawa przedmiotowego. W typie pruskim kompetencje sądu administracyjnego określa się przez system enumeracyjny, który polega na tem, iż ustawa wylicza sprawy, które ogół może rozpatrywać. Przeciwstawieniem do tego jest klauzula generalna; polega na tem, że wszystkie akty administracyjne podlegają kontroli ogółu.

§ 14. *Ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce.*

Sądownictwo administracyjne w Polsce jest właściwie jednostopniowe. Jedyną instancją jest Najwyższy Trybunał Administracyjny. Wyjątek stanowi była dzielnica pruska (województwo poznańskie, pomorskie i Górny Śląsk), gdzie istnieją dwie niższe instancje sądów administracyjnych. Główne zasady, na których dziś opiera się N.T.A., zawierała już ustawa z 1922 roku. Obecnie organizacja N. T. A. opiera się na rozporządzeniu Prezydenta z mocą ustawy z 1930 r. oraz na regulaminie N. T. A., który został ogłoszony, jako rozporządzenie Rady Ministrów. Ustawa z r. 1922 o N. T. A. wzorowała się na ustawie austriackiej z r. 1875.

N. T. A. jest sądem naczelnym, stoi poza ogólną administracją. Rozstrzyga sprawy, w których decyzje wydała ostatnia instancja władz rządowych, czy samorządowych. N. T. A. rozstrzyga kwestję prawności, a nie celowości zarządzeń administracji.

Należy nadmienić, że poza sądami niższymi, które istnieją w byłej dzielnicy pruskiej, a o których była już mowa, są w Polsce jeszcze dwa niższe sądy administracyjne. Pierwszy — to dwie instancje przy Urzędzie Patentowym;

Wydział spraw spornych,

Wydział odwoławczy.

Instancją kasacyjną dla tych sądów jest N. T. A. Sądy te rozstrzygają sprawy o ważność patentu lub znaku ochronnego. Drugi sąd to, wprowadzone przez ustawę górniczą z roku 1932, Wyższe Kolegium Górnicze, które rozstrzyga sprawy związane z wykonaniem tej ustawy.

Wracając do N. T. A. należy przedewszystkiem zaznaczyć, że zadaniem jego jest rewizja orzeczeń władz administracyjnych w celu ochrony praw podmiotowych obywatela. Przedmiotem skargi może być tylko akt administracyjny w ścisłym tego słowa znaczeniu, i to taki akt administracyjny, który narusza prawa podmiotowe. Po drugie, musi być zachowany tok instancji, t. zn. zaskarżony akt musi być wydany przez ostatnią instancję władzy administracyjnej. N. T. A., zgodnie z systemem francuskim, może albo skargę oddalić, albo akt uchylić, nie może natomiast wydać orzeczenia merytorycznego. Ustawa o N. T. A. zawiera klauzulę generalną, o której była mowa przy sądownictwie pruskiem. Są jednak akty, które, czy to ze względu na swój charakter, czy też na mocy ustawy, przedmiotem skargi być nie mogą. Będą to przedewszystkiem wszelkiego rodzaju nominacje na urzędy; nikt bowiem nie ma prawa podmiotowego do zostania urzędnikiem. Następnie są sprawy, w których władza ma prawo rozstrzygać na mocy swobodnego uznania. Są to wreszcie sprawy, które ze względu na swój charakter kontroli nie podlegają. Będą to więc sprawy wojskowe (z wyjątkiem zaopatrzenia i uzupełnienia armji); następnie są to sprawy dyscyplinarne urzędników i sprawy, należące do właściwości wszystkich sądów innych, niż administracyjne; te ostatnie są to nawet nieraz sprawy o charakterze prawnopublicznym, ale rozstrzyganie ich na mocy ustawy należy do sądów zwykłych.

Jak już wyżej było wspomniane, akt administracyjny może być zaskarżony do N. T. A., o ile narusza prawa podmiotowe obywatela, lub nakłada nań obowiązki bez podstawy prawnej. Skargę wnieść może tylko w ten sposób poszkodowana osoba; musi ona mieć ogólną zdolność prawną.

W procesie administracyjnym występują u nas, w przeciwstawieniu do Francji, dwie strony:

poszkodowana przez akt osoba, oraz władza, która dany akt wydała.

Pozatem mogą występować t. zw. przypozwani. Są to osoby, na niekorzyść których osoba poszkodowana żąda uchylenia aktu administracyjnego.

Wyrok N. T. A. polega albo na uchyleniu aktu, albo na oddaleniu skargi. W pierwszym wypadku władza, który uchylony akt wydała, powinna wydać nowy akt, jest ona już skrzepowana zapatrywaniami prawnymi, zawartymi w wyroku N. T. A. Dwa mogą być powody uchylenia aktu administracyjnego przez N. T. A.; pierwszy to wadliwość postępowania, o ile odbiła się ona niekorzystnie na sytuacji strony; wadliwość może polegać, albo na niezachowaniu form postępowania administracyjnego, albo na istnieniu sprzeczności między stanem faktycznym a stanem wynikającym z aktu. Drugi powód uchylenia aktu, to materialne naruszenie norm prawnych. Zachodzi to wtedy, gdy władza mylnie tłumaczy prawo, lub stosuje normy prawne do stanu faktycznego, do którego nie mają one zastosowania.

N. T. A. składa się z pierwszego prezesa, prezesów i sędziów. Dzieli się on na trzy izby. Wszyscy sędziowie posiadają prawa sędziowskie, a więc np. prawo do nieusuwalności. Muszą pozatem wszyscy posiadać wykształcenie, a jedna trzecia — kwalifikacje do pełnienia urzędu sędziego. Każdy sędzia musi mieć za sobą 10 lat służby sędziego, lub prokuratora w sądzie powszechnym lub wojskowym, albo 10 lat służby w administracji. Pierwszego prezesa i prezesów mianuje Prezydent Rzplitej na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Wybór sędziów odbywa się w sposób następujący. Ogólne zgromadzenie sędziów, składające się z wszystkich sędziów N. T. A., wybiera 2 sędziów do Kolegium Administracyjnego. Do tego Kole-

gjum poza nimi wchodzi pierwszy prezes Trybunału i jeden z sędziów przez niego wyznaczony. Z pośród zgłaszających się kandydatów na wakujące miejsca w Trybunale wybiera Kolegium Administracyjne trzech, opinuje, i przesyła nazwiska Prezesowi Rady Ministrów, który jednego podaje do zatwierdzenia Prezydentowi Rzplitej. Prezes Rady Ministrów nie jest jednak tem skrupowany. Może on dać do zatwierdzenia Prezydentowi kogoś z poza tych trzech kandydatów. Istnieje jednak w tym względzie pewne ograniczenie, a mianowicie tylko jedna dziesiąta część członków Trybunału może być w ten sposób mianowana. Przy N. T. A. istnieje sekretarjat prawniczy, gdzie zasiadają osoby z wykształceniem prawniczym.

Skargę wnieść można do Trybunału w terminie dwóch miesięcy po otrzymaniu aktu. Skargę Trybunał może oddalić po rozpatrzeniu jej w t. zw. postępowaniu wstępnem. Postępowanie to jest niejawne. Ma miejsce, gdy zapóźno skarga została wniesiona, gdy nie wyczerpano toku instancji, gdy Trybunał jest oczywiście niewłaściwy, gdy skarga jest res judicata, gdy wreszcie brak jest podstaw prawnych do wniesienia skargi. Po zakończeniu tego postępowania, jeżeli zachodzi jeden z wymienionych powyżej wypadków, Trybunał zwraca skargę stronie, która w przeciągu dwóch miesięcy winna dać odpowiedź. Odpis skargi Trybunał przesyła władzy, która również dać winna swe wyjaśnienia. Po otrzymaniu odpowiedzi i aktów sprawę z wyjaśnieniem władzy sędzia — referent opracowuje sprawę i przekazuje ją Trybunałowi do rozpatrzenia. Rozprawa odbywa się jawnie w składzie trzech sędziów. Formalna rozprawa nie jest konieczna. Odbywa się tylko wtedy, gdy żąda tego strona, lub gdy tak postanowił Trybunał. W rozprawie uczestniczą strony lub ich zastępcy, którymi mogą być tylko adwokaci. Wyrok zapada większością głosów. W wypadkach, gdy sprawa jest skomplikowana, rozpatrywać ją może komplet 7 sędziów, lub nawet Ogólne Zgromadzenie. Orzeczenia tych dwóch kompletów uważa się za zasady prawne i wpisuje się je do specjalnej księgi. W ten sposób powstaje orzecznictwo N. T. A. Trybunał rozpatruje sprawy jedynie na podstawie aktów, a nie bada jak wyglądał rzeczywiście stan faktyczny (nie bada np. świadków). Trybunał uwzględnia tylko to, na

podstawie czego decydowała ostatnia instancja. W razie cofnięcia przez stronę skargi Trybunał sprawę umarza i sprawa ta na przyszłość nie może być już nigdy rozpatrywana. W razie gdy władza cofnie zaskarżony akt, to jednak skarżący może żądać od Trybunału wydania wyroku.

Na zakończenie należy w paru słowach wspomnieć o skardze do sądu powszechnego. W wypadku gdy władza wydaje orzeczenie karne, strona może skierować sprawę do sądu powszechnego. Na mocy specjalnych ustaw sądy powszechne mają prawo znoszenia decyzji władz administracyjnych. Przykładem jest tu decyzja władzy o wysokości odszkodowania przy wywłaszczeniu. Również głównie sądy powszechne rozstrzygają sprawy o szkody wyrządzone przez administrację. Kwestji odpowiedzialności władzy za szkodę poświęcimy następny paragraf.

§ 15. *Odpowiedzialność państwa za szkodę.*

Państwo odpowiedzialne jest nie tylko za działalność swoich organów niezgodną z prawem, ale również i za działalność ich zgodną z prawem np.: za rekwizycję na rzecz wojska. Konstytucja marcowa przewidywała odpowiedzialność solidarną urzędnika i państwa. Przepis ten jednak w życie nie wszedł i w sprawie tej obowiązują przepisy dzielnicowe.

Kwestja odpowiedzialności państwa różnie została rozwiązana w państwach Europy. Anglja np. stoi na stanowisku wyłącznej odpowiedzialności urzędnika za nieprawne wyrządzenie szkody. Wynika to ze starej zasady angielskiej, która głosi, że król, reprezentujący państwo, nie może czynić źle. Zasadę bezwzględnej odpowiedzialności urzędnika łagodzi t. zw. legalna protekcja urzędników. Polega ona na tem, że istnieją pewne ograniczenia w stosunku do obywatela wnoszącego skargę. Przedewszystkiem termin do wniesienia skargi jest półroczny. Urzędnik, przeciwko któremu wniesiono skargę, może sam zaproponować odszkodowanie. W razie oddalenia skargi przez sąd, skarżący ponosi bardzo wysokie koszty. Wreszcie skarżący niesłusznie — musi zwrócić urzędnikowi to, co wydał on na swoją obronę. Poza legalną protekcją zasadę bezwzględnej odpowiedzialności urzędnika złagodziło samo życie. W praktyce

bowiem utarł się zwyczaj, że państwo, o ile nie ma winy względnej urzędnika, zwraca mu to, co wydał na odszkodowanie. Poza tem istnieje w Anglii prawo, które głosi, że związki samorządowe są odpowiedzialne za swych urzędników. Ponieważ cała prawie lokalna administracja w Anglii prowadzona jest przez te związki, więc jasne jest, że ilość wypadków, w których za szkody odpowiada urzędnik, jest niewielka. Urzędnik musi tu tylko dowieść, że działał z upoważnienia samorządu. We Francji za szkody w pewnych wypadkach odpowiada państwo, w innych urzędnik. Rozróżnia się tam czyn osobisty i czyn służbowy (*fait personel* i *fait de service*), oraz winę osobistą i winę służbową (*faute personnelle* i *faute de service*).

Fait personel — zachodzi, gdy urzędnik, wykonując czynności urzędowe, okazał złą wolę. Odpowiada on wtedy przed sądem powszechnym. *Fait de service* — jest to zwykle zaniedbanie, które zdarza się często w działalności administracji. W tym wypadku sprawę rozpatruje sąd administracyjny. W razie konfliktu kompetencyjnego Trybunał Kompetencyjny rozstrzyga, do jakiego sądu dana sprawa należy. Początkowo panowała we Francji teoria nieuznająca odpowiedzialności państwa za szkodę. Wzorując się na prawie cywilnem, przyjmowano za podstawę odpowiedzialności winę. Ponieważ zdolną do popełnienia winy jest jedynie osoba obdarzona wolą, a państwo, zgodnie z panującą wówczas teorią, uważającą osoby prawne za fikcję, woli nie posiada, więc jasne jest, że odpowiedzialności ponosić nie może. Błędem tej teorii jest zastosowanie prawa cywilnego do osób prawa publicznego. Druga teoria, która zresztą, jak wszystkie prawie, powstała na gruncie orzecznictwa, rozróżniała państwo jako władzę, t. j. osobę prawa publicznego i państwo, jako osobę prawa prywatnego. W związku z tem wyróżniano dwa rodzaje aktów:

- acte de gestion* (akt zawiadowczy),
- acte d'autorité* (akt władczy).

W byłej dzielnicy rosyjskiej orzecznictwo Sądu Najwyższego dotąd przyjmuje ten podział. Z aktem zawiadowczym mamy do czynienia wtedy, gdy państwo wykonuje takie czynności, które mogłaby wykonać również osoba prywatna. Za akty zawiadowcze odpowiada państwo według prawa cywil-

nego, za akty władcze według prawa publicznego. Teoria ta upadła we Francji, gdy Trybunał Kompetencyjny orzekł, że skargi o odszkodowanie przeciw państwu, lub innym związkom prawa publicznego, należą do właściwości sądów administracyjnych. Według tej teorii państwo odpowiada tylko za czynności zarządzania służbami publicznymi, a nie za akty władzy. Nieodpowiedzialność państwa za akty władzy trwała we Francji prawie do końca XIX w. Obecnie we Francji państwo odpowiada i za akty zawiadowcze i za akty władcze. Panuje tam również zasada, która powstała zresztą dopiero koło 1920 r., że wina osobista urzędnika nie wyłącza odpowiedzialności państwa. Pozatem orzecznictwo Rady Stanu uznało odpowiedzialność państwa w tych wypadkach, gdy jego działalność jest zgodna z prawem. W związku z tem powstał szereg teoryj, uzasadniających to twierdzenie. Jedną z nich jest teoria, stworzona przez francuskiego profesora prawa administracyjnego Hauriou. Według niego państwo winno wtedy zapłacić odszkodowanie za swoją czynność, gdy dzięki niej wzbogaciło się. W teorii swej wzorował się Hauriou na teorii nadużycia praw (abus de droit). Obecnie jednak najnowsze orzecznictwo Rady Stanu opiera się na zasadzie równości obywateli wobec ciężarów publicznych. Jeżeli więc obywatel wskutek działalności administracji ponosi szczególne szkody, słuszne jest, aby został on wynagrodzony przez państwo — z funduszków publicznych, chociażby państwo przez swą odpowiedzialność wcale się nie wzbogaciło. Na zakończenie parę słów należy powiedzieć o teorii ryzyka przedsięwzięcia. Według niej odpowiedzialność państwa ma się opierać na tych samych zasadach, na jakich opiera się odpowiedzialność prywatnego przedsiębiorcy, który wszędzie bierze na swoje ryzyko. Przy wymiarze odszkodowania nie bierze się pod uwagę, czy miała miejsce wina przedsiębiorcy, czy nie. Teoria ta, utożsamiająca stanowisko państwa w kwestji odszkodowania ze stanowiskiem prywatnego przedsiębiorcy, obecnie jest nie do przyjęcia.

Skolei omówić należy zasady, na jakich opiera się w Polsce odpowiedzialność państwa za szkodę. Jak już na początku było powiedziane, w kwestji tej obowiązują przepisy dzielnicowe.

W byłej dzielnicy pruskiej państwo odpowiadało za szkody wyrządzone przez urzędnika w tych granicach, w jakich według Kodeksu cywilnego odpowiadałby on sam. Po wypłaconiu odszkodowania państwo ma jednak regres do winnego urzędnika. Czasami jednak państwo odpowiada również wtedy, gdy urzędnik nie jest odpowiedzialny. Podstawową zasadą odszkodowania jest zasada słuszności, a nie odpowiedzialności za winę. Istnieją pewne warunki, które muszą zostać spełnione, aby obywatel mógł żądać od państwa odszkodowania:

zaskarżona czynność winna być spełniona przez urzędnika, urzędnik, spełniając daną czynność, nie przekroczył swych kompetencji,

urzędnik naruszył obowiązek służbowy wobec osoby trzeciej wskutek niedbalstwa, lub też rozmyślnie,

osoba trzecia z powodu czynności urzędnika poniosła szkodę.

Wynagrodzenie należy się tylko za szkodę materialną, a nie moralną. Pozatem wynagrodzenie należy się nie tylko za wyrządzoną szkodę, ale również za utratę ewentualnych korzyści. Tak przedstawia się odpowiedzialność państwa, gdy występuje ono jako władza. Należy zaznaczyć, że w byłej dzielnicy pruskiej państwo odpowiada również jako fiskus według prawa cywilnego. Fiskus jest podmiotem majątku państwowego.

W byłej dzielnicy austriackiej odpowiedzialność za akty władzy ponosi urzędnik, a nie państwo. Państwo odpowiada jedynie w tych wypadkach, gdy to wprowadzają ustawy. Za działalność gospodarczą odpowiada państwo jako fiskus.

W byłej dzielnicy rosyjskiej uznaje się podział na akty władcze i akty zawiadowcze. Państwo odpowiada za te wszystkie czynności, które mogłaby wykonać jednostka prywatna. Za akty władzy państwo nie odpowiada i w tych wypadkach odpowiedzialność ponosi urzędnik. Urzędnik odpowiada za winę. W orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach o odszkodowanie ujawniają się momenty słuszności i sprawiedliwości.

§ 16. Przymusowe wykonanie zarządzeń administracji.

Obecnie przejdziemy do omówienia ostatniej fazy postępowania administracyjnego — przymusowego wykonania zarządzeń administracji. W razie oporu państwo przy wykonywaniu swych zarządzeń ma prawo posługiwać się przymusem. Użycie przymusu ograniczone jest przez ustawy. Istnieje przymus bezpośredni i pośredni. Przymus pośredni są to środki, które wchodzi w życie, gdy obywatel mimo uprzedniego rozkazu nie wykonał polecenia władzy. Przymus bezpośredni zachodzi wtedy, gdy państwo bez uprzedniego użycia rozkazu wkracza przy pomocy przymusu w prawną sferę obywatela. Powodem użycia przymusu bezpośredniego jest konieczność.

Istnieją dwa rodzaje postępowania egzekucyjnego:

executio ad faciendum vel omittendum (w tym wypadku chodzi o zmuszenie do działania, lub do zaniechania działania),

executio ad solvendum, (w tym wypadku chodzi o przymusowe ściąganie świadczeń z tytułu prawnopublicznego).

Istnieją trzy warunki postępowania przymusowego:

musi istnieć ustawa, zobowiązująca obywatela do działania lub zaniechania,

musi zajść fakt, że obywatel nie chce wykonać dobrowolnie obowiązku, nałożonego na niego przez ustawę,

w stosowaniu przymusu trzeba wreszcie dążyć tylko do wykonania zarządzenia.

Postępowanie przymusowe uregulowało Rozporządzenie Prezydenta z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Władzą zarządzającą egzekucje jest z reguły władza administracji ogólnej (starosta). Organem wykonawczym są, albo państwowe organy wykonawcze (policja), albo organy gminne. Przy zarządzeniu egzekucji odwołać się można do władzy wyższej. Z następujących powodów wyższa władza może egzekucje cofnąć:

zarządzenie egzekucyjne jest sprzeczne z tytułem wykonawczym,

zastosowano środek nieprzewidziany przez ustawę,

egzekucja jest niedopuszczalna.

Rozporządzenie Prezydenta rozróżnia dwa rodzaje egzekucji: *ad solvendum* i *ad faciendum*. Pierwszy rodzaj postępo-

wania ma miejsce, gdy chodzi o ściągnięcie świadczeń z tytułu prawnego publicznego. Np. kary administracyjne, koszty postępowania i t. p. Ściąganie danin publicznych, czyli podatków i monopolii, regulują specjalne przepisy skarbowe. Egzekucja polega na zajęciu i sprzedaży z przetargu publicznego rzeczy ruchomych dłużnika; zajęć można również jego pieniądze, płace i dochody. W razie gdy to wszystko nie wystarcza, następuje egzekucja majątku nieruchomego. W tym wypadku może mieć miejsce egzekucja sądowa. Są jednak pewne ograniczenia egzekucji. Przez egzekucję nie może np.: być zagrożone minimum utrzymania dłużnika i jego rodziny.

W drugim przypadku (ad faciendum) państwo wydaje poprzedzający egzekucję rozkaz wykonania lub zaniechania, wywierając w ten sposób na obywatela przymus psychiczny. Gdy to nie skutkuje, następuje egzekucja.

W postępowaniu administracyjnym panuje zasada stosunkowości. Polega ona na tym, że nie należy przedsięwziąć środków ostrzejszych od tych, które są konieczne. Poza to należy zaczynać od środków łagodniejszych, a gdy te zawiodą przejść można do ostrzejszych.

Jak już na wstępie było powiedziane, rozróżnia się przymus pośredni i bezpośredni. Do środków przymusu pośredniego należy kara egzekucyjna, czyli t. zw. kara za nieposłuszeństwo. Wywiera ona przymus psychiczny. Nałożenia jej wymaga upoważnienie ustawy. W odróżnieniu od kary egzekucyjnej kara administracyjna jest karą właściwą. Celem jej jest potępienie danego czynu, podczas gdy kara egzekucyjna jest tylko środkiem egzekucyjnym. Kara administracyjna zagraża nieokreślonej liczbie osób, podczas gdy kara egzekucyjna zwraca się do oznaczonej osoby. Kara administracyjna z chwilą wykonania jej rolę swą kończy, podczas gdy kara egzekucyjna dotąd grozi obywatelowi, dopóki on zarządzenia nie wykona. W nakładaniu kar egzekucyjnych administracja ma swobodę i kieruje się celowością. Rozporządzenie Prezydenta oznacza najwyższy wymiar kary egzekucyjnej na 100 zł. Władza może jednak karę tę ponawiać. W razie niemożności jej ściągnięcia władza może zamienić ją na areszt zastępczy (najwyżej 5 dni).

Jeżeli idzie o przymus bezpośredni, to jednym z jego rodzajów jest wykonanie na koszt zobowiązanego. Środek ten można zastosować do tych czynności, dla których jest obojętne, kto je wykonuje, a gdy chodzi jedynie o sam rezultat, gdy np. właściciel nieruchomości nie przeprowadza remontu, do którego jest obowiązany, wtedy władza może polecić dokonanie tego komuś innemu, a koszty musi pokryć właściciel. Natomiast np. obowiązek służby wojskowej jest tego rodzaju, że tu wykonanie zastępcze nie może mieć miejsca. Do przedsięwzięcia czynności zastępczej specjalne upoważnienie ustawowe nie jest potrzebne.

Drugi rodzaj przymusu bezpośredniego — to przymus fizyczny. Jest to ostateczny środek egzekucyjny. Zwrócony być może przeciw osobie, lub przeciw jej majątkowi. Stosowanie jego jest bardzo ograniczone. Przy czynnościach, które wymagają przejawu woli, oświadczenia, przymus fizyczny jest niedopuszczalny. Można powiedzieć, że użycie przymusu fizycznego dopuszczalne jest wtedy, gdy jest on naturalnym, narzucającym się w danym wypadku środkiem wykonawczym. Na zakończenie wspomnieć należy o pewnym rodzaju przymusu fizycznego, a mianowicie o asystencji wojska. Wypadki, w których jest to dopuszczalne, przewiduje dekret Naczelnika Państwa z roku 1919. Są to wypadki ostateczne, jak klęska żywiołowa, zbrojne wystąpienia, zbiorowe akty gwałtu i t. p. Wezwąć wojsko do asystencji może wojewoda. Z drugiej strony w zasadzie wymagany jest rozkaz dowódcy Okręgu Korpusu. W wypadku nagłym pomocy udzielić może na własną odpowiedzialność dowódca garnizonu. Zadaniem wojska jest ochrona władz cywilnych. Panuje zasada, że wojsko dążyć musi do zupełnego sukcesu. Wojsko może użyć broni, albo na wyraźne żądanie przedstawicieli władz cywilnych, albo na rozkaz dowódcy, w wypadku zbrojnego napadu na oddział wojska. Użycie broni poprzedzone być winno potrójnym sygnałem.

ROZDZIAŁ IV.

USTRÓJ WŁADZ ADMINISTRACYJNYCH.

§ 17. *Pojęcia ogólne.*

Administrację sprawują osoby prawa publicznego: państwo, związki samorządowe i zakłady publiczne, obdarzone osobowością prawną. Poszczególne funkcje administracji sprawują różne jej działy — różne służby administracyjne. Te służby administracyjne można podzielić na ogólne i specjalne. Pierwsze zaspakajają potrzeby całego społeczeństwa np. szkolnictwo powszechne, drugie — pewne jego części (np. ubezpieczenia społeczne pracowników umysłowych). Pozatem służby dzielą się na obowiązkowe i fakultatywne. Pierwsze muszą istnieć, bo tak każe ustawa (np. administracja rządowa). Istnienie drugich zależy od inicjatywy władzy administracyjnej. Spotyka się takie służby w samorządzie.

Administracja państwowa dzieli się na administrację rządową i samorządową. Te dwa rodzaje administracji można inaczej nazwać administracją państwową bezpośrednią i administracją państwową pośrednią. Administracja musi posiadać organy i środki materialne. Organy są to osoby czynne w administracji, działające w interesie państwa, w jego imieniu i na jego zlecenie. Osoby te to są urzędnicy zawodowi lub honorowi. Środki materialne przeznaczone są dla spełnienia zadań w danej gałęzi administracji. Urzędami publicznymi nazywamy sferę działalności administracji, posiadającą oznaczone granice, tak co do funkcyj, które mają być rozwinięte, jak i co do te

rytorjum, na którym te funkcje są sprawowane. Urzędy dzielą się na kierownicze i wykonawcze. Obecnie zwykle urządami kierowniczymi są ministrowie. Urzędy kierownicze mają szereg obowiązków. Przedewszystkiem muszą wyznaczać kierunek działania całej administracji w granicach wyznaczonych przez ustawy. Muszą dopilnować, aby wszystkie ich polecenia były wykonane. Zatwierdzają najważniejsze akty urzędów wykonawczych, lub na wydanie aktów wydają pozwolenia, o ile tego wymaga ustawa. Z tym obowiązkiem łączy się zagadnienie dekoncentracji i decentralizacji. Dekoncentracja polega na tem, że wydawanie aktów administracyjnych pozostawione jest w łonie samej administracji rządowej władzom podwładnym. Jest to rozszerzenie ich kompetencji. Tendencja do dekoncentracji panuje właśnie w Polsce. Decentralizacja polega na oddaniu znacznej części zadań administracji publicznej organizacjom samorządowym. Dalszym obowiązkiem władz kierowniczych jest badanie aktów urzędów podwładnych. Urzędy kierownicze mianują wreszcie personel podwładny i sprawują nad nim władzę dyscyplinarną.

Jako urzędy wykonawcze przeciwstawiają się urzędowi kierowniczym następujące rodzaje administracji:

1) Urzędy wykonawcze w ścisłym tego słowa znaczeniu.

2) Zorganizowane służby wykonawcze np. Straż Celna, Straż Graniczna,

Zakłady publiczne,

Przedsiębiorstwa publiczne, obliczone na zysk.

Działalność wszystkich urzędów i urzędników opiera się na zasadzie hierarchji. Przejawia się ona w tem, że urzędy podwładne muszą wykonywać polecenia urzędów wyższych, a urzędnicy obowiązani są do posłuszeństwa wobec swych przełożonych. Urzędnik przy wykonywaniu rozkazu winien oceniać, czy jego postępowanie, prowadzące do wykonania danego rozkazu, będzie zgodne z prawem. W razie gdyby wykonanie było czynem karalnym, lub gdyby sam rozkaz stał w wyraźnej sprzeczności z prawem, urzędnik może go nie wykonać. Poza tem urzędnik ma prawo badać rozkaz przełożonego jedynie pod względem formalnym. Są wypadki, w których władza przełożona nie może wydawać poleceń, któreby mówiły jak urzędnik ma po-

stąpić. Ma to miejsce w sprawach karno = administracyjnych, oraz w sprawach dyscyplinarnych. Tak wyglądają ograniczenia obowiązku posłuszeństwa urzędnika wobec władzy przełożonej. Władza dyscyplinarna nad podwładnymi urzędnikami, przysługująca władzom wyższym, jest drugim objawem hierarchji.

Są dwa rodzaje ustrojów organów administracyjnych; pierwszy to system władz kolegjalnych; drugi to system władz jednoosobowych (t. zw. system biurowy lub monokratyczny). Akt administracyjny, wydany przez władzę kolegjalną, jest uchwałą ciała zbiorowego. W wypadkach, gdzie zależy na szybkości w wydaniu aktu, oraz na odpowiedzialności za niego, praktyczniejszy jest ustrój władz jednoosobowych. W sprawie tej powstała we Francji zasada, że działać jest rzeczą jednej osoby, uchylać — większej ilości osób.

W związku z urzędami należy wspomnieć o t. zw. urzędnikach de facto. Pojęcie to znane jest we Włoszech i we Francji. Z urzędnikiem de facto do czynienia mamy wtedy, gdy osoba prywatna wykonuje funkcje urzędu, sądząc, że jest do tego prawnie upoważniona, choć w rzeczywistości tak nie jest. Warunkiem istotnym jest tu dobra wiara danej osoby. W przeciwnym razie, gdy ten warunek nie jest spełniony, zachodzi przywłaszczenie władzy, które jest przestępstwem. W pewnych wypadkach akty zdziałane przez urzędnika de facto uznaje się za ważne. Zachodzi to wtedy, gdyby zniesienie aktu wyrzadziło poważne szkody służbie lub osobie trzeciej.

W administracji spotyka się poza urzędami wiele organów doradczych — opiniodawczych. Są to zwykle rady lub komitety. Składają się one zwykle z osób, mianowanych przez rząd dowolnie, lub z pośród pewnej określonej przez ustawę kategorii osób, lub wysuniętych przez jakąś organizację. W organach tych zasiadają wreszcie osoby z tytułu swego stanowiska. Organy te posiadają charakter stały, lub tymczasowy, jak np. Komisja Kodyfikacyjna.

Oprócz tego istnieją organy kontrolujące akty władzy tak pod względem celowości, jak i legalności. Organem takim jest przede wszystkim Najwyższa Izba Kontroli, a dalej Okręgowe Izby Kontroli i tak zw. Komisje Rewizyjne w samorządzie.

Każdy organ posiada pewne ograniczone kompetencje. Jest to suma uprawnień danego organu i polega na tem, że dany organ ma wyłącznie władzę wykonywania pewnych funkcji, ale jednocześnie ma on i obowiązek wykonywania tego. Kompetencja dzieli się na:

rzeczową,
funkcjonalną,
miejscową.

Pierwsza określa charakter czynności, które dany urząd wykonuje. Druga określa stanowisko danego organu w stosunku do władz administracyjnych. Trzecia wreszcie określa okrąg administracyjny, w którym dany urząd rozwija swą działalność.

Z kompetencją łączy się kwestja zastępstwa. W wypadkach, gdy kompetentny organ obowiązków swych spełniać nie może, wtedy wprowadza się zwykle zastępstwo. Ma to na celu unikanie przerw w działalności administracji. Istnieją cztery formy zastępstwa. Pierwsze — to zastępstwo ustawowe. Polega na tem, że ustawy wyznaczają urzędników, którzy mają prawo i obowiązek zastępować danego urzędnika, gdy ten swych funkcji spełniać nie może. Zastępujący sam odpowiada za swoje czyny i nie ma obowiązku zdawania sprawy zastąpionemu. Przykładem zastępstwa ustawowego jest wicewojewoda, który w razie potrzeby zastępuje wojewodę.

Drugi rodzaj zastępstwa to delegacja. Jest to akt wewnętrzny, na mocy którego dany urzędnik przekazuje innemu wykonywanie swych funkcji. Do delegacji potrzebne jest upoważnienie ustawowe. Delegujący może dowolnie mianować i odwoływać zastępcę, o ile tego nie ogranicza ustawa. Delegacja nie może być ogólna, ale musi być szczegółowa. Tem właśnie różni się ona od zastępstwa ustawowego, że obejmuje tylko oznaczony zakres działania, podczas gdy zastępstwo obejmuje wszystkie funkcje. Delegowany za swe czynności odpowiada zwykle wspólnie z delegującym. Delegowany nie może swej władzy subdelegować. Minister deleguje dużą część swych funkcji dyrektorom departamentów.

Trzeci rodzaj zastępstwa — prorogacja polega na przedłużeniu czasu służby urzędnika, odsuniętego w normalny sposób od pełnienia funkcji, aż do chwili objęcia urzędowania

przez następcę. Prorogacja wynika z konieczności nieprzerwania działalności administracji. Np. minister po podaniu się do dymisji do chwili mianowania nowego ministra sprawuje w dalszym ciągu swe funkcje.

Czwarty wreszcie rodzaj zastępstwa to substytucja. Polega ona na tem, że wskutek nienależytego pełnienia obowiązków przez kompetentny organ administracji, atrybucje tego organu władza zwierzchnia przekazuje w całości lub w części innemu organowi. Zwykle spotyka się substytucję całkowitą. Zachodzi ona np. z chwilą zawieszenia urzędnika z powodu wytoczenia mu postępowania dyscyplinarnego. W administracji samorządowej spotyka się substytucje w postaci wyznaczenia Komisarza Rządowego dla samorządu. Po omówieniu tych ogólnych pojęć przejdziemy do kwestji ustroju władz administracji rządowej w Polsce.

§ 18. *Ustrój władz administracyjnych rządowych w Polsce.*

Zanim zajmiemy się kwestją współczesnego ustroju władz administracyjnych rządowych w Polsce, pokrótce należy omówić naczelną władzę dzielnicową, które powstały na miejsce władz państw zaborczych.

Aktem, który te władze do życia powołał, był Dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. Ma on znaczenie prawne dotychczas, gdyż po raz pierwszy określił kompetencje Rady Ministrów i Ministerstw. Dnia 14 listopada 1918 r. Rada Regencyjna abdykowała, przekazując swą władzę Naczelnikowi Państwa. Kompetencje władz naczelnych, stworzonych dekretem z 3 stycznia 1918 r. rozciągały się początkowo na teren byłego Królestwa Kongresowego. Potem władza ich rozszerzała się stopniowo na całą Polskę, równoległe z wyzwaniem się innych dzielnic spod władzy zaborców.

W Galicji Zachodniej pierwszą polską władzą była Polska Komisja Likwidacyjna. Powstała ona 27 października 1918 roku i posiadała władzę wykonawczą i ustawodawczą. W Galicji Wschodniej władzę sprawował Tymczasowy Komitet Rządzący. Powstał on we Lwowie po uwolnieniu go od władzy ukraińców. Charakter posiadał ten sam, co Polska Komisja Likwidacyjna. Te dwie instytucje zostały zastąpione przez Komisję

Rządzącą dla Galicji, Śląska Cieszyńskiego, oraz Górnej Orawy i Śpiszu. Powołana została ona dekretem Rządu Warszawskiego z dnia 10 stycznia 1919 r. Dekret ten jednak właściwie w życie nie wszedł. Zastąpiony został przez rozporządzenie Rady Ministrów z marca 1919 r., które ustanowiło urząd Generalnego Delegata Rządu z siedzibą we Lwowie. Miał on mieć władzę wykonawczą. Kierował administracją z wyjątkiem kilku jej działów. Czynił to przy pomocy swych delegatów. Z chwilą wprowadzenia władz wojewódzkich na terenie byłej Galicji (1 września 1921 r.) urząd Generalnego Delegata został zniesiony.

Była dzielnica pruska została formalnie do Polski przyłączona przez ratyfikację Traktatu Wersalskiego przez Polskę (31 lipca 1919). Przedtem jednak większa część Poznańskiego na skutek Powstania Wielkopolskiego została wyzwolona. Na tym terytorjum powstała 27 grudnia 1918 r. Naczelna Rada Ludowa. Początkowo miała ona charakter reprezentacji społeczeństwa i charakter organizacji politycznej. Z czasem dopiero zyskała ona charakter władzy. Właściwą jednak władzę sprawował Komisarz Naczelnej Rady Ludowej, który wydawał rozporządzenia. Niektóre z nich dotąd jeszcze na terenie byłej dzielnicy pruskiej obowiązują. Dnia 1 sierpnia 1919 r. Sejm Rzeczypospolitej uchwalił ustawę o tymczasowej organizacji władz administracyjnych w byłej dzielnicy pruskiej. Na mocy tej ustawy była dzielnica pruska została poddana władzy organów centralnych Rzplitej, oraz zostało utworzone Ministerstwo byłej dzielnicy pruskiej o charakterze tymczasowym. Na czele tego Ministerstwa stał Minister, który był członkiem Rady Ministrów. Władza jego miała charakter terytorjalny. W ręku swem skupiał całą administrację, oprócz spraw polityki zagranicznej, wojska i cel. Posiadał on również władzę ustawodawczą, gdyż mógł wydawać rozporządzenia. Ministerstwo byłej dzielnicy pruskiej zostało zniesione w kwietniu 1922 r.

Jeżeli idzie o ziemie na wschód od byłego Królestwa Kongresowego, to były one traktowane, jako kraj okupowany przez wojska polskie. Administracja tych obszarów podporządkowana była Naczelnemu Wodzowi. Dnia 19 lutego 1919 r. został ustanowiony dekretem Naczelnika Państwa Generalny Komis-

sarz Cywilny przy Zarządzie Wojskowym, jako najwyższa władza administracji dla tych ziem. Był on mianowany przez Naczelnego Wodza na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Posiadał on władzę wykonawczą i ustawodawczą, a odpowiedzialny był tylko przed Naczelnym Wodzem. Rozkaz Naczelnego Wodza ze stycznia 1919 r. utworzył Komisarjat Wołynia i Frontu Podolskiego, pod zarządkiem Naczelnego Komisarza. Mianować go mógł Naczelnny Wódz na wniosek Komisarza Generalnego. Posiadał on władzę wykonawczą i ustawodawczą, a odpowiedzialny był przed Naczelnym Wodzem. Dnia 1 czerwca 1920 r. zarząd na terenie Komisarjatu Wołynia i Frontu Podolskiego przejął Rząd Warszawski. Od tego samego dnia Komisarz Generalny podlegać zaczął władzy Rady Ministrów. Jeżeli idzie o Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich, to najazd bolszewicki usunął go faktycznie. Po odparciu najazdu rozkaz Naczelnego Wodza z września 1920 r. zniósł urząd Komisarza Generalnego i Naczelnego Komisarza, oraz powołał do życia Tymczasowy Zarząd Terenów Przyfrontowych i Etapowych. Zarząd ten podlegał Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Szef Zarządu mianowany był przez Naczelnego Wodza na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. Zarząd ten został zniesiony przez Radę Ministrów w grudniu 1920 r., poczem działalność administracji przekazana została odpowiednim ministrom. Ustawa z lutego 1921 r. podzieliła ziemie wschodnie na trzy województwa (wołyńskie, poleskie, nowogródzkie). W ten sposób odrębność organizacyjna znikła.

Ziemia Litewska podlegała początkowo Generalnemu Komisarzowi Ziem Wschodnich. Po odparciu najazdu bolszewickiego miał tam miejsce t. zw. bunt generała Żeligowskiego, który proklamował Rząd Tymczasowy Litwy Środkowej. Cała władza spoczywała w ręku generała Żeligowskiego. Władzą wykonawczą była Tymczasowa Komisja Rządząca, od generała Żeligowskiego zależna. W listopadzie 1921 r. generał Żeligowski złożył swą władzę w ręce Prezesa Tymczasowej Komisji Rządzącej. Następnie zwołano t. zw. Zgromadzenie Orzekające (czyli t. zw. Sejm Wileński), które w r. 1922 uchwałą swą uznało ziemię wileńską za część Rzplitej. 22 marca 1922 r. został podpisany akt pomiędzy Rządem Polskim i Delegacją Zgro-

madzenia Orzekającego, który stwierdził objęcie zwierzchnictwa przez Państwo Polskie nad ziemią Wileńską. Ustawa sejmowa z kwietnia 1922 r. stworzyła jako jednostkę administracyjną Ziemię Wileńską. Kierownikiem administracji na tym terenie był Delegat Rządu. Były to różnice czysto formalne, gdyż urząd Delegata Rządu w zupełności odpowiadał urzędowi Wojewody, a sama Ziemia Wileńska — województwu. Te drobne odrębności w nazwach znikły w r. 1925.

Jeżeli idzie o Śląsk Cieszyński, to tam powstała Rada Narodowa księstwa Cieszyńskiego. Proklamowała ona 30 października 1919 r. przynależność Księstwa do Polski. Rada Narodowa objęła tymczasowo funkcje rządu. Jej rozporządzenie, zatwierdzone przez Rząd Warszawski, stworzyło Tymczasowy Rząd Krajowy, który sprawował funkcje władzy administracyjnej drugiej instancji. W czasie konfliktu polsko-czeskiego władzę objęła Komisja Międzynarodowa, która w sierpniu 1920 r. oddała władzę swą — nad przyznaną Polsce częścią Śląska Cieszyńskiego — Komisji Rządzącej. W listopadzie 1920 r. Naczelnik Państwa mianował Tymczasową Komisję Rządzącą. Z chwilą objęcia przez Polskę władzy nad Górnym Śląskiem Śląsk Cieszyński wszedł w skład województwa Śląskiego.

W lutym roku 1920 objęła władzę na Górnym Śląsku Komisja Międzynarodowa i Rządząca, która składała się z przedstawicieli głównych mocarstw sprzymierzonych. Przeprowadziła ona plebiscyt i rządziła do chwili objęcia przez Polskę władzy nad przyznanym jej obszarem, co nastąpiło w czerwcu 1922. Ustrój województwa Śląskiego opiera się na t. zw. statucie organicznym; jest to ustawa o charakterze konstytucyjnym. Uchwalona została przez Sejm Polski. Do chwili wprowadzenia organizacji władz administracyjnych, przez statut organiczny przewidzianych, władzę na Górnym Śląsku sprawowała Tymczasowa Rada Wojewódzka.

Tak przedstawia się historia wszystkich organów o charakterze tymczasowym, które sprawowały władzę w różnych dzielnicach Polski do chwili ujednostajnienia całej administracji i podporządkowania jej władzom centralnym.

Skolei przejdziemy do omówienia współczesnych władz rządowych.

W pierwszych latach państwa Polskiego na czele administracji stał Naczelnik Państwa. W ręku swym skupiał pełnię władzy zwierzchniej. T. zw. Mała Konstytucja z 20 lutego 1919 r. zakres władzy Naczelnika Państwa ograniczyła, dając mu stanowisko przedstawiciela Państwa i najwyższego wykonawcy uchwał Sejmu. To samo mniej więcej zawierała Konstytucja marcowa. Według niej Prezydent jest najwyższym organem Narodu w dziedzinie władzy wykonawczej. Władza Prezydenta została rozszerzona nowelą z r. 1926, która dała Prezydentowi prawo wydawania rozporządzeń wykonawczych w razie nagłej potrzeby państwowej, lub w wypadku, gdy istnieje upoważnienie ustawowe. Zakres władzy Prezydenta rozszerzyła bardzo ostatnia Konstytucja z kwietnia 1935 r.; z organu władzy wykonawczej stał się Prezydent „czynnikiem nadrzędnym“. Jego zadaniem jest harmonizowanie działalności naczelnich organów państwowych. Prezydent, jak to już wprowadziła nowela z 1926, ma prawo wydawania rozporządzeń ustawodawczych. Zarządzenia i zezwolenia wydaje Prezydent wyjątkowo i tylko w wypadkach, o ile ustawa na to pozwala. Prezydent mianuje i odwołuje:

Prezesa Rady Ministrów,
 ministrów,
 wojewodów,
 wyższych urzędników (wymienionych przez ustawę),
 profesorów szkół wyższych,
 kierowników niektórych zakładów państwowych (np. Prezesa P. K. O.).

Prezydent nadaje również stopnie oficerskie na wniosek Ministra Spraw Wojskowych. Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, Szefa Sztabu i dowódców dywizyj mianuje także Prezydent. Prezydent nadaje niektóre ordery, jak np. Orła Białego, Virtuti Militari. Nadanie orderu jest zarządzeniem.

Prezydent jest przewodniczącym Komitetu Obrony Państwa, który opracowuje zagadnienia związane z obroną Państwa. Oprócz Prezydenta w skład Komitetu wchodzi:

Minister Spraw Wojskowych,
 Minister Spraw Wewnętrznych,
 Minister Spraw Zagranicznych,

Minister Skarbu,
 Generalny Inspektor Sił Zbrojnych.
 Przy Prezydencie istnieje Kancelarja Cywilna i Adjutantura Generalna.

Najwyższym obecnie organem wykonawczym jest właściwie Rada Ministrów. Jest to organ kolegjalny, rozstrzygający o kierunku polityki Rządu i solidarnie za nią odpowiedzialny. Rada Ministrów spełnia szereg funkcyj. Przedewszystkiem rozpatruje sprawozdania poszczególnych ministrów i uzgadnia ich działalność. Następnie rozstrzyga sprawy, które nie leżą w kompetencji poszczególnych ministrów, lub też dotyczą kilku ministerstw. Dalej zatwierdza statuty organizacyjne ministerstw i wydaje rozporządzenia wykonawcze. W niektórych wypadkach wydaje także zarządzenia.

W łonie Rady Ministrów istnieje Komitet Ekonomiczny. W skład jego wchodzi:

Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego minister,

oraz ministrowie: Skarbu, Rolnictwa, Przemysłu i Handlu, Opieki Społecznej, Komunikacji i Spraw Zagranicznych.

Komitet Ekonomiczny rozpatruje sprawy związane z polityką gospodarczą. Uchwały jego nie są aktami administracyjnymi. Niektóre jednak zatwierdza Rada Ministrów i te są ogłoszane jako jej decyzje.

Prezes Rady Ministrów reprezentuje i tworzy rząd, oraz kieruje jego pracami. Pozatem kontrasygnuje wszystkie akty Prezydenta. W niektórych wypadkach ma prawo na mocy upoważnienia ustawowego wydawać rozporządzenia wykonawcze. W t. zw. ustroju kanclerskim władza prezesa rady ministrów jest większa. Ministrowie są tam jego podwładnymi w całym tego słowa znaczeniu.

Teraz należy omówić kwestję podziału na poszczególne ministerstwa. Otóż system ministerjalny oznacza systematyczny podział administracji państwowej. Powstał on w wieku XVIII. Oparty może być na jednej z dwu zasad: rzeczowej, lub terytorjalnej. Obecnie przeważa system rzeczowy.

Początku ministerstw należy szukać w Anglii i we Francji. W Anglii istniała przyboczna Rada Królewska. Członkowie

jej nazywali się sekretarzami królewskimi. Stąd obecnie w Anglii ministrów nazywa się sekretarzami stanu. W łonie tej właśnie Rady wytworzył się wtedy Rząd, jako stała jej Komisja. Obok ministrów zjawia się w Anglii i w innych krajach urząd wiceministra. Jest to fachowiec i charakteru politycznego nie posiada. Urząd ten powstał, jako wyraz dążności do zapewnienia ciągłości administracji, która była narażona na szkody spowodu ciągłych zmian ministrów, co wypływało z ich politycznego charakteru. We Francji nawet personel poszczególnych ministerstw dzieli się jakby na dwie grupy: jedna to urzędnicy — fachowcy, nie mieszający się do polityki. Druga to t. zw. gabinet ministra, czyli osoby o charakterze politycznym — mężowie zaufania danego ministra. Mianowany minister zwołuje tych mężów zaufania do swego ministerstwa. W razie dymisji ministra mężowie zaufania odchodzą zwykle razem z nim, a na ich miejsce przychodzą nowi.

Według naszej nowej Konstytucji ministrowie są odpowiedzialni politycznie przed Prezydentem, parlamentarnie przed Sejmem, oraz konstytucyjnie przed Trybunałem Stanu. Obecnie mamy 11 ministerstw:

Spraw Wewnętrznych,
 Spraw Zagranicznych,
 Spraw Wojskowych,
 Sprawiedliwości,
 Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego,
 Skarbu,
 Rolnictwa,
 Przemysłu i Handlu,
 Komunikacji,
 Opieki Społecznej,
 Poczty i Telegrafów.

Organizacja ministerstwa opiera się na ogólnych zasadach, zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z r. 1926. Na czele ministerstwa stoi minister. Ministerstwo dzieli się na departamenty, na których czele stoją dyrektorzy. Departamenty dzielą się skolei na wydziały, pozostające pod kierownictwem naczelników. Minister nadaje ogólny kierunek działalności i sprawuje naczelną nadzór. W każdym ministerstwie wi-

nien być departament ogólny, czyli organizacyjny. Minister może swą władzę delegować poszczególnym urzędnikom do t. zw. aprobowania, czyli rozstrzygania. Każde ministerstwo posiada swój statut organizacyjny. Minister ma prawo wydawania rozporządzeń wykonawczych i zarządzeń. Może również wydawać instrukcje i polecenia podległym urzędnikom. Minister mianuje urzędników z wyjątkiem czterech pierwszych stopni.

Przy poszczególnych ministerstwach istnieje cały szereg organów doradczych, które jednak zwykle określonych funkcyj nie mają i zwoływane są doraźnie przez danego ministra. Przykładem jest Państwowa Rada Samorządowa przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Naczelną Radę W. F. i P. W. przy Ministerstwie Spraw Wojskowych.

Pozatem istnieje cały szereg urzędów centralnych. Podlegają one poszczególnym ministrom, a działalność ich rozciąga się na całą Polskę. Są to urzędy następujące:

- przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych —
Główny Urząd Statystyczny,
- przy Ministerstwie Skarbu —
Prokuratorja Generalna,
Państwowy Urząd Kontroli Ubezpieczeń,
Dyrekcja Polskiego Monopolu Tytoniowego,
Dyrekcja Państwowego Monopolu Spirytusowego,
Dyrekcja Polskiego Monopolu Solnego,
Główna Dyrekcja Loterii Państwowej,
- przy Ministerstwie Rolnictwa —
Naczelną Dyrekcją Lasów Państwowych,
- przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu —
Urząd Patentowy,
Główny Urząd Miar,
- przy Ministerstwie Opieki Społecznej —
Główny Inspektor Pracy,
- przy Ministerstwie Spraw Wojskowych —
Państwowy Urząd W. F. i P. W.,
- przy Ministerstwie W. R. i O. P. —
Dyrekcją Państwowych Zbiorów Sztuki;

Oprócz powyższych urzędów centralnych przy poszczególnych ministerstwach istnieją jeszcze instytucje o szczególnych zadaniach np. Państwowy Zakład Higieny przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Państwowy Instytut Meteorologiczny przy Ministerstwie Komunikacji. Poza tem państwo posiada trzy instytucje bankowe:

Bank Gospodarstwa Krajowego (B. G. K.),

Państwowy Bank Rolny (P. B. R.),

Pocztowa Kasa Oszczędności (P. K. O.),

B. G. K. udziela długoterminowych kredytów przez emisję listów zastawnych, obligacyj komunalnych i t. p. Nadzór nad B. G. K. sprawuje Minister Skarbu przez mianowanego przez siebie komisarza.

Zadaniem P. B. R. jest organizacja kredytu rolniczego, oraz popieranie i prowadzenie na własną rękę parcelacji. Kontrola przedstawia się tak samo, jak w B. G. K.

Zadaniem P. K. O. jest obrót bankowy. Kontrolę sprawuje mianowana przez Ministra Skarbu Komisja Rewizyjna.

Wreszcie państwo jest właścicielem wielu przedsiębiorstw przemysłowych, górniczych lub handlowych. Większość — są to samoistne jednostki gospodarcze o osobowości prawnej. Władzą w takim przedsiębiorstwie jest Rada Administracyjna, powoływana i zwalniana przez właściwego ministra. Dyrekcję takiego przedsiębiorstwa powołuje również właściwy minister na wniosek Rady Administracyjnej. W przedsiębiorstwie takim istnieje wreszcie Komisja Rewizyjna. Przedsiębiorstwa państwowe posiadają swe statuty zatwierdzone przez Radę Ministrów.

Na tem należy zakończyć omawianie władz centralnych i przejść do województw, które są władzą administracyjną drugiej instancji.

Ustrój władz wojewódzkich opiera się na rozporządzeniu Prezydenta z r. 1928. Stworzenie nowego województwa, czy też podział istniejącego, wymaga ustawy. Rada Ministrów może jednak na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych gminy wiejskie, wchodzące w skład powiatu jednego z województw, przyłączać do powiatu drugiego województwa.

Na czele województwa stoi wojewoda mianowany przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez

Ministra Spraw Wewnętrznych. Ma on władzę jednoosobową i stoi na czele Urzędu Wojewódzkiego. Pod względem osobowym podlega Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a pod względem służbowym odpowiednim ministrom. W działalności swej występuje w dwojakim charakterze: jako reprezentant rządu, oraz jako zwierzchnik administracji ogólnej, czyli zespolonych w Urzędzie Wojewódzkim działów administracji państwowej. Nasamprzód omówimy działalność wojewody, jako reprezentanta rządu. W tym charakterze uzgadnia on całą administrację państwową na terenie województwa. Ma więc wgląd do działów administracji niezespolonej. W dalszym ciągu wojewoda uzgadnia działalność administracji i interesy gospodarcze województwa z potrzebami obrony państwa. W razie mobilizacji, lub stanu wyjątkowego staje na czele całej administracji państwowej, oprócz wymiaru sprawiedliwości administracji wojskowej, komunikacji i poczty. Wojewodzie przysługuje prawo ingerencji w sprawy wszystkich urzędników, zatrudnionych na terenie województwa, tak w urzędach administracji zespolonej, jak i niezespolonej. Wojewoda reprezentuje wreszcie rząd na uroczystościach, chyba że jest przysłany specjalny delegat.

Jako szef administracji ogólnej spełnia wojewoda funkcje, należące do 6-ciu ministerstw.

Jako organ Ministerstwa Spraw Wewnętrznych posiada wojewoda władzę policyjną. Do niego należą sprawy nadawania obywatelstwa, zmiany nazwisk, sprawy statystyki, walka z lichwą, orzekanie w sprawie wywłaszczenia na rzecz urzędów użyteczności publicznej, współdziałanie w sprawach wojskowych z władzami wojskowymi, nadzór nad sprawami budowlanymi.

Jako organ Ministerstwa Rolnictwa sprawuje zarząd nad administracją rolną, oraz nadzoruje i zarządza majątkami państwowymi, oprócz lasów, które podlegają Dyrekcji Lasów Państwowych.

Jako organ Ministerstwa Przemysłu i Handlu sprawuje administrację przemysłową, oraz nadzór nad działalnością przemysłową i handlową obywateli.

Jako organ Ministerstwa Opieki Społecznej załatwia sprawy pośrednictwa pracy, opieki społecznej i zdrowia.

Jako organ Ministerstwa Komunikacji załatwia sprawy dróg

kołowych i sprawuje nadzór nad samorządową gospodarką drogową.

Jako organ Ministerstwa W. R. i O. P. zajmuje się sprawami wyznań, kultury i sztuki.

Należy zaznaczyć, że w kompetencjach poszczególnych wojewodów istnieją pewne różnice zależnie od dzielnic. Np. uprawnień namiestnika byłej dzielnicy austriackiej należą obecnie do wojewodów województw, które leżą na terenie tej dzielnicy. Jako administrator jest wojewoda wykonawcą poleceń poszczególnych ministrów. Jest zwierzchnikiem władz i urzędów podległych i przełożonym funkcjonariuszów tych władz. Sprawy, które należą do jego kompetencji, załatwia przy pomocy Urzędu Wojewódzkiego.

Wojewoda ma prawo wydawania rozporządzeń wykonawczych i porządkowych, czyli policyjnych. Rozporządzenie wojewody musi odpowiadać pewnym warunkom formalnym. Musi więc być ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa, musi nosić tytuł „rozporządzenie“, oraz musi posiadać powołanie się na ustawę, czy też na upoważniające do wydania rozporządzenie. Musi wreszcie zawierać datę, od której ma obowiązywać.

Zastępcą ustawowym wojewody jest wicewojewoda. Wicewojewoda ma poza tem pewien zakres władzy, delegowany przez wojewodę. Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością podwładnych urzędników. Mianuje on urzędników poniżej siódmego stopnia. Jak już wspomnieliśmy, wojewoda stoi na czele Urzędu Wojewódzkiego. Urząd Wojewódzki dzieli się na wydziały, a te niekiedy na oddziały. Ilość wydziałów bywa różna. W każdym Urzędzie Wojewódzkim musi jednak istnieć wydział organizacyjny, który zajmuje się sprawami organizacji województwa. Na czele tego wydziału stoi wicewojewoda. Wszyscy urzędnicy Urzędu Wojewódzkiego i urzędów podległych, z wyjątkiem urzędników fachowych, pozostają na etacie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Urzędnicy fachowi pozostają na etacie odpowiednich ministerstw.

Przy wojewodzie istnieją również organy kolegjalne: Rada Wojewódzka i Wydział Wojewódzki. Rada Wojewódzka składa się z członków, wybranych przez rady powiatowe i rady miejskie miast wydzielonych z powiatów. Każda rada powiatowa

i miejska wybiera po jednym obywatelu. Musi być on mieszkańcem danego okręgu, musi posiadać prawo do zasiadania w radzie gminnej lub miejskiej, oraz nie może być funkcjonariuszem państwowym, ani samorządowym. Kadencja jego trwa tak długo, jak długo trwa kadencja organu, który go wybrał.

Radę Wojewódzką zwołuje wojewoda przynajmniej raz na rok. Uchwały jej mają jedynie charakter opiniodawczy, z wyjątkiem uchwał w sprawie zaliczenia dróg, które mają być utrzymywane przez województwo. Uchwały takie są wiążące.

Wydział Wojewódzki składa się z wojewody, dwu urzędników państwowych, i trzech członków, wybranych przez Radę Wojewódzką spośród mieszkańców województwa. Wydział Wojewódzki ma głos stanowczy w sprawach, które rozstrzyga na mocy ustawy, a głos doradczy w sprawach, przekazanych mu do rozpatrzenia przez wojewodę. Wydział Wojewódzki sprawuje nadzór nad samorządem powiatowym i miast wydzielonych. Z tem wiąże się prawo Wydziału Wojewódzkiego do zatwierdzenia tych uchwał organów samorządu powiatowego i miast wydzielonych, które tego wymagają. Wydział Wojewódzki rozstrzyga również odwołania od decyzji organów samorządu. Wydział Wojewódzki orzeka w sprawach, które według ustawy do niego należą np. odwołanie od decyzji niższych organów kolegjalnych administracji państwowej; wreszcie Wydział Wojewódzki określa sposób wykonania uchwał Rady Wojewódzkiej w sprawach, w których ma ona głos stanowczy. Wojewoda ma prawo rozwiązać Wydział Wojewódzki i Radę Wojewódzką. W wypadkach, gdy ciała te są rozwiązane, wojewoda rozstrzyga sam. Oprócz tych dwóch najważniejszych, istnieją przy wojewodzie jeszcze inne ciała kolegjalne; przewodniczącym ich jest z reguły wojewoda. Są to wojewódzkie komisje ziemskie, komisje dyscyplinarne, rady wodne i t. d.

Województwa dzielą się na powiaty. Obecny podział na powiaty jest podobny do tego, jaki był po odzyskaniu niepodległości. Ostatnio skasowano pewną ilość powiatów, zwłaszcza w dzielnicie zachodniej i południowej. Tworzyć, kasować i zmieniać granice powiatów może Rada Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych.

Na czele powiatu stoi mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych — starosta powiatowy. Pod względem osobowym podlega wojewodzie i Ministrowi Spraw Wewnętrznych, pod względem służbowym — wojewodzie. Starosta występuje, podobnie jak wojewoda, w podwójnej roli. Jako reprezentant Rządu reprezentuje go przy uroczystościach, gdy niema specjalnego delegata. Następnie uzgadnia on działalność całej administracji na terenie powiatu w myśl ustalonej linii działania rządu. Poza tem poszczególni starostowie mogą otrzymywać od wojewodów, za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych, takie uprawnienia w stosunku do władz niezespólnych, jakie ma wojewoda (np. prawo żądania wyjaśnień, nadzór ze stanowiska bezpieczeństwa publicznego, uzgodnienie funkcjonowania administracji i t. d.).

Jako szef administracji ogólnej zarządza przedewszystkiem starosta wszystkimi działami administracji zespolonej. Jest dalej władzą zwierzchnią nad zarządem gmin i miast w zakresie administracji rządowej. Jest wreszcie przełożonym wszystkich funkcjonariuszy urzędów mu podległych.

Starosta ma swój urząd — starostwo, którego organizację normuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami. W wypadku istnienia na terenie starostwa większego ośrodka poza miejscem urzędowania starosty tworzy się tam zwykle t. zw. ekspozyturę, czyli odrębny organ starostwa, który wykonuje pewne zadania np. wydaje akty w imieniu starosty. Obok ogólnych powiatów istnieją powiaty miejskie, czyli miasta wydzielone ze związku komunalnego, które są odrębnymi jednostkami samorządowymi, niezależnymi od samorządu powiatowego. Powiaty miejskie tworzą miasta, które na podstawie ostatniego spisu ludności wykazały liczbę 75.000 mieszkańców. Rada Ministrów może tworzyć powiaty z miast o mniejszej ilości mieszkańców (np. w byłej dzielnicy pruskiej od 25.000 mieszkańców). Na czele powiatu miejskiego stoi starosta grodzki. Władza jego jest analogiczna do władzy starosty powiatowego. Najczęściej jednak Minister Spraw Wewnętrznych powierza funkcje starosty grodzkiego staroście powiatowemu sąsiedniego powiatu. Rada Ministrów może przekazywać do odwołania pełnienie funkcji starosty grodzkiego w miastach wydzielonych prezydentom tych miast. W ten sposób urzędnik sa-

morządu pełni funkcje urzędnika administracji rządowej i w tych sprawach podlega władzom administracji ogólnej. Zwykle jednak sprawy dotyczące bezpieczeństwa publicznego pozostają w rękach starostów grodzkich. Rada Ministrów może również zlecić wykonywanie funkcji władz administracji ogólnej Wydziałom Powiatowym.

Obok starostwa istnieją organy kolegjalne, które sprawują administrację ogólną i współdziałają ze starostą. Jest to Rada Powiatowa i Wydział Powiatowy.

Rada Powiatowa spełnia przede wszystkim funkcje samorządu, ale jest jednocześnie organem kolegjalnym administracji rządowej pod przewodnictwem starosty. Funkcje te są właściwie tylko doradcze. Wydział Powiatowy ma głos doradczy w sprawach przekazanych mu przez starostę do zaopiniowania. Głos stanowczy posiada natomiast w sprawach, przewidzianych przez ustawę. Jest również organem nadzorczym nad samorządem gminnym. W powiatach miejskich na miejsce Rady Powiatowej i Wydziału Powiatowego powołuje się specjalne kolegia z łona członków rady miejskiej lub magistratu. Tak w ogólnych zarysach przedstawia się ustrój władz administracji ogólnej pierwszej instancji. Istnieją jednak pewne odrębności, które teraz pokrótce zostaną omówione.

Od ogólnych form odbiega przede wszystkim ustrój Warszawy. Ma on charakter tymczasowy. Warszawa stanowi odrębną jednostkę administracyjną i nie wchodzi w skład żadnego województwa. Sprawami administracji ogólnej zarządza Komisarz Rządu m. st. Warszawy, któremu podlegają czterej starostowie grodzcy, z których każdy stoi na czele jednego starostwa. Z małymi różnicami stanowisko i władza Komisarza Rządu odpowiada stanowisku i władzy wojewody, stanowisko i władza starosty grodzkiego — stanowisku i władzy starosty powiatowego.

Szereg odrębności istnieje na terenie województwa poznańskiego i pomorskiego, gdzie obowiązują jeszcze niektóre przepisy pruskie. Przede wszystkim na terenie każdego z tych dwu województw istnieje wojewódzki sąd administracyjny z przewodniczącym, oraz sędziami zawodowymi i niezawodowymi. Przewodniczącego i zastępcę mianuje Prezydent. Sędziów zawodowych mianuje Minister Spraw Wewnętrznych, a sędziów niezawodowych mianuje Prezydent.

wodowych wybiera Wydział Wojewódzki. Wojewódzki sąd administracyjny rozstrzyga w specjalnym postępowaniu sporno-administracyjnym sprawy o roszczenia i obowiązki, wynikające z prawa publicznego.

W byłej dzielnicy pruskiej istnieje, w przeciwstawieniu do pozostałych, zorganizowany samorząd wojewódzki. Organem uchwalającym jest sejmik wojewódzki, który spełnia funkcje podobne do funkcji rad miejskich. Wydziały Wojewódzkie są tu organami wykonawczymi samorządu, a nie władzą kolegialną administracji rządowej. Właściwemu Wydziałowi Wojewódzkiemu odpowiada t. zw. Izba Wojewódzka o składzie analogicznym do składu Wydziału wojewódzkiego. Rozstrzyga ona sprawy w t. zw. postępowaniu uchwałowym. Uchwały Izby Wojewódzkiej mogą być zaskarżone tylko do N. T. A. Wydział Powiatowy poza to, że jako organ administracji ogólnej ma takie same kompetencje, jak gdzieindziej, jest sądem administracyjnym pierwszej instancji. W miastach, wydzielonych z powiatowego związku komunalnego, czynności administracji i funkcje sądów administracyjnych sprawują wydziały miejskie. Składają się one z prezydenta, zastępcy i członków wybranych przez magistraty.

W byłej dzielnicy pruskiej, w przeciwieństwie do reszty Polski, miejscowe władze policyjne mają prawo wydania zarządzeń i rozporządzeń. Władzę policyjną sprawują w miastach większych specjalne zarządy policyjne, składające się z urzędników państwowych, w miastach mniejszych burmistrz, a na terenie gminy wiejskiej wójt (nie należy go mylić z urzędem wójta w innych dzielnicach). Urząd wójta w byłej dzielnicy pruskiej jest honorowy, ale ma charakter ściśle rządowy. Wójta mianuje wojewoda spośród kandydatów, wyznaczonych przez sejmik powiatowy.

Na zakończenie tego paragrafu omówimy organizację służby bezpieczeństwa — policję. Zadaniem policji jest utrzymanie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Poza to policja spełnia rolę organów wykonawczych władzy rządowej. W zakresie utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, policja podlega bezpośrednio rozkazom władzy administracji ogólnej. W zakresie dochodzenia i ścigania przestępstw

jest policja organem władz sądowych. Policja jest zorganizowana na wzór wojskowy, z przystosowaniem do administracyjnego podziału państwa. Policja podlega Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Każde województwo tworzy — Okręg Wojewódzki z komendantem wojewódzkim na czele, każdy powiat — Obwód Powiatowy z komendantem powiatowym. W powiatach istnieją posterunki, odpowiadające kilku gminom, jednej, lub jej części, w zależności od wielkości danej gminy. W większych miastach istnieją komisarjaty. Na czele całej policji stoi Komendant Główny, podległy bezpośrednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Przy Komendach Wojewódzkich i przy niektórych Komendach Powiatowych istnieją urzędy śledcze i wydziały śledcze.

Skolei zostaną omówione urzędy administracji niespolonej, istniejące na terenie każdego województwa. Każdy z tych urzędów podlega swemu resortowemu ministrowi. Są to:

Dowództwo Okręgu Korpusu i
 Powiatowe Komendy Uzupełnień,
 Władze Sądowe,
 Dyrekcja Koleji Państwowych,
 Dyrekcja Poczty i Telegrafów,
 Wojewódzka Komisja Ziemska,
 Władze Skarbowe:
 Izby Skarbowe,
 Urzędy Skarbowe,
 Urzędy Akcyz i Monopoli,
 Urzędy Celne,
 Dyrekcja Cei,
 Straż Graniczna,
 Urzędy Kontroli Skarbowej.

Do spraw administracji szkolnej państwo jest podzielone, niezależnie od podziału na województwa, na okręgi szkolne — Kuratorja. Na czele każdego kuratorjum stoi kurator, mianowany przez Prezydenta na wniosek Ministra W. R. i O. P., uchwalony przez Radę Ministrów. Obecnie mamy osiem kuratorów. Władzą, podlegającą kuratorowi w sprawach szkolnictwa powszechnego, jest inspektor szkolny. Przy kuratorjach mogą być tworzone rady szkolne okręgowe. Obecnie jest ich trzy. W skład ich wchodzi: kurator, wojewoda lub wicewojewoda, czynnik nau-

czyielski, czynnik wyznaniowy i przedstawiciel społeczeństwa. Okręgowa Rada Szkolna ma charakter ciała opiniodawczego; wyjątkowo uchwały jej są stanowcze. W całym państwie w powiatach istnieją Rady Powiatowe o rozmaitym zakresie działania. Zadaniem ich jest opieka nad szkołami powszechnymi. W skład ich wchodzi czynnik nauczycielski, wyznaniowy, obywatelski oraz lekarz powiatowy. W każdej gminie istnieją dozory szkolne. Składają się one z osób, częściowo wybranych, a częściowo mianowanych przez Okręgowe Rady Szkolne. Sprawują opiekę nad szkołami powszechnymi. Nad każdą poszczególną szkołą czuwa Opieka Szkolna, składająca się z nauczycieli i osób, mianowanych przez dozór szkolny.

Pozatem nie podlegają władzom administracji ogólnej, a podlegają odpowiednim ministerstwom następujące urzędy:

Ministerstwu Przemysłu i Handlu:

urzędy administracji górniczej,
okręgowe i miejscowe urzędy miar,
okręgowe urzędy probiercze,
urzędy marynarki handlowej:

Urząd Morski w Gdyni,
Morski Urząd Rybacki w Gdyni,
Izby Morskie,
Urząd Marynarki Handlowej w Gdyni.

Ministerstwu Opieki Społecznej:

Inspektorowie Pracy,
Okręgowe Urzędy Ubezpieczeń.

Ministerstwu Rolnictwa:

Dyrekcje Lasów Państwowych,
Instytuty i Zakłady badawczo-naukowe,
Państwowe Zakłady Chowu Koni.

§ 19. *Samorząd i teorje, dotyczące jego istoty.*

Samorząd jest to udział ludności w zarządzaniu sprawami publicznymi, lokalnymi. Samorząd spotyka się już w Grecji, gdzie małe państwa, miasta (polis) nie czem innym były, jak gminami miejskimi. Również Rzym posiadał swój samorząd i zaprowadził go w podbitych przez siebie obszarach. Można zauważyć na-

wet pewną łączność między samorządem rzymskim, a samorządem miast średniowiecznych we Włoszech i w południowej Francji. Średniowiecze niszczy samorząd wsi. Na jego miejsce występuje władza patrymonjalna. W czasie około XII wieku, gdy ginie samorząd wsi, powstaje jednocześnie i rozwijać się zaczyna samorząd miast. Prawo miast do samorządu nie opierało się jednak na jakimś prawie ogólnym, ale na poszczególnych przywilejach, wydawanych oddzielnie dla każdego miasta. Zakres samorządu miejskiego był bardzo obszerny. Miasta nie tylko zarządzały własnymi sprawami administracyjnymi, ale miały również własną siłę zbrojną i własne sądownictwo. Dzięki temu posiadały miasta bardzo duże znaczenie, a niektóre z nich dochodziły nawet do wielkiej potęgi. W miastach powstała organizacja związków prawno-publicznych, tam też wyłoniły się elementy współczesnego państwa prawnego. Z czasem jednak miasta znaczenie swe straciły, czy to przez podbój, czy też przez fakt wykupywania samorządu. W tych miastach, które tego losu uniknęły, ujawnia się tendencja do panowania oligarchji. Wszędzie zwycięża jedna z klas, a więc albo miejscowa arystokracja, albo gildje kupieckie, albo cechy rzemieślnicze. Ten ostatni wypadek zachodzi najczęściej. Państwo absolutne uzależniło samorząd w zupełności od panującego i nie uznawało jego charakteru prawno-publicznego. Samorząd był traktowany, jako związki prywatno-prawne, istniejące na mocy przywileju. Znaczenie swe, chociaż w stopniu mniejszym, utrzymał jedynie samorząd prowincjonalny. Przyczyną upadku samorządu był fakt, że nie stawiał on sobie za cel ogólnych interesów państwa, a jedynie interesy jednego stanu. Tam gdzie było inaczej, samorząd utrzymał się bardzo długo, jak np. w Austrii.

Po okresie państwa absolutnego samorząd zaczyna się odradzać. Pierwszym objawem jest rewolucja francuska, której jednym z powodów był zły stan administracji państwa, spowodowany przerostem administracji rządowej. W tym czasie znany prawnik Touret dokonał bardzo ważnego rozróżnienia władzy gminnej, dzieląc ją na własny zakres władzy (*pouvoir municipal propre*) i zakres władzy zleconej (*pouvoir national*). We Francji, zgodnie z panującą tam wówczas doktryną prawa natury, uznano naturalne prawo samorządu do zarządzania własnymi sprawami.

Zgodnie z tem, gmina francuska we własnym zakresie władzy podlegała wyższym jednostkom samorządu, a nie państwu. Wreszcie samorząd uzyskał we Francji pełnię praw administracyjnych. Władze gminy francuskiej były kolegjalne. Zasady, na jakich opierał się samorząd francuski, a jakie były powyżej omówione, oraz niezależnienie jego od władzy centralnej spowodowało wielkie zamieszanie w stosunki administracyjne i były przyczyną powstania poglądu do dziś we Francji panującego, który głosi, że władza wykonawcza winna być jednoosobowa, mianowana, oraz niezależna od ciał uchwalających. Ten pogląd znalazł wyraz w ustawie z roku 1800. We Francji zapanowała znów na pewien czas centralizacja. Kwestja centralizacji zajmowała prawników, którzy różnie starali się ją rozwiązać. Francuski profesor Hauriou jest zwolennikiem centralizacji przede wszystkim ze względu na militarne bezpieczeństwo państwa, oraz ze względu na utrzymanie wewnętrznej siły państwa, zagrożonej przez trusty, syndykaty i związki zawodowe. Według Hauriou centralizacja nie niszczy samorządu; jest ona jedynie odmianą administracji państwowej. Pogląd ten ogólnie we Francji przyjęto. Administracja centralna winna wykonywać kontrolę nad samorządem. Ponadto, według Hauriou, przemawiają za samorządem przede wszystkim względy polityki wychowawczej.

W Belgji konstytucja z roku 1830, która jest wzorem liberalizmu, zawiera, między innymi, ideę przyrodzonych praw gminy do władzy.

Teoretycznych rozważań na temat samorządu i jego stosunku do administracji nie znajdujemy w Anglji, gdyż tam od początku całą administrację ogólną sprawuje samorząd.

Natomiast sprawą istoty samorządu wiele zajmowała się nauka niemiecka. Rozważania te miały zwykle jednak na celu albo obronę obywateli przed władzą absolutną, albo obronę państwa przed silnym samorządem.

Nowożytny samorząd miejski wprowadził w Prusach w r. 1808 Karol Stein. Głównym celem, jaki miał on na oku, było obudzenie poczucia samodzielności w społeczeństwie.

Reakcji, która zapanowała po kongresie wiedeńskim, sprzyjał pogląd, uważający samorząd za osobę prawa prywatnego. Nie trwało to jednak długo. Kierunek liberalny, który coraz bardziej

zaczął się rozpowszechniać, wywierał nacisk na rozwój samorządu. Szkoła prawa naturalnego przyznała gminie prawa naturalne, niezależne od woli państwa. Zarysowuje się konflikt między państwem a gminą. Wyrazem tego były uchwały parlamentów frankfurckiego, pruskiego i austriackiego z 1848 r., w których obok praw zasadniczych obywateli, umieszczano nienaruszalne prawa gminy.

Jasne jest, że twierdzenie szkoły prawa naturalnego, jako by gminy posiadały prawo naturalne do samorządu, jest niesłuszne. Gmina i inne związki prawa publicznego posiadają samorząd na podstawie ustaw państwa. Podział czynności między gminę i państwo nie jest rzeczą stałą, wynikającą z istoty tych dwóch instytucji, jak to twierdzili zwolennicy prawa natury. Podstawą podziału jest wyłącznie zasada celowości. Gmina i państwo posiadają ten sam charakter: są związkami prawa publicznego.

Druga teoria uważała samorząd za organizację gospodarczo-społeczną, odmawiając mu temsamem charakteru państwowego. Według tej teorii samorząd miał polegać na zawiadywaniu własnymi sprawami materialnymi, dla państwa obojętnymi. Teoria ta przyjęła się szczególnie w Rosji.

Te dwie teorie, przeciwstawiające samorząd państwu, należą do wcześniejszych. W drugiej połowie XIX wieku powstają teorie, których celem jest związanie życia społecznego z państwem. Głównymi przedstawicielami są tu: Lorenz von Stein i Rudolf Gneist. Steina uważa się za twórcę poglądu prawnopublicznego na samorząd. Wychodzi on z założenia, że państwo jest pojęciem organicznym, a samorząd spełnia czynności państwowe. Według Steina ogół obywateli winien przyjmować udział w zarządzaniu sprawami państwowymi. Wszystkie zrzeszenia i stowarzyszenia, które Stein zalicza do t. zw. wolnej administracji, winny poza zaspakajaniem potrzeb swych członków stawiać sobie cele wyższe: współzawodniczyć z państwem w administracji. Ta t. zw. wolna administracja, czyli samorząd, może przybrać dwojaką postać. Może to być albo samorząd terytorjalny, albo też gospodarczy. Inaczej nazywa jeszcze Stein samorząd: wolną administracją obywateli, dając tym wyraz, że samorząd polega na samostanowieniu o sobie obywateli. Samorząd winien reprezentować odrębne interesy w przeciwstawieniu do władzy centralnej,

która reprezentuje jedność. Dlatego według Steina musi samorząd opierać się na zasadzie wyborczej. Stein przyjmuje istnienie nadzoru nad samorządem ze strony państwa, ale uważa, że wien on iść jedynie w kierunku negatywnym. Nadzór negatywny polega na pilnowaniu, aby organ nadzorowany w działalności swej nie przekraczał prawa. Inne stanowisko zajął Rudolf Gneist, przeciwnik rządów parlamentarnych, a przede wszystkim związzanego z nimi partyjnictwa. Głosił on ideę państwa prawnego, którego podstawą byłaby taka organizacja samorządu, któraby wykluczała rządy większości, kierującej się egoistycznymi interesami. Uważając społeczeństwo za bezwzględną walkę interesów, dążył Gneist do upaństwowienia społeczeństwa. Według niego istotną działalnością samorządu jest jej zlecony zakres działania. Samorząd określa Gneist, jako załatwianie spraw ogólnego zarządu krajowego w jednostce samorządu przez obywateli majątkowo niezależnych, którzy w drodze nominacji przez głowę państwa spełniają swoje funkcje bezpłatnie. Przez oparcie samorządu na urządach honorowych Gneist chce urzeczywistnić ideę państwa prawnego. W rozważaniach swych stanął Gneist w opozycji do ówczesnie panujących poglądów. Opierając niezależność samorządów na tem, że urzędnicy będą honorowi, popełnił Gneist błąd. Niezależność bowiem samorządu gwarantuje niezależność samych związków samorządowych.

Inaczej na samorząd zapatrywał się Gierke, twórca teorii organicznej. W rozważaniach swych doszedł do wniosku, że państwo jest związkiem i że składa się ze związków. Związki te, według Gierkego, winny zaspakajać potrzeby zbiorowości, a państwo powinno występować tam, gdzie konieczne jest jednolite kierownictwo. Gierke widzi w związku jedność organiczną, która posiada własną wolę. Te związki są członkami państwa, jak jednostki — członkami poszczególnych związków i są mu podporządkowane. Związki te spełniają zadania własne, a nie poruczone, i spełniają je z mocy własnego prawa. I ta więc teoria przeciwstawiała samorząd administracji państwowej. Poglądy Gierkego rozwiązał jego uczeń Preuss, główny twórca konstytucji wajmarskiej. Według niego związki samorządowe są to organizmy, osoby zbiorowe prawa publicznego, które wyrażają wolę zbiorową. W stosunku do państwa są jednak związki samorządowe do pewnego stop-

nia organem, gdyż wykonują funkcje państwowe. Stąd według Preussa istnieje podwójny charakter działalności samorządu. Raz spełnia on funkcje państwowe, raz znów działa niezależnie. Preuss twierdzi, że samorząd nie jest tworem sztucznym, a prawa jego nie są pochodne. Państwo ustala jedynie dla samorządu pewien zakres prawny. Wadą teorii organicznej jest przede wszystkim to, że użyła dla wyjaśnienia istoty samorządu pojęcia organizmu publicznego, organizmu wyższego niż organizm jednostki, organizmu, posiadającego własną wolę. Tymczasem samo pojęcie takiego organizmu nie jest wyjaśnione.

W przeciwstawieniu do teorii organicznej główni przedstawiciele prawa państwowego w Niemczech: Laband i Jellinek twierdzili, że władza, jaką posiada samorząd, jest delegowana przez państwo. Według nich samorząd powstaje i istnieje jedynie z woli państwa. Laband twierdzi, że między państwem a samorządem następuje podział funkcyj. Samorząd jest działalnością państwa, wykonywaną nie przy pomocy aparatu państwowego. Działalność tę wykonywują samodzielne osoby prawne, lub fizyczne pod kontrolą państwa, na mocy przekazanego im wykonywania praw zwierzchniczych. Błędem Labanda jest to, że uważając samorząd za część administracji państwowej, twierdzi jednocześnie, że państwo ogranicza się na rzecz samorządu. Po drugie, przyjmowanie istnienia samorządu, sprawowanego nie tylko przez osoby prawne, ale i fizyczne, zapoznaje zasadniczą cechę samorządu — korporacyjność. Bez niej trudno odróżnić samorząd od administracji, wykonywanej przez urzędników państwowych.

Samorząd tak, jak wygląda teraz, zbliżony jest do samorządu angielskiego. Postulat, któremu samorząd musi odpowiadać, to nieprzeciwstawianie go państwu, jak to czyniła np. teoria prawa natury. Ustrój samorządu nie może się różnić w swych podstawach od ustroju danego państwa.

Absolutyzm przyniósł z sobą zupełną centralizację. Hasłem przeciwnym stał się samorząd. Długo toczyły się w państwach Europy walki, nim społeczeństwo uzyskało sobie wpływ na zarząd sprawami lokalnymi. Udział społeczeństwa w administracji miał właśnie formę samorządu. Inaczej rzecz przedstawiała się w Anglii, gdzie cała administracja państwowa należała i należy do samorządu, czyli t. zw. zarządu lokalnego. Samorząd powsta-

wał często ze względów fiskalnych. Państwo przerzucało część kosztu na organy samorządu. To właśnie miało miejsce w Anglii. Względy fiskalne zmuszały również nieraz państwo do nakładania na samorząd pewnych obowiązków. W ten sposób samorząd zyskuje prawa wykonywania czynności, które przedtem należały do państwa. Obecnie samorząd jest niezależny. Niezależność polega na tem, że z reguły organy samorządu podlegają jedynie ustawom, a nie władzy rządowej. Organizacje samorządowe są osobami prawnymi, posiadają zdolność prawną i wolność działania. Mają wreszcie swoje własne cele, które urzeczywistniają w przeciwstawieniu do okręgów administracyjnych, w których urzeczywistnia się ogólny cel administracji państwowej. Samorząd jest niezależny przede wszystkim dzięki swej osobowości prawnej. Osobowość jest to zdolność pozostawania w określonym stosunku do innych osób, jest to zdolność do działań prawnych. Osoby prawa publicznego wykonywują część administracji publicznej we własnym imieniu. Ponieważ ustrój prawa otrzymują one na podstawie prawa publicznego, więc norm tego prawa podlegają. Ponieważ jednak samorząd spełnia część zarządu publicznego, musi zachodzić ścisły jego związek z państwem. Wyraża się on w nadzorze państwa nad samorządem.

Skolei omówimy stosunek samorządu do państwa. Państwo nie składa się tylko z jednostek. Społeczeństwo posiada budowę organiczną. Składa się z różnych związków. Państwo liczy się z tem i nadaje tym związkom ustrój prawny korporacyjny. Nie zawsze je jednak tworzy, gdyż niektóre z nich są tworem historycznym (np. gmina). Państwo jedynie niektóre z tych ugrupowań uznało za osoby prawa publicznego i uregulowało zakres ich działania. Tak powstały organy samorządu. Istotną cechą związku samorządowego jest możliwość podporządkowania swej woli podległych jednostek tak, jak to ma państwo. Obok tych związków prawno-publicznych istnieją związki prawno-prywatne. Różnią się one od związków prawno-publicznych tem, że nie posiadają władzy publicznej. Stosunek państwa do samorządu przejawia się w prawie nadzoru, jakie przysługuje państwu. Nadzór musi opierać się na wyraźnym upoważnieniu ustawowem. Nie może on być nieograniczony, a musi być uregulowany ustawą.

W czasach gdy panowały teorie, przeciwstawiające samorząd państwu, wiele rozważano na temat, czy samorząd jest organizacją państwową, czy też jego działalność jest działalnością organów państwowych. Otóż samorząd jest bezwzględnie pewnym systemem administracji państwowej, ale inaczej zorganizowanej. Samorząd można przeciwstawiać administracji rządowej, ale nigdy — administracji państwowej. Drugą ważną kwestją jest ustalenie zakresu działania samorządu. Otóż istnieje podział na: własny i poruczony zakres władzy. Podział materialny jest tu nie do przyjęcia, gdyż cała działalność samorządu jest działalnością państwową. Może tu być mowa jedynie o podziale formalnym. O tem zaś decyduje ustawa. Samorząd, wykonywując zadanie poruczone, staje się organem państwa, ale przez to charakteru władzy rządowej nie zyskuje.

Na zakończenie po tych wszystkich rozważaniach nad teorią samorządu można określić jego pojęcie. Otóż samorząd jest to wykonywanie wyodrębnionej części administracji publicznej przez osoby prawa publicznego, pod ustawowo ustalonym i ograniczonym nadzorem władzy państwowej.

§ 20. *Formy samorządu.*

W życiu spostrzega się kilka rodzajów związków prawno-publicznych. Będą to gminy, związki komunalne wyższego rzędu (np.: powiaty), gminy specjalne (np. gminy szkolne, drogowe, związki gmin, tworzone do prowadzenia wspólnych przedsięwzięć, związki osób zainteresowanych (np. spółki wodne), i wreszcie związki zawodowe, przez państwo uznane.

Związki samorządowe powstały albo z gmin miejskich, albo z cechów średniowiecznych. Współczesne związki samorządowe można podzielić na podstawie systemów, na jakich opiera się należenie do nich. Są związki przymusowe (np. gminy, powiaty) i są związki dobrowolne, czyli fakultatywne. Należenie do tych ostatnich, zależy od woli członków. Właściwym będzie jednak podział, którego podstawą jest cel istnienia danego związku. Pierwszy typ to związki terytorjalne (powiaty, gminy). Drugi — to związki osobowe, obejmujące osoby zainteresowane (np. cechy, spółki wodne). Związki osobowe służą celom publicznym, a jednocześnie interesom swych członków.

Różnica między związkiem prawnopublicznym, a prawnoprywatnym polega na tem, że związki prawnopubliczne mają wobec państwa obowiązek pełnienia swych zadań, a związki prawnoprywatne — nie. Ta cecha jest podstawą, na której opiera się rozróżnienie tych dwu rodzajów związków.

Związek prawnopubliczny powstać może tylko przez akt administracyjny. Istnieją trzy rodzaje związków prawnopublicznych. Pierwsze to związki przymusowe. Tworzą je władze, określając ich ustrój i to, kto ma do nich należeć. Drugi typ tworzą związki z przymusem przystąpienia. Powstanie takich związków odbywa się w ten sposób, że pewna grupa zainteresowanych obywateli (np. część szewców danego miasta) organizuje się i przyjmuje statut. Wtedy władze mogą orzec, że wszyscy zainteresowani (w naszym przykładzie wszyscy szewcy z danego miasta) stają się przymusowo członkami założonego związku. Z chwilą tego orzeczenia powstaje związek prawnopubliczny. Trzeci wreszcie typ to wolne, czyli dobrowolne związki prawnopubliczne. Powstają one, gdy władze uznają, że istniejące zrzeszenie prawnoprywatne posiada zadanie publiczne i przez akt administracyjny nadadzą mu charakter związku prawnopublicznego. Do powstania związku prawnopublicznego wymagany jest jego cel, który musi być wskazany w statucie związku. Poza tem związek musi posiadać organy, wyrażające jego wolę. Członkowie związku posiadają prawa i obowiązki. Związek posiada nad członkami władzę. Na tem właśnie polega różnica między związkiem prawnopublicznym, a związkiem prawnoprywatnym. W pierwszych stosunek członków do związku oparty jest na władzy, w drugim na umowie. Władze związku prawnopublicznego w stosunku do swych członków mogą używać przymusu.

Tak, jak powstanie, tak i zlikwidowanie związku prawnopublicznego nie jest uzależnione wyłącznie od woli członków danego związku. Zarząd prawnopubliczny przestaje istnieć, gdy wyjdzie akt administracyjny, rozwiązujący go. Akt może być wydany albo jako samodzielna decyzja władzy nadzorczej, albo jako zatwierdzenie uchwały członków danego związku. Należy zaznaczyć, że ten ostatni wypadek zachodzi naogół rzadko. Przy związkach przymusowych ten sposób rozwiązania związku jest wogóle niedopuszczalny.

Samorządowe związki terytorjalne, w przeciwstawieniu do samorządów osobowych, nie mają jakiegoś odrębnego celu do spełnienia. Cel ich istnienia obejmuje to wszystko, co historycznie wykształciło się, jako przedmiot tak zwanego lokalnego zarządu w przeciwstawieniu do administracji rządowej. Podstawą samorządu terytorjalnego jest sąsiedzkie osiedlenie się. Zasadniczą jednostką samorządu terytorjalnego jest gmina. W rozwoju swym gminy były nie tylko organizacjami ludności miejscowej, ale również związkami gospodarczymi. Z czasem gminy straciły charakter związków gospodarczych i ze związków uprawnionych obywateli przekształciły się w związki ogółu mieszkańców, chociaż w niektórych miejscowościach (np. w byłej Galicji) gminy zachowały do pewnego stopnia swój dawny charakter. Na ogół gmina stanowiła zwykle związek ludności jednej miejscowości. W niektórych jednak krajach powstały t. zw. gminy zbiorowe, obejmujące po kilka miejscowości. Spotyka się je w czasach wojen napoleońskich w Nadrenji i Westfalji. U nas istnieją gminy zbiorowe w byłym Królestwie Kongresowem i na ziemiach wschodnich.

Gminy wchodzi w skład związków komunalnych wyższego rzędu, które noszą nazwę powiatów, departamentów, prowincyj, krajów. Zadania tych związków analogiczne są do zadań gminy. Poza to sprawują one nadzór nad działalnością niższych związków komunalnych.

Jak już nieraz wyżej było zaznaczone, samorząd podlega nadzorowi czy to ze strony władzy państwowej, czy też, jak niższe związki komunalne, ze strony wyższych związków komunalnych. Nadzór ten przybiera różne formy. Ażeby w ogóle władza mogła sprawować nadzór, musi jej przysługiwać prawo wglądu. Prawu temu odpowiada obowiązek samorządu do udzielania informacji. Gdy władza nadzorcza zwraca uwagę jedynie, aby samorząd nie przekraczał norm prawnych, aby nie wykroczył poza dane mu upoważnienie, wtedy mamy do czynienia z t. zw. nadzorem negatywnym. Polega on na pilnowaniu legalności działań organu, podlegającego nadzorowi. W tym wypadku władza ma prawo uchylić decyzję samorządu, nie ma jednak prawa jej zmienić. Nadzór negatywny jest najbardziej naturalnym przejawem nadzoru. W wypadku upoważnienia władzy nadzorczej do

zatwierdzenia uchwał samorządu mamy do czynienia z nadzorem pozytywnym. Może on się przejawiać jeszcze w innej formie, a mianowicie do wydania uchwały przez organ samorządu potrzebne jest uprzednie upoważnienie władzy nadzorczej.

W wypadku, gdy władza nadzorcza może w zatwierdzeniu uchwał kierować się nie tylko ich legalnością, ale ma pozostawione szkolnictwa, chociaż obowiązek taki na nim ciąży), to władza nad celowością decyzji samorządu. Władza posiada uprawnienia natury egzekucyjnej w stosunku do samorządu. Gdy samorząd nie wykonuje tego, do czego ustawowo jest zobowiązany, władza nadzorcza ma prawo zmusić go do wykonania. Może to wykonać przez swego urzędnika, tak zwanego komisarza rządowego. Jest to wykonanie zastępcze. Drugi sposób, to przymusowe budżetowanie. Jeżeli samorząd nie spełni swych zadań (np. nie wspiera szkolnictwa, chociaż obowiązek taki na nim ciąży), to władza nadzorcza może wstawić odpowiednią sumę do budżetu. Wreszcie władza nadzorcza posiada uprawnienia represyjne. Może więc rozwiązać organ uchwalający samorządu, jeżeli nie spełnia on należycie swych funkcji, gdy narusza ustawy. Władza nadzorcza może również stosować środki represyjne do organów wykonawczych samorządu (np. usunięcie od pełnienia obowiązku). Wreszcie może władza nadzorcza nakładać kary dyscyplinarne, ale tylko na organy wykonawcze.

§ 21. *Samorząd angielski.*

Samorząd angielski uważa się za klasyczny typ samorządu. Zasadniczą jego cechą jest to, że jest jedyną formą administracji miejscowej ogólnej. Drugą cechą jest to, że samorząd opiera się na zasadzie ścisłej legalności. Z tem wiąże się przewaga władz sądowych nad wykonawczymi. Wszystkie akty administracyjne ulegają zaskarżeniu do sądu, który wyrokuje przede wszystkim na podstawie prawa zwyczajnego. Władza wyższa z reguły nie ma prawa znoszenia aktów, wydawanych przez władze niższe. Cechą charakterystyczną samorządu angielskiego jest również to, że zasadnicze jednostki samorządu posiadają bardzo długą historję. Hrabstwa istnieją np już od dziesięciu wieków. W pierwszych wiekach swego istnienia hrabstwa dzieliły się na setki, a setki na dziesiątki. Pierwotnie był to podział wojskowy.

Charakterystyczne jest to, że granice setek do dziś nie zostały zmienione. Do końca XIX wieku posiadały jeszcze setki pewne uprawnienia. Dziś już żadnego znaczenia nie mają. Już za czasów anglosaskich zbierali się w hrabstwach t. zw. wolni ludzie na zgromadzeniach pod przewodnictwem szeryfa (namiestnika królewskiego). Zgromadzenie to było sądem cywilnym i karnym. Wyłonił się z niego trybunał, składający się z 12 znakomitych mieszkańców danego hrabstwa. W setkach zgromadzenia wolnych ludzi rozpatrywały sprawy sądowe mniejszej wagi. W walce z feodalizmem oparł się król na hrabstwach i setkach, utrzymując ich działalność sądową. W sądach tych zachodzi z czasem pewna zmiana, a mianowicie upada władza szeryfa, a na jego miejsce zjawia się sędzia wędrowny, członek sądu królewskiego. Objeżdża on kraj i przewodniczy na sądach hrabstw. Ludzie wolni biorą udział jako sąd przysięgłych, który miał i ma w Anglii charakter ławy skarżącej. W miastach istniały sądy miejskie.

Z tych zgromadzeń w hrabstwach i miastach powstała organizacja ludności, nazwana gminą. Z tych gmin znowu utworzyła się Izba Gmin — pierwowzór parlamentu. Powstała ona w ten sposób, że królowie zwracali się do przedstawicieli hrabstw i miast o uchwalenie nowych podatków. Tym sposobem do Rady Królewskiej weszli przedstawiciele tych związków terytorjalnych. Izba Gmin miała prawo wydawania ustaw prywatnych, czyli t. zw. billów prywatnych, które regulowały administrację lokalną; w ten sposób Izba Gmin uzyskała wpływ decydujący na administrację.

W XIV w. powstał urząd sędziego pokoju. Urząd ten odgrywa rolę w administracji lokalnej, prawie do końca XIX w. Sędziowie ci byli mianowani przez króla, po kilku w każdym hrabstwie. Zadaniem ich było utrzymywanie pokoju. Miał więc sędzia pokoju zadania policyjne, a z czasem przybyło do tego wiele zadań administracyjnych. Urząd ten był bezpłatny. Przyjmowało go przeważnie zamożne ziemiaństwo i przez to zyskało sobie wpływ w parlamencie i administracji. W związku z tym urzędem powstały zasady, na których opierała się administracja angielska. Za zasadę konstytucyjną uznano, że istniejący wówczas podział na hrabstwa i miasta jest niezmienny. Druga zasada

głosiła, że sędzią pokoju może być tylko mieszkaniec danego terytorjum. Trzecia zasada: administracja sprawowana być musi w formie sądowej.

W XVI w. rozpoczęła się walka króla z parlamentem. W tym okresie pojawia się parafja, jako najniższa jednostka administracji. Okręg parafji odpowiada mniejwięcej jednej miejscowości. Ludność parafji dla omówienia wspólnych spraw zbiera się w zakrystji i stąd zgromadzenie to nosi nazwę zakrystji. Parafje, między innymi, mają obowiązek utrzymywania dróg i opieki nad ubogimi. W zakrystji, której charakter jest demokratyczny, powstaje z czasem zamknięta zakrystja, uzupełniająca się w drodze kooptacji. Widać więc tu dążenie do oligarchji; nadzór nad działalnością parafji sprawował sędzia pokoju. W miastach z czasem rady miejskie również stały się ciałem zamkniętym, uzupełnianym przez kooptację. Zakres działalności rad miejskich był jednak szczupły. Większość czynności administracyjnych spełniał sędzia pokoju. Znaczenie polityczne miast było duże tembardziej, że o ile liczba hrabstw była stała, o tyle ilość miast t. zw. inkorporowanych (które otrzymały od króla prawo korporacji prywatnej — możność posiadania majątku) była zmienna.

Revolucja w XVIII w. uniemożliwiła kontrolę przybocznej Rady Królewskiej nad administracją, powierzając ją wyłącznie sądom. Powstanie rządów parlamentarnych w XVIII w. wywiera duży wpływ na administrację. Przez wydanie wielkiej ilości billów prywatnych działalność administracji została unormowana. Przy uchwalaniu billów prywatnych parlament funkcjonuje jako Trybunał. Stają przed nim dwie strony: ta, która chce utrzymać swe dotychczasowe uprawnienia i ta, która się temu sprzeciwia. W czasach tych w parlamencie i w administracji lokalnej rządziło ziemiaństwo angielskie. Wzrost nowych sił społecznych w XVIII w. spowodował reformy. W r. 1832 przychodzi reforma nadająca prawa wyborcze wszystkim, którzy płacą odpowiedni czynsz za lokal. W ten sposób dochodzi do głosu warstwa średnia. Reformy z roku 1867 i 1872 rozszerzają prawa wyborcze na robotniczą ludność miejską i ludność wiejską. W r. 1834 zreformowano opiekę nad ubogimi, którą dotąd sprawowały parafje, naogół w sposób nie odpowiadający wymaganiom. Upoważniono sędziów pokoju do mianowa-

nia płatnych funkcjonariuszy opieki nad ubogimi. Wprowadzono następnie komisje parafjalne, które miały zarządzać sprawami opieki nad ubogimi. Pozatem wprowadzono, nie licząc się z względami historycznymi, unje parafij. Były to okręgi, które miały zajmować się ważniejszymi działami administracji. Stworzono wreszcie organ centralny w Londynie t. zw. komisarzy, którzy mieli kontrolować organy samorządu.

W r. 1835 nastąpiła reforma miast. Miasta uznano za osoby prawne, za korporacje prawnie publiczne. Miasto reprezentowała rada miejska, wybrana w głosowaniu równym i bezpośrednim, przez ludność płacącą podatki. Zniesiono również przywileje wyborcze. Zakres jednak działalności samorządu miejskiego był niewielki: sprowadzał się ogólnie do zarządu majątkiem i do administracji policyjnej. Mimo to, ustawa ta okazała się dobra; miasta rozwinęły się, a zasady, na których były oparte, przyjęły się w całym samorządzie lokalnym.

Jednocześnie z tem następuje w Anglii okres ustawodawstwa sanitarnego. Zgodnie z praktyką angielską ograniczano się do uchwalania ustaw, które mogły, lecz nie musiały być wprowadzane w życie. Na mocy ustaw sanitarnych władzą sanitarną w mieście, gdy ono tę ustawę przyjęło, stawała się rada miejska.

W r. 1888 wyszła ustawa o zarządzie lokalnym, która do tychczasowy ustrój hrabstw całkiem zmieniała. Wprowadziła nowe organy w administracji, oparte na demokratycznej zasadzie wyborczej, a sędziów pokoju odsunęła od większości ich funkcji administracyjnych.

Współczesny ustrój miast angielskich opiera się na ustawie z r. 1835. Działalność każdego poszczególnego miasta w dużej mierze opiera się na uzyskaniu przez nie billu prywatnego.

Członkiem korporacji miejskiej jest każdy obywatel, płacący podatek lokalowy od t. zw. widomej własności. Jest więc to każdy właściciel domu, dzierżawca i lokator, zajmujący na swoje nazwisko mieszkanie.

Jedyną władzą miejską jest rada miejska. Składa się z mayor (w większych miastach lord mayor), z radnych miejskich wybranych na 3 lata, z których co roku ustępuje jedna trzecia i z oldermana, kooptowanego na 6 lat przez radę miejską. Mayor wybierany jest na rok z pośród rady miejskiej, lub z pośród osób,

posiadających prawo wybieralności; specjalnej władzy nie posiada. Rada miejska dzieli się na komisje, które kierują poszczególnymi działami administracji miejskiej. W każdej radzie miejskiej muszą istnieć dwie komisje: policji i szkolnictwa. Inne komisje może rada tworzyć według swego uznania. Panuje zasada, że rada władzę swą deleguje komisji. Dlatego czynności komisji winny być przez radę zatwierdzone. Rada miejska posiada również władzę ustawodawczą. Może wydawać przepisy (np. policyjne, sanitarne). Nadzór władz centralnych nad miastami jest bardzo słaby. Reforma z r. 1888 wprowadziła przepis, który głosił, że miasta, posiadające ponad 50 tys. mieszkańców, stają się samodzielnymi, miejskimi hrabstwami.

Skolei przejdziemy do omówienia współczesnego ustroju hrabstw. Pierwszą osobą w hrabstwie jest szeryf. Urząd ten posiada dużą tradycję, gdyż istnieje od X w. Obecnie znaczenie jego jest małe. Spełnia właściwie funkcje komornika sądowego. Poza tym istnieje (od XIV w.) urząd koronera. Jest to przewodniczący specjalnego trybunału, który bada wypadki nagłej śmierci. Sędziów pokoju (jest ich obecnie w Anglii około 20 tys.) mianuje król. Rozpatrują oni sprawy, albo pojedynczo, albo na t. zw. małych rokach, albo wreszcie na rokach kwartalnych, w których biorą udział sędziowie z całego hrabstwa. Sędziowie pokoju spełniają pewne funkcje administracyjne. Ustrój i sposób wybierania rad hrabstw wzorowane są na miastach. Jest jednak ta różnica, że komisje rady hrabstwa mają większą samodzielność. Obowiązkowe są cztery: policji, szkolnictwa, finansów i mieszana. Ta ostatnia składa się z przedstawicieli rady hrabstwa i sędziego pokoju, i rozciąga opiekę nad zakładami dla obłąkanych. Na utrzymanie policji hrabstwa otrzymują subwencje. W radzie hrabstwa przewodniczy chairman. Specjalnej władzy nie posiada; z urzędu jest sędzią pokoju.

Hrabstwa dzielą się na okręgi miejskie i wiejskie. Ustawy sanitarne stworzyły organy w postaci lokalnych władz sanitarnych, które miały spełniać pewne funkcje administracyjne. W r. 1894 okręgi te przekształciły się na okręgi miejskie i wiejskie. Obok więc miast inkorporowanych istnieją te okręgi miejskie. Są to przeważnie osady fabryczne o dużej nieraz liczbie ludności.

Jest ich obecnie około 800. Prawa wyborcze posiadają ci mieszkańcy, którzy posiadają prawa wyborcze do parlamentu. W radach okręgowych niema oldermanów. Zadania rady okręgowej podobne są do zadań rady miejskiej. Na pierwszym miejscu powstaje stosowanie ustaw sanitarnych. Między okręgiem miejskim a miastem zachodzą pewne różnice. Przedewszystkiem okręg nie ma własnej policji. Funkcje policyjne sprawuje policja hrabstwa. Pozatem okręgi nie posiadają własnych sędziów pokoju. Władze centralne mają większą kontrolę nad okręgami miejskimi niż nad miastami.

Okręgi miejskie powstały tak jak miejskie z organów sanitarnych, w oparciu na unjach parafjalnych. Organizacja okręgów miejskich podobna jest do organizacji okręgów miejskich. Ważnym działem administracji poza sanitarną jest tu administracja drogowa.

Najniższą jednostką samorządu w Anglii są parafje. Obecnie terytorjum parafji nie pokrywa się z terytorjum parafji kościelnej. Dawniej parafje były jednostką samorządu w zakresie opieki nad ubogimi. Obecnie parafij jest kilkanaście tysięcy. Wielkość ich jest różna. Większość jest drobna: liczba mieszkańców nie przekracza 300. Małe parafje (do 300 mieszkańców) posiadają jeden organ — zgromadzenie parafjalne. Sprawy bieżące załatwia, wybierany przez zgromadzenie, jego przewodniczący. Parafje, liczące ponad 300 mieszkańców, posiadają stałe, wybieralne rady powiatowe.

Do XIX w. nie było w Anglii nadzoru władz centralnych nad samorządem. Kontrolę sprawował parlament przez wydawanie billów, oraz sądy. Ustawy o opiece nad ubogimi i ustawy sanitarne powoływały do życia specjalne komisje, które w tych dziedzinach miały kontrolować samorząd. Z czasem komisje te przekształciły się na ministerstwo zdrowia. Przejawem kontroli ministerstwa nad samorządem są inspektorzy, którzy jednak są raczej fachowymi doradcami. Naogół nadzór jest słaby; jedynie w dziedzinie opieki społecznej ingerencja ministerstwa idzie dość daleko, gdyż może ono wydawać rozporządzenia, które bardzo szczegółowo regulują działalność samorządu w tej dziedzinie.

§ 22. *Samorząd francuski.*

Dzieje Francji przedstawiają ciągłą walkę między dążeniami władzy królewskiej do centralizacji, a dążeniami odśrodkowemi. Ostatecznie cała administracja została skupiona w ręku władzy centralnej. Centralizacja jest też punktem wyjścia dla współczesnego ustroju samorządu we Francji. Wyraża się to w stosunku władzy państwowej do samorządu, w t. zw. opiece administracji (tutele). Ostatnio nadzór ten został osłabiony. Polega on na tem, że pewne uchwały samorządu wymagają uprzedniego upoważnienia, lub też zatwierdzenia władzy rządowej. Pozatem pewne uchwały, ze względu na ich nielegalność lub niecelowość, mogą być kasowane przez władze centralne. Władza może wreszcie zaskarżyć do sądu administracyjnego decyzję ciała samorządowego w razie przekroczenia przez nie władzy.

Współczesny ustrój administracyjny Francji wywodzi się z czasów rewolucji. Ona podzieliła Francję na 90 departamentów. Departamenty dzielą się na kantony. Kantony wreszcie dzielą się na gminy. Samorząd posiadają jedynie departamenty i gminy. Na czele departamentu stoi prefekt, który reprezentuje władzę centralną i stoi na czele administracji. W obwodach istnieje urząd podprefektów. Z tytułu swej władzy wykonawczej sprawuje prefekt nadzór nad samorządem. Może on unieważniać lub zaskarżać do Rady Stanu uchwały rad generalnych. Pozatem jest prefekt organem wykonawczym samorządu. W tym charakterze przygotowuje uchwały organów uchwalających samorządu i wykonuje jego polecenia. Rada generalna jest wybierana w ten sposób, że każdy kanton wybiera jednego radcę bez względu na ilość mieszkańców. Wszystkie sprawy rozpatrywane przez radę muszą być poprzedzone referatem i opinią prefekta. Cechą charakterystyczną samorządu departamentalnego jest to, że nie posiada on własnej władzy wykonawczej. Radę generalną rozwiązać może Prezydent. Rada generalna ma prawo kontroli nad prefektem. Poza radę generalną istnieje komisja departamentalna, wprowadzona ustawą z 1861 r. Wielkiego znaczenia nie posiada. Wybierana jest na krótki okres i zwoływana od czasu do czasu. Wybierana jest przez radę generalną z jej grona w ten sposób, aby każdy obwód był reprezentowany. Liczy zwykle od 4 do 7 osób. Wykonuje ona

sprawy, zlecone jej przez radę generalną, i sprawuje część nadzoru nad gminami; główną jej jednak funkcją jest kontrola nad działalnością finansową prefekta. Nieporozumienia między prefektem a komisją rozstrzyga rada generalna. Obwód jednostką administracji właściwie nie jest, ale posiada swój organ w postaci rady obwodowej.

Drugą jednostką samorządu jest gmina. Gminy we Francji naogół są małe; połowa z nich liczy do 5000 mieszkańców. Władzą uchwalającą gminy jest rada gminna. Władzą wykonawczą jest mer. Spośród członków rady gminnej wybiera on swoich zastępców. Nazywają się oni ławnikami (adjointes). Mer jest reprezentantem władzy rządowej i reprezentantem gminy. W działalności swej podlega on kontroli prefekta i rady gminnej. Jeżeli mer występuje w charakterze organu samorządu, prefekt może w pewnych wypadkach jego akty kasować, nie może ich zaś zmieniać. Rada gminna składa się z 30 członków, wybranych w głosowaniu powszechnem. Prawa czynne mają wszyscy pełnoletni mieszkańcy gminy, prawa bierne ci spośród mieszkańców, którzy ukończyli 23 lata. Radę gminną wybiera się na 4 lata. Radę gminną rozwiązać może prezydent dekretem, wydanym na podstawie uchwały rady Ministrów. Rada Gminna jest jedynie organem uchwalającym. Niektóre jej uchwały są ostateczne, inne wymagają zatwierdzenia.

§ 23. *Samorząd polski.*

W Polsce istnieje samorząd gminny (gminy wiejskie i miejskie) i powiatowy. Samorząd wojewódzki istnieje jedynie w byłej dzielnicy pruskiej. Polska po odzyskaniu niepodległości posiadała samorząd bardzo zróżniczkowany. W każdej dzielnicy był on inny. Dopiero nowa ustawa z r. 1933 zunifikowała samorząd. Zanim przejdziemy do omawiania współczesnego samorządu polskiego, przedstawimy pokrótce rozwój samorządu w poszczególnych dzielnicach.

W byłym Królestwie Kongresowem za czasów rosyjskich poza gminami wiejskimi, które samorząd posiadały, samorządu właściwie nie było. Organizacja miast opiera się na postanowieniach namiestnika z roku 1816—1818, które wzorowały się na ustawach Księstwa Warszawskiego, które znów opierały się na usta-

wach Napoleona z czasów największego rozkwitu centralizmu. Reforma Wielopolskiego wprowadziła wybieralność rady miejskiej. Trwało to jednak bardzo krótko, bo po upadku powstania wrócił stan dawny. Okupacja niemiecka i austriacka wprowadziła samorząd miejski, zresztą bardzo ograniczony. W r. 1919 dekret Naczelnika Państwa wprowadził nowoczesny ustrój samorządu, który panował do roku 1933, do nowej ustawy. Samorząd gmin wiejskich wprowadził ukaz cara z r. 1864 równocześnie z uwłaszczeniem. Samorząd ten miał charakter polityczny. Prawo udziału w zebraniach gminnych mieli ci włościanie, którzy posiadali przynajmniej trzy morgi. W ten sposób odsunięto od wpływu na samorząd inteligencję i przemysłowców zamieszkujących wsie. Zebrania gminne były to zebrania ogółu mieszkańców. Nie było stałego organu reprezentującego. Zebrania wójtów były organem wykonawczym. Dopiero po wskrzeszeniu Państwa Polskiego wprowadzono na tych ziemiach radę gminną; był to organ wykonawczy, kontrolujący działalność wójta. Pozatem uznano, że członkami gminy są wszyscy pełnoletni mieszkańcy. Gminy w byłym Królestwie Kongresowym były gminami zbiorowymi i dzieliły się na gromady. Reforma Wielopolskiego, która wprowadziła rady gubernjalne i powiatowe, oparte na zasadach wyborczych, szybko po wejściu w życie została skasowana. W ten sposób w b. Królestwie Kongresowym samorząd wyższego stopnia właściwie nie istniał; został on wprowadzony w roku 1919.

Na ziemiach zachodnich samorząd miejski opierał się na ustawach rosyjskich. Dużą przewagę w nim posiadali właściciele nieruchomości. Pozatem był on bardzo skrępowany daleko posuniętym nadzorem gubernatora. Samorząd wiejski opierał się na rosyjskiej zasadzie stanowej. Polegała ona na tem, że gminy wiejskie obejmowały tylko stan włościański. Gminy dzieliły się na wsie, zwane gromadami. Samorząd kierowany był przez specjalnych urzędników t. zw. naczelników ziemskich. Z chwilą objęcia władzy przez Polskę na terenie ziem wschodnich — rozporządzenie Komisarza Generalnego Zarządu Cywilnego wprowadziło tam na nowych zasadach oparty samorząd wiejski i miejski. Samorząd miejski wzorowany był na wprowadzonym w 1919 r. samorządzie miejskim na terenie byłego Królestwa Kongresowego. Samorząd wiejski opierał się na innych zasadach. Ludność

gminy tworzyła zgromadzenie gminy, które wybierało delegatów na zebranie gminne. Zebranie gminne, które liczyło zwykle do 150 osób, wybierało radę gminną. Rada gminna była organem uchwalającym i decydującym. Radę gminną wyłaniał zarząd gminy. Organizację tę zniósł w r. 1922 dekret Naczelnika Państwa, który wprowadził na ziemiach wschodnich samorząd wiejski, wzorowany na samorządzie wiejskim byłego Królestwa Kongresowego.

W byłej dzielnicy pruskiej obowiązywała ustawa pruska o samorządzie miejskim. Ustawa ta ze zmianami, które wprowadziła ustawa samorządowa z 1933 r., obowiązuje dotychczas. Samorząd wiejski mógł być wprowadzony w byłej dzielnicy pruskiej dopiero po zniesieniu pańszczyzny i władzy patrymonjalnej dziedzica. Zostało to dokonane w r. 1831. Ogólna ustawa gminna z roku 1856 zachowała jeszcze nadzór dziedzica nad gminą. Nowy zarząd gminy zaprowadziła ustawa z roku 1881, zreformowana w r. 1920. Gminy w byłej dzielnicy pruskiej były naogół małe (do 300 mieszkańców) i jednowioskowe. W r. 1827 wprowadzona została t. zw. ordynacja powiatowa, czyli ustawa o samorządzie powiatowym dla Śląska. Ustawa ta w r. 1828 została wprowadzona w Poznańskim i na Pomorzu. Samorząd powiatowy miał charakter doradczy i oparty był na zasadzie stanowej. Sejmiki powiatowe składały się z właścicieli t. zw. dóbr rycerskich, z delegatów miast, wybieranych przez rady miejskie i z delegatów gmin wiejskich. W r. 1832 wprowadzono na Pomorzu i Śląsku nową ordynację powiatową, która dała większe uprawnienia sejmikom powiatowym. Rozporządzenia ministra byłej dzielnicy pruskiej wprowadziły w te stosunki pewne zmiany, jak również i nowa ustawa samorządowa z r. 1933.

W byłym zaborze austriackim istniał do roku 1848 koronny sejm stanowy, który jednak poważnej roli nie odegrał. W roku 1848, w związku z uwłaszczeniem chłopów, stworzono obszary dworskie, złożone z t. zw. dóbr tabularnych (wniesionych do tabuli t. zn. hipoteki większej własności), oraz utworzono odrębne grupy podatkowe. Stworzono gminy jednowioskowe. W r. 1881 wprowadzono samorząd krajowy, który miał się sprawami samorządu zajmować. W byłej dzielnicy austriackiej istniała t. zw. dwutorowość, czyli dualizm administracji. Władzą rządo-

wą byli starostowie, wojewodowie, namiestnik, ministrowie i wreszcie wójt, jako organ wykonawczy administracji rządowej w gminie. Obok tego istniały organy samorządu: rady zwierzchnie gmin, rady powiatowe i wydziały powiatowe, sejm galicyjski i wydział krajowy. Nadzór państwa nad gminą był jedynie negatywny. Nadzór nad celowością gospodarki gminy należał do wyższych jednostek samorządu. Gminy posiadały własny i poruczony zakres działania. Samorząd powiatowy i krajowy posiadał tylko własny zakres działania. Obecnie w byłej Galicji samorząd powiatowy prawie nie istnieje.

Wprowadzona w r. 1933 ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego miała na celu wprowadzenie w sprawach zasadniczych jednolitego ustroju samorządu wiejskiego, miejskiego i powiatowego na terenie całego państwa z wyjątkiem Śląska. W sprawach nie zmienionych przez tę ustawę obowiązują nadal dawne ustawy dzielnicowe. Ustawa upoważnia Prezydenta do wydania jednolitego tekstu ustawy dla poszczególnych dzielnic. Ustawa nie reguluje kwestji samorządu wojewódzkiego, który istnieje jedynie na terenie województwa poznańskiego i pomorskiego. Zawarte w ustawie o samorządzie miejskim postanowienia nie rozciągają się w całości na Gdynię. Tam starosta grodzki, posiadający tytuł komisarza rządowego, jest władzą administracji rządowej. Jednocześnie jest on przewodniczącym rady miejskiej i prezydentem miasta. Połowa rady miejskiej jest wybierana, a połowa mianowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu. Ustrój Gdyni jest ustrojem tymczasowym.

Przechodząc do omówienia samej ustawy, najpierw zajmijmy się tą jej częścią, która reguluje samorząd miejski. Każde miasto posiada swoje terytorjum. Wieś może uzyskać prawa miasta na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych. Również dla zmiany granic miasta wymagane jest także rozporządzenie. Przy zmianie granic miasta, które jest powiatem miejskim i które liczy ponad 65 tys. mieszkańców, potrzebne jest rozporządzenie Rady Ministrów. Jeżeli idzie o pozbawienie miasta praw miejskich, to tu wymaga się zasadniczo ustawy. Obecnie w okresie przejściowym Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia pozbawić praw miasto, które ma mniej niż 3.000 mieszkań-

ców. Rada miejska powstaje drogą wyborów. Prawo głosu ma każdy obywatel polski bez różnicy płci, o ile ukończył 24 lata. Nie posiadają praw ci, którzy zostali pozbawieni praw wyborczych do sejmu na skutek skazania przez sąd powszechny. Wyłączone jest zamieszkanie przynajmniej od roku na terytorjum danego miasta. Wyjątek od tej ostatniej zasady stanowią właściciele nieruchomości w danym mieście i urzędnicy. Wojskowi posiadają tylko czynne prawa wyborcze. Zawiesza się prawa wyborcze tego, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne w sprawie, gdzie sankcje przewidują pozbawienie praw obywatelskich. Przy biernym prawie wyborczym cenzus wieku wynosi lat 30. Pozatem kandydat na radnego musi posiadać znajomość języka polskiego. Minister Spraw Wewnętrznych może jednak w okresie przejściowym wymóg ten zawiesić. Biernych praw wyborczych nie mają: zawodowi wojskowi w służbie czynnej, urzędnicy wojewódzcy i powiatowi, urzędnicy administracji ogólnej i urzędnicy policji państwowej. Urzędnicy miejscy do rad miejskich kandydować mogą, ale w razie wyboru muszą przestać być urzędnikami. Istnieje więc możliwość łączenia tych dwu stanowisk. Liczba radnych zależy od wielkości miasta. Waha się ona między 12 — 100. Stu radnych posiadają miasta, których liczba mieszkańców wynosi więcej niż 250.000 mieszkańców.

Wybory odbywają się w drodze głosowania pięciu przymiotnikowego. Istnieje podział na okręgi wyborcze, którego dokonuje władza administracji ogólnej. Liczba radnych, którą dany okręg może wybrać, jest proporcjonalna do liczby jego mieszkańców. Głosowanie jest skupione. Polega ono na tem, że wyborca wybiera sobie z pomiędzy zgłoszonych list jedną i głosuje na kandydatów znajdujących się na tej liście. Wyborca ma tyle głosów, ilu radnych wybiera dany okręg. Może on skupić wszystkie głosy na jednym, albo rozdzielić między kilku kandydatów, naturalnie z tej samej listy. Mandaty rozdaje się po wyborach między poszczególne listy, a z pomiędzy kandydatów danej listy dostają je ci, którzy otrzymali największą ilość głosów. Po wyborach można zgłosić protest. Musi być on podpisany przynajmniej przez $\frac{1}{5}$ ogółu wyborców danego okręgu. Składając protest należy dowieść, że nadużycia przy wyborach wpłynęły decydująco na ich wynik. Protest rozstrzyga starosta, a w miastach

wydzielonych wojewoda; w Warszawie protesty wyborcze rozstrzyga Minister Spraw Wewnętrznych. W byłej dzielnicy pruskiej protesty w miastach niewydzielonych rozstrzyga wydział powiatowy, od decyzji którego można się odwołać do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a w miastach wydzielonych izba wojewódzka.

W razie, gdy liczba radnych zmniejszy się o 20%, odbywają się wybory uzupełniające. Ustawa zostawiła wydanie dokładnych przepisów w sprawie wyborów Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Wyszło rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych o wyborach do rad miejskich. Między innymi, rozporządzenie zawiera przepis, że zgłoszona kandydatura musi być poparta przez $\frac{1}{50}$ ogółu wyborców. W każdym mieście istnieją okręgowe komisje wyborcze i główna komisja wyborcza. Główna komisja wyborcza mianuje okręgowe komisje wyborcze. Główna komisja wyborcza składa się z przewodniczącego i członków, mianowanych przez tę władzę, która zarządza wybory.

Jeżeli idzie o kwestję zarządu miejskiego, to tu należy różnić miasta niewydzielone ze związku powiatowego i wydzielone (powyżej 25000 mieszkańców). W pierwszych zarząd składa się z burmistrza, wiceburmistrza i ławników, w drugich — z prezydenta, wiceprezydenta i ławników. W miastach do 50 tys. mieszkańców jest jeden wiceprezydent. Rada może powiększać liczbę wiceprezydentów (w Warszawie do 5, w Krakowie, Lwowie, Poznaniu, Łodzi do 3, w Wilnie do 2). Liczba ławników wynosi 10% liczby radnych miejskich. Wybory prezydenta, wiceprezydenta, burmistrza i wiceburmistrza odbywają się bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym. Wybór ławników odbywa się systemem proporcjonalnym. Członkowie zarządu miejskiego mogą być zawodowi lub niezawodowi — honorowi. Ławnicy w byłej dzielnicy pruskiej byli częściowo zawodowi, a częściowo honorowi. Obecnie są zwykle honorowi i nie otrzymują stałego wynagrodzenia. W byłym Królestwie Kongresowym ławnicy otrzymują dotychczas stałe wynagrodzenie. W miastach wydzielonych prezydent i wiceprezydent są zasadniczo zawodowi. W miastach niewydzielonych zarząd musi być zawodowy, burmistrz zaś z reguły niezawodowy.

Ustawa przewiduje pewien cenzus dla przełożonych zarządów miejskich. Burmistrzowi miasta do 5.000 mieszkańców stawia się jeden warunek: musi władać językiem polskim. W miastach, liczących ponad 5.000 mieszkańców, burmistrz musi posiadać wykształcenie w zakresie 6 klas gimnazjalnych. Zawodowy prezydent, wiceprezydent, burmistrz, lub wiceburmistrz muszą mieć maturę i przygotowanie zawodowe. Polega ono na odbyciu trzyletniej praktyki służbowej w charakterze urzędnika zarządu miejskiego, samorządu terytorjalnego lub administracji rządowej. Prezydent, wiceprezydent i ich zastępcy, oraz burmistrz, wiceburmistrz i ich zastępcy nie mają obowiązku zamieszkania w danej gminie. Muszą jedynie posiadać prawa wyborcze w jakiejkolwiek gminie. Wybory przełożonego gminy zatwierdzane są zwykle przez wyższy organ samorządu. Istnieją jednak pewne wyjątki od tego. W miastach, które są stolicami powiatu, burmistrz i wiceburmistrz zatwierdzani są przez wojewodę. Prezydentów zatwierdza minister spraw wewnętrznych, prezydenta Warszawy — Rada Ministrów. Zawodowi przełożeni gmin są płatni. Uposażenie ich dostosowane jest do uposażeń urzędników państwowych. Zawodowość przełożonego gminy miejskiej polega na tem, że dla niego zarządzanie miastem jest głównym zawodem; inne zajęcie może mieć, ale tylko, gdy na to pozwoli władza nadzorcza. Zastępca jego winien uzyskać w tym wypadku pozwolenie swego zwierzchnika. Dla niezawodowego przełożonego gminy, to jego zajęcie jest jakby dodatkowe. Przełożony zawodowy wybierany jest na lat 10, podczas gdy niezawodowy na lat 5. Po upływie lat 10 ma przełożony zawodowy prawo do emerytury. Prawo do emerytury nie przysługuje w wypadku, gdy zawodowy prezydent lub burmistrz zostaje ponownie wybrany. W razie ponownego wyboru, gdy z przyczyn nieusprawiedliwionych prezydent lub burmistrz zrzeka się urzędu, traci prawo do emerytury, a dostaje tylko jednorazową odprawę. W ustawie z roku 1933 istnieje obowiązek przyjęcia mandatu, o ile ktoś zgodził się na wystawienie swojej kandydatury. Są wypadki, w których zrzeczenie mandatu jest usprawiedliwione (np. choroba). W wypadkach tych jednak wymagane jest pozwolenie władzy nadzorczej na zrzeczenie się mandatu. Istnieją sytuacje, w których radni tracą swoje mandaty z mocy prawa. Zachodzi to przede wszystkim

wtedy, gdy okaże się po wyborze, że dany radny nie ma prawa sprawowania swych funkcji. Nieusprawiedliwiona nieobecność na trzech kolejnych zebraniach rady gminnej jest również dostatecznym powodem dla utraty mandatu. Rada miejska może uchwałą usunąć ze swego grona członka, który dopuścił się czynu hańbiącego. W razie, jeżeli radnemu wytoczono proces karny z artykułu, który grozi utratą praw obywatelskich, mandat jego ulega zawieszeniu. Nowa ustawa zawiera przepis, który dawniej obowiązywał w byłym Królestwie Kongresowem. Przepis ten zabrania członkom rady miejskiej i magistratu wchodzić w stosunki prawne z gminą. Nie mogą więc zawierać umów o dostawy, roboty publiczne i t. p.

Przechodząc do omówienia władzy gminy miejskiej, należy zaznaczyć, że obok rady miejskiej i zarządu, czyli magistratu, istnieje jeszcze komisja rewizyjna, wybierana przez radę miejską. Komisja rewizyjna jest stałym organem rady miejskiej. Zadaniem jej jest wykonywanie kontroli nad działalnością gospodarczą i finansową zarządu miejskiego. Członkowie komisji rewizyjnej mogą być wybrani z pośród radnych miejskich, lub z poza ich grona.

Nowa ustawa, w przeciwstawieniu do dawnych, ściśle ogranicza kompetencje poszczególnych organów samorządu miejskiego. W razie wątpliwości, kto ma daną sprawę załatwić, istnieje domniemanie, że organem kompetentym jest przełożony zarządu. Dawniej istniało takie domniemanie na korzyść rady miejskiej. Rada miejska jest obecnie ciałem wyłącznie uchwalającym. Do kompetencji rady miejskiej należy przedewszystkiem ustanawianie ogólnych norm prawnych, czyli statutów lokalnych, wybór zarządu i wybór komisji rewizyjnej. Rada miejska sprawuje poza tem kontrolę nad działalnością gminy: zatwierdza sprawozdania i zamknięcia budżetowe. Zarząd miejski jest jednoosobowy i ma ustrój biurokratyczny. Prezydent lub burmistrz decyduje we wszystkich sprawach, których ustawa nie przekazuje radzie miejskiej. Zarząd kolegjalny — magistrat — ma kompetencje ściśle ograniczone. Ustala on swój regulamin, przygotowuje sprawy, które mają być rozpatrywane przez radę miejską, ustala opłaty za korzystanie z zakładów publicznych. Poza tem przełożony gminy zwrócić się zawsze może do magistratu o wydanie

opinii. Członkowie magistratu niezawsze są członkami rady miejskiej. Jest tak w byłej dzielnicy rosyjskiej i w byłej dzielnicy austriackiej. Magistrat obraduje pod przewodnictwem przełożonego gminy. Dla ważności uchwał magistratu potrzebna jest obecność przynajmniej połowy liczby jego członków. Na posiedzeniu rady miejskiej przewodniczy również przełożony gminy. On ma też prawo zwoływania rady miejskiej. Fewna określona część członków rady miejskiej może żądać zwołania rady. W byłej dzielnicy pruskiej prawo to przysługuje magistratowi i władzy nadzorczej. Obrady w zasadzie są jawne, ale rada miejska może uchwalić tajność. Uchwały zapadają zwykle większością głosów. W byłej dzielnicy rosyjskiej istnieje w tej sprawie ciekawy przepis. Głosi on, że wstrzymujących się od głosowania należy uważać za głosujących za wnioskiem. Są jednak uchwały, sprawa ta różnie uregulowana jest w poszczególnych dzielnicach, które wymagają kwalifikowanej większości. Rada miejska może z siebie wyłaniać komisje. Są to albo komisje o charakterze opiniodawczym, albo też są to komisje, które mają głos stanowczy. Są to t. zw., według ustawodawstwa pruskiego, deputacje miejskie. Załatwiają one sprawy, przekazane im przez radę miejską. Ustawa z roku 1933 postanawia, że Warszawa, Łódź, Lwów, Poznań, Kraków i Wilno w przeciągu 3 lat od wejścia w życie tej ustawy mogą otrzymać odrębne statuty w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzplitej. Zasadniczych zmian statuty te wprowadzać nie mogą.

Przechodząc do omówienia samorządu wiejskiego, należy odrazu sobie uświadomić, że jest on wzorowany na samorządzie miejskim.

Na terenie Polski spotyka się dwa rodzaje gmin wiejskich:
 gminy zbiorowe,
 gminy jednowioskowe.

Gminy zbiorowe istnieją na terenie byłego Królestwa Kongresowego. Dochodzą nieraz, szczególnie na ziemiach wschodnich, do dużych obszarów, a ilość mieszkańców osiąga w niektórych wypadkach liczbę 20.000. W byłej dzielnicy pruskiej gminy są małe, liczą przeciętnie około 300 mieszkańców. Poza tem istnieją tam jeszcze obszary dworskie, które w skład gminy nie wchodzi. W byłej dzielnicy austriackiej gminy są zasadniczo

jednowioskowe. Istnieją tam jednak gminy z t. zw. przysiółkami. Gminy te można uważać za gminy zbiorowe, gdyż właściwie składają się one z kilku osiedli. Gminy w tej dzielnicy liczą przeciętnie około 600 mieszkańców. W okolicach górskich i wschodnich spotyka się wsie, liczące nieraz po kilka tysięcy mieszkańców.

Gminy zbiorowe są bardziej korzystne, gdyż lepiej potrafią spełniać swe zadania. Trzeba zaznaczyć, że 90% spraw, które ułatwiają urzędy gminne, są to sprawy wynikające nie z działalności samorządowej gminy, a z wykonywania administracji rządowej. Nowa ustawa samorządowa utrzymuje gminy zbiorowe w byłej dzielnicy rosyjskiej i postanawia, że mają być one wprowadzone w byłej dzielnicy austriackiej i pruskiej. Według ustawy do obszaru gminy może wchodzić jedna lub więcej miejscowości. Wśród typów miejscowości rozróżniamy wsie, siola, przysiółki, osiedla, osady, kolonie, folwarki i t. d. Ustawa ustala dwa kryteria, według których oznaczać należy obszar gminy. Pierwsze — to istnienie wspólnych interesów ludności danego obszaru (np. kwestja szkoły, straży ogniowej). Drugie kryterjum, to zdolność ludności danego obszaru do wykonywania zadań powierzonych gminie. Tworzyć gminy, lub rozszerzać ich granice, może minister spraw wewnętrznych po zasięgnięciu opinii zainteresowanych organów samorządu. Gmina zbiorowa składa się z gromad, które są też właściwie jednostkami samorządu. Gromada obejmuje jedną miejscowość. Wyjątkowo, jeżeli miejscowości są bardzo małe, może gromada kilka ich obejmować. Tworzenie nowych gromad, lub zmiana granic gromad istniejących, wymaga rozporządzenia wojewody. Gromada posiada dwa organy. Pierwszy, to organ uchwalający. Jest nim rada gromadzka, lub zebranie gromadzkie. Drugi, to organ wykonawczy. Jest nim sołtys i jego zastępca podsołtys. W miejscowościach, liczących powyżej 200 mieszkańców, lub w miejscowościach, które posiadały radę gminną, musi istnieć rada gromadzka. W pozostałych miejscowościach organem uchwalającym jest zebranie gromadzkie. Wybory do rad gromadzkich są bezpośrednie i powszechne. Prawo głosowania posiadają obywatele, odpowiadający tym samym warunkom, co posiadający prawo głosowania do rad miejskich. Głosowanie zasadniczo jest jawne, ale $\frac{1}{5}$ obecnych może zażądać głosowania

tajnego. Radę gromadzką wybiera się na pięć lat. Przewodniczącym jej jest sołtys. Liczba radnych zależy od ilości mieszkańców. W gromadach, liczących do 500 mieszkańców, radnych jest 12. Liczba ta wzrasta w zależności od ilości mieszkańców, a przy 2000 mieszkańców wynosi 30 radnych. Funkcje rady gromadzkiej w miejscowościach mniejszych spełnia zebranie gromadzkie. Biorą w niem udział wszystkie osoby, mieszkające w gromadzie od roku, mające 25 lat skończonych i posiadające prawa wyborcze. Organem wykonawczym gromady jest sołtys i jego zastępca podsołtys, wybierani na 3 lata przez radę gromadzką lub zebranie gromadzkie. Muszą oni posiadać biernie prawo wyborcze, 30 lat skończonych, oraz muszą władać językiem polskim w mowie i piśmie. Wybór wymaga zatwierdzenia starosty. Według ustawy gromada jest osobą prawa publicznego i prywatnego. Majątek gromadzki jest dwojakiego rodzaju: majątek gromadzki w ścisłym tego słowa znaczeniu, przeznaczony dla zaspokajania potrzeb publicznych, i t. zw. dobro gromadzkie, przeznaczone na wspólne użytkowanie mieszkańców np. pastwiska, łąki, lasy. Jeżeli idzie o działalność publiczną, gromada ma współdziałać z gminą w wykonywaniu jej zadań. Zarząd gminy przekazać może gromadzie spełnianie niektórych zadań samorządu. Wymagana jest tu zgoda gromady. Jak już była mowa, organem zarządzającym jest sołtys i jego zastępca podsołtys. Jest on reprezentantem gromady nazewnątrz, przygotowuje wnioski na radę gromadzką i wykonuje jej uchwały. Pozatem jest organem wykonawczym wójta i jest mu hierarchicznie podległy. Głównym jego zadaniem jest wykonywanie zarządzeń władzy administracji ogólnej.

Władzą nadzorczą nad gromadą jest wydział powiatowy. Dozór bezpośredni sprawuje wójt. Pozatem funkcje nadzorcze sprawuje również starosta, który może nakładać kary dyscyplinarne na sołtysa i podsołtysa, oraz może składać ich z urzędu. Starosta może również rozwiązać radę gromadzką. W tym wypadku w ciągu trzech miesięcy winny się odbyć nowe wybory.

Przechodzimy teraz do organizacji samorządu gminnego wiejskiego. Gmina posiada dwa organy samorządu: radę gminną i zarząd gminny. Skład rady gminnej jest następujący: przewodniczący, którym jest wójt, jego zastępca — podwójci, ławni-

cy i radni. Liczba radnych zależy od ilości mieszkańców gminy. W gminach, liczących do 5000 mieszkańców, liczba radnych wynosi 12. W gminach, gdzie mieszkańców jest od 5.000 do 10.000, radnych jest 16. Gminy wreszcie, w których ilość mieszkańców przekracza 10.000 — radnych posiadają 20. Rada wybierana jest na 5 lat. Wybory są pośrednie; radnych wybierają kolegi wyborcze. W gromadach, gdzie są rady gromadzkie, kolegi takie składają się z sołtysa, podsołtysa i członków rady gromadzkiej; w mniejszych gromadach, gdzie rady gromadzkiej nie ma, kolegi tworzą: sołtys, podsołtys i pewna liczba delegatów. Wielkość tej liczby zależy od ilości mieszkańców danej gromady. Wybory muszą się odbywać, gdy ilość radnych zmniejszy się o 30%, mogą się odbywać, gdy zmniejszy się o 20%. Wszelkie protesty wyborcze rozstrzyga starosta. Jego decyzje są ostateczne i można je zaskarżyć do N.T.A.

Zarząd gminy składa się z wójta, jego zastępcy i dwu ławników. Trzech ławników spotyka się w gminach, w których ilość mieszkańców przekracza 10.000. Wójta i jego zastępcę wybiera rada gminna w głosowaniu tajnym większością bezwzględną. Ławników również wybiera rada gminna. Wójt niekoniecznie musi być mieszkańcem danej wsi; musi natomiast posiadać bierne prawa wyborcze. Prawa wyborcze bierne są takie same, jak do rady miejskiej. Wybór zatwierdza starosta. W razie, gdy go nie zatwierdzi, odbywają się nowe wybory, po których zatwierdzenie należy do wojewody. W razie, gdy i te wybory nie zostaną zatwierdzone, władza nadzorcza mianuje tymczasowego przełożonego gminy — komisarza, który urzęduje do chwili, aż rada gminna obierze takiego kandydata, który zostanie zatwierdzony. W byłej dzielnicy pruskiej w niektórych gminach istnieje instytucja wójta zawodowego. Ustawa samorządowa upoważnia do wprowadzenia tego urzędu na terenie całego państwa Polskiego. Może to się stać jedynie drogą uchwał rad gminnych, zatwierdzonych przez wydziały powiatowe. Wójt zawodowy jest zatwierdzany przez wojewodę, a nie przez starostę. Jest powoływany na okres dłuższy (10 lat). Musi to być jego główne zajęcie; jest ograniczony co do wykonywania zajęć ubocznych. Posiada wreszcie prawo do emerytury.

Kompetencje zarządu gminnego i rady gminnej są podobne

do kompetencji odpowiednich organów w gminie miejskiej. W gminie wiejskiej istnieje jeszcze trzecia władza — komisja rezyjna, wybierana przez radę gminną. Pozatem gmina posiada urzędników. W każdej gminie musi być sekretarz. Może go nie być tylko wtedy, gdy jest wójt zawodowy. Kandydat na sekretarza musi zdać egzamin. Jest on urzędnikiem nietylko samorządowym, gdyż jego nominacja należy do starosty. Sposób obradowania rady gminnej nie został nową ustawą uregulowany; w tej sprawie obowiązują przepisy dzielnicowe. Wójt pozatem, że jest organem wykonawczym samorządu, jest również organem wykonawczym władzy rządowej. Pozatem w byłej dzielnicy pruskiej posiada lokalną władzę policyjną.

Tak oto przedstawia się samorząd pierwszego stopnia — samorząd gminny. Teraz omówimy zasady, na jakich według nowej ustawy opierać ma się samorząd powiatowy.

Samorząd powiatowy w całości nie został jeszcze wprowadzony. Nastąpi to wówczas, gdy niższe organy samorządu będą zupełnie zorganizowane. Zasadą jest, że jednostką samorządu administracyjnego jest powiat administracyjny. Tworzyć nowe powiaty, lub zmieniać granice istniejących może Rada Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych po wysłuchaniu opinii zainteresowanych ciał samorządowych. Należy zaznaczyć, że nie wszystkie miasta, leżące na terenie danego powiatu, należą do powiatowego związku samorządowego. Miasta, które na podstawie ostatniego spisu osiągnęły liczbę ludności 25.000, wydzielono; obowiązki, które spoczywają na samorządzie powiatowym, spełniają samorzady tych miast.

Według słów ustawy „zakres działania samorządu powiatowego obejmuje interesy gospodarcze, zdrowotne i kulturalne powiatu“. W praktyce jednak samorząd powiatowy uzupełnia działalność gmin wiejskich i miejskich, które są podstawą samorządu. Powiaty posiadają na mocy szeregu ustaw specjalne obowiązki, jak np.: obowiązek utrzymania dróg, budowy szpitali. Samorząd powiatowy posiada trzy organy: radę powiatową, wydział powiatowy, starostę. Do rady powiatowej należą wybrani do niej członkowie — radni, oraz członkowie wydziału powiatowego. Członków rady powiatowej wybierają kolegi, do których należą radni, oraz członkowie zarządów gmin miejskich i wiejskich.

skich, poza miastami wydzielonemi. Wybory odbywają się raz na 5 lat. Organem zarządzającym jest wydział powiatowy. Składa się on z przewodniczącego, którym jest starosta, i z 6 członków, których wybiera rada powiatowa na 5 lat w głosowaniu stosunkowym. Protesty wyborcze rozstrzyga wojewoda. Warunki posiadania praw wyborczych są takie same, jak przy wyborach do rad miejskich, czy rad gminnych wiejskich. Członkowie wydziału powiatowego muszą władać językiem polskim. w mowie i w piśmie oraz muszą mieć przygotowanie praktyczne.

Rada powiatowa jest organem uchwalającym i kontrolującym. Przewodniczącym jest starosta lub jego zastępca. Rada zbiera się raz na kwartał, ale jedna czwarta część członków może żądać jej zwołania. Posiedzenia są jawne, ale może być uchwalona tajność większością głosów. Głosowanie w zasadzie jest jawne, dopuszcza się nieraz tajność. Rada powiatowa w stosunku do swych członków ma władzę dyscyplinarną. Niektóre uchwały rady, np. dotyczące regulaminu, muszą być uchwalane większością $\frac{2}{3}$ przy obecności $\frac{2}{3}$ ilości członków. Wydział powiatowy obraduje przynajmniej raz na miesiąc. Jest on organem zarządzającym. Przygotowuje sprawy na obrady, wykonywuje uchwały rady i rozstrzyga sprawy, które nie należą do jej kompetencji. Ponadto sprawuje pewne czynności administracji rządowej, jest mianowicie władzą nadzorczą nad samorządem gmin wiejskich i miast niewydzielonych z powiatu.

Starosta jest organem wykonawczym wydziału powiatowego. Przygotowuje on na zebrania wydziału powiatowego sprawy i wykonuje jego uchwały. Jest również reprezentantem samorządu nazewnątrz. Ponadto jest zwierzchnikiem wszystkich urzędników samorządu powiatowego, których też mianuje. Jedynie w byłej dzielnicy pruskiej nominacje należą do wydziałów powiatowych.

Po omówieniu samorządu drugiego stopnia zająć się należy kwestją nadzoru nad samorządem gminnym i powiatowym. Według nowej ustawy, nadzór ten jest podzielony między administrację rządową, a samorząd wyższego stopnia. Władzami nadzorczymi nad gminami są wydziały powiatowe; dla miast wydzielonych i samorządu powiatowego wydziały wojewódzkie. Dla Warszawy organem nadzorczym jest Minister Spraw Wewnętrznych.

nych. O rodzajach nadzoru była już raz mowa. Należy tu dodać parę słów w odniesieniu do nadzoru, jaki wprowadza nowa ustawa. Prawo inspekcji posiada władza rządowa nie tylko w stosunku do samorządu. Otóż istnieje przepis, że jeżeli jakaś instytucja, czy to prawnie publiczna, czy prawnie prywatna, otrzymuje od związku samorządowego subwencje, które stanowią co najmniej połowę jej dochodów, to władze nadzorcze danego samorządu mają prawo inspekcji w stosunku do tej instytucji. Jeżeli idzie o nadzór negatywny, to o legalności uchwał organów samorządu powiatowego w byłej dzielnicy rosyjskiej i austriackiej rozstrzyga władza nadzorcza. W byłej dzielnicy pruskiej władza nadzorcza uchwały nielegalne zawiesza, ale od tego dany organ może się odwołać do sądu administracyjnego. Nowa ustawa przewiduje również nadzór pozytywny. Niektóre uchwały wymagają zatwierdzenia władz nadzorczych, np. statuty lokalne, uchwały natury finansowej. Władze nadzorcze posiadają wreszcie pewne uprawnienia represyjne, których mogą używać, wskutek czy to nielegalności, lub niecelowości działań samorządu, czy to wskutek niewłaściwego zachowania się organów samorządowych. Organy samorządowe gmin wiejskich i miast niewydzielonych rozwiązać może wojewoda po wysłuchaniu opinii wydziału wojewódzkiego. Organy samorządu powiatowego i miast wydzielonych ma rozwiązać Minister Spraw Wewnętrznych. W Warszawie uprawnienia te przysługują Radzie Ministrów. Po rozwiązaniu winny się odbyć nowe wybory. Władza nadzorcza może również usuwać poszczególnych członków organów kolegjalnych, zachodzi to wtedy, gdy ktoś źle wykonuje swe obowiązki, lub gdy postępowaniem swym obniża powagę urzędu. Usunięcie niezawodowego członka zarządu gminy wiejskiej, lub miasta niewydzielonego, zależy od decyzji wydziału wojewódzkiego, którą to decyzję, jako swoje zarządzenie, wykonuje wojewoda. Członków niezawodowych magistratów miast wydzielonych i członków wydziałów powiatowych usuwać może Minister Spraw Wewnętrznych na wniosek wojewody, oparty na uchwale wydziału wojewódzkiego. W sprawie usunięcia członków zawodowych: burmistrza lub wójta, decyduje Minister Spraw Wewnętrznych na wniosek wojewody, oparty na opinii wydziału wojewódzkiego. Prezydentów usuwać może Rada Ministrów na wniosek Mini-

stra Spraw Wewnętrznych, oparty na wniosku wojewody, zgodnym z uchwałą wydziału wojewódzkiego. Różnica między usunięciem w drodze administracyjnej, a usunięciem w drodze postępowania dyscyplinarnego, polega na tem, że w pierwszym wypadku usuniętego nie pozbawia się praw emerytalnych, co możliwe jest w drugim wypadku. W razie rozwiązania zarządu gminy funkcje jego przechodzą na zawodowego przełożonego gminy i jego zastępcę. W tych gminach, gdzie zawodowego przełożonego nie ma, władza musi mianować w takich wypadkach tymczasowego zawodowego przełożonego czyli komisarza. Załatwiać on może tylko sprawy bieżące, a nie może na stałe obciążać gospodarki gminnej. W razie rozwiązania rady powiatowej i wydziału powiatowego, funkcje tych organów spełnia starosta powiatowy z temi samymi ograniczeniami co komisarz.

Skolei przejść należy do omówienia samorządu wojewódzkiego.

Otóż samorząd wojewódzki istnieje u nas jedynie w byłej dzielnicy pruskiej (w Poznańskim i na Pomorzu). Województwa stanowią tam jednocześnie związki samorządowe. Członkami związku są powiaty, a nie poszczególni mieszkańcy województw. Samorząd wojewódzki posiada trzy organy: sejmik wojewódzki, wydział wojewódzki i starostę krajowego. Pierwszy z nich, sejmik wojewódzki, jest organem uchwalającym i kontrolującym. Składa się on z delegatów wybranych na 4 lata przez poszczególne powiaty wiejskie i miejskie. Liczba delegatów, jaką dany powiat wybiera, zależy od liczby jego mieszkańców. Sejmik w województwie poznańskim posiada 85 członków, w województwie pomorskiem — 60. Wojewoda udziału bezpośrednio w samorządzie nie ma. Jest on jedynie przedstawicielem rządu wobec organów samorządu. Sejmik wybiera swego przełożonego, czyli marszałka sejmiku. Sejmik może wydawać statuty i regulaminy. Pierwsze z nich muszą być zatwierdzone przez Radę Ministrów. Może wreszcie sejmik wydawać opinie o ustawach, dotyczących województwa, w wypadkach, gdy rząd mu taką ustawę do opinii przedłoży.

Organem zarządzającym jest wydział wojewódzki, składający się z przewodniczącego, jego zastępcy i członków (poznań-

skie — 12, Pomorze — 8). Wszystkich ich wybiera sejmik. Członkowie wydziału wojewódzkiego w województwie poznańskim muszą być zatwierdzeni przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Członkowie wydziału wojewódzkiego mogą być usuwani tylko w drodze postępowania dyscyplinarnego. Wydział wojewódzki przygotowuje uchwały na sejmik i wykonuje je, oraz zarządza bieżącymi sprawami samorządu.

Starostę krajowego wybiera sejmik na czas od 6 do 12 lat, zależnie od swej decyzji; zatwierdza go Minister Spraw Wewnętrznych. Starosta krajowy jest przełożonym wszystkich urzędników samorządu, reprezentuje samorząd nazewnątrz i zarządza bieżącymi jego sprawami. Władzą nadzorczą nad samorządem wojewódzkim w pierwszej instancji jest wojewoda, a w drugiej Minister Spraw Wewnętrznych. Do samorządu wojewódzkiego należy cała administracja drogowa; pozatem samorząd wojewódzki utrzymuje dużo różnych zakładów.

Ustawa z r. 1933 nie zajmuje się sprawą nadzoru nad skarbowością samorządu. Sprawę tę reguluje ustawa z r. 1923, parę razy nowelizowana; jednolity jej tekst został ogłoszony w r. 1932.

Otóż dla gmin wiejskich i miast niewydzielonych z powiatu władzą nadzorczą są wydziały powiatowe; dla miast wydzielonych, z wyjątkiem Warszawy i Gdyni, i dla powiatowych związków komunalnych — wydziały wojewódzkie. Wreszcie dla Warszawy, Gdyni i samorządu wojewódzkiego władzą nadzorczą jest Minister Spraw Wewnętrznych, który w tych sprawach działa w porozumieniu z Ministrem Skarbu. Samorząd dochody swe czerpie z podatków państwowych, z opłat administracyjnych i z opłat na rzecz przedsiębiorstw. Uchwała, wprowadzająca podatek komunalny, musi być zatwierdzona przez władzę nadzorczą. Zatwierdzenia wymaga również dodatek do podatku państwowego, o ile przewyższa 100%. Zatwierdzenia wreszcie wymagają wszelkie uchwały przy zaciąganiu pożyczek, przy obejmowaniu gwarancji przez samorząd i t. p. Uchwały takie w ciągu 15 dni powinny być przesłane władzom nadzorczym, które w ciągu 60 dni winny je zatwierdzić. Jeżeli w tym terminie niema ani zatwierdzenia, ani odmowy, uważa się, że uchwała jest zatwierdzona. Władza nadzorcza może również żądać obniżenia opłat administracyjnych za pewne czynności (np. wydawanie zaświadczeń), o ile

są one zbyt wysokie. Również może władza nadzorcza kazać podwyższyć opłaty za używanie przedsiębiorstw komunalnych (np. tramwajów), jeżeli one nie pokrywają kosztów danego przedsiębiorstwa. Na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzplitej budżet ciała samorządowego musi być zatwierdzony, o ile są w nim dochody z podatków. Ponieważ niema w Polsce takiej gminy, która raby na swych członków podatków nie nakładała, wobec tego wszystkie budżety są zatwierdzane. Zatwierdzenie winno nastąpić w ciągu 60 dni od chwili złożenia preliminarza.

W r. 1928 wyszło rozporządzenie Prezydenta Rzplitej o związkach międzykomunalnych. Na mocy tego rozporządzenia związki samorządowe mogą się łączyć w związki międzykomunalne w celu przeprowadzania pewnych wspólnych zadań. O ustroju i zadaniach związku międzykomunalnego rozstrzyga jego statut. Statut musi być zatwierdzony przez władzę nadzorczą. Związek taki musi posiadać dwa organy: Radę i Zarząd. O składzie tych organów decyduje statut. Rozporządzenie jednak zawiera pewne ogólne zasady. Otóż w radzie powinno zasiadać po dwóch przedstawicieli każdej jednostki samorządu, tworzących związek. Zarząd związku, jeżeli statut inaczej nie stanowi, jest jednoosobowy. Jest nim prezes związku. Statut może jednak prowadzić urząd kolejalny, któryby wybierała rada. Związek międzykomunalny charakter korporacji publicznej może otrzymać na podstawie decyzji Rady Ministrów. Związek przestaje istnieć po osiągnięciu swego celu, gdy został założony na pewien określony czas, lub dla wykonania pewnego zadania. Związek międzykomunalny może przestać istnieć na mocy uchwały organu uchwalającego związek, zatwierdzonej przez władzę nadzorczą. Władza nadzorcza może również z urzędu związek rozwiązać. Nadzór nad związkiem międzykomunalnym sprawują te organy administracji, które zatwierdzają budżety związków samorządowych, wchodzących w skład danego związku. Nadzór obejmuje sprawy legalności i celowości.

Na zakończenie tego rozdziału omówić jeszcze należy urząd administracyjny województwa Śląskiego. Województwo Śląskie posiada autonomję. Sejm Śląski ma możność uchwalania ustaw. T. zw. statut organiczny województwa Śląskiego zastrzega sejmowi śląskiemu ustawy o ustroju administracji rządowej, oraz

o samorządzie powiatowym i gminnym. Sejm śląski nie uchwalił ustawy, dotyczącej organizacji samorządu na Śląsku. Wobec tego w tej sprawie obowiązują przepisy z czasów zaborczych. Zanim zajmiemy się omówieniem samorządu, parę słów należy powiedzieć o organizacji administracji rządowej. Naczelnymi organami województwa śląskiego jest wojewoda i rada wojewódzka. Wojewoda i jego zastępca są tak, jak inni wojewodowie, mianowani przez Prezydenta na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. Jest więc wojewoda urzędnikiem państwowym i przed sejmem śląskim odpowiedzialnym nie jest. Wojewoda ma te same kompetencje, jakie za czasów zaborczych miał prezydent prowincji i prezes rejencji. Spełnia więc to, co należało do dwóch instancji administracji. Na terenie Śląska Cieszyńskiego posiada wojewoda kompetencje prezydenta kraju. Kompetencje wojewody w tych dwu częściach województwa śląskiego są do siebie bardzo podobne. Poza wojewodą istnieje na Śląsku urząd wojewódzki. Posiada on 11 wydziałów, jak np. administracji, samorządu, bezpieczeństwa publicznego, przemysłu i handlu i t. p.

Rada wojewódzka jest przede wszystkim organem wykonawczym samorządu wojewódzkiego. Po drugie, jest ona wojewódzkim organem uchwalającym — władzą administracyjną. Jako organ samorządu przygotowuje rada uchwały dla sejmiku śląskiego i wykonuje jego uchwały. Pozatem zarządza majątkiem i funduszami zakładów. Rada mianuje urzędników samorządowych i sprawuje nad nimi nadzór. Wreszcie jest rada wojewódzka organem nadzorczym nad samorządem gminnym na Śląsku Cieszyńskim. Jako organ administracji rządowej rada rozstrzyga odwołania. Tu przysługują radzie kompetencje wydziału obwodowego rejencji i rady prowincjonalnej. Tak samo w niektórych wypadkach, według ustaw pruskich, wojewoda musi uzyskać zgodę rady wojewódzkiej przy wydawaniu rozporządzeń.

Rada wojewódzka składa się z wojewody, wicewojewody, oraz 5 członków, wybranych w głosowaniu proporcjonalnym na jeden rok przez sejm śląski. Członkowie ci są urzędnikami samorządu. Wynagrodzenie ich wynosi tyle, co wynagrodzenie posłów sejmiku śląskiego. Prawo wybieralności ma każdy, kto skończył 30 lat i mieszka w dniu wyborów na terenie województwa

śląskiego. Rada wojewódzka ma tak, jak i posłowie sejmu śląskiego, inicjatywę ustawodawczą.

Obok rady wojewódzkiej istnieje wojewódzki sąd administracyjny, składający się z sędziów zawodowych i niezawodowych. Z innych odrębności województwa śląskiego należy wspomnieć o tem, że w większych miastach (Katowice i Królewska Huta) istnieją dyrekcje policji. Na Śląsku cieszyńskim zaś władza policyjna należy do samorządu. Przechodząc do omówienia samorządu w województwie śląkiem, zajmiemy się najpierw miastami. Cechą charakterystyczną ich ustroju jest to, że tam są dwa równorzędne organy: rada miejska i magistrat. Każda uchwała rady miejskiej musi uzyskać zgodę magistratu. W razie zawieszenia uchwały rady miejskiej przez magistrat spór rozstrzyga sąd administracyjny, o ile spór ten dotyczy naruszenia prawa. Jeżeli uchwała została zawieszona ze względu na jej niecelowość, wtedy spór rozstrzyga rada wojewódzka. Magistrat składa się z zawodowego burmistrza lub prezydenta, ławników honorowych i ławników zawodowych, którzy są płatni i posiadają prawo do emerytury. Ławnicy honorowi wybierani są na 6 lat, a zawodowi na 12 lat. Głosowanie do samorządu jest pięcioprzymiotnikowe. Czynne prawo wyborcze posiadają wszyscy, którzy ukończyli 25 lat. Wojewoda może za zgodą rady wojewódzkiej rozwiązać radę miejską.

Organizacja samorządu wiejskiego podobna jest do organizacji samorządu miejskiego. Różnica polega na tem, że zarząd jest jednoosobowy. Na czele gminy stoi sołtys zawodowy wybierany na 12 lat.

Po objęciu władzy przez Polskę nad pruską częścią Śląska — zostali mianowani przez wojewodę komisaryczni członkowie wydziału powiatowego.

W cieszyńskiej części Śląska obowiązuje jednakowa ustawa gminna dla wsi i miast. Ustawa ta daje gminie szerokie ramy działalności. Np. policja lokalna należy do gminy. Nadzór władz rządowych jest dość słaby. Poza tem z cech charakterystycznych należy podkreślić fakt, że organy uchwalające posiadają w tej części Śląska bezwzględną przewagę nad zarządzającymi. Czynne prawo wyborcze, na mocy rozporządzenia wojewody, mają wszy-

scy, którzy mieszkają od pół roku w gminie i mają skończonych 21 lat. Bierne prawo wyborcze posiadają ci, którzy ukończyli 25 lat.

Organem uchwalającym jest t. zw. wydział gminny, składający się z 30 osób. Organ wykonawczy nazywa się przełożenstwem, lub radą gminną i składa się z od 3 do 9 osób. Nie jest ta władza organem kolegialnym, gdyż jej członkowie pomagają jedynie wójtowi i zastępują go.

ROZDZIAŁ V. URZĘDNICY.

§ 24. *Sposób obsadzania urzędów.*

Na przestrzeni dziejów spotyka się różne systemy obsadzania urzędów. W niektórych państwach greckich w starożytności stosowano system losowania, gdyż uważano, że w ten sposób wyraża się wola bóstwa. Wynikało to z poglądów demokratycznych, wówczas tam panujących, według których wszyscy ludzie są jednakowo zdolni do sprawowania funkcji publicznych. Cechą charakterystyczną średniowiecza pod tym względem są urzędy dziedziczne, związane z posiadaniem ziemi. W okresie państwa absolutnego spotyka się zwyczaj kupowania urzędów. Są to wszystkie systemy dawne, dziś już nie stosowane.

Jeżeli idzie o czasy współczesne, to istnieją dwa systemy obsadzania urzędów. Pierwszy z nich to wybory, drugi — nominacja. Pierwszy system stosuje się w niektórych republikach demokratycznych. Znalazł on szczególne zastosowanie w Stanach Zjednoczonych. Powodem stosowania tego systemu jest obawa przed powstaniem biurokracji, któraby mogła zagrozić wolności obywatelskiej. Doświadczenia jednak życia spowodowały, że obecnie w Stanach Zjednoczonych większość urzędów obsadzana jest w drodze nominacji.

Urzędnik w państwie współczesnym musi posiadać pewne cechy, ażeby być dobrym urzędnikiem. Przedewszystkiem czyn-

ności swe musi on wypełniać stale, gdyż działalność administracji winna być nieprzerwana. Po drugie, urzędnik musi działać świadomie dla zaspokojenia potrzeb publicznych. Działalność urzędnika winna być umiejętna, z czego wynika, że sam urzędnik musi posiadać odpowiednie wykształcenie i być praktycznie przygotowany do pełnienia swego urzędu. Współczesne państwo jest skomplikowane, administracja więc takiego państwa musi być sprężysta. To da się osiągnąć, gdy zachowanie urzędnika będzie takie, że władza będzie posiadała odpowiedni autorytet dla wykonywania swych czynności. Urzędnik wreszcie musi mieć zapewnioną stałość swego stanowiska. To przyczynia się do bezstronności działalności administracji. Przyjęcie postulatu stałości stanowisk urzędniczych pociąga za sobą tę konsekwencję, że stanowiska te muszą być obsadzone przez urzędników zawodowych. Z tem łączą się dwie kwestje. Pierwsza to konieczność wynagradzania urzędników. Jeżeli pełnienie pewnego urzędu stanowi wyłączny zawód danej osoby, to należy jej zapewnić możliwość egzystencji. Druga kwestja to konieczność zapewnienia kariery urzędniczej. Ta możliwość wpływa na wydajność pracy urzędnika. Te dwie przyczyny: wynagrodzenie i zapewnienie kariery spowodowały powstanie biurokracji. Powstała ona w XVIII w. Biurokracja tworzy stan urzędniczy hierarchicznie zorganizowany. Posiada ona pewne cechy ujemne i pewne cechy dodatnie, te ostatnie jednak stanowczo przeważają.

§ 25. *Stosunek prawny między państwem a urzędnikiem.*

Stosunek ten, różnie pojmowany na przestrzeni dziejów, niejednakowo wygląda obecnie w różnych państwach. W okresie państwa absolutnego wytworzyła się teoria cywilno-prawna. Na tej teorii opiera się obecnie stosunek urzędników do państwa w Anglii. Według tej teorii stosunek państwa do urzędnika polega na umowie najmu, a w pewnych wypadkach jest mandatem, pełnomocnictwem. Teoria ta jest błędna, gdyż nie uwzględnia różnic, jakie zachodzą między stosunkiem urzędnika do państwa, a umową pracodawcy z pracownikiem. Pierwsza różnica uwydatnia się przy wyborze pracownika. W tej kwestji, w zasadzie, pracodawca ma zupełną wolność. Tymczasem państwo nie może każdego mianować urzędnikiem, gdyż ustawy stawiają szereg wymagań, jakim musi odpowiadać urzędnik (np. kwalifikacje moral-

ne, przygotowanie praktyczne). Następnie w stosunku prawnym państwa do urzędnika nie ma równości stron, jaką spotyka się między pracodawcą a pracownikiem. Państwo może ograniczyć urzędnika poza służbą, np. może mu zakazać wykonywania zajęć ubocznych; pracodawca tego prawa nie ma. Pracownik, nie wypełniający swych czynności, odpowiada jedynie cywilnie, urzędnik zaś w takiej sytuacji odpowiada dyscyplinarnie. Państwo nie zawiera z urzędnikiem indywidualnej umowy, jak to czyni pracodawca w stosunku do pracownika. Urzędnik za swoje zachowanie poza pełnieniem urzędu jest również odpowiedzialny dyscyplinarnie; takiej odpowiedzialności pracownik nie ponosi. Nominacja urzędnika w zasadzie jest bezterminowa, podczas gdy umowa, jaką zawiera pracodawca z pracownikiem, jest terminowa, albo jest umową o wykonanie dzieła. Poza temi zarzutami, skierowanemi przeciw teorii cywilnej, istnieje jeszcze jeden bardzo ważki. Trudno sobie wyobrazić, by mocą umowy prywatnej mogło państwo przelać na urzędnika swą władzę — możność rozkazywania. Wszystkie te braki sprawiły, że teoria ta popularna nie jest.

Druga teoria, która chciała wyjaśnić istotę stosunku urzędnika do państwa, powstała w Niemczech. Jest to t. zw. teoria przymusowej rekwizycji. Wychodzi ona z założenia, że państwo posiada w zasadzie możność nałożenia na kogoś obowiązku pełnienia funkcji urzędnika. Twierdzenie to stoi w sprzeczności z praktyką. Państwo nie wywiera na nikogo przymusu przy obsadzeniu stanowisk urzędniczych. Przymus istnieje jedynie w odniesieniu do służby wojskowej, ale przecież żołnierz nie pełni żadnego urzędu. Pozatem istnieje teoria, mająca obecnie zwolenników, a mianowicie teoria umowy prawnie publicznej. Teoria ta jednak słuszna nie jest. Przedewszystkiem przy nominacji urzędnika nie widać formalnych cech umowy: nie jest określony przedmiot umowy, nie ma formalnie wyrażonej zgody urzędników. Wreszcie, gdyby to była umowa, to samo niedotrzymanie jej (np. niezgłoszenie się urzędnika) rozwiązywało samo umowę. Tymczasem tak nie jest. Ten stosunek prawny musi być rozwiązany przez nowy akt administracyjny. Stosunek ten nie posiada również mater-

jalnych cech umowy. Umowa może być zmieniona tylko za zgodą obu stron, gdy tymczasem sytuację prawną urzędnika zmienia jednostronny akt władczy państwowej. Istnieje wreszcie jeszcze jedna teoria, która jedynie dobrze wyjaśnia stosunek urzędnika do państwa. Według niej stosunek służbowy opiera się na akcie jednostronnym władzy. Sytuacje prawne urzędników regulują ustawy i rozporządzenia. Te sytuacje w każdym poszczególnym wypadku rozciąga na daną jednostkę — jednostronny akt władzy państwowej — akt nominacji. Jedynym warunkiem jest tu zgoda kandydata, która zresztą nie musi być formalnie wyrażona. Na tej teorii opiera się nasza ustawa o państwowej służbie cywilnej. Obecnie przejdziemy do omówienia tej ustawy. Na wstępie należy zaznaczyć, że pewne kategorie urzędników przepisom tej ustawy nie podlegają. Istnieją osobne ustawy dla sędziów, prokuratorów i aplikantów sądowych, dla pracowników kolei państwowych, dla pracowników poczt, telegrafów i telefonów, dla nauczycieli szkół państwowych. Pozatem niektóre przepisy tej ustawy nie mają zastosowania do policji państwowej, straży więziennej i granicznej. Stosunek prawny urzędnika do władzy państwowej określa t. zw. pragmatyka urzędnicza. Ustawa nasza nazywa urzędników funkcjonariuszami państwowej służby cywilnej. Dzieli ich ona na dwie grupy:

urzędników i

niższych funkcjonariuszy państwowych.

Wśród urzędników rozróżnia ustawa jakby ich 3 rodzaje. Pierwsi — to urzędnicy mianowani na stałe. Drudzy — mianowani do odwołania, czyli t. zw. prowizoryczni. Trzeci rodzaj, to osoby urzędujące w charakterze praktykantów. Nie wszystkie przepisy, które odnoszą się do urzędników, mają zastosowanie, jeżeli idzie o ministrów. Np. nie są oni odpowiedzialni dyscyplinarnie i nie muszą posiadać określonego wykształcenia.

Służba urzędnicza jest jedną z form służby państwowej. Służbę państwową można określić, jako działanie na rzecz państwa, spełniane przez osoby prawnie do tego zobowiązane. Służba państwowa może się przejawiać w formie umowy prawa prywatnego, lub w formie umowy najmu usług. Wtedy państwo i osoba,

z którą ono umowę zawarło, związane są tą umową. Drugi przejaw służby państwowej, to służba wynikająca z obowiązku, jaki na daną jednostkę nakłada prawo publiczne. Przykładem są tu członkowie komisji podatkowych. Trzeci wreszcie, najczęściej spotykany rodzaj służby publicznej, to służba urzędnicza. Stanowi ona jakby formę pośrednią między dwoma rodzajami, powyżej wymienionymi. Przynależność do stanu urzędniczego jest dobrowolna, jeżeli idzie o ustanowienie samego stosunku służbowego, co następuje na mocy zgody urzędnika. Wykonywanie funkcji jest jednak przymusowe i od woli urzędnika niezależne.

Do pojęcia urzędnika nie jest konieczne sprawowanie pewnego określonego urzędu. Istnieją urzędnicy bez określonych funkcji. Również niekoniecznie musi urzędnik pobierać wynagrodzenie. Np. wójtowie na Pomorzu i w Ponańskim są urzędnikami policji, a urząd swój sprawują honorowo. Istotną cechą urzędnika zawodowego jest to, że jest on obowiązany do objęcia urzędu w myśl przepisów zawartych w ustawie o służbie państwowej. Stosunek urzędnika do państwa, to stosunek publiczno-prawny, oparty na wierności wobec państwa. Wzmacnia się stosunek służbowy przez złożenie przysięgi na początku urzędowania. Urzędnik spełnia czynności w pewnym zakresie, czynności, które do niego należą. Jest to jego obowiązek służbowy. Wszystkie te czynności stanowią pojęcie urzędu. Na to pojęcie składa się więc szereg obowiązków do wypełniania pewnych funkcji. Urzędy, które występują nazewnątrż w roli zwierzchniczej, nazywamy władzami administracyjnymi. Jak już było mówione, stosunek państwa do urzędnika zawiązuje się przez akt administracyjny. Tym aktem jest zarządzenie. Musi ono być wydane przez władzę kompetentną, w zasadzie przez ministra. Na pewne stanowiska mianuje Prezydent Rzplitej (np. wojewodów, ambasadorów, ministrów pełnomocnych, kuratorów, profesorów wyższych uczelni). Minister może swe uprawnienia w tym względzie przekazać władzom bezpośrednio jemu podległym. Jeżeli nominacja połączona jest z awansem do wyższej grupy uposażeniowej, to może pochodzić tylko od ministra. Urzędników sejmu i senatu mianuje marszałek sejmu lub senatu. Akt nominacji nawiązuje stosunek służbowy. Nomi-

nacja na nowy urząd nie jest zawiązaniem nowego stosunku służbowego. Należy przytem zaznaczyć, że urzędnik nie może być przeniesiony na urząd w innym dziale administracji państwowej bez swej zgody. Władza posiada swobodę w mianowaniu urzędników i akt nominacyjny nie może być zaskarżalny do N. T. A. Od kandydata na urzędnika wymaga się pewnych warunków. Musi on przede wszystkim posiadać, przewidziany przez prawo dla danego urzędu, cenzus wykształcenia. Następnie musi posiadać obywatelstwo polskie. Przeszłość kandydata musi być nieśkazitelną. Nie może być mianowany, kto popełnił przestępstwo z chęci zysku, lub przestępstwo hańbiące. Musi wreszcie kandydat posiadać zdolność do działań prawnych. Jeżeli idzie o wiek, to nie ma tu specjalnych ograniczeń. Mianowicie osoby, która nie skończyła 18 lat, lub mianowanie po raz pierwszy urzędnikiem kogoś, kto ma skończone 40 lat, wymaga zgody ministra. Poza tem dla pewnych czynności (np. służba w policji) wymagane są uzdolnienia fizyczne.

Jeżeli idzie o cenzus wykształcenia, to stanowiska dzielą się na 3 kategorie. Pierwsze to stanowiska, które wymagają wyższego wykształcenia. Drugie to stanowiska, wymagające wykształcenia średniego, ogólnokształcącego, które wymagają ukończenia szkoły powszechnej. W celu zapobieżenia nadużyciom mianowanie osoby, która przez tę nominację wchodzi w stosunek bezpośredniej zależności od swego małżonka, wymaga zgody ministra. Osoba staje się urzędnikiem od chwili doręczenia jej aktu nominacji. Drugi moment, to objęcie służby. Moment ten jest ważny, gdyż on dopiero nadaje urzędnikowi prawo do uposażenia i do określonego czasu służby, który ma wpływ na emeryturę. Jeżeli urzędnik w ciągu 15 dni od chwili doręczenia mu za wiadomienia o nominacji, do służby nie stawia się i nie usprawiedliwi tego w ciągu następnych 15 dni, to następuje unieważnienie nominacji. Władza ma prawo przenosić urzędnika na inne stanowisko służbowe, o ile dobro służby tego wymaga. Istnieją tu pewne ograniczenia co do sędziów i profesorów wyższych uczelni.

Stosunek służbowy kończy się z chwilą zwolnienia z urzędu. Należy odróżnić zwolnienie czasowe i zwolnienie ostateczne. Zwolnienie czasowe ma miejsce w razie wybrania urzędnika do

sejmu lub senatu na czas trwania mandatu. Zwolnienie czasowe może być również spowodowane wskutek zawieszenia. Ma to miejsce w wypadku wytoczenia urzędnikowi sprawy dyscyplinarnej. Zasadniczo władza nie może swobodnie pozbawić urzędnika urzędu. Jednak szerokie upoważnienia władz do czasowego pozbawiania urzędu doprowadzają w rezultacie do rozwiązania stosunku służbowego. Jest to t. zw. przenoszenie w stan nieczynny. Może ono nastąpić w dwóch wypadkach. Pierwszy — to reorganizacja urzędu i brak stanowiska dla danego urzędnika. Drugi powód zależy od swobodnego uznania władzy. Stan nieczynny nie może trwać dłużej, niż pół roku. Jeżeli po upływie tego terminu urzędnik nie zostanie powołany do pełnienia swych funkcji, to stosunek służbowy ulega rozwiązaniu. Urzędnik może zawsze spowodować rozwiązanie stosunku służbowego. Ma on prawo podmiotowe do zwolnienia ze służby. Państwo może zwolnić urzędnika w następujących wypadkach:

- w razie, jeżeli akt nominacyjny został uznany za nieważny,
- w wypadku wydania na daną osobę prawomocnego wyroku sądu karnego,
- w razie, jeżeli komisja dyscyplinarna zastosuje karę wydalenia,
- w razie, jeżeli mianowany urzędnik bez usprawiedliwienia nie zgłosi się do pracy,
- w wypadku, jeżeli w ciągu 3 lat kolejnych dwukrotnie nastąpi ujemna ocena kwalifikacyjna danego urzędnika,
- w razie nieobecności dłuższej niż rok, spowodowanej chorobą,
- w razie stwierdzenia niezdolności do służby (tu następuje przeniesienie na emeryturę).

§ 26. *Prawa i obowiązki urzędnika.*

Ze stanowiska urzędnika wypływają pewne prawa i obowiązki. Najpierw omówimy obowiązki.

Otóż obowiązki dzielą się na ogólne i szczególne. Pierwsze wypływają z przynależności urzędnika do stanu urzędniczego. Drugie—to obowiązki, jakie ma dany urzędnik ze względu na swoje stanowisko. Omówimy tu tylko obowiązki ogólne. Wśród nich

odróżnić można obowiązki zasadnicze i obowiązki, które z tych zasadniczych wypływają. Pierwszym obowiązkiem zasadniczym jest wierność wobec Rzplitej. Obowiązek ten wyraża się w złożeniu przysięgi służbowej. Drugi obowiązek, to obowiązek wypełniania sumiennego i bezstronnego wszystkich czynności urzędowych. Trzeci — to obowiązek przestrzegania ustaw i przepisów. Za nieprawą działalność grozi urzędnikowi odpowiedzialność karna lub dyscyplinarna. Ostatni wreszcie zasadniczy obowiązek, to obowiązek posłuszeństwa wobec władz przełożonych. Z tych obowiązków zasadniczych wynikają dalsze, jak np. obowiązek regularnego zjawiania się w urzędzie w godzinach służbowych, zakaz brania łapówek, obowiązek zachowania t. zw. drogi służbowej przy podaniach, czy zażaleniach i t. p. Urzędnikowi nie wolno należeć do związków zawodowych. Mogą oni jedynie tworzyć stowarzyszenia zarejestrowane. Pozatem istnieje jeszcze obowiązek zachowania tajemnicy służbowej. Obowiązuje to nawet po zwolnieniu ze służby. Na podstawie tego obowiązku może urzędnik odmówić zeznań w sądzie. Od obowiązku tego zwolnić urzędnika może władza przełożona. Naruszenie wszystkich tych obowiązków jest przestępstwem służbowym i pociągnąć może za sobą odpowiednie kary dyscyplinarne.

Prawa urzędników dzielą się na osobiste i majątkowe. Do praw osobistych należy przede wszystkim prawo do nieusuwalności ze służby publicznej. Nie należy tego mylić z nieusuwalnością z urzędu. Urzędnik posiada prawo do pozostawania w służbie państwowej, jeżeli nie zachodzą okoliczności, uprawniające władzę do jego wydalenia. Drugim prawem osobistym jest prawo do tytułu, jaki jest przywiązany do danego stanowiska służbowego. Tytułu swojego może urzędnik używać w życiu prywatnym. Urzędnik posiada prawo do przeglądania wykazu służbowego i swoich kwalifikacyj, prowadzonych przez władze. Posiada dalej urzędnik prawo do urlopu. Ustawa przewiduje parę rodzajów urlopów. Pierwszy to urlop wypoczynkowy. Długość jego zależy od ilości wysłużonych lat. Urlop w razie choroby, o ile trwa dłużej niż rok, uprawnia władzę do zwolnienia danej osoby ze służby. Od tego urlopu należy odróżnić urlop dla poratowania zdrowia. Jeżeli trwa on dłużej niż 6 miesięcy, staje się bezpłatny;

nie może trwać dłużej niż dwa lata. Istnieje wreszcie urlop dla załatwienia spraw rodzinnych czy majątkowych. Jest to urlop płatny i nie może trwać dłużej niż dwa miesiące.

W związku z pełnieniem służby wojskowej przysługują urzędnikowi pewne prawa. Przez czas odbywania służby wojskowej pozostaje urzędnik na etacie władzy cywilnej. W razie mobilizacji czas służby w wojsku zalicza się do czasu służby urzędniczej. Należy zaznaczyć, że ministrowie i wiceministrowie mobilizacji nie podlegają.

Tak wyglądają osobiste prawa urzędnika. Poza niemi posiada urzędnik pewne prawa majątkowe, które wypływają ze stanowiska służbowego. Jest to przede wszystkim prawo do uposażenia. Sprawę tę reguluje rozporządzenie Prezydenta o uposażeniach urzędniczych. Wprowadza ono 12 grup uposażeniowych. Rada Ministrów może przyznawać poszczególnym stanowiskom pewne dodatki lokalne, funkcyjne, lub specjalne. Główną zasadą jest, że urzędnik pobiera tylko jedno uposażenie, ale nie wykluczone jest jednak dodatkowe wynagrodzenie za pewne czynności. Pozatem mogą być przyznawane specjalne zasiłki i nagrody pieniężne. Urzędnicy otrzymują również diety za pełnienie czynności poza miejscem zamieszkania. W czasie pełnienia obowiązku służby wojskowej urzędnik wynagrodzenia nie pobiera. Pobiera je natomiast w czasie odbywania ćwiczeń. Tak przedstawiają się przepisy uposażeniowe.

Teraz należy się zastanowić, co to jest samo uposażenie. Otóż uposażenie można określić, jako świadczenie Państwa za wykonanie służby. Państwo jest zobowiązane do tego świadczenia. Na podstawie aktu nominacyjnego ma urzędnik do państwa roszczenie o wypłacenie mu uposażenia. Uposażenie urzędnika nie jest określone indywidualnie w stosunku do danej osoby pełniącej pewien urząd, jest ono natomiast oznaczone ustawowo dla każdej kategorii urzędników. Celem uposażenia jest zapewnienie urzędnikowi egzystencji. Jest to więc renta alimentacyjna.

Przy ustalaniu wysokości uposażeń przyjęto zasadę, iż urzędnik, zajmujący wyższe stanowisko, powinien posiadać wyższe uposażenie. Tłumaczono to tem, że jest to zwykle człowiek

starszy, mający większą rodzinę, a więc i większe potrzeby. Poza-
 tem na wyższe stanowisko potrzebne są wyższe kwalifikacje.
 Wreszcie, kto zajmuje wyższe stanowisko, większą ponosi odpo-
 wiedzialność. Istnieją dwa systemy powiększania uposażeń. Pierw-
 szy opiera się na ilości wysłużonych lat: uposażenie zwiększa się
 jednocześnie ze zwiększeniem się liczby wysłużonych lat. Drugi
 system polega na wprowadzeniu awansów, z którymi łączy się
 ściśle kwestja podwyższenia uposażeń. Według tego systemu
 władza udziela awansów na podstawie swego swobodnego uzna-
 nia. U nas powiększanie uposażeń opiera się na drugim syste-
 mie. Uposażenie nie jest oparte na umowie i może być jedno-
 stronnie przez państwo w drodze ustawy zmienione. Jeżeli urzęd-
 nik uważa, że mu należy się wyższe wynagrodzenie, niż pobiera,
 lub że mu należy się, np. zwrot kosztów, dodatki i t. p., to ma
 prawo odwołać się do wyższej władzy służbowej, lub złożyć skar-
 gę do N. T. A. Procedura cywilna zawiera pewne przywileje, do-
 tykające urzędników państwowych. A więc zajęcie administracyj-
 ne lub sądowe uposażenia urzędnika może nastąpić tylko w wy-
 sokości $\frac{1}{5}$ tego uposażenia w danym miesiącu. Zajęcie to może
 wynosić $\frac{2}{5}$, jeżeli idzie o alimenty. Djety, oraz koszty podróży
 i przesiedlenia zajęciu nie podlegają. Urzędnik nie może w dro-
 dze zobowiązania za długi zrzec się uposażenia na korzyść osoby
 trzeciej.

Teraz przejdziemy do omówienia drugiego z praw mająt-
 kowych urzędnika — prawa do emerytury. Otóż emerytura jest
 to wynagrodzenie, wypłacane w formie dożywotniej renty urzęd-
 nikowi, przeniesionemu w stan spoczynku. Z chwilą przeniesienia
 urzędnika ma on prawo podmiotowe do emerytury. Do ostatnich
 czasów państwo potrącało z uposażenia procenty na emeryturę
 i zapisywało je jako swój dochód. W ten sposób żadnego fun-
 duszu emerytalnego nie było, a stręcane odsetki szły na zaspo-
 kojenie bieżących potrzeb państwa. Ostatnio dopiero stworzo-
 no Państwowy Zakład Emerytalny dla urzędników i zawodowych
 wojskowych, ale tylko dla tych, którzy nie wcześniej zostali mia-
 nowani, jak w r. 1934. Dla tych urzędników państwo wpłaca
 składki emerytalne do Zakładu. Jeżeli idzie o pozostałych urzęd-
 ników, to obecnie państwo wypłaca odrazu uposażenie o 8%
 mniejsze; nie ma już potrąceń i wpisywania na dochód państwa.

Skarb państwa gwarantuje wypłatę emerytur, a państwo ewentualnie zobowiązuje się pokryć niedobór Zakładu. Zakład zaczyna funkcjonować normalnie, gdy mianowani w r. 1934 urzędnicy uzyskają prawo do emerytury, t. zn. po 15 latach, licząc od 1934 r. Jeżeli idzie o organizację Zakładu, to organem uchwalającym jest rada, której członków mianuje Minister Skarbu. Poza tym są jeszcze dwa organy: dyrekcja i komisja rewizyjna. Nadzór nad zakładem należy do Ministra Skarbu, który zatwierdza uchwały rady.

W Polsce obowiązuje ustawa emerytalna z r. 1933. Stosuje się ona do wszystkich funkcjonariuszy państwowych, oraz do wojskowych zawodowych. Na emeryturę potrąca się 8% uposażenia służbowego. Uposażenie emerytalne, tak jak i uposażenie urzędnicze, zabezpieczone jest przed nadmiernymi długami. Może ulec zajęciu w wysokości $\frac{1}{5}$, lub, jeżeli idzie o alimenty, w wysokości $\frac{2}{5}$. Do wysługi zalicza się z reguły tylko czas nieprzerwanej służby. Jeżeli urzędnik został zwolniony, a potem przyjęty spowrotem (t. zw. reaktywowanie urzędnika) wlicza się czas poprzedniej służby. Z reguły czas nieprzerwanej służby winien trwać 15 lat, aby urzędnik zyskał prawo do emerytury. Nie może tutaj zajść wypadek, że urzędnik zostaje zwolniony na własną prośbę. Są wypadki, w których urzędnik uzyskuje prawo do emerytury po krótszym okresie. Po 5 latach nieprzerwanej służby ma urzędnik prawo do emerytury spowodu trwałej niezdolności do służby, nabytej bez winy urzędnika. Bez względu na czas wysługi urzędnik ma prawo do uposażenia emerytalnego w następujących wypadkach:

- wskutek trwałej niezdolności do służby, nabytej z powodu nieszczęśliwego wypadku, który zaszedł przy pełnieniu służby, lub w czasie jej pełnienia;
- wskutek niezdolności do służby, spowodowanej działaniami wojennymi w miejscu pobytu na służbie urzędnika.

Prawo do emerytury zostaje zrealizowane przez wydanie dwóch aktów administracyjnych. Pierwszy—to przeniesienie w stan spoczynku, drugi—to przyznanie i wymierzenie uposażenia emerytalnego. Przeniesienie na emeryturę może nastąpić albo na prośbę urzędnika, albo też z inicjatywy władzy. Przeniesienie na

prośbę urzędnika ma miejsce, gdy przekroczył on 60 rok życia, lub gdy uzyskał prawo do pełnej emerytury. Prawo do pełnej emerytury uzyskuje urzędnik po 35 latach służby lub wcześniej, jeżeli posiada wyższe wykształcenie. W tym ostatnim jednak wypadku musi mieć ukończonych 55 lat. Na własną prośbę może być wreszcie przeniesiony urzędnik w stan spoczynku, gdy spowodu ułomności fizycznej lub umysłowej jest trwale niezdolny do pełnienia służby. Z własnej inicjatywy może władza przenieść urzędnika w stan spoczynku, o ile przekroczył on 60 rok życia i ma prawo do pełnej emerytury. Również władza może przenieść na emeryturę, gdy urzędnik spowodu choroby nie pełni służby dłużej niż rok. Przeniesienie na emeryturę może być karą dyscyplinarną z ewentualnem zmniejszeniem uposażenia emerytalnego.

Wymiaru emerytury dokonuje właściwy minister w porozumieniu z Ministrem Skarbu, albo upoważniona przez niego władza drugiej instancji w porozumieniu z prezesem izby skarbowej. Za podstawę uposażenia emerytalnego bierze się ostatnio pobierane uposażenie służbowe bez dodatków. Jeżeli urzędnik przesłużył lat 15, uposażenie emerytalne wynosi 40% uposażenia służbowego. Uposażenie emerytalne wzrasta w zależności od ilości wysłużonych lat. Za każdy rok służby ponad 15 lat — emerytura wzrasta o 3%. Przy 35 latach służby wynosi ona 100% uposażenia służbowego. Do wysługi lat wlicza się lata służby rzeczywistej, lata służby w charakterze praktykanta, lub urzędnika prowizorycznego, czas obowiązkowej służby wojskowej, minimalny okres studjów wyższych zakończony egzaminem (4 lata najwyżej), czas przebyty w stanie nieczynnym, czas czynnej służby w wojsku. Natomiast do czasu wysługi emerytalnej nie wlicza się czasu służby urzędniczej przed ukończeniem 18 roku życia i czasu urlopu bez uposażenia. W wypadku, czy to utraty w czasie służby zdolności zarobkowania, lub wypadku utraty zdolności zarobkowania spowodu wypadku, związanego ze służbą, czy spowodu choroby i t. p., może być emerytura powiększona wskutek doliczenia pewnej ilości lat do czasu wysłużonego. Funkcjonariusz państwowy, który nie nabył prawa do emerytury, a ze służby zostaje zwolniony, otrzymuje jednorazową odprawę. Wysokość jej równa jest trzy lub sześciomiesięcznemu uposaże-

niu. Ustawa wylicza wypadki, w których prawa do emerytury ulegają skasowaniu. Są to: śmierć emeryta, prawny wyrok sądu karnego, kasujący te prawa, wprowadzenie w błąd władzy celem uzyskania większego uposażenia, odzyskanie całkowitej zdolności do pracy emeryta, którego czas służby nie wyniósł 5 lat, odmowa w razie powtórnego powołania do służby państwowej. Zawieszenie wypłaty uposażenia emerytalnego może nastąpić w trzech wypadkach. Przedewszystkiem wskutek dłuższego niż rok pobytu emeryta zagranicą. Podrugie, wskutek pobierania zaopatrzenia z tytułu niezdolności do pracy na podstawie innej ustawy. Trzeci wypadek zawieszenia praw emerytalnych zachodzi, gdy emerytowany wstępuje do klasztoru. Wdowa i sieroty po urzędniku mają podmiotowe prawo do emerytury z pewnymi ograniczeniami. Pensja wdowia wynosi 50% zaopatrzenia emerytalnego, które pobierał mąż w chwili śmierci. Pensja sieroca wynosi dla każdego dziecka $\frac{1}{4}$ pensji wdowiej, o ile wdowa żyje, lub $\frac{1}{2}$, gdy wdowa nie żyje, lub prawa do pensji nie ma. Sierota otrzymuje pensję do 18 roku życia. Jeżeli idzie o kobietę, to z chwilą zawarcia związku małżeńskiego przed 18 rokiem życia, traci ona prawo do emerytury. Sierota, która odbywa studja w zakładzie naukowym, otrzymuje pensję do chwili jego ukończenia, ale najwyżej do 24 roku życia.

§ 27. *Dyscyplinarna odpowiedzialność urzędnika.*

Prawo władzy przełożonej stosowania kar dyscyplinarnych wynika ze stosunku zależności urzędnika od swej władzy przełożonej. Co do istoty kary dyscyplinarnej różne panowały poglądy. Znany prawnik niemiecki Labaud, wychodząc z założenia, że stosunek urzędnika do państwa jest stosunkiem prawnoprywatnym, opartym na umowie prawa prywatnego, porównywał kary dyscyplinarne ze skargami cywilnymi o świadczenia. Pogląd ten jest niesłuszny, gdyż opiera się na pojmowaniu stosunku służbowego, jako stosunku prawnoprywatnego. Wśród innych poglądów na tę kwestję rozpowszechniony jest pogląd, uważający karę dyscyplinarną za specjalny rodzaj kary kryminalnej. Pogląd ten nie jest słuszny, zachodzą bowiem między temi dwoma rodzajami kar zasadnicze różnice. Przedewszystkiem władze, w przeciwstawieniu do prokuratora, gdy dowiedzą się o przestępstwie,

nie są obowiązane pociągnąć urzędnika do odpowiedzialności. Poza to nie ma kodeksu kar dyscyplinarnych, a istnieje jedynie ogólne upoważnienie do nakładania kar. Wreszcie nie obowiązuje tu zasada prawa karnego „ne bis in idem”: za większe przekroczenia może być urzędnik pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej jednocześnie z pociągnięciem go do odpowiedzialności karno-sądowej. W Polsce istnieją dwa rodzaje kar dyscyplinarnych. Pierwsze — to kary porządkowe, a drugie — to kary dyscyplinarne w ścisłym tego słowa znaczeniu. Między tymi dwoma rodzajami kar dyscyplinarnych zachodzą pewne różnice. Przede wszystkim kary porządkowe nakłada władza przełożona, a kary dyscyplinarne może nałożyć wyłącznie komisja dyscyplinarna. Kary porządkowe wymierza się za wykroczenia. Otóż wykroczenie jest to takie naruszenie obowiązku, które nie naraża na szkodę interesów publicznych. Kary dyscyplinarne w ścisłym tego słowa znaczeniu nakłada się za występki służbowe. Należy określić, co to jest występki służbowy. Otóż występki służbowy jest to naruszenie obowiązków służbowych, które obraża interes publiczny.

Jeżeli idzie o kary porządkowe, to jest ich dwie: upomnienie, i odmowa urlopu wypoczynkowego. Kar dyscyplinarnych jest więcej. Będą to: nagana, odliczenie lat służby (od roku do trzech lat), obniżenie grupy uposażeniowej o jedną lub dwie z zawieszeniem możliwości awansowania na czas od roku do trzech lat, przeniesienie na emeryturę z ewentualnym obniżeniem należnego uposażenia emerytalnego, wreszcie wydalenie ze służby, które pociągają za sobą utratę wszystkich praw, między innymi prawa do emerytury.

Odpowiedzialności dyscyplinarnej podlegają oprócz czynnych urzędników urzędnicy w stanie nieczynnym i emeryci. Jeżeli na urzędnika w stanie nieczynnym nałożono karę dyscyplinarną zmniejszenia uposażenia, to musi on być przesieniony na emeryturę. Urzędnik emerytowany odpowiada za przestępstwa popełnione w czasie służby. Wynika to z zasady, zawartej w ustawie, że przestępstwa dyscyplinarne nie ulegają przedawnieniu. Należy pamiętać, że urzędnik ponosi również odpowiedzialność za czynności popełnione poza służbą.

Postępowanie przy nakładaniu kar nie jest jeszcze ściśle unormowane. Wdrożenie postępowania w każdym wypadku zależy jest od władzy przełożonej. Kary porządkowe wymierza władza przełożona. Jeżeli idzie o t. zw. występki służbowe, to o winie urzędnika orzeka i karę nakłada komisja dyscyplinarna. Istnieją komisje dyscyplinarne dwu instancyj. Pierwszą instancję stanowią komisje przy władzach, podlegających bezpośrednio władzom naczelnym. Drugą instancję stanowią komisje odwoławcze przy każdym ministerstwie. Każda komisja składa się z przewodniczącego, jego zastępcy i członków. Wszystkich ich mianuje władza, przy których dana komisja istnieje; mianuje ich spośród podległych sobie urzędników na okres trzech lat. Komisja dyscyplinarna orzeka niezależnie. Przepisu tego nie ma we Francji i we Włoszech, ale tam komisje dyscyplinarne wydają tylko opinie, któremi przełożony, nakładający karę, nie jest skrupowany. W ten sposób właśnie przedstawia się u nas sprawa odpowiedzialności dyscyplinarnej w policji; ale od tych orzeczeń nie ma również, jak i od orzeczeń komisji dyscyplinarnej, odwołania do N. T. A.

Komisja orzeka w składzie: przewodniczący lub jego zastępca, oraz dwóch członków. Przy komisjach istnieją t. zw. rzecznicy dyscyplinarni, mianowani przez władze. Stanowisko ich jest analogiczne do stanowiska prokuratorów. Oskarżony może bronić się sam, lub też może mieć obrońcę spośród urzędników państwowych danego terytorjum. Władza na prośbę oskarżonego może mu wyznaczyć obrońcę z urzędu. Postępowanie dyscyplinarne jest tajne. Od wyroku komisji rzecznik lub oskarżony mogą się odwołać w przeciągu 8 dni do komisji odwoławczej. Jej orzeczenie jest ostateczne i natychmiast wykonalne. Wrazie gdy komisja rozpatruje sprawę, w której zapadł wyrok w sądzie karnym, to jest ona związana ustaleniem tego sądu.

§ 28. *Inne kategorie urzędników.*

W praktyce odróżnia się od urzędników — funkcjonariuszy niższych np. woźnych. Warunki ich pracy reguluje wprowadzająca sama ustawa o służbie cywilnej, którą stosuje się do urzędników, lecz zachodzą tu pewne różnice. Niższy funkcjonariusz,

w przeciwstawieniu do urzędnika, ma zagwarantowany 8 godzinny dzień pracy i odpoczynek niedzielny. Tak jak i urzędnik nie może niższy funkcjonariusz żądać od osób trzecich zapłaty za spełnianie czynności urzędowych, ale za to nie stosuje się do niego zakaz przyjmowania t. zw. napiwków.

Inną kategorię stanowią praktykanci, odbywający służbę przygotowawczą. U nas panuje zasada, że mianowanie na stanowisko służbowe winno być poprzedzone jednoroczną służbą przygotowawczą. Przepisy, które regulują stosunek służbowy praktykantów, są analogiczne do przepisów o służbie cywilnej wogóle. Przed przyjęciem na służbę winien praktykant złożyć egzamin.

Pozatem istnieje specjalna ustawa o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów wojsk polskich. Istnieje również taka sama ustawa w odniesieniu do oficerów marynarki. Stosunek służbowy oficera charakteryzuje jeszcze bardziej zaznaczony obowiązek wierności wobec Rzplitej, niż to mamy w ustawie o służbie cywilnej. Oficerem może być tylko obywatel polski. Oficerowie dzielą się na oficerów zawodowych i rezerwy. Oficerowie zawodowi wcieleni są między poszczególne korpusy osobowe. Korpusów tych jest 19 (kawalerja, piechota, artylerja i t. d.). Stopni oficerów jest 9. Nadaje je Prezydent Rzplitej. Oficerem zostać może ten, kto posiada maturę, skończył szkołę podchorążych, odbył 3 miesięczną służbę wojskową i posiada dyplom szkoły oficerskiej, gdzie był przynajmniej 2 lata. Oficerowie nie mogą należeć do stowarzyszeń o charakterze politycznym, ani nie mogą brać udziału w zgromadzeniach publicznych. Oficerowie nie mogą zawierać małżeństw bez zezwolenia. Jeżeli idzie o prawa oficera, to przedewszystkiem może on być pozbawiony stopnia oficerskiego tylko w razie utraty obywatelstwa, albo w razie prawomocnego wyroku sądu wojskowego i oficerskiego sądu honorowego. Pozatem posiada oficer prawo do awansu i prawo do urlopów wypoczynkowych, okolicznościowych i kuracyjnych. Oficer może być przeniesiony w stan nieczynny, w stan rezerwy i w stan spoczynku. Stan nieczynny tem różni się od stanu spoczynku, że nie może trwać dłużej niż 3 lata. Jeżeli trwa dłużej, oficer winien być przeniesiony w stan spoczynku.

Istnieje pewna kategoria osób, których do urzędników właściwie zaliczyć nie można, ale które pełnią funkcje urzędnicze. Otóż istnieje pewien typ urzędnika publicznego, który łączy się z obowiązkami służbowymi wobec państwa, ale z tytułu sprawowania swych funkcji osoby te mają obowiązek natury prawnoprywatnej wobec osób trzecich. Przykładem są tu notariusze i kornicy. Są oni urzędnikami państwowymi, ale załatwiają sprawy osób prywatnych, które im za to płacą. Są osoby np. strażnicy leśni, polni, którzy są w stosunku prawnoprywatnym najmu usług do osób prywatnych, a jednocześnie mają powierzone sobie funkcje policyjne. Uprawnienia te powstają przez zatwierdzenie danej osoby przez władze państwowe.

Z reguły służbę państwową pełnią osoby, dla których jest to zawodem. W pewnych wypadkach ustawa dopuszcza inne formy stosunku służbowego. Przejawia się to w postaci urzędników niezawodowych t. zw. honorowych, albo w postaci służby przymusowej. Jeżeli idzie o urzędników honorowych, to zewnętrzną ich cechą stanowi niepobieranie uposażeń. Urzędy honorowe są niezawisłe. Spotyka się je przede wszystkim w samorządzie, ale również są one w administracji rządowej np. ławnicy, sołtys, członkowie wydziału powiatowego. Stosunek służbowy powstaje nie przez nominację, ale przez wybór. Kto przestaje być urzędnikiem honorowym, nie ma, w przeciwstawieniu do urzędnika zawodowego, żadnych obowiązków.

Służba przymusowa jest to obowiązek służbowy, który wynika z przymusu ustawowego. Przymus ten w konkretnych wypadkach nakłada władza przez akt administracyjny. Zgoda zainteresowanego nie jest potrzebna. Służbą przymusową jest służba wojskowa oficerów i szeregowych rezerwy. Również służbą przymusową jest wykonywanie funkcji sędziego przysięgłego, czy ławnika sądowego. Ustawa o służbie przymusowej przewiduje pewne ograniczenia co do czasu i co do osób. Służba przymusowa nie może być np. dożywotnia. Od osób wymaga się obywatelstwa polskiego i określonego wieku. Ustawa zawiera również powody, zwalniające od służby przymusowej, np. braki fizyczne. Parę słów należy jeszcze powiedzieć o służbie wojskowej. Otóż ustawa o powszechnej służbie wojskowej ustanawia tę służbę, jako obowiązek każdego obywatela płci męskiej. Obowiązek ten

wykonuje się przez odsłużenie w wojsku stałym z reguły dwu lat, oraz przez służbę w rezerwie do 40-tego roku życia. Oficerowie rezerwy służą do 60-tego roku życia. Wiek poborowy zaczyna się z dniem 1 stycznia tego roku, w którym obywatel kończy 21 lat. W razie wojny termin ten cofa się do lat 19. Osoby, które mają maturę, posiadają prawo do skróconej służby wojskowej. Osobom, które odbywają studia, przysługuje prawo do odroczenia terminu służby w wojsku. Warunkiem służby w wojsku polskim jest posiadanie obywatelstwa polskiego. Obowiązek służby przymusowej następuje na podstawie aktu administracyjnego — orzeczenia, które ogólny obowiązek służby rozciąga na daną osobę. Decyzję taką w odniesieniu do służby wojskowej wydają komisje poborowe, jako pierwsza instancja, a w razie różnicy zdań co do zdolności fizycznych poborowego, komisje rozpoznawcze, jako druga instancja. Komisja poborowa składa się ze starosty, lub delegowanego przezeń urzędnika, komendanta P. K. U. lub oficera sztabu, lekarza wojskowego i cywilnego i przedstawiciela samorządu.

ROZDZIAŁ VI.

§ 29. *Powinności przymusowe.*

Powinności przymusowe polegają na wykonywaniu pewnych świadczeń, osobistych lub rzeczowych, których żąda władza od obywatela. Roszczenie to wynika ze stosunku prawnopublicznego, zgoda więc obywatela nie jest tu wymagana. Roszczenie takie, jako wkraczające w sferę wolności i własności, musi być oparte na ustawie.

Pierwszą kategorią powinności przymusowych są ogólne daniny publiczne czyli podatki, przeznaczone na pokrycie kosztów administracji państwowej. Temi powinnościami zajmuje się prawo skarbowe. Drugą kategorię stanowią świadczenia, mające na celu dostarczenie środków na prowadzenie określonych przedsięwzięć. Są to szczególne obowiązki nakładane na obywateli. Te powinności tworzą nowe użyteczności, które służą dla funkcjonowania wyodrębnionych zadań administracji publicznej. Na tem polega różnica, jaka zachodzi między powinnościami przymusowymi, a obowiązkami, nakładanymi na obywateli przez władze policyjne. Otóż świadczenie, jakiego żąda od obywatela władza policyjna, ma na celu zachowanie takiego stanu, w którym bezpieczeństwo i porządek publiczny nie będą narażone na szkodę. Natomiast władza policyjna nie może żądać od obywatela świadczeń pozytywnych, któreby tworzyły nowe wartości, jak to ma miejsce przy powinnościach przymusowych.

Przedmiotem powinności przymusowych mogą być świadczenia osobiste (usługi), lub świadczenia rzeczowe, które pole-

gają na dostarczaniu rzeczy. Do tej drugiej grupy należy zaliczyć opłaty pieniężne. Świadczenia pieniężne mają zwykle charakter pomocniczy, który polega na tem, że obywatel, obowiązany do pewnego świadczenia, zamiast go wykonać wpłaca ekwiwalent. Pozatem istnieją specjalne opłaty t. zw. przyczynki. Mają one miejsce wtedy, gdy ktoś ze względu na specjalne korzyści, jakie osiąga z danego przedsięwzięcia, przyczynia się do jego powstania i rozwoju przez te specjalne opłaty.

Świadczenie rzeczowe polega na oddaniu pewnego przedmiotu do dyspozycji lub do czasowego użytkowania danemu działowi administracji. Świadczenie natomiast osobiste polega na wykonaniu pewnej pracy. Przy powinnościach przymusowych nie jest potrzebny element moralny, jak przy służbie przymusowej. Dlatego powinności przymusowe mogą spełniać również osoby, obywatelstwa polskiego nie posiadające. Przy świadczeniach osobistych można dać zastępcę. Jasnym jest, że przymus przy powinnościach opierać się musi na ustawie, rozporządzeniu lub statucie lokalnym.

Jeżeli idzie o podział powinności przymusowych, to wszystkie je (osobiste i rzeczowe) można podzielić na powszechne i specjalne. Powinności powszechne dotyczą ogółu mieszkańców pewnego terytorjum. Są to zwykle powinności osobiste i rzeczowe, a nie pieniężne. Będzie więc to np. obowiązek dostarczania środków przewozowych i pracy przy budowie dróg gminnych, czyli obowiązek t. zw. szarwarku, obowiązek walki z pożarem, obowiązek lekarza w czasie wojny do przymusowego wykonywania swych zajęć, obowiązek dostarczania kwater dla wojska i t. d. Ustawa oznacza tylko ogólne obowiązki obywateli. Konkretnie obowiązki powstają z chwilą wydania przez władze nakazu. Za świadczenie należy się odszkodowanie, o ile ustawa inaczej tego nie przewiduje. Np. za kwaterek odszkodowanie się nie należy.

Jeżeli idzie o powinności specjalne, to są to świadczenia osób specjalnie zainteresowanych. Cechą charakterystyczną jest ścisły związek zobowiązanego z danym przedsięwzięciem. Związek ten wynika ze szczególnych korzyści, jakie uzyskuje zobowiązany z powstania i funkcjonowania danego przedsięwzięcia administracji. W przeciwstawieniu do powinności powszechnych, które powinny obciążać równo wszystkich obywateli, powinności

specjalne winny być pokrywane przez świadczenia osób zainteresowanych. Powinności specjalne mogą występować w formie naturalnej, lub w formie opłat, t. zw. przyczynków, o których już była mowa. Powinności specjalne nakłada np. ustawa drogowa na tych, którzy osiągają z dróg specjalne korzyści i nadmiernie je zużywają (np. fabryki, kopalnie).

§ 30. Wywłaszczenie.

Wywłaszczenie jest to akt administracyjny, na podstawie którego państwo w interesie publicznym i za odszkodowaniem odbiera komuś własność, lub prawa rzeczowe i przenosi je na siebie, lub na osobę trzecią. Jak z tego określenia wynika, wywłaszczenie jest ograniczeniem własności. Wywłaszczenie różni się od innych ograniczeń własności, które tu zostaną wymienione.

Uwłaszczenie jest to zmiana stosunków społecznych i reforma stosunków prawnych i majątkowych. Uwłaszczenie odnosi się do pewnej warstwy ludności, podczas gdy wywłaszczenie odnosi się z reguły do konkretnego wypadku.

Ustawodawstwo agrarne w Polsce wprowadza przymusowe znoszenie pewnych stosunków prawnych, np. t. zw. szachownicy, wspólnej własności. Państwo wydaje w tej sprawie akt administracyjny, który, i to jest tu charakterystyczne, pociąga skutki prawno-prywatne.

T. zw. prawo wyższej konieczności jest też nieraz ograniczeniem własności. Zarządzenia policyjne, których celem jest niedopuszczenie do niebezpieczeństwa publicznego, takie ograniczenia właśnie wprowadzają. Przykładem jest niszczenie rzeczy zakazanych.

Są wreszcie ograniczenia, wynikające z ustawy. Np. właściciel gruntu nad rzeką wienien zostawić pewien pas bez ogrodzenia na ścieżkę holowniczą.

Różnie przedstawia się kwestja wywłaszczenia w historii. W średniowieczu prawo wywłaszczenia wyprawdano z praw zwierzchnich panującego do całego terytorjum państwa. W okresie państwa policyjnego wywłaszczenie zależało od swobodnego uznania władzy. Poszkodowani mogli skarżyć o odszkodowanie skarb państwa (fiskus). Francuska deklaracja praw człowieka

i obywatela uznała własność za nienaruszalną, chyba że tego wymaga oczywista konieczność publiczna. W tym wypadku państwo winno najpierw z właścicielem ułożyć się, a potem zapłacić odszkodowanie. Wywłaszczenie musi opierać się na ustawie. U nas sprawę tę regulują ustawy dzielnicowe. Wywłaszczeniu podlegają w zasadzie tylko nieruchomości i prawa nabyte do nieruchomości. Ustawa patentowa dopuszcza wywłaszczenie patentu. Przy wywłaszczeniu panuje zasada, że o ile ustawa inaczej nie stanowi, to wywłaszcza się na rzecz przedsięwzięcia publicznego. Wywłaszczenie musi być konieczne dla urzeczywistnienia danego przedsięwzięcia potrzebne. Wywłaszczenia żądać może państwo, osoba prawa publicznego i osoba prywatna. Wywłaszczone mogą być przedewszystkiem wszystkie grunty w państwie bez względu na ich przeznaczenie i sposób użytkowania. Wywłaszczenie może dotyczyć albo całego prawa własności, albo tylko poszczególnych praw rzeczowych.

Jeżeli idzie o postępowanie przy wywłaszczeniu, to biorą w niem udział: organ wyznaczony przez państwo, jako władza przeprowadzająca wywłaszczenie, oraz przedsiębiorca, którym może być państwo lub osoba prywatna. Nadanie prawa wywłaszczenia jest ściśle osobiste i nie może być przekazane. Przed przystąpieniem do wywłaszczenia należy ustalić dokładny plan, jakie grunty mają ulec wywłaszczeniu. Skutkiem wywłaszczenia jest zniknięcie prawa własności dotychczasowych właścicieli i ustanowienie własności dla nowych.

Wywłaszczony ma prawo do odszkodowania, które musi zapłacić ten, na czyją korzyść dokonano wywłaszczenia. Przedmiotem zaś odszkodowania mogą być tylko dobra materialne, które posiadają wartość pieniężną. Odszkodowanie obejmuje wartości straconego majątku i straconych przyszłych korzyści. Przy częściowem wywłaszczeniu należy się odszkodowanie za zmniejszoną wartość pozostałego majątku. Odszkodowanie otrzymuje przedewszystkiem właściciel, oraz inni uprawnieni użytkownicy. Postępowanie przy określaniu odszkodowania za wywłaszczenie nie jest jednolite. W byłej dzielnicy pruskiej odbywa się rozprawa przy delegacie władzy wojewódzkiej. Oprócz niego w rozprawie bierze udział właściciel, osoby zainteresowane i przedsiębiorca. Rzeczoznawca ocenia wartość, a władza wy-

właszeniowa na tej podstawie wyznacza odszkodowanie. Należy zaznaczyć, że według ustawodawstwa pruskiego, które pod tym względem wzoruje się na deklaracji praw człowieka i obywatela, wywłaszczenie może nastąpić dopiero po wypłaceniu odszkodowania. Dekret Naczelnika Państwa dla byłej dzielnicy rosyjskiej wprowadza jakby dwie fazy postępowania wywłaszczeniowego. Pierwsza — to opis nieruchomości wywłaszczonej, dokonywany przez organ władzy z udziałem właściciela. Druga faza — wyznaczona komisja szacuje wartość nieruchomości. Komisja ta ustala odszkodowanie, które zatwierdza minister. Niektóre ustawy (drogowa, wodna) pozwalają określać wysokość odszkodowania władzom drugiej instancji. W byłej dzielnicy austriackiej wysokość odszkodowania ustalają w postępowaniu spornem sądy grodzkie z udziałem rzeczoznawców.

Ustawy o wywłaszczeniu zachęcają do polubownego załatwienia tych spraw. Polegać to ma na tem, że właściciel, któremu grozi wywłaszczenie, może zgodzić się na odstąpienie nieruchomości w drodze umowy. Jeżeli wywłaszczony grunt okazał się dla danego przedsięwzięcia niepotrzebny, to dawny właściciel ma możność odzyskania go. Ma on prawo pierwszeństwa kupna.

Ustawy o wywłaszczeniu zawierają również przepisy, dotyczące czasowego przymusowego zajęcia gruntu. Np. dla przeprowadzenia robót publicznych takie zajęcie gruntu może zarządzić Rada Ministrów. Wynagrodzenie wynosi 6% wartości zajętego gruntu. Wrazie zmniejszenia wartości gruntu właściciel otrzymuje specjalne wynagrodzenie. Jeżeli takie zajęcie trwa dłużej niż trzy lata, właściciel może żądać odszkodowania.

§ 31. *Własność publiczna.*

Istnieje cały szereg rzeczy, które bezpośrednio, lub pośrednio służą administracji. Są to t. zw. rzeczy publiczne. Istnieją trzy rodzaje takich rzeczy. Pierwszy — to majątek skarbowy. Celem jego jest zapewnienie państwu dochodów. Celom publicznym służy on pośrednio. Majątek skarbowy stanowią przedmioty, które są własnością państwa, lub innego związku prawnego publicznego, i których celem jest przynoszenie dochodów. Przykładem mogą tu

być kopalnie, fabryki, pozostające w posiadaniu państwa lub innych związków prawno-publicznych. Stosują się do nich przepisy prawa cywilnego. Drugi rodzaj rzeczy publicznych, to majątek administracji. Są to rzeczy, które służą bezpośrednio wykonywaniu zadań administracji. Przykładem są tu urządzenia kolejowe, gmachy szkolne i t. p. Ustawy mogą ograniczać stosowanie norm prawa prywatnego do tych przedmiotów. Trzecia wreszcie grupa rzeczy publicznych, to własność publiczna, albo t. zw. dobro publiczne. Są to przedmioty, pozostające w powszechnym użytkowaniu. Każdy obywatel może ich używać i to zwykle bezpłatnie. Przykładem są tu rzeki, drogi. Pojęcie własności publicznej wprowadził w nasze stosunki Kodeks Napoleona. Własność publiczna jest niezbywalna. Stosunki, wynikające z własności publicznej, regulują normy prawa publicznego. Te normy nakładają na administrację obowiązek utrzymywania własności publicznej w stanie zdolnym do powszechnego użytku. Własność publiczna powstaje z chwilą, gdy dana rzecz staje się przedmiotem działalności administracji. Musi być wydany akt administracyjny, który oddaje daną rzecz do publicznego użytku. Może to być milczące oświadczenie woli. Również zmiany własności publicznej wymagają aktu administracyjnego. Również, aby dana rzecz przestała być własnością publiczną, musi być wydany akt administracyjny.

Istnieją trzy formy użytkowania własności publicznej. Pierwsza — to użytkowanie powszechne, dostępne dla wszystkich; określa je ustawa, albo zwyczaj lokalny. Za użytkowanie może być pobrana opłata, o ile na to upoważnienia udziela ustawa. Celem opłat jest jedynie pokrycie kosztów utrzymania danej rzeczy. Drugą formę użytkowania stanowi specjalne pozwolenie na użytkowanie, wykraczające poza ramy powszechnego użytkowania. Pozwolenia udziela władza, która zarządza daną rzeczą publiczną. Przykładem może być pozwolenie na ustawienie stolików na ulicy przed cukiernią. Za pozwolenie można pobierać opłaty. Trzecia wreszcie, ostatnia, forma własności publicznej, to nadanie praw rzeczowych na własności publicznej. Prawa te są prawami podmiotowymi. Musi zostać wydany akt administracyjny, który te prawa nadaje. Prawo polega na stałym użytkowaniu danej rzeczy i na możliwości stałego posiadania i zmieniania substancji

danej rzeczy. Przykładem jest tu prawo nadane prywatnemu przedsiębiorstwu tramwajowemu do ułożenia na ulicach miasta szyn. Władzę rozciąga nad uprawnionymi nadzór policyjny. Uprawniony może bronić swych praw rzeczowych na zwykłej drodze sądowej. Uprawnienia mogą być przeniesione na prawnych zastępców. Jeżeli spór toczy się z władzą, wtedy rozpatruje go władza administracyjna, albo N. T. A. Natomiast jeżeli spór toczy się z osobą prywatną, wtedy rozpatrują go sądy powszechne. Prawa rzeczowe na własności publicznej wygasają przede wszystkim w wypadkach przez ustawę wyliczonych. Pozatem wygasnąć mogą spowodu aktu administracyjnego, który te prawa cofa. Cofnięcie może również nastąpić przez zrzeczenie się uprawnionego, lub po upływie czasu, na jaki prawa zostały nadane.

§ 32. Zakłady prawnopubliczne.

Zakładem publicznym jest zespół urządzeń technicznych, przeznaczonych dla trwałego świadczenia jednostkom usług, uznanych za leżące w interesie publicznym. Zakłady publiczne znajdują się pod kierownictwem podmiotów administracji publicznej. Nie należy mylić zakładu z przedsiębiorstwem państwowym. Różnica polega na tem, że głównym celem przedsiębiorstwa jest osiągnięcie zysku, a celem zakładu jest trwałe zaspokajanie pewnych potrzeb publicznych. Odróżnienie tych dwóch rodzajów instytucyj następuje w praktyce nieraz trudności. Nie należy również mylić zakładów prawnopublicznych ze związkami samorządowymi. Związek samorządowy ma zawsze osobowość prawną — zakład nie musi jej mieć, i większość zakładów jej nie posiada. Pozatem związek samorządowy ma członków, a zakład ma użytkowników, którzy nań wpływu nie mają.

Organy i działalność zakładu normuje statut, ułożony przez założycieli. Powstanie zakładu musi się opierać na prawie publicznem. Powstanie wymaga aktu administracyjnego, a w niektórych wypadkach ustawy (np. przy powstaniu wyższej uczelni). Należy zaznaczyć, że będzie to ustawa pod względem formalnym, pod względem materialnym będzie to akt administracyjny.

Czasami istnieje przymus do korzystania z zakładów prawnie publicznych (np. szkoły powszechne). Przymus ten musi opierać się na ustawie. Sposób korzystania z zakładu opiera się na regulaminie zakładu, który musi być podany do wiadomości osób zainteresowanych. Opłaty wyznaczone są według pewnej taryfy i mogą być ściągane w drodze przymusu administracyjnego.

§ 33. *Koncesja.*

Koncesja jest to nadanie koncesjonariuszowi prawa podmiotowego wykonywania części administracji publicznej we własnym imieniu. Na tem polega różnica między koncesjonariuszem a urzędnikiem, który działa w imieniu państwa. Poza tem celem działalności koncesjonariusza jest osiągnięcie zysków. Przykładem jest koncesja na kolej prywatną, przeznaczoną do powszechnego użytku. Bank Polski posiada np. koncesje na emitowanie banknotów. Dawniej koncesja nazywała się przywilejem. Co do istoty koncesji powstały różne teorie. Istnieje np. teoria, która uważa, że koncesja powstaje na mocy umowy prawnie prywatnej państwa z przedsiębiorcą. Inna teoria uważa koncesję za akt zwierzchniczy państwa, który w każdej chwili może być swobodnie cofnięty. Inna znowu teoria uważa koncesję za ustawę specjalną — *lex specialis*, która reguluje pewne konkretne wypadki. Obecnie utrzymały się dwie teorie. Pierwsza, najbardziej popularna we Francji, głosi, że koncesja jest umową prawnie publiczną. Według drugiej teorii koncesja jest jednostronnym aktem administracyjnym.

W istocie swej jest jednak koncesja aktem administracyjnym, a dokładniej biorąc, zarządzeniem konstytucyjnym. Zarządzenie to nadaje przedsiębiorstwu pewne prawa podmiotowe i jednocześnie nakłada na nie obowiązki wobec państwa. Koncesję musi poprzedzać wydanie aktu administracyjnego. Akt taki z reguły wydaje władza naczelna. Nieraz wymaga się wydania ustawy. Koncesjonariusz pozostaje do państwa w stosunku prawnie publicznym, a do korzystających z przedsiębiorstwa w stosunku prawnie prywatnym. Koncesji można się zrzec. Poza tem koncesja jest to prawo osobiste i z reguły nie jest dopuszczalne odstąpienie go, chyba w pewnych wypadkach za

zgodą władzy zatwierdzającej koncesję. Koncesjonariusz dla wykonywania swych zadań może otrzymać pewne prawa publiczne (np. prawo wywłaszczenia). Władza, sprawująca nadzór nad koncesjonowanym przedsiębiorstwem, może mu udzielać pomocy, a z drugiej strony może nakazać wprowadzenie pewnych ulepszeń. Zakaz działalności koncesjonowanej następuje przede wszystkim przez cofnięcie koncesji, lub przez zrzeczenie się jej przez koncesjonariusza. Pozatem koncesja wygasa z upływem czasu, na jaki została wydana. Może wreszcie nastąpić wykup przedsiębiorstwa, o ile to jest przewidziane w akcie, nadającym koncesję.

§ 34. *Policja.*

Termin ten różne miał znaczenie w historii. We Francji, w XIV w. słowo *la police* oznaczało zaprowadzenie dobrego stanu w państwie. W epoce państwa policyjnego (nazwa ta stąd pochodzi) cała działalność państwa, poza polityką zagraniczną, wyznacznikiem sprawiedliwości i skarbem, nosi nazwę policji. Państwo późniejsze, oparte na doktrynie prawa naturalnego, nadaje temu słowu inne znaczenie, a mianowicie zadaniem policji staje się usuwanie niebezpieczeństw, grożących porządkowi publicznemu i obywatelom.

We Francji dzieli się obecnie policja na sądową i administracyjną. Pierwsza ma znaczenie małe, czynności jej mają charakter reprezentacyjny, podczas gdy czynności drugiej posiadają charakter zapobiegawczy. Dla nas ważniejszy jest jednak podział na policję ogólną państwową i miejscową. Ta ostatnia, jak np. policja targowa, drogowa spotyka się u nas w byłej dzielnicy austriackiej.

Policja ma za zadanie zachowanie porządku publicznego i w tym celu może posługiwać się przymusem. Istnieją jednak pewne zasady, które ograniczają ten przymus i wkraczanie policji w sferę wolności obywatela. Przede wszystkim istnieje zasada, że policja posiada daleko szersze uprawnienia w miejscach publicznych, niż w domach prywatnych. Druga zasada jest ta, że policja nie może mieszać się do życia prywatnego, o ile nie nastąpiło naruszenie porządku publicznego. Nie może również policja bronić osoby przez nią samą, oraz nie może interwenjować w interesie czysto prywatnym.

Jeżeli idzie o środki, jakimi ma prawo policja posługiwać się w swej działalności, to również istnieją tu pewne ograniczenia. Nakaz czy zakaz władzy policyjnej może być skierowany tylko do osoby sprawcy. W działalności swej winna policja kierować się zasadą stosunkowości. Polega ona na zachowaniu umiaru w poleceniach, które nie powinny iść dalej, niż to jest konieczne. Np. gdy jakieś przedsiębiorstwo nie odpowiada wymaganiom ustawy, władza policyjna może nakazać uzupełnić braki, ale nie może kazać zniszczyć przedsiębiorstwa. Jeżeli sprawca zakłócenia porządku publicznego może kilkoma sposobami postępowanie swoje naprawić, winna mu policja pozostawić swobodę w wyborze tych sposobów.

W działalności swej może policja ograniczać prawa prywatne, przede wszystkim własność i prawa rzeczowe, o ile tego wymaga bezpieczeństwo i porządek publiczny. Nie może natomiast policja zmieniać podstaw stosunków prywatno-prawnych. Jeżeli policja widzi, że nastąpiło naruszenie przepisów, może wydać nakaz lub zakaz. Są jednak pewne czynności, które wymagają ze względu na dobro publiczne uprzedniego pozwolenia władzy. W tych wypadkach wydaje władza akt administracyjny. Ażeby taki akt administracyjny został wydany, obywatel musi wnieść podanie. Akty te są to tak zwane pozwolenia administracyjne, albo policyjne. Pozwoleń administracyjnych wydaje się wielką ilość np. pozwolenie na posiadanie broni, na polowanie i t. d. Władza odmówić może udzielenia pozwolenia, albo na podstawie prawa, albo na podstawie swobodnego uznania. Władza, wydając zezwolenie, musi poznać kwalifikacje zawodowe danej osoby i środki materialne, jakimi ona rozporządza. Pozwolenie może być wydane pod warunkiem. Pozwolenie wygasa z upływem terminu, wskutek niewykonania warunków, oraz wskutek zaniechania korzystania z niego. Jak już było wspomniane, w pewnych wypadkach ma prawo policja użyć przymusu. Istnieją pewne zasady, które użycie przymusu ograniczają. Ograniczenie stanowi przede wszystkim zasada, która zresztą odnosi się do całej działalności policji, a mianowicie zasada stosunkowości. Przymusu należy używać tylko wtedy, kiedy zachodzi konieczność. Niektóre środki przymusu mogą być zastosowane tylko na mocy

upoważnienia ustawowego, jak np. pozbawienie wolności, lub rewidzja osobista, zabór przedmiotów.

Policja bezpieczeństwa w ścisłym tego słowa znaczeniu ma na celu zapobieganie niebezpieczeństwom, które porządkowi prawnemu mogą przynieść ludzie złej woli. W tym celu ustawy przewidują szereg ograniczeń t. zw. wolnościowych praw obywateli. Może być przedewszystkiem ograniczona wolność osiedlania się i zamieszkania. Takim ograniczeniem jest np. oddanie kogoś pod nadzór policyjny. Ustawy, dotyczące granic państwa, przewidują szereg ograniczeń, co do zamieszkiwania w strefie nadgranicznej i w pasie nadgranicznym. Istnieje również możliwość wysiedlenia pewnej kategorii osób. Na zasadzie prawa międzynarodowego mogą zostać pozbawieni prawa pobytu w Polsce cudzoziemcy. Do pewnego stopnia ograniczeniem jest również obowiązek meldowania się.

Prawo do tworzenia związków ograniczają przepisy, dotyczące stowarzyszeń. Przedewszystkiem omówimy ustawę o zgromadzeniach z roku 1932. Według niej zgromadzeniem jest większa liczba osób, skupionych dla wspólnych celów na ograniczonym miejscu. Przepisom tej ustawy nie podlegają: zgromadzenia urządzone przez związki religijne, zgromadzenia słuchaczy szkół akademickich, dotyczące spraw życia akademickiego, zebrania towarzyskie, które odbywają się w zamkniętych lokalach. Ustawa dzieli zgromadzenia na publiczne i niepubliczne, czyli prywatne. Zgromadzenie jest publiczne, o ile może w nim brać udział nieokreślona liczba osób. Nie będzie więc zgromadzeniem publicznym, a zgromadzeniem prywatnym, zebranie członków legalnego stowarzyszenia, o ile odbywa się w lokalu. Zebraniem prywatnym będzie również zebranie osób, które wszystkie znane są zwołującemu zebranie. Urządzający zgromadzenie publiczne winien je zgłosić u władzy na dwa dni przed odbyciem się zebrania. Władza może wydać zakaz odbycia się zebrania, jeżeli jego cel, charakter, lub przedmiot obrad sprzeczne są z ustawą, lub o ile zgromadzenie może zagrozić porządkowi publicznemu.

Jeżeli idzie o zgromadzenia pod gołym niebem, to urządzający musi na 3 dni przedtem zgłosić je i prosić o pozwolenie. Za porządek na zgromadzeniu odpowiedzialny jest zwołujący, a po wyborze przewodniczącego ten ostatni. Na zebraniu publicznym

może być przedstawiciel władzy, na zebraniu prywatnem — nie. Przedstawiciel może rozwiązać zebranie, gdy ono rozwiązane być powinno, a przewodniczący tego nie czyni. Gdy przebieg zebrania zagraża porządkowi publicznemu, może wkroczyć policja. Ustawie o zgromadzeniach podlegają również zjazdy. Poza zgromadzeniami istnieją stowarzyszenia. Stowarzyszenie jest to zrzeszenie o zmiennym składzie członków, mające organizację i cel obliczone na trwałe istnienie. Ustawa o stowarzyszeniach dotyczy jedynie stowarzyszeń prywatnych o celach niezarobkowych. Jeżeli idzie o zakładanie stowarzyszeń, to istnieją tu dwa systemy. Pierwszy to system meldunkowy czyli reprezentacyjny; polega on na tem, że zakładający stowarzyszenie musi jedynie zawiadomić o tem odpowiednią władzę. Drugi system wymaga pozwolenia władzy administracyjnej. Nasza ustawa zawiera jakby oba systemy: niektóre stowarzyszenia do swego powstania potrzebują pozwolenia, inne powstają w drodze meldunkowej. Stowarzyszenia zwykle powstają według systemu meldunkowego. Musi znaleźć się trzech założycieli, którzy przesyłają starostwu odpowiednie zawiadomienie z załączonym statutem. Jeżeli w ciągu czterech tygodni nie otrzymają odpowiedzi odmownej, stowarzyszenie może zacząć swą działalność. Ustawa uprawnia do należenia do stowarzyszeń tylko osoby mające ponad 18 lat. Zarząd i założyciele muszą być pełnoletni. Młodzież w wieku od 14 do 18 lat może należeć do stowarzyszeń za zgodą rodziców, nie może jednak brać udziału w wyborach.

Ustawa nie dozwala na zakładanie stowarzyszeń, w których obowiązywałaby zasada bezwzględного posłuszeństwa, lub w których idee polityczne byłyby połączone z wychowaniem fizycznym lub sportowem.

Nadzór nad stowarzyszeniami zwykłemi sprawuje władza pierwszej instancji. Może ona udzielać upomnień, lub żądać usunięcia uchybień; może zawiesić stowarzyszenie, lub je rozwiązać.

Drugi rodzaj stowarzyszeń to t. zw. stowarzyszenia zarejestrowane. Są to stowarzyszenia, które posiadają osobowość prawną i działają na podstawie zatwierdzonego przez władzę statutu. Statut, podpisany przez 15 założycieli, musi być zgłoszony na ręce starosty. Przez zatwierdzenie statutu władza udziela pozwolenia. Władza może odmówić zarejestrowania w tych przypadkach co

przy stowarzyszeniach zwykłych. Najwyższą władzą w stowarzyszeniu, według ustawy, musi być walne zebranie. Jeżeli stowarzyszenie chce zakładać swój oddział, to nie potrzebuje specjalnego pozwolenia. Tu wystarcza system meldunkowy. Nadzór nad temi stowarzyszeniami i sposoby ich likwidacji są mniejwięcej te same, co i przy stowarzyszeniach zwykłych. Wzmocnionemu nadzorowi podlegają stowarzyszenia, które korzystają z ofiar publicznych, lub zapomóg państwa, czy innych związków prawnopublicznych.

Trzeci wreszcie rodzaj stowarzyszeń, rodzaj nowy, to stowarzyszenia wyższej użyteczności. Charakter ten przyznaje Rada Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. Przykładem jest L. O. P. P., Czerwony Krzyż. Stowarzyszeniu takiemu może być nadane prawo wyłączności. Do stowarzyszeń wyższej użyteczności mogą należeć również nieletni, oraz uczniowie szkół powszechnych i średnich. Nadzór nad stowarzyszeniami wyższej użyteczności sprawuje przy pomocy stałych delegatów Minister Spraw Wewnętrznych. Obok zgromadzeń i stowarzyszeń spotykamy jeszcze pracownicze związki zawodowe. Sprawę związków zawodowych reguluje dekret Naczelnika Państwa z r. 1919. Celem związku zawodowego jest popieranie interesów ekonomicznych i kulturalnych pracowników danego zawodu. Związki zawodowe są rejestrowane przez inspektorów pracy i posiadają osobowość prawną. Powstawanie ich opiera się na systemie meldunkowym. Związek zawodowy może być rozwiązany tylko decyzją sądu karnego.

Policja bezpieczeństwa zajmuje się również prasą. Ograniczenia, jakim prasa podlega, zawiera prawo prasowe. Istnieją dwa systemy prawa prasowego: prewencyjny i represyjny. Pierwszy polega na tem, że drukowanie i rozpowszechnianie wszelkich druków uzależnione jest od uprzedniej kontroli i pozwolenia władzy. Jest to t. zw. cenzura prewencyjna. System drugi, represyjny, polega na nakładaniu przewidzianych kar za przestępstwa prasowe. W roku 1927 wyszło rozporządzenie Prezydenta o prawie prasowem, które jednak Sejm uchylił. W tej więc sprawie obowiązują dawne ustawy; w byłej dzielnicy rosyjskiej dekret Naczelnika Państwa z roku 1919. Dekret ten dotyczy wogóle druków. Określa on druk, jako wyrażenie myśli przeznaczony do roz-

powszechniania. Drukiem więc będą książki, czasopisma, rysunki, plakaty i t. p. Przepisom tym nie podlegają druki artystyczne, które mają charakter oryginału, druki przeznaczone do używania w handlu i przemyśle (np. cenniki), druki towarzyskie (np. bilety wizytowe) i t. p. Na każdym druku winien być wymieniony zakład i miejsce odbicia. Po odbiciu jakiegoś druku zarząd zakładu obowiązany jest dostarczyć pierwszy egzemplarz władzy administracyjnej I instancji. Pozatem istnieje obowiązek bezpłatnego dostarczania druków do bibliotek publicznych.

Teraz parę słów należy poświęcić czasopismom. Otóż czasopisma są to takie druki, które nie tworzą zamkniętej całości, a ukazują się periodycznie (co najmniej cztery razy do roku) pod jednym tytułem, w zeszytach numerowanych. Na każdym numerze wyszczególnione być musi nazwisko redaktora odpowiedzialnego. Redaktorem odpowiedzialnym i wydawcą może być każdy pełnoletni obywatel polski, zamieszkujący na terytorjum Państwa Polskiego, zdolny do działań prawnych i niepozbawiony wolności. Przy zakładaniu czasopisma należy je zgłosić do władzy I instancji. Jeżeli w ciągu siedmiu dni nie nastąpi zakaz, można przystąpić do wydawania pisma. Redaktor ma obowiązek zamieszczania bez zmian nadsyłanych przez władze zarządzeń, rozporządzeń i uchwał, oraz zamieszczania sprostowań. Sprostowanie dotyczyć może tylko podawanych faktów, a nie opinji i krytyki. Za przestępstwo prasowe odpowiedzialność jest karno sądowa. Władza ma prawo konfiskaty i aresztu druków. Konfiskata jest to tymczasowe zajęcie druku z równoczesnym zwróceniem się do sądu o zarządzenie konfiskaty. Areszt, który jest również zajęciem druku, może nastąpić, gdy czasopismo posiada braki formalne (brak nazwiska redaktora), lub gdy zawiera niedozwolone wiadomości (np. o wojsku). Minister Spraw Wewnętrznych może odebrać debity czasopismom zagranicznym w Polsce.

Dekret Naczelnika Państwa z roku 1919 wprowadza nadzór nad przemysłem graficznym i księgarskim. Według przepisów tego dekretu, zarządzający zakładem graficznym musi odpowiadać mniej więcej takim warunkom, jak redaktor odpowiedzialny. Obowiązkiem zarządzającego jest prowadzenie księgi druków, w której musi być zapisane każde wykonane zamówienie.

Istnieją również przepisy, dotyczące cenzury teatralnej i filmowej. Wprowadzają one cenzurę prewencyjną: na wystawienie swego utworu musi autor uzyskać pozwolenie.

W zakończeniu tego paragrafu należy jeszcze omówić stan wyjątkowy. Jest on ograniczeniem wolnościowych praw obywateli. Powodem wprowadzenia stanu wyjątkowego jest grożące państwu niebezpieczeństwo tak z zewnątrz, jak i wewnątrz. Stan wyjątkowy wprowadza Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta. Stan wyjątkowy może być wprowadzony na obszarze całego państwa, lub na obszarze jego części. Sejm może wypowiedzieć się za uchycieniem stanu wyjątkowego. Jeżeli Senat wypowie się za uchwałą Sejmu Rząd winien stan wyjątkowy znieść. Skutki wprowadzenia stanu wyjątkowego polegają na ograniczeniu swobód obywateli. Przedewszystkiem następuje zawieszenie wolności osobistej. Władze mogą bez pozwolenia władz sądowych aresztować osoby, zagrażające bezpieczeństwu publicznemu, mogą zabraniać zamieszkiwać w pewnych okręgach i t. d. Prawa nabyte również mogą zostać ograniczone. Stan wyjątkowy ma duży wpływ na wolność prasy. Upoważnia on do wprowadzenia cenzury prewencyjnej. Stan wyjątkowy zawiesza tajemnicę korespondencji i prawo koalicji. Wszystkie nowe stowarzyszenia i związki muszą uzyskać pozwolenie władz na powstanie. W razie konieczności użycia siły zbrojnej do obrony państwa, Prezydent może wprowadzić na obszarze całego państwa, lub jego części, stan wojenny. Prawa obywateli ulegają wtedy takim samym ograniczeniom jak przy stanie wyjątkowym.

§ 35. *Kary administracyjne.*

Wyznaczanie kar za pewną kategorię przestępstw zostało przekazane władzom administracyjnym. Kierowano się przytem wyłącznie celowością. Kary administracyjne wymierza się za t. zw. wykroczenia. Sprawa ta różnie przedstawiała się na ziemiach polskich do r. 1928, w którym wyszło rozporządzenie Prezydenta o postępowaniu karno-administracyjnem. W byłej dzielnicy rosyjskiej z małemi wyjątkami panowała zasada, że jedynie sądy mogą nakładać kary. Zasada ta była wzorowana na zasadzie, panującej we Francji. W byłej dzielnicy pruskiej t. zw. lokalne wła-

dze policyjne miały prawo nakładać kary o charakterze tymczasowym. Decyzja ostateczna należała do sądu. Natomiast w byłej dzielnicy austriackiej zakres uprawnień władz administracyjnych w nakładaniu kar był szeroki. Kary administracyjne były czemś odrębnym od kar kodeksu. Była nawet możliwość podwójnego ukarania za ten sam czyn: przez sąd i przez władzę administracyjną.

Jak już było powyżej wspomniane, stosunki te zunifikowało rozporządzenie z r. 1928. Według tego rozporządzenia władze administracyjne mają prawo orzekać i oznaczać wysokość kar, jeżeli ustawa na to wyraźnie pozwala. Karą może być areszt, lub grzywna. Jeżeli ustawa wymiaru kary nie zawiera, to kara, orzeczona przez władzę administracyjną, nie może wynosić więcej, jak 7 dni aresztu, lub 200 zł. grzywny. Najwyższy wymiar kary administracyjnej, przewidziany przez ustawę, wynosi 3000 zł., lub 3 miesiące aresztu. Kompetentnymi do prowadzenia dochodzeń i nakładania kar są powiatowe władze administracji ogólnej, wyjątkowo inne, jak np. inspektorowie pracy. Właściwą jest ta władza, na której obszarze popełniono wykroczenie. Rozporządzenie Prezydenta przewiduje cztery rodzaje postępowania karno-administracyjnego. Pierwszy rodzaj to postępowanie nakazowe do-
 rażne, czyli t. zw. mandatowe. Władza powiatowa za zgodą władzy wojewódzkiej może upoważnić poszczególnych funkcjonariuszy państwowych i samorządowych do nakładania w imieniu władzy grzywny do 10 zł. Warunkiem nałożenia kary jest zgoda winnego na uiszczenie grzywny. Drugi rodzaj to postępowanie nakazowe — zwyczajne, albo mandatowe — zwyczajne. Władza powiatowa, na podstawie doniesienia organu, może nałożyć mandat karny. Kara nie może przekraczać 50 zł., albo 3 dni aresztu. Środkiem prawnym odwoławczym jest sprzeciw. Należy go wnieść do tej samej władzy, która karę nałożyła. Trzeci rodzaj — to zwyczajne postępowanie karno-administracyjne. Odbywa się rozprawa podobna do rozprawy karnej w sądzie z udziałem oskarżonego i świadków, a nawet rzeczoznawców. Od wyroku władzy administracyjnej odwołać się można w ciągu 7 dni do tej samej władzy z żądaniem skierowania sprawy na drogę sądową. Właściwym jest sąd okręgowy, orzekający jako pierwsza instancja. Czwarty wreszcie rodzaj postępowania administracyjnego, to po-

stępowanie przyśpieszone. Wprowadzić je może Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, w wypadkach, jeżeli jakieś wykroczenie administracyjne szerzy się w sposób niebezpieczny lub powszechny. Postępowanie to nie może być wprowadzone dłużej, niż na rok. Polega to postępowanie na tem, że skrócone są terminy wnoszenia środków odwoławczych i wprowadzone jest natychmiastowe wykonanie orzeczenia.

§ 36. *Administracja przemysłowa i policja przemysłowa.*

Prawo cywilne i karne stwarzają pewne granice, których obywatelowi, między innymi w jego działalności przemysłowej, przekroczyć nie wolno. Od tej zasady istnieją jednak pewne wyjątki. Zdarza się, że państwo w interesie publicznym krępuje wolność przemysłową. Przykładem być może wprowadzenie zarządu przymusowego nad przedsiębiorstwem prywatnym w wypadku, gdy tego wymaga interes publiczny. Władze mają również prawo regulowania cen. Istnieje daleko posunięty nadzór nad działalnością handlową. Prawo przemysłowe zawiera ustawa przemysłowa. Według niej przemysłem jest każda działalność wytwórcza, handlowa, lub świadczenie usług, o ile jest obliczona na zysk, wykonywana na własną rękę, oraz wykonywana zawodowo. Spod tej ustawy wyłączona jest t. zw. produkcja pierwotna (rolnictwo, leśnictwo), oraz zawody t. zw. wolne lub wyzwolone (twórczość artystyczna, praca zawodowa, wymagająca wyższego wykształcenia). Poza tem odrębne ustawy stosuje się do przedsiębiorstw państwowych, prywatnych przedsiębiorstw komunikacyjnych, zakładów elektrycznych, przedsiębiorstw i agencji emigracyjnych, prywatnych zakładów naukowych i wychowawczych, zawodowej pracy prywatnych nauczycieli, zakładów leczniczych i aptek. Poza tem odrębne ustawy stosuje się do banków, instytucyj ubezpieczeniowych, lombardów.

Nasze prawo przemysłowe zawiera zasadę wolnej konkurencji. Przejawia się to przede wszystkim w fakcie, że cudzoziemcy zrównani są pod warunkiem wzajemności z obywatelami polskimi co do wykonywania przemysłu. Ograniczenia mogą być wprowadzone jedynie na podstawie przepisów. Następujące przepisy ograniczają wolność przemysłową: porządkowe, sanitarne, weterynaryjne, o ochronie pracy, wodne, budowlane, ogniowe, o miarach w handlu, podatkowe, celne, o wyłączności państwa

i probiercze. Ustawa przemysłowa rozróżnia trzy rodzaje przemysłu: przemysł ze stałą siedzibą, okrężny i obrót na targach gminnych. Przemysł ze stałą siedzibą nie wymaga posiadania lokalu. Tu np. zalicza się dorożkarzy, posłańców. Dzieli się on na wolny, koncesjonowany i rzemiosło. Przemysł wolny charakteryzuje się tem, że jego rozpoczęcie nie podlega ograniczeniom prawa przemysłowego. Jeżeli idzie o przemysł koncesjonowany, to nazwa ta nie jest ścisła (patrz paragraf p. t. Koncesja). Przemysł t. zw. koncesjonowany polega na tem, że na jego wykonanie należy uzyskać pozwolenie. Przemysł rzemieślniczy jest to taki, który jest prowadzony w sposób rzemieślniczy, a nie fabryczny. Rzemiosło tem różni się od przemysłu wolnego, iż przy rzemiosle wymaga się udowodnienia, że posiada się uzdolnienia zawodowe do prowadzenia rzemiosła. Dowodem jest tu zdanie egzaminu i odbycie praktyki.

Wykonywanie przemysłu okrężnego wymaga osobistego pozwolenia. Uprawnienie do prowadzenia tego przemysłu jest osobiste i nie może być odstąpione. Przemysł okrężny może być wędrowny lub domokrążny. Pozwolenie na prowadzenie tego przemysłu nazywa się licencją. Przemysł domokrążny podlega ograniczeniom, które dotyczą osób, przedmiotów i terytorjum. Przemysłu wędrownego nie może np. wykonywać cudzoziemiec. Jeżeli idzie o ograniczenia przedmiotów, to np. nie wolno sprzedawać systemem okrężnym drogich kamieni, papierów wartościowych i t. p. Co do terytorjum to licencje wydaje się na teren jednego województwa.

Obrót na targach gminnych podlega zasadzie, że każdy, uczęszczający na targ, może sprzedawać i kupować towary, dopuszczone do obrotu targowego. Targi odbywają się w oznaczonych miejscach i terminach (dzień i godzina). Targi dzielą się na małe, zwykłe i wielkie, czyli t. zw. jarmarki. Na jarmarku dopuszczalny jest obrót wszelkimi towarami, na których sprzedaż należy uzyskać koncesję. Na targach zaś odbywa się obrót jedynie płodami przyrody, mniejszemi zwierzętami domowemi, artykułami żywnościowemi i t. p. Na urządzenie targu małego pozwolenia udziela władza pierwszej instancji, na urządzenie targu wielkiego władza wojewódzka.

Ustawa przemysłowa wprowadza t. zw. zrzeszenia przemysłowe. Są to zrzeszenia osób zainteresowanych, posiadające osobowość prawną, dla obrony interesów danej gałęzi wytwórczości. Mogą być również tworzone cechy dobrowolne. Poza tem mogą być tworzone, już tylko dobrowolne, związki zrzeszeń przemysłowych. Jeżeli idzie o związki rzemieślnicze, czyli cechy, to nadzór nad nimi sprawuje Minister Przemysłu i Handlu.

Władzami przemysłowemi są władze administracji ogólnej. Władzami pierwszej instancji są starostowie, w Warszawie, Krakowie, Lwowie, Poznaniu, Wilnie, Lublinie i Bydgoszczy — zarządy tych miast. Władzami drugiej instancji są wojewodowie.

Teraz należy omówić izby przemysłowo \approx handlowe i rzemieślnicze. Są to instytucje, które reprezentują całokształt interesów przemysłu. Izby przemysłowo \approx handlowe reprezentują interesy gospodarcze przemysłu i handlu, z wyłączeniem rzemiosła. Są to korporacje prawnie \approx publiczne. Nadzór nad nimi sprawuje Minister Przemysłu i Handlu. Posiadają one szereg obowiązków, jak np. wyrażanie opinii o projektach ustaw, przedstawianie własnych projektów, popieranie szkolnictwa zawodowego. W skład izb wchodzi radcy; część ich jest wybierana, część mianowana przez Ministra Przemysłu i Handlu. Każda izba składa się z dwóch sekcji: przemysłowej i handlowej. Izby posiadają prezydja, które składają się z prezesa i wiceprezesa. Organy i ich uprawnienia przewiduje statut. Poza tem izba posiada biuro z dyrektorem na czele, którego mianuje Minister Przemysłu i Handlu. Budżet izby zatwierdza Minister Przemysłu i Handlu. Rozwiązać izbę może, na wniosek Ministra Przemysłu i Handlu, Rada Ministrów.

Sprawę izb rzemieślniczych reguluje osobna ustawa. Zadania ich są analogiczne do zadań izb przemysłowo \approx handlowych. Część członków izby wybierają rzemieślnicy, a część ($\frac{2}{5}$) mianuje Minister Przemysłu i Handlu. Prawo wyborcze posiada każdy rzemieślnik, który w okręgu izby prowadzi samodzielnie przemysł rzemieślniczy przynajmniej od 3 lat. Nadzór nad izbami sprawuje Minister Przemysłu i Handlu. Może on izbę rozwiązać.

Własność przemysłowa jest też ograniczona przez prawo autorstwa w szerokim tego słowa znaczeniu. Jest to prawo na dobrach niematerjalnych, przysługujące twórcom i ich prawnym

następcom. Prawo to upoważnia do wyłącznego korzystania w czasach gospodarczych z wytworów ducha. Sprawę tę normuje rozporządzenie Prezydenta z roku 1928 o ochronie wynalazków, wzorów i znaków. Instytucją, która się tem zajmuje, jest Urząd Patentowy — samodzielny urząd przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu. Urząd wydaje patenty, które uprawniają do publicznego korzystania z wynalazków w sposób przemysłowy i gospodarczy. Patentu udziela się na lat 15. Obok Urzędu Patentowego istnieje wydział spraw spornych i wydział odwoławczy, o których była już mowa przy sądownictwie administracyjnym. Prawo do otrzymania patentu ma wynalazca lub jego prawny zastępca. Wyłączne prawo do korzystania z patentu ogranicza się na rzecz t. zw. użytkownika poprzedniego, t. j. osoby, która przed zgłoszeniem wynalazku stosowała go w dobrej wierze.

Patent może być unieważniony, umorzony, może wreszcie wygasnąć. Patent może być unieważniony przez wyrok wydziału spornego, odwoławczego, albo przez wyrok N. T. A. jako instancji kasacyjnej. Pozatem patent zostaje unieważniony, gdy brak było warunków do jego wydania. W tej sprawie orzeka Urząd Patentowy. Jeżeli właściciel w przeciągu 3 lat od chwili otrzymania patentu, nie przystąpił do jego eksploatacji w Polsce, może nastąpić umorzenie patentu. Wreszcie patent wygasa automatycznie po 15 latach, lub gdy właściciel zrzeka się go. Zachodzi to również wtedy, gdy właściciel nie wniósł odpowiedniej opłaty. Ze względu na dobro publiczne może nastąpić wywłaszczenie patentu za odszkodowaniem: na rzecz państwa lub wolności przemysłowej. Wywłaszczenie zarządza Rada Ministrów.

Urząd Patentowy wydaje nieraz razem z patentem przymusową licencję, która polega na przymusie eksploataowania danego wynalazku. Wydanie patentu, jego unieważnienie i umorzenie wymagają aktu administracyjnego. Tak samo jak ochrona patentu, unormowana jest ochrona wzorów użytkowych i zdobniczych (np. wzory materiałów i desenie). Prawo do ochrony wzorów na lat 10 od zgłoszenia. Urząd Patentowy zajmuje się również znakami towarowymi, np. formami.

Teraz należy wspomnieć jeszcze o giełdach. Giełda jest to targ dla dóbr zamiennych o jednakowej jakości. Giełda posiada osobowość prawną i ma charakter związku samorządowego. Gieł

dy dzielą się na pieniężne i towarowe. Nadzór nad pierwszymi sprawuje Minister Skarbu, nad drugimi Minister Przemysłu i Handlu. Ustrój giełdy reguluje statut, zatwierdzony przez władzę nadzorczą. Członkami giełdy pieniężnej mogą być spółki handlowe i kupcy wpisani do rejestru. Gdy kogoś giełda nie chce przyjąć, może on odwołać się do izby przemysłowo-handlowej. Sprawami giełdy zarządza rada giełdowa. Ona wyznacza komisję dyscyplinarną. Poza tem istnieje ogólne zebranie członków giełdy, którego funkcje są jednak ograniczone. Pośrednikami przy zawieraniu transakcyj są maklerzy przysięgli.

Miary i wagi należą również do administracji przemysłowej. System miar i wag zatwierdza państwo. Ono również może zabronić używania narzędzi, które niezgodne są z prawem. Sprawami temi zajmuje się Główny Urząd Miar; na czele jego stoi dyrektor, który podlega Ministrowi Przemysłu i Handlu.

Do administracji przemysłowej należy zaliczyć prawo budowlane. Prawo to ma dwa zadania. Jedno to policja budowlana, czyli dbanie o bezpieczeństwo publiczne. Drugie zadanie, to ulepszenie stosunków mieszkaniowych. Prawo budowlane zawiera rozporządzenie Prezydenta z r. 1928. Rozstrzyga ono prawie wszystkie kwestje, związane z budownictwem.

S P I S R Z E C Z Y :

| | Str. |
|---|------|
| ROZDZIAŁ I. — WSTĘP. | |
| § 1. Ogólne pojęcie administracji | 3 |
| § 2. Administracja jako jedna z form działalności państwa | 5 |
| ROZDZIAŁ II. — PRAWO ADMINISTRACYJNE. | |
| § 3. Źródła prawa administracyjnego | 10 |
| § 4. Zasady działania norm prawnych | 14 |
| § 5. Zadanie państwa w stosunku do administracji | 16 |
| § 6. Zadanie administracji | 17 |
| § 7. Stosunki prawne między obywatelami a administracją | 21 |
| § 8. Podmioty stosunków prawa administracyjnego | 22 |
| § 9. Publiczne prawa podmiotowe | 24 |
| § 10. Obowiązki publiczne | 26 |
| § 11. Akt administracyjny | 26 |
| § 12. Ochrona obywateli w związku z decyzją władz | 35 |
| ROZDZIAŁ III. — SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE. | |
| § 13. Sądownictwo administracyjne na Zachodzie Europy | 40 |
| § 14. Ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce | 43 |
| § 15. Odpowiedzialność państwa za szkodę | 47 |
| § 16. Przymusowe wykonanie zarządzeń administracji | 51 |
| ROZDZIAŁ IV. — USTRÓJ WŁADZ ADMINISTRACYJNYCH. | |
| § 17. Pojęcia ogólne | 54 |
| § 18. Ustrój władz administracyjnych rządowych w Polsce | 58 |
| § 19. Samorząd i teorie dotyczące jego istoty | 74 |
| § 20. Formy samorządu | 81 |

| | Str |
|------------------------------------|-----|
| § 21. Samorząd angielski | 84 |
| § 22. Samorząd francuski | 90 |
| § 23. Samorząd polski | 91 |

ROZDZIAŁ V. — URZĘDNIICY.

| | |
|---|-----|
| § 24. Sposób obsadzania urzędów | 112 |
| § 25. Stosunek prawny między państwem a urzędnikiem | 113 |
| § 26. Prawa i obowiązki urzędnika | 118 |
| § 27. Dyscyplinarna odpowiedzialność urzędnika | 124 |
| § 28. Inne kategorie urzędników | 126 |

ROZDZIAŁ VI.

| | |
|---|-----|
| § 29. Powinności przymusowe | 130 |
| § 30. Wywłaszczenie | 132 |
| § 31. Własność publiczna | 134 |
| § 32. Zakłady prawno-publiczne | 136 |
| § 33. Koncesja | 137 |
| § 34. Policja | 138 |
| § 35. Kary administracyjne | 144 |
| § 36. Administracja przemysłowa i policja przemysłowa | 146 |

A K A D E M I C K A K U C H N I A

TOW. „BRATNIA POMOC S. U. J. P. W WARSZAWIE”

**NA TERENIE UNIWERSYTETU
WYDAJE OBFITE I SMACZNE
O B I A D Y**

NA MIEJSCU BUFET

**SPRZEDAŻ MATERJAŁÓW PIŚMIENNYCH
I P A P I E R O S Ó W**

TELEFON CZYNNY

CENY BARDZO NISKIE

**D O S T Ę P N A
D L A W S Z Y S T K I C H**

C Z Y N N A C O D Z I E N N I E

SEKCJA WYDAWNICZA

TOWARZYSTWA
„BRATNIA POMOC STUDENTÓW
UNIwersytetu
JÓZEFA PIŁSUDSKIEGO W WARSZAWIE

POLECA PO CENACH ZNIŻO-
NYCH KSIĄŻKI I SKRYPTY
OPRACOWANE NA PODSTA-
WIE STENOGRAMÓW WYKŁA-
DÓW P.P. PROFESORÓW, NIE-
ZBĘDNE DO STUDJOWANIA NA
WYDZIALE PRAWA UNIWER-
SYTETU WARSZAWSKIEGO

SEKCJA CZYNNA

W poniedziałki, środy, piątki,
w godz. 17—19, wtorki i czwartki
w godz. 12—14 w lokalu T-wa
„BRATNIA POMOC S. U. J. P.
KRAK.-PRZEDMIEŚCIE 30

JEDYNE TANIE
ŹRÓDŁO ZAKUPÓW
WYDAWNICTW
DLA STUDENTÓW

Członkowie Towarzystwa „Bratnia Pomoc
S. U. J. P.” oraz Koła Prawników S. U. J. P.
w Warszawie korzystają z rabatu przy
nabywaniu wydawnictw.