

WYDAWNICTWO BIURA PRACY SPOŁECZNEJ

**NADZÓR
NAD JEDNOSTKAMI
SAMORZĄDNEMI**

w Prusach, Galicyi, Anglii i Francyi

opracował

Jan Jonscher

LIPIEC 1917

H. dubie?

WARSZAWA

W drukarni Synów Śś. Niemiry, plac Warecki 4

352(4)

**NADZÓR NAD JEDNOSTKAMI SAMORZĄDNEMI
W PRUSACH, GALICYI, ANGLII I FRANCYI.**

WYDAWNICTWO BIURA PRACY SPOŁECZNEJ

**NADZÓR NAD
JEDNOSTKAMI SAMORZĄDNEMI
W PRUSACH, GALICYI, ANGLII I FRANCYI**

OPRACOWAŁ

JAN JONSCHER

LIPIEC 1917

WARSZAWA

Druk Synów St. Niemiry, Plac Warecki 4

77105

Bibl. Publ. m. st. W-wy
Zakup 5/67 1963 r.

Bibl. Publ. m. st. W-wy
Wymiana



237796

Geprüft und freigegeben durch die Kais. Deutsche Presseabteilung
Warschau, 27/VII. 1917. T. № 6526. Dr. № 60.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA FILII UW
w Białymstoku



FUW0032710

1000.9548.
CZYTELNIA KOMUNALNA
Al. Jerozolimskie 28

DR 3304

D-300/86

SPIS RZECZY.

	Str.
Przedmowa.	1
Wstęp.	3
<i>Rozdział I.</i> Prusy.	5
I Organizacja samorządu i państwowej admi- nistracji lokalnej.	5
II. Nadzór nad gminą wiejską.	12
III. Nadzór nad gminą miejską.	32
IV. Nadzór nad powiatem.	42
V. Nadzór nad prowincją.	49
<i>Rozdział II.</i> Galicya.	55
I. Organizacja samorządu i lokalnej admi- nistracji państwowej.	55
II. Zasady, na których opiera się nadzór nad jednostkami samorządowymi.	58
III. Nadzór nad gminami.	63
IV. Nadzór nad powiatami.	81
<i>Rozdział III.</i> Anglia.	87
I. Organizacja samorządu.	87
II. Nadzór nad jednostkami samorządowymi.	96
<i>Rozdział IV.</i> Francja.	111
I. Organizacja samorządu i państwowej admi- nistracji lokalnej.	111
II. Nadzór nad komuną i departamentem.	115

4-

TABLICA SKRÓTÓW.

- ALR. = Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten (ogólne prawo krajowe z 1794 r.).
- Art. = Artykuł.
- BGB. = Bürgerliches Gesetzbuch (kodeks cywilny z 1896 r.).
- KAG. = Kommunalabgabengesetz (prawo o poborach komunalnych z 1893 r.).
- KrO. = Kreisordnung (ustawa powiatowa z 1872 r.).
- LGO. = Landgemeindeordnung (ustawa dla gmin wiejskich z 1891 r.).
- LVG. = Landesverwaltungsgesetz (prawo o administracji krajowej z 1883 r.).
- Pr. = Prawo.
- PrO. = Provinzialordnung (ustawa prowincjonalna z 1875 roku).
- St. Kr. = Statut krajowy dla królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem z r. 1861.
- StO. = Städteordnung (ustawa miejska z r. 1853).
- Ust. dep. = Francuska ustawa departamentalna z 1871 r.
- Ust. kom. = Francuska ustawa komunalna z 1884 r.
- U. R. P. = Ustawa o reprezentacyi powiatowej z 1866 r.
- Zust. Ges. = Zuständigkeitsgesetz (prawo o kompetencyi z 1883 roku).

PRZEDMOWA.


Rozprawę tę napisałem w Biurze Pracy Społecznej. Warunki pracy biurowej odbijają się na zbyt może schematycznym wykładzie mej rozprawy. Obficie nagromadzony w niej materiał prawodawczy i jego ścisła analiza sprawiają, że praca ta jest trudna i w czytaniu nużąca. Nie jest ona jednak przeznaczona dla obiegu wśród szerszej publiczności, interesującej się tylko powierzchownie sprawami samorządu. Zadaniem jej—służyć badaczom, którzy pragną gruntownie zająć się sprawą. Mamy nadzieję, że z pracy tej będzie mógł korzystać również nasz przyszły prawodawca, który będzie musiał wiele budować w zakresie samorządu.

Za przedmiot analizy obrałem prawodawstwa Prus, Anglii, Francji i Galicji. Trzy pierwsze kraje interesują nas, jako najpotężniejsze państwa Europy, pchające świat naprzód, Galicja zaś, jako kraj polski, z któ-

rzym żyć będziemy co najmniej w nader ścisłej łączności.

W sprawie nadzoru nad jednostkami samorządowymi zasadniczem jest pytanie, w jakim stopniu nadzór ten powierzyć państwu, a w jakim — wyższemu jednostkom samorządnym. Ze względu na wagę tego pytania w pracy mojej starałem się uwypuklić, jakie znalazło ono rozwiązanie w poszczególnych prawodawstwach.

W miejscu tem pozostaje mi złożyć serdeczne podziękowanie p. Z. Chrzanowskiemu, któremu zawdzięczam wydanie tej pracy, oraz kolegom biurowym, zwłaszcza p.p. K. Sienkiewiczowi i W. Wakarowi, których rady zasięgałem często przy opracowywaniu tematu.



WSTĘP.

Nadzór nad jednostkami samorządowymi polega na:

- 1) mianowaniu i zatwierdzaniu ich organów;
- 2) zatwierdzaniu postanowień tych organów;
- 3) rozpatrywaniu skarg na ich działalność;
- 4) nadzorze nad legalnością i celowością ich postanowień;
- 5) nadzorze nad majątkiem jednostek samorządnych oraz kontrolowaniu ich rachunków i kas;
- 6) sprawowaniu władzy dyscyplinarnej nad organami jednostek samorządnych i rozwiązywaniu tych organów;
- 7) nadzorze nad wykonywaniem przez jednostki samorządne ich obowiązków;
- 8) ingerencyi w ich sprawy ¹⁾;
- 9) zmianie ich granic oraz łączeniu ich.

Klasyfikacya ta nie ma pretensyi do ścisłości naukowej. Niektóre z jej działów nie są dokładnie odgraniczone, naprzykład mianowanie organów samorządu moż-

¹⁾ Mamy na myśli te wypadki, kiedy wyższe władze nie dozorują działalności organów jednostek samorządnych, lecz same działają w sprawach tych jednostek.

naby zaliczyć do p. 8. Klasyfikacja moja ma zadanie wyłącznie praktyczne: umożliwić rozpatrzenie, w sposób możliwie najprostszy, wielkiej liczby praw i postanowień administracyjnych, dotyczących opracowywanego tematu.

Według powyższych działów rozpatruję nadzór nad jednostkami samorządowymi w poszczególnych krajach. Przed analizą każdego prawodawstwa daję krótki zarys organizacji samorządu w danym kraju i niezbędne wiadomości z zakresu jego administracji państwowej.

ROZDZIAŁ I.

PRUSY.

I. Organizacja samorządu i państwowej administracji lokalnej.

Najniższymi jednostkami samorządowymi są gminy wiejskie i miejskie.

W siedmiu wschodnich prowincjach monarchii pruskiej (Prusach Wschodnich i Zachodnich, Brandenburgii, Pomorza, Poznańskim, Śląsku i Prowincji Saskiej) obowiązują, z późniejszymi zmianami, ustawa dla gmin wiejskich z 1891 roku i ustawa dla miast z roku 1853.

W zachodnich prowincjach Prus, które zostały włączone do tego królestwa dopiero w wieku XIX i które uległy w znacznej mierze wpływowi prawodawstwa francuskiego, obowiązują inne ustawy gminne.

Ustawy dla miast, obowiązujące w prowincjach zachodnich, różnią się, na ogół, bardzo niewiele od ustawy z 1853 roku¹⁾. Więcej odbiegają od typu wschodnio-pruskiego ustawy dla gmin wiejskich. Znać na nich bardziej wpływ prawodawstwa francuskiego.

¹⁾ Najbardziej różni się ustawa dla prowincji Nadreńskiej, która powierza zarząd miasta burmistrzowi, pozostawiając jednak gminie prawo zaprowadzenia kolegiального zarządu.

W wykładzie swoim będę miał na względzie tylko ustawy z 1853 i 1891 roku, jako obowiązujące na większej części obszaru państwa pruskiego i jako będące, z pochodzenia swego, właściwym prawodawstwem pruskim.

W gminach wiejskich organem uchwalającym jest zebranie gminne (Gemeindeversammlung). Zebranie to musi być zastąpione przez radę gminną (Gemeindevretung) w tych gminach, które mają więcej niż 40 osób, uprawnionych do głosu. Rada gminna może być również wprowadzona w pozostałych gminach, na mocy decyzji wydziału powiatowego ¹⁾ lub uchwały gminnej, zatwierdzonej przez ten wydział (LGO. § 49).

Organem wykonawczym gminy wiejskiej jest naczelnik gminy (Gemeindevorsteher), któremu do pomocy dodani są ławnicy. W większych gminach może być wprowadzony kolegialny zarząd gminny (Gemeindevorstand), składający się z naczelnika gminy i ławników. Uchwała gminna w tym względzie winna być zatwierdzona przez wydział powiatowy (LGO. § 74).

W miastach organem uchwalającym jest rada miejska (Stadtverordnetenversammlung), organami zaś wykonawczymi—magistrat i burmistrz. W miastach, mających nie więcej, niż 2,500 mieszkańców, istnieć może, na mocy uchwały gminnej, zatwierdzonej przez wydział obwodowy ¹⁾, jeden tylko organ wykonawczy, mianowicie burmistrz, któremu do pomocy dodawani są ławnicy. (StO. § 72).

We wschodnich prowincjach oraz Westfalii i Hannoverze dominia nie wchodzi w skład gmin. Tworzą one specjalne obszary dworskie (Gutsbezirke). Właściciele tych obszarów są ich naczelnikami (Gutsvorsteher). Wykonują oni w obrębie obszarów dworskich obowiązki, które obarczają gminy, i pełnią czynności policyjne, przy-

¹⁾ Vide niżej.

sługujące w gminach ich naczelnikom. Do pełnienia tych czynności właściciele dominiów mogą mianować zastępców. W pewnych wypadkach mianowanie zastępcy jest obowiązkowe (gdy majątek należy do kobiet niezamężnych, wdów lub osób prawnych; gdy współwłaściciele nie mogą porozumieć się co do tego, który z nich ma pełnić funkcje naczelnika obszaru dworskiego; gdy właściciel nie jest obywatelem państwa niemieckiego, gdy nie przebywa stale w majątku lub jego bezpośrednim sąsiedztwie, gdy wreszcie ze względu na kwalifikacje osobiste nie może spełniać odpowiednich obowiązków). Właściciel dominium lub jego zastępca muszą być zatwierdzeni, w charakterze naczelnika obszaru dworskiego, przez ławnika (LGO. §§ 122—127).

W dalszym ciągu wykładu nie będę zastanawiał się nad obszarami dworskimi: nie są one jednostkami samorządowymi w czystej formie i stanowią anachronizm, który w kraju naszym nie może być zastosowany, tembardziej że nie ma historycznego podłoża.

Następną, wyższą od gminy jednostką samorządową jest powiat (Kreis). W roku 1872 wydana została ustawa powiatowa dla pomienionych wyżej prowincji wschodnich z wyjątkiem tylko Poznańskiego. W ciągu lat następnych ustawa ta rozciągnięta była, z drobnymi zmianami dla poszczególnych części państwa, na wszystkie jego zachodnie prowincje i na obwód regencyjny Hohenzollern. Jedynie w Poznańskim obowiązuje stara ustawa z roku 1828.

W rozprawie mojej nie będę omawiał postanowień, dotyczących poszczególnych tylko prowincji, uwzględniając jedynie ustawę z 1872 roku. Czynię to dlatego, aby nie wikłać zbytnio i tak już złożonego przedmiotu.

Organem uchwalającym powiatu jest sejmik powiatowy (Kreistag), organami zaś wykonawczymi—wydział powiatowy (Kreisausschuss) i landrat. Wydział powiatowy składa się z landrata i 6 członków, wybieranych przez sejmik z pośród osób, przynależnych do powiatu (KrO.

§§ 115, 130, 131). Landrata mianuje król; sejmik powiatowy ma jednak prawo przedstawiać swych kandydatów na to stanowisko (KrO. § 74).

Wydział powiatu jest nie tylko organem jednostki samorządnej, lecz także sądem administracyjnym pierwszej instancji.

Miasta, mające co najmniej 25,000 mieszkańców, mogą wyodrębnić się z powiatów, do których należą, i utworzyć powiaty miejskie (Stadtkreise). O wyodrębnieniu tych miast ogłasza minister spraw wewnętrznych, na wniosek miasta. Utworzenie odrębnego powiatu miejskiego może być dozwolone mniejszym miastom tylko na mocy rozporządzenia królewskiego, wydanego po uprzednim wysłuchaniu sejmiku powiatowego (KrO. § 4).

W miastach, stanowiących odrębne powiaty, cała kompetencja sejmiku powiatowego oraz ta kompetencja wydziału powiatowego, która dotyczy komunalnych spraw powiatu, przechodzi na organy miejskie (radę miejską i magistrat; KrO. § 169). Pozostałe sprawy, należące do kompetencji wydziału powiatowego, przechodzą na wydział miejski (Stadtausschuss), złożony z burmistrza, jako przewodniczącego, i czterech członków, wybranych przez magistrat z pośród swego grona (KrO. § 170; LVG. § 37).

Najwyższą jednostką samorządną jest w Prusach prowincya. W roku 1875 wydana została ustawa prowincjonalna dla tych samych sześciu prowincyi wschodnich, dla których w roku 1872 wydana została ustawa powiatowa. Moc ustawy z 1875 roku rozciągnięta została w ciągu lat następnych, z niewielkimi tylko zmianami, na wszystkie zachodnie prowincje Prus. W Poznzańskim ustrój prowincjonalny określają inne prawa, które różnią się od pomienionej ustawy głównie pod względem składu sejmiku prowincjonalnego. W obwodzie regencyjnym Hohenzollern obowiązuje prawo z r. 1873.

Dla przytoczonych już wyżej powodów uwzględnić będą tylko ustawę z 1875 roku.

Sejm prowincjonalny (Provinziallandtag) zwoływany jest przez króla, co najmniej raz na dwa lata (PrO. § 25). W przeciwieństwie do sejmiku powiatowego, w którym przewodniczy urzędnik państwowy (Landrat), sejm prowincjonalny sam wybiera przewodniczącego z pośród swego grona (PrO. § 32).

Organem wykonawczym sejmiku prowincjonalnego jest wydział prowincjonalny (Provinzialausschuss), który składa się z przewodniczącego, z 7 — 13 członków i Landesdirektor'a (Landeshauptmann'a; PrO. § 46). Wszystkie te osoby wybiera sejm prowincjonalny. Landesdirektor (Landeshauptmann) winien być jednak zatwierdzony przez króla (PrO. §§ 47, 87). Urzędnik ten zarządza, pod nadzorem wydziału prowincjonalnego, bieżącymi sprawami komunalnymi prowincyi, przygotowuje i wykonywa uchwały tego wydziału, oraz reprezentuje prowincję na zewnątrz (PrO. § 90).

Wydział prowincjonalny, w przeciwieństwie do wydziału powiatowego, zajmuje się wyłącznie sprawami komunalnymi. Widzimy więc, że w prowincyi istnieje już wyraźny podział władz państwowych i komunalnych.

Najwyższym przedstawicielem władzy państwowej w prowincyi jest prezydent naczelny (Oberpräsident). Przy prezydencie tym istnieje rada prowincjonalna (Provinzialrath), która składa się z prezydenta naczelnego, jako przewodniczącego, jednego wyższego urzędnika zawodowego i pięciu członków, wybieranych przez wydział prowincjonalny. Rada prowincjonalna zatwierdza wszystkie ważniejsze postanowienia prezydenta naczelnego; oprócz tego rozpatruje ona skargi na niektóre postanowienia wydziału obwodowego (LVG. §§ 4, 10 — 15, 48, 49).

Gminy, powiaty i prowincje są nie tylko jednostkami samorządnymi, lecz także państwowymi okręgami administracyjnymi. Oprócz nich istnieją jeszcze dwa inne

okręgi wyłącznie administracyjne. Jednym z nich jest obwód regencyjny (Regierungsbezirk), drugi zaś ma różne nazwy w poszczególnych częściach państwa. W Prusach Zachodnich i Wschodnich, w Brandenburgii, na Pomorzu, Śląsku, w prowincyi Saskiej i w Szlezwik-Holsztynie jest to Amtsbezirk, w Poznańskim — Dystrykt, w Westfalii — Amt, w prowincyi Nadreńskiej — Landbürgermeisterei.

Obwód regencyjny jest częścią składową prowincyi. Na czele jego stoi prezydent obwodu (Regierungspräsident), zawodowy urzędnik, mianowany przez koronę. Niektóre sprawy, dotyczące obwodu, prezydent załatwia samodzielnie, inne zaś rozstrzyga rząd obwodowy (Bezirksregierung), który składa się z prezydenta, jako przewodniczącego, i szeregu innych urzędników państwowych. Prezydent ma prawo uchylać postanowienia rządu obwodowego i w nagłych wypadkach nawet samodzielnie załatwiać sprawy, należące do kompetencji tego rządu. Trzecim organem obwodu regencyjnego jest wydział obwodowy (Bezirksausschuss), który składa się z prezydenta, jako przewodniczącego, dwóch członków, mianowanych dożywotnio przez koronę, i czterech członków, wybranych przez wydział prowincjonalny. Jeden z mianowanych członków musi odpowiadać warunkom, niezbędnym do zajęcia wyższych stanowisk administracyjnych, drugi zaś — do zajęcia stanowisk sądowych. Wydział obwodowy kontroluje do pewnego stopnia prezydenta w wykonywaniu przez niego władzy i rozciąga nadzór nad podwładnymi organami. Niezależnie od tego wydział obwodowy funkcjonuje, jako sąd administracyjny. Niektóre sprawy wydział ten sądzi w pierwszej instancji, inne zaś — w drugiej, w charakterze sądu apelacyjnego. W posiedzeniach sądowych prezydent obwodu nie bierze udziału, przewodniczy na nich ten z miano-

wanych członków wydziału, który odpowiada warunkom do zajęcia stanowisk w sądownictwie¹⁾.

Amtsbezirki i odpowiadające im okręgi istnieją wyłącznie dla celów policyjnych. Stanowią one części składowe powiatów. Na czele każdego okręgu stoi Amtsvorsteher, który zarządza policyją pod kierunkiem landrata. Ma on przy sobie wydział okręgowy (Amtsausschuss), złożony z przedstawicieli gmin i obszarów dworskich, wchodzących w skład okręgu. Wydział ten kontroluje wszystkie wydatki Amtsvorsteher'a, zatwierdza te z pośród nich, które winny być pokryte przez okrąg, i uchyla niektóre rozporządzenia policyjne²⁾.

¹⁾ Ustrój obwodów regencyjnych określa prawo o administracji krajowej z 1883 roku (Landesverwaltungsgesetz) oraz szereg innych praw i rozporządzeń administracyjnych. Szczegółowy ich wykaz vide w dziele Hue de Grais: „Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und dem Deutschen Reiche“ §§ 57 oraz adnotacje.

²⁾ Ustrój Amtsbezirk'u określają szczegółowo §§ 46 — 73 ustawy powiatowej.

II. Nadzór nad gminą wiejską.

I. Charakterystyka ogólna.

Nadzór nad gminą wiejską sprawują, w pierwszym rzędzie, w większości wypadków landrat i wydział powiatowy. Wydział ten funkcjonuje przytem czasami jako sąd administracyjny. W kilku wypadkach decyzja landrata może być wykonana tylko w razie zgody wydziału powiatowego. Na postanowienia landrata i wydziału powiatowego przysługuje zwykle prawo odwołania się do wyższych instancji (na postanowienia landrata — do prezydenta obwodu regencyjnego i sądów administracyjnych, na postanowienia zaś wydziału powiatowego — w ogromnej większości wypadków do wydziału obwodowego, czasem również do sądów administracyjnych).

W szeregu wypadków nadzór nad gminą wiejską sprawują bezpośrednio wyższe władze (prezes obwodu regencyjnego, ministrowie spraw wewnętrznych i skarbu oraz król).

II. Zatwierdzanie i mianowanie organów gminy.

Naczelnik gminy i ławnicy muszą być zatwierdzeni przez landrata (LGO. § 84). Zatwierdzenia tego landrat

może odmówić tylko za zgodą wydziału powiatowego (Kreisausschuss'u). Zgoda tego wydziału jest niezbędna nawet w tym wypadku, jeżeli landrat chce odmówić zatwierdzenia z powodu przekroczenia formalnych przepisów o wyborach.

W razie odmowy zatwierdzenia dokonywane są nowe wybory. Jeżeli ponownie wybrani kandydaci również nie zostaną zatwierdzeni, landrat mianuje, za zgodą wydziału powiatowego, zastępców, którzy pełnią czynności, dopóki nie zostaną zatwierdzeni kandydaci gminy.

W ten sam sposób landrat mianuje zastępców, jeżeli wybory nie dojdą do skutku.

Powyższe przepisy o zatwierdzaniu i mianowaniu naczelnika gminy i ławników dotyczą z reguły wszystkich wogóle urzędników z wyboru, którzy muszą być zatwierdzeni na stanowisku (LGO. końcowy ustęp § 84; ALR. II 6 §§ 159, 160). Z ogólnej tej zasady istnieją jednak niektóre wyjątki w stosunku do członków zarządu szkolnego¹⁾, urzędu rozjemczego²⁾, wydziału podatkowego³⁾ i rad sierocych⁴⁾.

Z przytoczonych postanowień prawa pruskiego widzimy, że przy zatwierdzaniu urzędników gminnych z wyboru i przy ich mianowaniu decyzje organu państwowego uzyskać muszą aprobatę organu jednostki samorządnej.

Inaczej rzecz się ma przy zatwierdzaniu urzędników gminnych, sprawujących urząd z mianowania organów gminy. Landrat może odmówić ich zatwierdzenia bez zgody wydziału powiatowego.

¹⁾ Prawo o szkołach z 28. VII. 1906 r. §§ 47, 50.

²⁾ Prawo z 29. III. 1879, §§ 4 i 5.

³⁾ Prawo o poborach komunalnych § 61.

⁴⁾ BGB. §§ 1675, 1779, 1792, 1849 — 1851, 1862, 1915; prawo cesarstwa z 17. V. 1898 § 49; pruskie prawo wykonawcze do kodeksu cywilnego z 20. VIII. 1899 § 77.

III. Zatwierdzanie uchwał gminnych.

Zatwierdzanie uchwał gminnych należy w kilku wypadkach wyłącznie do wydziału powiatowego, w kilku innych wypadkach — wyłącznie do władz czysto państwowych, w większości zaś wypadków zatwierdzanie tych uchwał należy do wydziału powiatowego z prawem odwołania się na jego postanowienia do wyższych instancji, mianowicie do wydziału obwodowego i władz centralnych.

Rozpatrzmy kolejno te trzy kategorie wypadków.

A.

Uchwały gminne, które wydział powiatowy zatwierdza w pierwszej i ostatniej instancji, dotyczą przeważnie spraw majątkowych gminy; są to mianowicie następujące uchwały:

1. O przekształceniu majątku gminnego, z którego korzysta sama gmina, jako jednostka prawna (das den Zwecken des Gemeindehaushalts gewidmete Vermögen), na majątek gminny, z którego korzystać mogą członkowie gmin (das Gemeindegliedervermögen), oraz o odwrotnem przekształceniu majątku gminnego (LGO. §§ 69 i 114).
2. O pobieraniu jednorazowej opłaty za prawo korzystania z użytków gminy (Gemeindenutzungen; LGO. § 72).
- 3) O alienacji nieruchomości oraz zrównanych z nimi praw (LGO. § 114). Do praw tych na-

leżą: dziedziczne prawo budowania nad i pod powierzchnią ziemi, serwituty gruntowe, własność górnicza, prawo do eksploatacji węgla i niektóre inne, tym podobne, prawa.

4. O darowiznach i zrzeczeniu się praw (LGO. § 114).
5. O zaciągnięciu pożyczek, z wyjątkiem tych, które nie zwiększają obdłużenia gminy (pożyczki konwersyjne; LGO. § 114).
6. O przyjęciu przez gminę dobrowolnie nowego obowiązku (np. uchwała o wzięciu udziału w budowie drogi powiatowej¹⁾; LGO. § 114).
7. O zmianach, dotyczących prawa członków gminy do korzystania z majątku gminnego (LGO. § 114).
8. O zamianie i sprzedaży gruntów gminnych z wolnej ręki (LGO. § 115; z reguły nieruchomości gminne mogą być sprzedawane tylko przez zaofiarowanie najwyższej ceny).
9. O wydzierżawieniu gruntów gminnych i praw, pomienionych w p. 3, w inny sposób, niż przez zaofiarowanie najwyższej ceny (LGO. § 116).

B.

W kilku wypadkach zatwierdzenie uchwał gminnych spoczywa wyłącznie w rękach władz czysto pań-

¹⁾ Odpowiedni ustęp § 114 może nasunąć pewne wątpliwości; vide Dr. St. Genzmer: „Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie“ § 114 adnot. 83.

stwowych. O dwóch takich wypadkach wspomina ustawa gminna. Na mocy § 75 tej ustawy uchwała o wynagradzaniu ławników wymaga zatwierdzenia ministra spraw wewnętrznych. Na mocy zaś § 114 winny być zatwierdzone przez prezydenta obwodu regencyjnego uchwały, dotyczące alienacji lub też istotnej zmiany tych rzeczy, które mają szczególne znaczenie naukowe, historyczne lub artystyczne.

Artykuł 6 prawa wykonawczego do kodeksu cywilnego wymaga zatwierdzenia króla dla uchwał o przyjęciu darowizn i zapisów, jeżeli wartość ich przewyższa 5.000 marek.

Na podstawie prawa o poborach komunalnych zatwierdzenia ministrów spraw wewnętrznych i skarbu wymagają niektóre uchwały, dotyczące podatków gminnych, a mianowicie uchwały następujące (§§ 18, 23, 37, 55, 56, 77):

1. O wprowadzeniu odrębnych¹⁾ podatków pośrednich i bezpośrednich oraz o zasadniczej zmianie takich podatków.
2. O wzajemnym ustosunkowaniu podatków realnych i podatku dochodowego, niezgodnym z przepisami prawa o poborach komunalnych.
3. O pobieraniu gminnego podatku dochodowego powyżej 100% państwowego podatku dochodowego.
4. O dalszem pobieraniu istniejących już podatków od lokali i mieszkań (nowe podatki tego rodzaju nie mogą być wprowadzone).

¹⁾ To jest takich, które nie są przewidziane przez prawo o poborach komunalnych, lub też nie odpowiadają jego zasadom (besondere Gemeindesteuern).

5. O dalszem pobieraniu podatku dochodowego, istniejącego w gminie w chwili wprowadzenia prawa o poborach komunalnych.
6. O niektórych wyjątkach z przepisów, dotyczących wzajemnego ustosunkowania podatków realnych (od nieruchomości i przedsiębiorstw).

Ministrowie spraw wewnętrznych i skarbu mogą przekazywać przysługujące im prawo zatwierdzania pomienionych uchwał wyższym państwowym organom nadzorczym (Regierungspräsident'om, jeżeli chodzi o gminy wiejskie, Oberpräsident'om, jeżeli chodzi o miasta).

C.

Z powyższego wykładu wiemy już, że w większej ilości wypadków zatwierdzanie uchwał gminnych należy do wydziału powiatowego z prawem odwołania się na jego postanowienie do wyższych instancji.

Musimy tutaj rozróżniać dwie kategorie uchwał gminnych, mianowicie: t. zw. postanowienia ustawowe gminy (Ortsstatuten) i uchwały, przyjmowane na mocy prawa o poborach komunalnych.

Postanowienia ustawowe są to uchwały, które uzupełniają ustawę gminną¹⁾. W razie odmowy przez wydział

¹⁾ Do postanowień ustawowych gminy należą następujące uchwały (LGO. §§ 41, 49, 74, 75, 89, 109, 112):

1. Określające obowiązek naczelnika gminy względem wydawania odpowiednich dokumentów osobom, które nabyły w niej prawo obywatelstwa.
2. O wprowadzeniu w gminach, mających nie więcej, niż 40 osób, uprawnionych do głosu, rady gminnej zamiast zebrania gminnego (w gminach, mających wię-



powiatowy zatwierdzenia ich przysługuje prawo odwołania się do wydziału obwodowego (LKG. § 121).

Uchwały, przyjmowane na mocy prawa o poborach komunalnych i wymagające zatwierdzenia wydziału powiatowego z pozostawieniem prawa odwołania się do wyższej instancji, dotyczą podatków, opłat i świadczeń w naturze; są to mianowicie następujące uchwały. (KVG. §§ 8, 9, 20, 27, 31, 38, 39, 56, 68):

1. O pobieraniu opłat administracyjnych.

cej, niż 40 osób, uprawnionych do głosu, rada gminna musi istnieć obowiązkowo).

3. O zwiększeniu liczby ławników (liczba ta nie może przekraczać sześciu; normalna zaś liczba ławników, przewidziana przez ustawę, równa się 2).
4. O wprowadzeniu w gminie kolegiального zarządu gminnego (normalnie zarząd gminny jest jednoosobowy, w osobie naczelnika gminy).
5. O wynagradzaniu jednego lub kilku ławników (nie więcej jednak, niż $\frac{1}{3}$ ich części. Normalnie ławnicy nie są wynagradzani. To postanowienie ustawowe stanowi wyjątek, zatwierdzone jest bowiem przez ministra spraw wewnętrznych, a nie przez wydział powiatowy).
6. O przekazaniu kolegialnemu zarządowi gminnemu niektórych czynności, wchodzących w zakres kompetencji naczelnika gminy.
7. Dotyczące obowiązku ogłaszania o terminie posiedzenia zebrania gminnego lub rady gminnej z podaniem porządku dziennego.
9. O nakładaniu kar za nieobecność bez usprawiedliwionego powodu na posiedzeniach zebrania lub rady i za zakłócenie porządku na tych posiedzeniach.

2. O pobieraniu opłat za korzystanie z urządzeń gminnych, z których mieszkańcy gminy korzystać są zmuszeni prawnie lub też siłą faktu.
3. O pobieraniu opłat za korzystanie z urządzeń gminnych z odstępstwem od zasadniczej reguły, która głosi: „Wysokość opłat należy obliczać w ten sposób, aby były pokryte wydatki na administrację i utrzymanie urządzenia, włączając wydatki na oprocentowanie i amortyzację włożonego kapitału“. (KAG. § 4).
4. O pobieraniu opłat specjalnych (Beiträge). Są to opłaty, pobierane od właścicieli nieruchomości i przedsiębiorstw na pokrycie wydatków, związanych z budową i utrzymaniem urządzeń gminnych, które powstały w interesie ogólnym, lecz szczególną korzyść przynoszą tym właścicielom.
5. O silniejszym opodatkowaniu tych części gminy lub tych kategorii jej mieszkańców, które otrzymują szczególnie znaczne korzyści od urządzenia gminnego.
6. O silniejszym opodatkowaniu nieruchomości, które otrzymały przyrost wartości dzięki wytknięciu budowlanych linii regulacyjnych.
7. O pobieraniu podatku od przedsiębiorstw według rozmaitej stopy (w tym naprzykład wypadku, kiedy poszczególne rodzaje przedsiębiorstw korzystają w różnym stopniu z urządzeń gminnych).
8. O zwolnieniu od podatku dochodowego lub słabszym obciążeniu tym podatkiem osób, których dochód roczny nie przewyższa 900 marek.

9. O zwolnieniu od podatku dochodowego (nie dłużej jednak, niż na 3 lata) oraz o słabszym obciążeniu tym podatkiem na ten sam okres czasu cudzoziemców i poddanych innych państw związkowych, którzy przebywają w gminie nie dla zarobku.
10. O pobieraniu podatków realnych (t. j. od nieruchomości i przedsiębiorstw) w różnym stoku procentowym do odpowiednich podatków państwowych¹⁾. Tego rodzaju opodatkowanie może być zastosowane, jeżeli właściciele nieruchomości i przedsiębiorstw korzystają w różnym stopniu z urządzeń gminy lub też nierównomiernie przyczyniają się do powiększenia jej wydatków.
11. O sposobie odbywania przez mieszkańców gminy świadczeń w naturze, jeżeli odpowiednie przepisy odbiegają od zasad, ustalonych przez prawo o poborach komunalnych.

Na postanowienia wydziału powiatowego względem zatwierdzenia powyższych uchwał przysługuje prawo odwołania się do wydziału obwodowego. Postanowienia tego ostatniego wydziału jego przewodniczący (prezes obwodu regencyjnego) może zaskarżyć przed ministrami spraw wewnętrznych i skarbu (KAG. § 77).

Musimy mieć na względzie, że wydział obwodowy jest organem państwowym. Skład jego jest jednak bardziej obywatelski, niż urzędniczy. Z pośród siedmiu osób,

¹⁾ Państwowe podatki realne obecnie już nie istnieją; zostały one przekazane całkowicie gminom. Wpływy jednak z gminnych podatków realnych obliczane są dotychczas w procentach od dawniej pobieranych państwowych podatków realnych.

należących do tego wydziału, czterech mianuje wydział prowincjonalny. Widzimy więc, że w tych nawet wypadkach, kiedy na postanowienie wydziału powiatowego przysługuje prawo odwołania się, wyższa jednostka samorządna wywiera pośrednio znaczny wpływ na zatwierdzanie uchwał gminnych.

IV. Rozpatrywanie skarg.

Skargi na postanowienia organów gminy rozpatrują sądy administracyjne,¹⁾ musimy więc, choćby w sposób najbardziej ogólny, zapoznać się z ich organizacją.

Najniższym sądem administracyjnym jest wydział powiatowy (w miastach, stanowiących odrębne powiaty — wydział miejski). Sądem administracyjnym drugiego rzędu jest wydział obwodowy. Wreszcie najwyższym sądem administracyjnym jest t. zw. Oberverwaltungsgericht, który składa się z członków, mianowanych dożywotnio przez króla.

Widzimy więc, że sądem administracyjnym pierwszej instancji jest organ wykonawczy jednostki samorządnej. Następnym hierarchicznie sądem administracyjnym jest organ państwowy, którego większość członków mianowana jest jednak przez wydział prowincjonalny.

Jedynie najwyższy sąd administracyjny składa się wyłącznie z osób, mianowanych przez władzę państwową. Przy takiej organizacji sądów administracyjnych

¹⁾ Sądy administracyjne są to specjalne organy sądowe, mające na celu obronę subiektywnych publicznych praw obywateli za pomocą kasowania nielegalnych rozporządzeń organów administracji publicznej. (O sądach administracyjnych vide pracę Dr. Mogilnickiego: „Sądy Administracyjne,” Warszawa 1900 r.).

jednostki samorządne mają znaczny wpływ w zakresie rozpatrywania skarg na działalność organów gminy.

V. Nadzór nad legalnością i celowością uchwał gminnych.

Nadzór nad legalnością uchwał gminnych określa § 140 ustawy gminnej. Na mocy tego artykułu naczelnik gminy ma prawo zakwestyonować każdą uchwałę zebrania gminnego lub rady gminnej, która, zdaniem jego, przekracza kompetencję tych organów lub też sprzeciwia się ustawom.

Na postanowienie naczelnika gminy zebraniu gminnemu i radzie gminnej przysługuje, w ciągu dwóch tygodni, prawo odwołania się do wydziału powiatowego, jako sądu administracyjnego.

Do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy zakwestyonowana uchwała nie może być wykonana.

Landrat i prezes obwodu regencyjnego mogą zażądać od naczelnika gminy, aby zakwestyonował on uchwałę, która odpowiada pomienionym wyżej warunkom. I w tym jednak wypadku skarga, złożona wydziałowi powiatowemu, winna być zwrócona przeciwko naczelnikowi gminy, nie zaś przeciwko landratowi lub prezesowi obwodu regencyjnego.

Nadzór nad celowością uchwał gminnych sprawuje wydział powiatowy za pośrednictwem naczelnika gminy. Naczelnik ten ma prawo wstrzymać wykonanie każdej uchwały, która, zdaniem jego, sprzeczna jest z interesami gminy. Jeżeli zebrania gminne, względnie rada gminna, nie cönie swej uchwały, naczelnik gminy obowiązany jest przekazać sprawę wydziałowi powiatowemu (LGO. § 88). Na postanowienie tego wydziału przy-

sługuje prawo odwołania się do wydziału obwodowego, który sprawę rozstrzyga ostatecznie (LVG. §§ 52, 121).

VI. Nadzór nad majątkiem gminy oraz jej kasowością i rachunkowością.

Nadzór nad majątkiem gminy przejawia się w zatwierdzeniu uchwał gminnych, dotyczących tego majątku. Odsyłam tutaj czytelnika do ustępu III: „Zatwierdzenie uchwał gminnych“ (str. 14—21). Z działu tego wynika, że uchwały w sprawie majątku gminnego zatwierdza zwykle wydział powiatowy (vide A pp. 1, 3, 4, 7, 8, 9, str. 14, 15). W dwóch jednak wypadkach uchwały te zatwierdzają organy państwowe (vide, str. 16).

Co się tyczy nadzoru nad rachunkowością i kasowością gminy, to należy mieć na względzie, że wydział powiatowy kontroluje rachunki gminne. Kontrola tej wydział obowiązany jest dokonać corocznie w kilku gminach (LGO. § 120). Oprócz tego wydział powiatowy stwierdza braki w kasie, określa ich wysokość i postanawia, kto winien je pokryć. Osoba, skazana przez wydział powiatowy na pokrycie braków, ma prawo przynieść sprawę do sądów zwykłych (LGO. § 121; Rozp. z 24 stycznia 1844 r.). W zakresie więc nadzoru nad kasowością i rachunkowością gminną przeważną rolę odgrywa organ wykonawczy wyższej jednostki samorządnej.

VII. Władza dyscyplinarna nad organami gminy. Rozwiązywanie rad gminnych.

Władza dyscyplinarna nad urzędnikami gminnymi¹⁾ należy do naczelnika gminy, landrata, prezydenta obwodu regencyjnego i wydziału powiatowego, jako sądu administracyjnego (LGO. § 143; prawo z 21 lipca 1852 r.).

Władza naczelnika gminy jest w danym zakresie szczytła. Ma on tylko prawo do udzielania ostrzeżeń i napomnień. (Pr. z 21.VII.1852, § 18).

Landrat ma prawo nakładać na urzędników gminnych, oprócz pomienionych już kar, także karę pieniężną (do wysokości 9 marek). Nadto w stosunku do niższych urzędników²⁾ ma on prawo aresztu (do 3 dni; pr. z 1852 r. §§ 15, 18, 19, 20).

Prezydentowi obwodu regencyjnego przysługuje prawo wymierzania tych samych kar, co i landratowi, tylko w silniejszym stopniu (kara pieniężna do 90 marek, o ile jednak suma ta nie przewyższa pensyi miesięcznej urzędnika; areszt do 8 dni; pr. z 1852 r., przytoczone wyżej artykuły).

Władza dyscyplinarna wydziału powiatowego polega na prawie usuwania urzędników gminnych z zajmowanych stanowisk (LGO. § 143).

¹⁾ Do urzędników tych prawodawstwo pruskie zalicza nie tylko płatnych funkcjonaryuszów, ale także osoby, pełniące czynności nonorowo (a więc również naczelnika gminy i ławników).

²⁾ Do urzędników tych § 15 pr. z r. 1852 zalicza egzekutorów, posłańców, służących i innych, tym podobnych.

Na postanowienia naczelnika gminy, landrata, prezydenta obwodu regencyjnego i wydziału powiatowego przysługuje prawo odwołania się odpowiednio do: landrata, prezydenta obwodu regencyjnego, prezydenta naczelnego i najwyższego sądu administracyjnego.

Na postanowienie landrata, wydane w drugiej instancji, można apelować do prezydenta obwodu regencyjnego, na postanowienia zaś prezydenta tego obwodu i prezydenta naczelnego, wydane również w drugiej instancji—do najwyższego sądu administracyjnego (LGO. § 143; prawo z r. 1852 r. § 21).

Prawo rozwiązywania rad gminnych przysługuje królowi (LGO. § 142).

Streszczając się, zaznaczymy, że władza dyscyplinarna naczelnika gminy jest nieznaczna, że o wymiarze najwyższej kary dyscyplinarnej decyduje, w pierwszej instancji, organ jednostki samorządnej i że pozatem cała władza dyscyplinarna nad organami gminy należy do władz państwowych.

VIII. Nadzór nad wykonywaniem przez gminę jej obowiązków.

Nadzór ten sprawują wyłącznie organy państwowe. Określa go § 141 ustawy gminnej. Na mocy tego artykułu landrat ma prawo zatwierdzić obowiązujący gminę wydatek, jeżeli gmina nie wstawia go do budżetu lub nie uchwała go poza budżetem w porządku nadzwyczajnym. Na postanowienie landrata przysługuje prawo odwołania się do wydziału obwodowego, jako sądu administracyjnego.

IX. Ingerencya w sprawy gminy.

Ingerencya ta, podobnie jak i zatwierdzanie uchwał gminnych, należy w kilku wypadkach wyłącznie do organów wyższych jednostek samorządnych, w kilku innych—do władz państwowych; w pozostałych wypadkach w sprawy gminy ingeruje wydział powiatowy, na którego postanowienie można odwołać się do organów państwowych (do sądów administracyjnych i wydziału obwodowego).

Rozpatruję kolejno te trzy kategorie wypadków.

A.

1) W przewidzianych przez prawo wypadkach członek gminy nie może korzystać z praw, przysługujących mu na podstawie jego prawa obywatelstwa gminnego. Jeżeli w położeniu takim znajdzie się członek gminy, piastujący w niej honorowy urząd gminny, lub też członek gminy, wybrany przez osoby, nie osiadłe w gminie (nicht angesessene¹⁾), wówczas wydział powiatowy ma prawo zarządzić wybór zastępcy takiego członka gminy (§ 44).

2) Właścicielom nieruchomości, którzy opłacają od nich od 20 do 50 marek podatku gruntowego lub podatku od budowli, przysługują na zebraniu gminnym 2

¹⁾ Za osiadłych uważa się tylko członków gminy, którzy mają w jej obrębie dom mieszkalny lub też posiadłość, od której podatek wynosi co najmniej 3 marki.

głosy, właścicielom nieruchomości, którzy płacą od 50 do 100 marek — 3 głosy, tym zaś, którzy opłacają 100 i więcej marek — 4 głosy.

Wydział powiatowy może wystąpić do sejmu prowincjonalnego z wnioskiem o podwyższenie powyższych norm, o obniżenie ich (najwyżej o połowę) oraz o nadanie pomienionym kategoriom właścicieli nieruchomości 3, 4 i 5 głosów (LGO. § 48).

3) Wybory nadzwyczajne dla dopełnienia wolnych miejsc w radzie muszą być dokonane na żądanie rady, naczelnika gminy, a także wydziału powiatowego (LGO. § 54).

4) Rada gminna może być rozwiązana na mocy rozporządzenia króla. Nowe wybory winny być zarządzane w ciągu sześciu tygodni. Do chwili ukonstytuowania się nowej rady gminnej funkcje jej sprawuje wydział powiatowy.

B.

Ingerencya w sprawy gminy należy wyłącznie do organów państwowych w następujących trzech wypadkach.

1. Jeżeli gmina nie zarządzi podziału podatków w ciągu pierwszych trzech miesięcy roku budżetowego, prawo do uskutecznienia tego podziału przysługuje landratowi (KAG. § 59).
2. Jeżeli gmina poweźmie uchwały o pobieraniu podatków i opłat niezgodne z prawem, landrat ma prawo odpowiednio zmienić te uchwały. Na postanowienie jego przysługuje prawo odwołania się do sądów administracyjnych (w pierw-

szej instancji do wydziału obwodowego; KAG. § 78).

3. Jeżeli podział nieruchomości na kategorie, dokonany w celach pobierania podatku, przestaje być odpowiednim wobec zmiany warunków, landrat ma prawo, na wniosek większości płatników jednej kategorii, zmienić ten podział. Postanowienie jego może być zaskarżone w ten sam sposób, co i postanowienie, pomienione w poprzednim punkcie (KAG. § 78).

C.

W pozostałych wypadkach ingerencja w sprawy gminne należy do wydziału powiatowego, z prawem odwołania się na jego decyzję do wydziału obwodowego (vide niżej pp. 1—4) lub też do sądu administracyjnego (p. 5).

1. W gminach, mających więcej niż 40 osób, uprawnionych do głosu, musi być obowiązkowo wprowadzona rada gminna.

Na mocy postanowienia wydziału powiatowego rada gminna może być wprowadzona również w gminie, mającej mniejszą liczbę osób, uprawnionych do głosu (LGO. § 49).

2. Jeżeli gmina składa się z kilku miejscowości, wówczas wydział powiatowy ma prawo wyznaczyć, na wniosek naczelnika gminy, wielu członków rady należy wybrać z każdej miejscowości.

Liczba radnych, przypadających na każdą miejscowość, winna być dostosowana do liczby mieszkańców tej miejscowości, mających prawo głosu (LGO. § 51).

3. Wydział powiatowy określa wysokość odszkodowania, należnego naczelnikowi gminy i ławnikom za spełnianie ich czynności, oraz sumę, udzielaną tym urzędnikom na ich wydatki służbowe (LGO. § 87).
4. Członek zebrania gminnego lub rady gminnej, którego interesy są w sprzeczności z interesami gminy, nie może brać udziału w powzięciu uchwały, dotyczącej sprzecznych interesów. Jeżeli z tego powodu zebranie gminne lub rada nie posiadają dostatecznego quorum, wówczas wzamian tych organów decyduje wydział powiatowy (LGO. § 108).
5. W razie włączenia do jednej gminy obszaru, który należał do innej gminy, zdarzyć się może, że prawnie publiczne ciężary obu gmin, zmienią się znacznie: ciężary jednej z tych gmin wzrosną, drugiej zmniejszą się (np. wydatki na urządzenia sanitarne, na szkoły, na opiekę nad biednymi). W wypadku tym gmina, której ciężary zwiększyły się, może pretendować do pewnego odszkodowania ze strony drugiej gminy. Odszkodowanie to może nastąpić w różnej formie, między innymi w formie przekazania gminie nieruchomości, kapitałów lub renty rocznej. W sprawie odszkodowania decyduje wydział powiatowy.
W razie przyłączenia do gminy obszaru, który należał do innej gminy, zdarza się często, że obszar ten korzysta w gminie, do której został przyłączony, z urządzeń, które istniały w tej gminie już przed jego przyłączeniem. W danym wypadku obszar, który został przyłączony do gminy, może być dodatkowo opodatkowany. Decyduje w sprawie tej również wydział powiatowy (LGO. § 3).

*X. Zmiana granic gmin
wiejskich. Łączenie tych
gmin.*

O nadzorze w tym przedmiocie traktuje § 2 ustawy gminnej. Artykuł ten zawiera następujące postanowienia:

1. Włączenie do gminy wiejskiej obszaru, który nie należy do żadnej gminy ani żadnego dominium, może nastąpić na mocy postanowienia wydziału powiatowego (§ 2 p. 1). Na postanowienie to przysługuje skarga do wydziału obwodowego (LVG. §§ 121, 123).
2. Połączenie gmin oraz połączenie gmin i dominium może nastąpić tylko z zezwolenia króla. Jeżeli strony zainteresowane zgadzają się na połączenie, zezwolenie króla następuje po wysłuchaniu ich opinii. W przeciwnym razie zgodę stron zastąpić może postanowienie wydziału powiatowego. Na postanowienie to służy skarga do wydziału obwodowego. Dalszemi instancjami apelacyjnymi są rada prowincjonalna i ministerium spraw wewnętrznych (p. 3).
3. O wyłączeniu z gminy lub dominium pewnego obszaru i przyłączeniu go do innej gminy lub dominium decyduje wydział powiatowy. Apelować można do tych samych organów, co i w wypadku, przewidzianym przez poprzedni punkt.

Na wyłączenie obszaru w celu utworzenia z niego odrębnej gminy lub dominium wymagane jest zezwolenie króla (p. 4).

4. W wypadku, kiedy chodzi o połączenie z gminą miejską gminy wiejskiej lub dominium, oraz w tym wypadku, kiedy chodzi o wyłączenie z gminy miejskiej pewnego obszaru i przyłączenie go do gminy wiejskiej lub dominium albo też odwrotnie o przyłączenie do gminy miejskiej obszaru wyłączzonego z dominium lub gminy wiejskiej, mają zastosowanie odpowiednie postanowienia poprzednich punktów, z tą tylko różnicą, że wzamian wydział powiatowego decyduje wydział obwodowy, po uprzednim zażądaniu opinii sejmiku powiatowego (p. 6).

Z przytoczonych postanowień widzimy, że w danym zakresie decyzja ostateczna należy zawsze do władz państwowych. Wpływ jednak wydziału powiatowego na powyższe sprawy jest nader znaczny.

III. Nadzór nad gminą miejską.

I. Charakterystyka ogólna.

Nadzór nad miastami istnieje w tym samym mniej więcej zakresie i stopniu, co i nadzór nad gminami wiejskimi. Zachodzące tu drobne różnice tłumaczy głównie różna organizacja gminy wiejskiej i miejskiej.

Nadzór jednak nad miastami sprawują, w większości wypadków, inne organy, niż nad gminą wiejską. Wydział powiatowy zastąpiony jest przez wydział obwodowy, ten zaś ostatni, jako organ decydujący w drugiej instancji — przez radę prowincjonalną¹⁾. Nadzór, który przysługuje w stosunku do gmin wiejskich landratowi w pierwszej, a prezydentowi obwodu regencyjnego w drugiej instancji, należy w stosunku do miast odpowiednio do prezydenta tego obwodu i do prezydenta naczelnego.

Oprócz powyższych organów nadzór nad samorządem miejskim sprawują sądy administracyjne (w pierwszej in-

¹⁾ W Berlinie zamiast wydziału obwodowego decyduje prawie zawsze prezydent naczelny, a zamiast rady prowincjonalnej — minister spraw wewnętrznych.

stancji wydział obwodowy), ministrowie spraw wewnętrznych i skarbu oraz król.

Widzimy więc, że nadzór nad miastami sprawują wyłącznie organy państwowe. Musimy jednak mieć na względzie, że w dwóch z pośród tych organów urzędniczy stanowią mniejszość. Mam na myśli wydział obwodowy i radę prowincjonalną, których członkowie składają się przeważnie z osób, wybranych przez wydział prowincjonalny. Zobaczymy z dalszego wykładu, że dwa te organy sprawują w bardzo znacznej mierze nadzór nad gminami miejskimi.

Po tych uwagach ogólnych przechodzę do rozpatrzenia nadzoru nad miastami według poprzednio użytej klasyfikacji.

II. Zatwierdzanie i mianowanie organów.

Z pośród organów miasta zatwierdzenia wymagają: burmistrz, jego zastępca, ławnicy i płatni członkowie magistratu (StO. § 33; Zust. Ges. §§ 7, 13).

Organem zatwierdzającym jest:

1. Król w stosunku do burmistrza i jego zastępcy w miastach, mających więcej niż 10.000 mieszkańców.
2. Prezydent obwodu regencyjnego w stosunku do burmistrza i jego zastępcy w mniejszych miastach oraz w stosunku do ławników i płatnych członków magistratu we wszystkich miastach, niezależnie od ich wielkości.

Prezydent obwodu regencyjnego może odmówić zatwierdzenia pomienionych organów tylko za zgodą wy-

Al. Jerolimskie 28
- h.w. 9548

działu obwodowego. Jeżeli wydział ten odmawia swej zgody w tym względzie, prezydent obwodu może się zwrócić do ministra spraw wewnętrznych z prośbą o usankcjonowanie jego odmowy¹⁾.

W razie odmowy zatwierdzenia kandydatów ze strony prezydenta obwodu i zgody na tę odmowę wydziału obwodowego, magistrat lub rada miejska może się zwrócić do ministra spraw wewnętrznych z prośbą o udzielenie tego zatwierdzenia.

W razie niezatwierdzenia kandydatów rada miejska dokonywa nowych wyborów. Jeżeli ponownie wybrani kandydaci również nie zostaną zatwierdzeni, prezydent obwodu ma prawo mianować na miejsce tych kandydatów komisarzy, którzy pełnią czynności, dopóki nie uzyskają zatwierdzenia kandydaci miasta²⁾.

III. Zatwierdzanie uchwał.

Zatwierdzenia wymagają te same mniej więcej uchwały, co i uchwały gmin wiejskich.

Co się tyczy organów, które zatwierdzają uchwały gmin miejskich, należy mieć na względzie, że w pierwszej instancji działa nie wydział powiatowy, jak to ma miejsce względem gmin wiejskich, lecz wydział obwo-

¹⁾ W Berlinie burmistrza zatwierdza król; zastępcę burmistrza i wszystkich pozostałych członków magistratu — prezydent naczelny. Może on odmówić zatwierdzenia bez zgody wydziału obwodowego. Na odmowę zatwierdzenia ze strony prezydenta naczelnego magistrat może się odwołać do ministra spraw wewnętrznych (LVG. §§ 42, 43; Zust. Ges. § 7).

²⁾ W Berlinie kompetentnym jest w tym względzie prezydent naczelny (Zust. Ges. § 7).

dowy¹⁾, w drugiej zaś instancji — nie wydział obwodowy, lecz rada prowincjonalna²⁾.

Niektóre uchwały gminne zatwierdza ostatecznie wydział obwodowy (vide StO. §§ 50, 51, 52, 72; uchwały te odpowiadają tym uchwałom gminy wiejskiej, które zatwierdza ostatecznie wydział powiatowy).

Szereg innych uchwał zatwierdza wydział obwodowy, na którego postanowienie można odwołać się do rady prowincjonalnej (uchwały te odpowiadają tym uchwałom gminy wiejskiej, które zatwierdza wydział powiatowy, z prawem odwołania się do wydziału obwodowego; StO. 11, 64; LVG. § 121; KAG. § 77).

Pozostałe uchwały zatwierdzane są przez jednoosobowe organa państwowe (prezydentów obwodów regencyjnych oraz ministrów spraw wewnętrznych i skarbu; ministrowie ci mogą przekazywać kompetencje swe w tym względzie prezydentom naczelnym; StO. § 50, 2; Zust. Ges. § 16, I; KAG. § 77). Ta ostatnia kategoria uchwał odpowiada tym uchwałom gminy wiejskiej, których zatwierdzanie spoczywa wyłącznie w ręku władz czysto państwowych.

IV. Rozpatrywanie skarg.

Skargi na postanowienia organów miejskich rozpatrują, podobnie jak na postanowienia organów gminy wiejskiej, sądy administracyjne. W pierwszej instancji kompetentny jest jednak nie wydział powiatowy, lecz wydział obwodowy; sądem zaś apelacyjnym jest najwyższy sąd administracyjny (Zust. Ges. §§ 10, 11, 18, 21; KAG. § 70).

¹⁾ W Berlinie zaś prezydent naczelny (LVG. § 43).

²⁾ W Berlinie minister spraw wewnętrznych (LVG. § 43).

V. *Nadzór nad legalnością
i celowością uchwał.*

Nadzór nad legalnością uchwał gminnych określa § 15 prawa o kompetencji z 1883 r. (Zuständigkeitsgesetz). Na mocy tego artykułu magistrat obowiązany jest zakwestyonować każdą uchwałę rady miejskiej, która przekracza jej kompetencye lub przeczy prawom. Na mocy tego samego artykułu taki sam obowiązek spoczywa na burmistrzu w stosunku do uchwał magistratu. Prezydent obwodu regencyjnego i prezydent naczelny mają prawo zażądać, aby magistrat i burmistrz zakwestyonowali pomienione wyżej uchwały.

Na postanowienie magistratu i burmistrza przysługuje prawo odwołania się do sądów administracyjnych. W pierwszej instancji sprawę rozpatruje wydział obwodowy, w drugiej zaś — najwyższy sąd administracyjny¹⁾ (Zust. Ges. § 21; LVG. §§ 83, 85).

Nadzór nad celowością uchwał rady miejskiej i magistratu określają §§ 36, 56 p. 2 i 57 ustawy miejskiej oraz § 17 prawa o kompetencji. Zgodnie z przepisami, zawartymi w tych artykułach, magistrat ma prawo wstrzymać wykonanie takiej uchwały rady miejskiej, która, zdaniem jego, przeczy interesom miasta. Takie samo prawo przysługuje burmistrzowi w stosunku do uchwał magistratu. Organ, który wydał uchwałę, i organ, który wstrzymał jej wykonanie, ma prawo zwrócić się do wydziału obwodowego z zapytaniem, czy uchwała ma być wykonana. Wydział obwodowy decyduje w tym względzie, o ile uzna, że sprawa musi być rozstrzygnięta. W przeciwnym razie wstrzymuje się od decyzji;

¹⁾ W Berlinie sąd ten jest pierwszą i ostatnią instancją.

w tym wypadku uchwała nie może być wykonana, dopóki nie nastąpi porozumienie odpowiednich organów miejskich. Na postanowienie wydziału obwodowego przysługuje skarga do rady prowincjonalnej¹⁾.

VI. *Nadzór nad majątkiem
miasta oraz nad jego kaso-
wością i rachunkowością.*

W sprawie nadzoru nad majątkiem miasta musimy mieć na względzie uchwały, dotyczące tego majątku i wymagające zatwierdzenia (vide str. 34, 35, ustęp III).

Rewizji kas i rachunków dokonywa magistrat przy współdziałaniu jednego lub kilku członków rady miejskiej (StO. § 56 p. 4).

Wydział obwodowy stwierdza braki w kasie, określa ich wysokość i wyrokuje, kto winien je pokryć. Osoba, skazana przez ten wydział, ma prawo odwołać się do sądów zwykłych (Zust. Ges. § 17, p. 5; rozporządzenie z 24 stycznia 1844 r.).

Porównyując nadzór, wykonywany w danym zakresie nad gminą miejską i wiejską, podkreślić musimy, że nadzór ten nad gminą miejską jest mniej ścisły²⁾ i że wykonywają go wyłącznie organy państwowe.

¹⁾ W Berlinie wzamian wydziału obwodowego kompetentny jest prezydent naczelny; instancją apelacyjną jest minister spraw wewnętrznych.

²⁾ W gminach wiejskich kontrolę rachunków sprawuje wydział powiatowy (vide str. 23).

*VII. Władza dyscyplinarna.
Rozwiązywanie rad miejskich.*

Władzę dyscyplinarną nad urzędnikami gminy miejskiej¹⁾ sprawują: burmistrz, prezydent obwodu regencyjnego²⁾ i wydział obwodowy (StO. § 80; Zust. Ges. § 20, 21; pr. z. 21. 7. 1852 r.).

Burmistrz ma względem urzędników miejskich taką samą władzę dyscyplinarną, jak landrat w stosunku do urzędników gminy wiejskiej (Pr. z 1852 r. § 18).

Prezydentowi obwodu regencyjnego przysługuje względem urzędników miasta taka sama władza dyscyplinarna, jak i w stosunku do urzędników gminy wiejskiej (Zust. Ges. § 20; pr. z 1852 r. § 18, 19, 20).

O usunięciu urzędników miejskich z zajmowanego stanowiska decyduje wydział obwodowy (Zust. Ges. § 20 p. 3).

Na postanowienia powyższych organów, skazujące urzędników miejskich na kary dyscyplinarne, służy prawo odwołania się odpowiednio do: prezydenta obwodu regencyjnego, prezydenta naczelnego i najwyższego sądu administracyjnego³⁾.

Na postanowienia prezydenta obwodu regencyjnego, wydane w drugiej instancji, można odwołać się do prezydenta naczelnego, a na postanowienia tego ostatniego, wydane również w drugiej instancji — do najwyższego sądu administracyjnego. Postanowienie zaś tego sądu,

¹⁾ vide adn. ¹⁾ na str. 24.

²⁾ W Berlinie prezydent naczelnny.

³⁾ W Berlinie organem apelacyjnym względem postanowień prezydenta naczelnego jest najwyższy sąd administracyjny.

wydane w drugiej instancji, w sprawie usunięcia burmistrza ze stanowiska wymaga sankcyi królewskiej, o ile chodzi o burmistrza, którego mianował lub zatwierdził król (Zust Ges. §§ 20, 21; pr. 1852 r. §§ 21, 47).

Prawo rozwiązywania rad miejskich, podobnie jak i rad gmin wiejskich, przysługuje królowi (StO. § 79).

Porównywając władzę dyscyplinarną nad organami gminy miejskiej i wiejskiej, podkreślić musimy, że od władzy tej w stosunku do urzędników miejskich usunięte są zupełnie organy wyższych jednostek samorządnych.

VIII. Nadzór nad wykonywaniem obowiązków.

Nadzór nad wykonywaniem przez miasto jego obowiązków sprawuje prezydent obwodu regencyjnego. Przysługuje mu w stosunku do miasta to samo prawo, które ma landrat względem gminy wiejskiej (StO. § 78; Zust. Ges. § 19).

Na postanowienie prezydenta obwodu miasto może odwołać się do najwyższego sądu administracyjnego.

Nadzór więc w danym zakresie nad miastem przysługuje również wyłącznie organom państwowym.

IX. Ingerencya w sprawy miasta.

Ingerencya ta istnieje w szeregu wypadków, analogicznych do tych, w których ma ona miejsce w stosunku do gminy wiejskiej (StO. §§ 2, 15, 21, 36, 44, 79; LGO. § 3; Zust Ges. §§ 12, 17). Wypadki te odpowiadają tym, które omówiliśmy w ustępie IX poprzedniego działu pod A 3 i 4 oraz C 2, 4 i 5 (Str. 27—29).

Zachodzące w odpowiednich wypadkach różnice tłumaczy się inną organizacją gminy miejskiej i wiejskiej. W powyższych wypadkach ingeruje w sprawę miasta nie wydział powiatowy, jak to ma miejsce w stosunku do gmin wiejskich, lecz wydział obwodowy¹⁾.

*X. Zmiana granic gmin
miejskich. Łączenie tych
gmin.*

Z poprzedniego rozdziału wiemy już, jakie organy kompetentne są w sprawie zmiany granic gminy miejskiej w wypadkach, przewidzianych przez p. 6 § 2 ustawy z 1891 roku (vide str. 31 p. 4). Rozpatrzmy teraz pozostałe wypadki, dotyczące tego ustępu.

1. Przyłączenie do gminy miejskiej obszaru, który nie należy do żadnej gminy ani do żadnego dominium, może nastąpić na mocy postanowienia wydziału obwodowego²⁾, po uprzednim wysłuchaniu stron zainteresowanych i sejmiku powiatowego (StO. § 2; Zust. Ges. § 8). Instancją apelacyjną jest rada prowincjonalna³⁾ (LVG. §§ 121.
2. Połączenie gmin miejskich może nastąpić tylko na mocy rozporządzenia królewskiego. (Tak sprawę tę rozstrzyga praktyka; prawodawstwo pruskie nie przewiduje tego wypadku. Vide Dr. W.

¹⁾ W Berlinie prezydent naczelny (LVG. § 43), z wyjątkiem wypadku, pomienionego w p. 2 § 17 Zust. Ges., w którym i w Berlinie decyduje wydział obwodowy (Zust. Ges. § 161).

²⁾ W Berlinie decyduje prezydent naczelny (LVG. § 43).

³⁾ W Berlinie — minister spraw wewnętrznych.

Ledermann i Dr. L. Brühl: „Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preussischen Monarchie“ § 2, IV uwaga wstępna).

Postanowienia powyższe oraz postanowienie p. 6 § 2 ustawy gminnej z 1891 r. uzupełnia § 3 ustawy powiatowej. Na mocy tego artykułu granice powiatu mogą być zmienione tylko w drodze prawodawczej. Przepis ten dotyczy również miast, które stanowią odrębne powiaty.

IV. Nadzór nad powiatem.

I. Charakterystyka ogólna.

Powiaty, jako jednostki samorządne wyższego rzędu, korzystają z większej samodzielności, niż gminy. Okoliczność ta stanowi cechę charakterystyczną, odróżniającą nadzór nad samorządem powiatowym od nadzoru nad samorządem gminnym.

Nadzór nad powiatami sprawują te same organy, co i nad miastami, a więc wyłącznie organy państwowe. Fakt ten podkreślić należy, w porównaniu z nadzorem nad gminami wiejskimi.

Podobnie jak w poprzednim rozdziale zwracam tutaj uwagę na obywatelski, w znacznej mierze, skład wydziału obwodowego i rady prowincjonalnej.

II. Zatwierdzanie i mianowanie organów.

Landrat sprawuje swój urząd z mianowania królewskiego; sejmik jednak powiatowy ma prawo przedstawiać królowi do nominacji swych kandydatów (KrO. § 74).

Zastępców landrata, których wybiera sejmik powiatowy, zatwierdza na stanowisku prezydent naczelny (KrO. § 75).

Członkowie wydziału powiatowego nie wymagają zatwierdzenia. Przejawia się w tem większą samodzielność powiatów w porównaniu z gminami, w których nie tylko naczelnicy, względnie burmistrzowie, ale także ławnicy (a w miastach oprócz tego i płatni członkowie magistratu) winni być zatwierdzeni na stanowiskach.

III. Zatwierdzanie uchwał.

Zatwierdzenia wymagają uchwały sejmiku, dotyczące (KrO. § 176; Kreis — und Provinzialabgabengesetz §§ 19):

1. postanowień ustawowych;
2. alienacji nieruchomości oraz praw rzeczowych do nich;
3. pożyczek, z wyjątkiem tych, które nie zwiększają obciążenia powiatu (nprz. pożyczki konwersyjne);
4. przyjęcia poręki przez powiat;
5. nowego obciążenia mieszkańców powiatu, jeżeli powiat nie jest zobowiązany do niego i jeżeli obciążenie to trwać ma dłużej, niż pięć lat;
6. pobierania opłat specjalnych (Beiträge);
7. wydania lub zmiany ustawy o pobieraniu podatków pośrednich;
8. pobierania wyższych lub niższych dodatków do podatków realnych, niż do podatku dochodowego;

9. podwyższenia i obniżenia dodatków do podatków realnych lub do podatku dochodowego przed upływem pięciu lat od chwili ustanowienia tych dodatków;
10. wyłącznego lub silniejszego opodatkowania "poszczególnych części powiatu;
11. obciążenia powiatu bezpośrednimi podatkami powiatowymi ponad przepisana normę;
12. wydania lub zmiany ustawy podatkowej o obciążeniu gruntów według ich wartości.

Uchwały, pomienione w p. 1, wymagają zatwierdzenia króla; wszystkie inne zatwierdzane są przez wydział obwodowy. Uchwały, pomienione w pp. 7 i 12, w razie zatwierdzenia ich przez wydział obwodowy wymagają jeszcze sankcyi ministra spraw wewnętrznych i skarbu. Ministrowie ci mają prawo przelać swą kompetencyę w tym względzie na prezydentów naczelných. (Kreis— und Provinzialabgabengesetz § 20).

IV. Rozpatrywanie skarg.

Skargi na postanowienia organów samorządu powiatowego rozpatrują, podobnie jak skargi na organy gminne, sądy administracyjne. W pierwszej instancji kompetentny jest wydział obwodowy.

V. Nadzór nad legalnością uchwał.

Wszelkie uchwały sejmiku powiatowego, komisji powiatowych i wydziału powiatowego w sprawach komunalnych, przekraczające kompetencyę tych organów lub sprzeciwiające się prawom, winny być zakwestyonowane przez landrata.

Prezydent obwodu regencyjnego i prezydent naczelný mogą żądać od landrata, aby zakwestyonował on uchwały, odpowiadające pomienionym warunkom.

Na postanowienie landrata, kwestyonujące uchwałę, może być zanesiona skarga do sądów administracyjnych. Kompetentny jest w pierwszej instancji wydział obwodowy (KrO. § 178).

Nadzór nad celowością uchwał powiatowych nie istnieje. Świadczy to o znacznie większej samodzielności powiatów w porównaniu z gminami.

VI. Nadzór nad majątkiem powiatu oraz jego kasowością i rachunkowością.

W sprawie nadzoru nad majątkiem powiatu musimy mieć na względzie odpowiednie uchwały sejmiku które wymagają zatwierdzenia (vide str. 43, 44).

Rewizya kas powiatowych jest obowiązkiem landrata (KrO. § 128). Prezydent obwodu regencyjnego i prezydent naczelný mają prawo żądać doręczenia sobie wszelkich rachunków powiatowych i dokonywać rewizyi kas (KrO. § 177a).

Wydział obwodowy stwierdza braki w kasie i postanawia, kto winien je pokryć. Dotknięty wyrokiem tego wydziału ma prawo przenieść sprawę do sądów zwykłych (KrO. § 128a).

*VII. Władza dyscyplinarna.
Rozwiązanie sejmików.*

Władzę dyscyplinarną nad urzędnikami powiatowymi sprawują: landrat, wydział powiatowy i prezydent obwodu regencyjnego.

Na postanowienie landrata przysługuje prawo odwołania się do prezydenta obwodu regencyjnego, na postanowienie tego prezydenta—do prezydenta naczelnego, a na postanowienie wydziału powiatowego—do wydziału obwodowego. Na postanowienia tych organów, wydane w drugiej instancji, odwołać się można do prezydenta naczelnego (na postanowienia prezydenta obwodu regencyjnego) i do najwyższego sądu administracyjnego (na postanowienia prezydenta naczelnego i wydziału obwodowego¹⁾).

O usunięciu urzędników powiatowych decyduje wydział powiatowy, na którego postanowienie można odwołać się do najwyższego sądu administracyjnego. O usunięciu zaś członków wydziału powiatowego decyduje w pierwszej instancji wydział obwodowy, a w drugiej—również najwyższy sąd administracyjny (KrO. §§ 68 p. 2; § 133; LVG. § 39).

Sejmik powiatowy może być rozwiązany tylko na mocy rozporządzenia królewskiego (KrO. § 179).

VIII. Nadzór nad wykonywaniem przez powiat jego obowiązków.

Prezydentowi obwodu regencyjnego przysługuje w tym względzie takie samo prawo, jak i w stosunku do miast, i jakie ma landrat w stosunku do gmin wiejskich. (Vide str. 39). Instancją apelacyjną na postanowienie prezydenta obwodu jest najwyższy sąd administracyjny (KrO. § 180; Zust. Ges. § 4).

IX. Ingerencya w sprawy powiatu.

Ingerencya wyższych władz w sprawy powiatu jest bardzo mała. Przejawia się ona w następującym tylko wypadku: w razie zmiany granic powiatów, utworzenia nowych powiatów oraz wyłączenia z nich większych miast może nastąpić potrzeba uregulowania względem zainteresowanych powiatów ich stosunków majątkowych oraz ich prawno-publicznych ciężarów. Uregulowania tych spraw dokonywa wydział obwodowy. Na postanowienie jego przysługuje skarga do sądów administracyjnych (KrO. §§ 3, 4; Zust. Ges. § 2).

W danym zakresie widzimy znacznie większą niezależność powiatów niż gmin (vide str. 26—29, 39, 40).

¹⁾ KrO. §§ 134 p. 3; 68 p. 1; pr. z 21. 7. 1852 §§ 14—21.

X. Zmiana granic. Łączenie powiatów.

Zmiana granic powiatów oraz połączenie ich może nastąpić z reguły tylko na mocy prawa. Zmiana jednak granic gmin i dominiów, które są jednocześnie granicami powiatów, oraz przyłączenie do gminy lub dominium obszaru, położonego w innym powiecie i nie należącego do żadnej gminy lub dominium, pociąga za sobą zmianę granic odpowiednich powiatów (KrO. § 3).

V. Nadzór nad prowincją.

I. Charakterystyka ogólna.

Nadzór nad samorządem prowincjonalnym istnieje w tym zakresie i w tym samym niemal stopniu, co i nadzór nad samorządem powiatowym. Zachodzące tu drobne różnice wykazują niżej.

Organy, sprawujące nadzór nad prowincjami, są wyłącznie organami państwowymi. Wydział obwodowy odgrywa w zakresie tego nadzoru znacznie mniejszą rolę, niż w zakresie nadzoru nad samorządem powiatowym. Zmniejsza to odpowiednio wpływ elementu obywatelskiego.

II. Zatwierdzanie organów.

Z pośród organów samorządu prowincjonalnego zatwierdzenia wymaga tylko Landesdirektor (Landeshauptmann). Urzędnika tego wybiera sejm prowincjonalny. Zatwierdzenia udziela król. W razie odmowy zatwierdzenia sejm wybiera nowego kandydata. Jeśli i ten kandydat nie uzyska zatwierdzenia, minister spraw wewnętrznych ma prawo mianować w zastępstwie landesdirektor'a

specyjalnego komisarza. To samo ma miejsce, jeśli sejm prowincjonalny uchyla się od wyborów lub wybiera powtórnie kandydata, który nie uzyskał zatwierdzenia. Komisarz sprawuje czynności, dopóki nie zostanie zatwierdzony kandydat sejm.

Wydział prowincjonalny ma prawo przedstawić kandydatów na stanowisko komisarza (PrO. § 87).

III. Zatwierdzanie uchwał.

Zatwierdzenia wymagają te same niemal uchwały sejm prowincjonalny, co i sejmiku powiatowego, a mianowicie uchwały, pomienione wyżej na str. 43 i 44 w punktach 1, 3, 4, 5, 6, 10¹⁾, 11 (PrO. § 119; Kreis—und Provinzialabgabengesetz § 33). Uchwał, zawartych w pp. 7, 8, 9 i 12, sejm prowincjonalny nie może przyjmować. Nadzór więc w danym zakresie nad sejmem prowincjonalnym różni się zasadniczo od nadzoru nad sejmikiem powiatowym pod jednym tylko względem: uchwały semu prowincjonalnego o alienacji nieruchomości i praw rzeczowych do nich nie wymagają zatwierdzenia. Ujawnia się w tem większa samodzielność samorządu prowincjonalnego.

Postanowienia ustawowe, wydawane przez sejm prowincjonalny, zatwierdza król, wszystkie inne uchwały, o których wspominałem wyżej — minister spraw wewnętrznych, sam lub też wraz z ministrem skarbu.

Oprócz powyższych uchwał zatwierdzenia odpowiednich ministrów wymagają niektóre postanowienia regula-

¹⁾ Odpowiednia uchwała sejm prowincjonalny mówi o poszczególnych powiatach, a nie częściach powiatu. (Vide Kreis—und Provinzialabgabengesetz § 33 p. 2).

minów dla urzędników samorządu prowincjonalnego i dla niektórych instytucji prowincjonalnych, jako to: zakładów leczniczych i dobroczynnych, kas pożyczkowych i zakładów ubezpieczeń (PrO. § 120).

IV. Rozpatrywanie skarg.

Skargi na postanowienia sejm prowincjonalny i wydziału prowincjonalny rozpatruje najwyższy sąd administracyjny (PrO. § 24, Kreis—und Provinzialabgabengesetz §§ 28, 31).

V. Nadzór nad legalnością uchwał.

Prawo landrata do kwestyonowania uchwał sejmiku powiatowego, komisji powiatowych i wydziału powiatowego (vide str. 45) przysługuje względem uchwał odpowiednich organów samorządu prowincjonalny prezydentowi naczelnemu.

Żądać od prezydenta naczelnego zakwestyonowania powyższych uchwał może minister spraw wewnętrznych. Na postanowienie prezydenta naczelnego przysługuje prawo odwołania się do najwyższego sądu administracyjnego (PrO. § 118).

*VI. Nadzór nad majątkiem
prowincyi oraz jej kasonowością
i rachunkowością.*

W sprawie nadzoru nad majątkiem prowincyi musimy mieć na względzie odpowiednie uchwały jej sejm, które wymagają zatwierdzenia. (Vide str. 50, 51).

Kontrola kas i rachunków prowincyi należy do prezydenta naczelnego i ministra spraw wewnętrznych (PrO. § 116).

*VII. Władza dyscyplinarna.
Rozwiązywanie sejm.*

Władzę dyscyplinarną nad dyrektorem prowincyi, dodanymi mu do pomocy wyższymi urzędnikami oraz nad kierownikami poszczególnych gałęzi zarządu prowincjonalnego sprawuje w pierwszej instancji wydział obwodowy, jako sąd administracyjny. Wydział ten decyduje, na wniosek ministra spraw wewnętrznych, o nałożeniu na pomienionych urzędników wszelkich kar dyscyplinarnych (do pozbawienia urzędu włącznie).

Na postanowienia wydziału obwodowego przysługuje prawo odwołania się do najwyższego sądu administracyjnego. Wyrok tego sądu o usunięciu ze stanowiska dyrektora prowincyi wymaga zatwierdzenia króla.

Nad pozostałymi urzędnikami samorządu prowincjonalnego władzę dyscyplinarną sprawuje przede wszystkim dyrektor prowincyi. Ma on prawo dawać tym urzędnikom ostrzeżenia i napomnienia, nakładać na nich kary pieniężne i karać ich aresztem (ta ostatnia kara przysługuje mu tylko w stosunku do niższych urzędników).

Na postanowienie dyrektora prowincyi można odwołać się do wydziału obwodowego, jako sądu administracyjnego.

O usunięciu ze stanowiska urzędników, nad którymi władzę dyscyplinarną sprawuje dyrektor prowincyi, decyduje, na wniosek tego dyrektora, wydział obwodowy jako sąd administracyjny. Na postanowienie tego wydziału przysługuje prawo odwołania się do najwyższego sądu administracyjnego (PrO. § 98; prawo z 21.7 1852 r.).

Sejm prowincjonalny może być rozwiązany tylko na mocy rozporządzenia królewskiego, wydanego na wniosek ministra (PrO. § 122).

VIII. Nadzór nad wykonywaniem obowiązków.

Prawo, jakie ma w danym względzie prezydent obwodu regencyjnego w stosunku do powiatów (vide str. 47), przysługuje w stosunku do prowincyi prezydentowi naczelnemu. Instancją apelacyjną na postanowienie tego prezydenta jest najwyższy sąd administracyjny. (PrO. § 121).

IX. Ingerencya w sprawy prowincyi.

Ingerencya w sprawy prowincyi przejawia się w tym samym względzie, co i w stosunku do powiatów. Decyduje w tych sprawach minister spraw wewnętrznych. Organem apelacyjnym jest najwyższy sąd administracyjny (PrO. § 4).

X. Zmiana granic prowincyi.

Zmiana tych granic może nastąpić w zasadzie tylko na mocy specjalnego prawa. Zmiana jednak granic gmin i dominiów, które są jednocześnie granicami prowincyi, pociąga za sobą sama przez się zmianę granic prowincyi (PrO. § 4).

ROZDZIAŁ II.

GALICYA.

I. Organizacja samorządu i lokalnej administracji państwowej.

Podobnie jak w pierwszym rozdziale tej pracy, muszę dać tutaj przedewszystkiem zasadnicze wiadomości, dotyczące organizacji jednostek samorządnych w Galicyi i jej państwowych władz administracyjnych.

Galicya stanowi w monarchii austriackiej jednostkę autonomiczną, posiadającą samorząd krajowy. Organami tego samorządu są sejm i wydział krajowy. Kierownikiem sejmu jest marszałek krajowy, którego mianuje cesarz z pośród członków sejmu (St. Kr. § 4). Wydział krajowy jest organem wykonawczym sejmu. Składa się on z marszałka krajowego, jako przewodniczącego, i 6 członków, wybranych przez sejm z pośród swego grona (St. Kr. § 11).

Jednostkami samorządными w Galicyi są gminy i powiaty. Kraków i Lwów wyodrębnione są z organizacji powiatowej, podlegając bezpośrednio władzom krajowym.

Miasta te posiadają własne statuty (Kraków z r. 1901, a Lwów z r. 1870).

Organizację i działalność pozostałych gmin określa ją ustawa z r. 1866, 1889 i 1896. Pierwsza z tych ustaw obowiązuje tylko w gminach wiejskich, druga — w 30 miastach¹⁾, trzecia — w pozostałych miastach oraz miasteczkach.

Organem uchwalającym w gminach jest rada gminna lub miejska, organem zaś wykonawczym — zwierzchność gminna (magistrat). Kierownikiem tych organów jest naczelnik gminy lub burmistrz (a w Krakowie i Lwowie — prezydent miasta).

Obszary dworskie stanowią w Galicyi, podobnie jak w Prusach, odrębne jednostki. (Vide ustawę o obszarach dworskich z 12.8.1866 r.). Obszary te obciążone są temi samemi obowiązkami, co i gminy. Każdy obszar dworski ma swego przełożonego. Jest nim posiadacz obszaru lub osoba, mianowana przez niego. Jeżeli posiadacz nie może pełnić urzędu, wówczas obowiązany jest mianować zastępcę. Gdyby dla jakichkolwiek bądź względów nie chciał tego uczynić, przełożonego mianuje polityczna władza powiatowa. W przeciwieństwie do stanu rzeczy w Prusach przełożony obszaru dworskiego nie wymaga zatwierdzenia. Co się tyczy zakresu działania przełożonego, to pełni on funkcje naczelnika gminy; pozatem przysługuje mu prawo wydawać przepisy policyjne (o ile sprawowanie policyi miejscowej nie jest przekazane mocą ustawy organom rządowym).

Ustrój powiatów, jako jednostek samorządnych, określa ustawa o reprezentacyi powiatowej, (z r. 1866).

¹⁾ A mianowicie w Białej, Bochni, Brodach, Brzeżanach, Buczaczu, Drohobyczu, Gorlicach, Gródku Jagiellońskim, Jarosławiu, Jaśle, Jaworowie, Kołomyi, Krośnie, Nowym Sączu, Podgórzu, Przemyślu, Rzeszowie, Samborze, Sanoku, Śniatynie, Sokalu, Stanisławowie, Stryju, Tarnopolu, Tarnowie, Trembowli, Wadowicach, Wieliczce, Złoczowie, Żółkwi.

Reprezentacya ta składa się z rady powiatowej i wydziału powiatowego. W skład wydziału wchodzi prezes i sześciu członków, wybranych przez radę z pośród jej grona.

Państwową (czyli polityczną, według terminologii galicyjskiej) administracyę powiatową stanowi starostwo. Jest ono najniższą władzą rządową dla wszystkich spraw administracyjnych, których nie powierzono wyraźnie innym organom. Do zakresu działania starostwa należy staranie o wykonanie ustaw, czuwanie nad bezpieczeństwem osób i mienia, sprawy kultury krajowej (rolnictwo, leśnictwo, polowanie i rybołówstwo), współdziałanie przy spisie ludności, nadzór nad prasą, policya sanitarna i obyczajności, policya targowa i przemysłowa, sprawy drogowe, kwaterunkowe i t. p. (Rozp. min. spraw wewn., spraw. i skarbu z 19.I.1853 r.; §§ 1, 22—62). Na czele starostwa stoi starosta. Kieruje on wszystkimi sprawami, należącemi do kompetencyi starostwa, i dozoruje podwładnych sobie urzędników. Starostów mianuje minister spraw wewnętrznych (ustawa z 19.5.1868 r. § 13; rozp. min. spraw wewnętrznych z 23.1.1867 r. § 4). Starostwa podlegają namiestnictwu. Kierownikiem i prezydentem tego organu jest namiestnik, najwyższy przedstawiciel władzy państwowej w kraju, mianowany przez cesarza. Sprawy wyższej administracyi państwowej należą bądź do kompetencyi namiestnika, bądź też do kompetencyi rady namiestnictwa. Namiestnik jednak wywiera przemożny wpływ nawet na bieg spraw, podległych radzie. Ma on prawo zawieszać wykonanie każdej uchwały rady, którą uzna za nielegalną lub sprzeciwiającą się interesom służby. W razie zawieszenia uchwały, powziętej przez radę, namiestnik obowiązany jest przekazać sprawę właściwemu ministeryum lub też, jeżeli sprawa nie cierpi zwłoki, wydać własną uchwałę i zawiadomić o niej to ministeryum (ustawa z d. 19.V.1868 r.; rozp. min. spraw wewnętrznych, sprawiedliwości i skarbu z d. 19.I.1853 r.).

II. Zasady, na których opiera się nadzór nad jednostkami samorządowymi.

Ustawy galicyjskie, gminne i powiatowa, wydane zostały na podstawie państwowej ustawy gminnej z roku 1862. Ustawa ta zawiera szereg postanowień zasadniczych, które poszczególne kraje koronne winny przestrzegać, wydając swe ustawy samorządowe. Niektóre z tych postanowień zasadniczych dotyczą nadzoru nad jednostkami samorządowymi; te właśnie postanowienia musimy tutaj zbadać.

Ustawa z r. 1862 wydana została w czasie, kiedy monarchia austriacka wstępowała dopiero na drogę życia konstytucyjnego. Po długim okresie rządów biurokratycznych społeczeństwo nie czuło zaufania do rządu. W państwie widziało ono swego wroga, który stara się ujarzmić społeczeństwo i korzystać będzie z każdej sposobności, aby przywrócić dawny stan rzeczy. Nie dziwi więc, że przy takich poglądach parlament austriacki, a przede wszystkim izba niższa, starał się zabezpieczyć jednostkom samorządowym jaknajwiększą niezależność od państwa. Poglądy powyższe znalazły swój wyraz w art. XVI państwowej ustawy gminnej, który dotyczy zarówno gmin, jak i powiatów¹⁾. Artykuł ten głosi:

1) Zasady, wyrażone w tym artykule, rozciąga na powiaty art. XXV.

„Administracja państwowa nadzoruje gminy w tym kierunku, aby one nie przekraczały swego zakresu działania i nie wykraczały przeciw istniejącym ustawom.

Ta administracja rozstrzyga także zażalenia przeciw zarządzeniom zwierzchności gminnej, któremi naruszono istniejące ustawy lub je błędnie zastosowano, o ile nie chodzi o takie uchwały wydziału gminnego¹⁾, przeciw którym rekurs według art. XVIII C) ma być wniesiony do wyższej reprezentacji gminnej²⁾.

Reprezentacja gminna może być rozwiązana przez polityczną władzę krajową. Gminie zastrzega się rekurs do ministerstwa stanu, jednak bez skutku odraczającego. Najdalej w sześć tygodni po rozwiązaniu muszą być rozpisane nowe wybory“.

Aby zdać sobie sprawę z poglądów prawodawcy austriackiego na stosunek państwa do gminy w szczególności, musimy mieć na względzie, oprócz postanowień, zawartych w przytoczonym artykule, jeszcze podział zakresu działania gminy na własny i poruczony. Prawodawca austriacki wychodzi z założenia, że sprawy administracji lokalnej składają się z dwóch odrębnych kategorii. Do jednej z nich należą sprawy, dotyczące przede wszystkim związków komunalnych. Sprawy te stanowią własny zakres działania gminy. Do drugiej kategorii spraw lokalnych należą te, które bezpośrednio

1) Rady gminnej, według terminologii ustaw galicyjskich.

2) To jest do reprezentacji powiatowej. Art. XVIII C) mówi o rozstrzygnięciu rekursów przeciw uchwałom rady gminnej we wszystkich sprawach, nie poruczonych gminie przez państwo; (o podziale zakresu działania gminy na własny i poruczony mówię w dalszym ciągu wykładu).

Zasada wyrażona w drugim ustępie art. XVI nie mogła być zastosowana do powiatów, które nie znają podziału zakresu działania na własny i poruczony.

dotyczą całości i bezpieczeństwa państwa. Sprawy te należą do zakresu działania gminy, poruczonego jej przez państwo.

Do własnego zakresu działania prawodawca austriacki zalicza sprawy gospodarcze, sprawy kultury krajowej, sprawy dobroczynności i inne tym podobne (art. V). Wszystkie te sprawy są tego rodzaju, że obywatele, znający lepiej stosunki miejscowe i posiadający większą inicjatywę, lepiej załatwiać je będą, niż urzędnicy państwowi. We własnym więc zakresie działania należy pozostawić gminie zupełną samodzielność. Zgodnie z tym poglądem prawodawca austriacki postanawia w art. V, że we własnym zakresie działania gmina może samodzielnie zarządzać i rozporządzać, przestrzegając obowiązujących ustaw. Władza państwowa baczy tylko, aby gmina nie przekraczała zakresu swego działania i nie wykraczała przeciw ustawom.

Do poruczonego zakresu działania należą wszystkie sprawy, dotyczące najżywoźniejszych interesów państwa, a więc przede wszystkim formy rządu, siły zbrojnej, wymiaru sprawiedliwości i podatków. Spraw tych nie mogą załatwiać laicy. Muszą one być powierzone fachowym i karnym urzędnikom. W poruczonym zakresie działania gmina zupełnie ulega władzom państwowym. Władze te mają prawo znieść każde rozporządzenie organów gminy i wzamian tego wydać własne.

Streszczam powyższe uwagi. Pomijając poruczony zakres działania gminy, nadzór państwa nad jednostkami samorządowymi polega tylko na prawie rozwiązywania reprezentacji tych jednostek i na przestrzeganiu legalności uchwał rad gminnych i powiatowych. Nadzór więc państwa nad jednostkami samorządowymi jest, według ustawy państwowej z 1862 roku, nader szczupły. Powiaty wogóle, a gminy we własnym zakresie działania, mogą się rządzić jak chcą, choćby najgorzej; państwu nie do tego. Choćby gmina marnowała majątek publiczny, choćby wydawała najniedorzeczniejsze rozporządze-

nia, państwo ingerować nie może, dopóki gmina nie wykracza przeciw ustawom.

Taki stan rzeczy jest z gruntu fałszywy. Znajduje on wytłumaczenie w nieufności społeczeństwa do rządu. Nieufność jednak do rządu jest w państwie konstytucyjnym nie na miejscu. W państwie takim nie można patrzeć na rząd, jako na wroga, starającego się wykorzystać każdą sposobność, aby zaszkodzić społeczeństwu. Przeciwnie, rząd w państwie konstytucyjnym jest opiekunem społeczeństwa i jego światłym kierownikiem. Na tej tylko zasadzie może być oparta ustawa samorządowa, jeżeli życie w kraju ma się rozwijać pomyślnie. Rzeczą już ustaw konstytucyjnych jest zagwarantować należyście, aby rząd był tem, czem być powinien.

Wyłożone wyżej zasady państwowej ustawy gminnej nie mogły być zachowane w całej czystości w ustawach samorządowych poszczególnych krajów: zasady te były zbyt niepraktyczne i zbyt oderwane od życia.

Galicyskie ustawy gminne i powiatowa odbiegają również od powyższych zasad, rozszerzając nadzór państwa. Przekonamy się o tem z dalszego wykładu. Aczkolwiek w skażonej formie, zasady te zostały jednak do ustaw galicyjskich wprowadzone i wywarły na nich swe piętno.

Przechodzę teraz do scharakteryzowania w krótkich słowach nadzoru wyższych jednostek samorządnych nad niższymi według państwowej ustawy gminnej. Nadzór ten polega na:

1. czuwaniu nad zakładowym majątkiem niższej jednostki oraz jej instytucji,
2. zatwierdzaniu ważniejszych uchwał,
3. przyzwalaniu na ściąganie pewnych poborów,
4. rozstrzyganiu rekursów przeciw uchwałom niższej jednostki, dotyczącym jej własnego zakresu działania.

Nadzór powyższy sprawuje nad gminą rada powiatowa i sejm, nad powiatem zaś — sejm, bezpośrednio lub przez wydział krajowy. W niektórych wypadkach działalność gmin i powiatów uzależniona jest od uzyskania ustawy krajowej (art. XV, XVIII, XXI, XXIV).

Na podstawie powyższych postanowień ustawy galicyjskie, podobnie jak i ustawy innych krajów korony austriackiej, określiły bliżej nadzór wyższych jednostek samorządnych nad niższymi. Z nadzorem tym zapoznamy się w dalszym ciągu wykładu.

Wyjaśnimszy zasady, na których opiera się nadzór nad jednostkami samorządowymi w Galicyi, przejdziemy teraz do bardziej szczegółowej analizy ustaw galicyjskich. Uskuteczniwszy ją według tego samego schematu, co i w pierwszym rozdziale.

III. Nadzór nad gminami.

I. Charakterystyka ogólna.

Nadzór nad gminami, z wyjątkiem Lwowa i Krakowa, sprawują ze strony państwa powiatowa i krajowa władza polityczna, ze strony zaś samorządu lokalnego i krajowego — rada powiatowa i sejm oraz ich wydziały. W stosunku do Lwowa i Krakowa kompetentna jest polityczna władza krajowa oraz sejm i jego wydział. Niektóre uchwały sejmowe, dotyczące nadzoru nad temi miastami, wydane być mogą tylko za najwyższem zezwoleniem. Prezydentów Krakowa i Lwowa mianuje cesarz.

W kilku wypadkach gminy działać mogą tylko po uprzednim wyjednaniu ustawy krajowej; dotyczy to wszystkich gmin, nie wyłączając Krajowa i Lwowa.

Porównyując nadzór nad gminami galicyjskimi z nadzorem nad gminami w Prusach, będziemy mogli stwierdzić z łatwością, że nadzór ten ze strony państwa jest w Galicyi słabszy, ze strony zaś jednostek samorządnych — silniejszy. Fakt ten zgodny jest z zasadami państwowej ustawy gminnej, które wyłożyliśmy wyżej. Nie będę go już podkreślał w dalszych ustępach mej pracy.

Pozatem zwrócić uwagę, że pod niektórymi względami gminy w Galicyi są bardziej niezależne, niż gminy w Prusach. Odpowiada to również zasadniczym intencjom prawodawcy austriackiego, który uważał: „dass nur jene Gemeinde wahrhaft freie, autonome ist, welche ihr selbsteigenes Leben durch eigene Kraft führt und Unvollkommenheiten in ihrem Leben durch eigene Kraft überwindet, ohne durch eine bevormundende Hand in ihren Schritten gegängelt zu werden“ (wyciąg ze sprawozdania komisji parlamentarnej izby niższej).

II. Zatwierdzanie organów.

Zatwierdzenia wymagają tylko prezydenci Krakowa i Lwowa; zatwierdzenia udziela cesarz (§§ 44 i 25 odpowiednich ustaw). We wszystkich innych gminach miejskich i wiejskich żaden reprezentacyjny organ gminy nie wymaga zatwierdzenia.

III. Zatwierdzanie uchwał.

Na mocy ustawy gminnej z r. 1866 zatwierdzenia uchwał gminnych lub przyzwolenia na ich wydanie udzielają następujące organy: 1) wydział powiatowy, 2) rada powiatowa, 3) wydział krajowy (za zgodą namiestnictwa), 4) sejm krajowy. Niektóre wreszcie uchwały mogą być wydane tylko na podstawie ustawy krajowej.

Przyzwolenie wydziału powiatowego na wydanie uchwały gminnej niezbędne jest w jednym tylko wypadku. Mianowicie, jeżeli w radzie gminnej niema $\frac{2}{3}$ chrześcijan, wówczas obciążanie chrześcijańskich członków gminy ciężarami na specjalne cele ludności chrześcijań-

skiej może nastąpić tylko za przyzwoleniem wydziału powiatowego (§ 94).

Zatwierdzenia rady powiatowej wymagają następujące uchwały:

1. O nałożeniu dodatków, przenoszących od 20 do 50 procent podatków bezpośrednich lub podatku konsumcyjnego. Zatwierdzenie to potrzebne jest nawet do nałożenia dodatków, przenoszących 5% podatków bezpośrednich, jeżeli wymaga tego jeden z członków, należących do rady gminnej nie z wyboru (§ 80).
2. O rozkładzie dodatków do podatków bezpośrednich podług rozmaitej stopy procentowej¹⁾ (§ 85).
3. O zbywaniu, zamianie, przeistaczaniu, zastawianiu lub stałem obciążaniu rzeczy, należące do zakładowego majątku lub dobra gminy albo jej zakładów.
4. O nabytkach lub przedsiębiorstwach, nie należących do zwykłego zarządu, jeżeli dla pokrycia wynikającego stąd wydatku potrzeba zaciągnąć pożyczkę lub obciążyć gminę rozkładami.
5. O wydzierżawianiu lub wynajmowaniu na dłuższy czas, niż lat sześć, lub w inny sposób,

¹⁾ Wyjątek stanowi wypadek, przewidziany przez § 84. Na mocy tego artykułu w gminie, złożonej z dwóch lub więcej osad albo miejscowości, dodatki do podatków bezpośrednich na pokrycie wspólnych wydatków całej gminy o tyle tylko mogą być rozkładane na osadę lub miejscowość, mającą swą odrębną własność, o ile dochód z tej własności nie pokryje części wydatków, przypadających na daną osadę lub miejscowość.

niż przez publiczną licytację najwięcej ofia-
cemu.

6. O opuszczeniu czynszu najmu lub d
w części lub w całości (§ 99).
7. O łączeniu się gmin i zmianie ich granic (§§ 2
i 4); o tych uchwałach vide niżej w ustępie X.

Zezwolenie wydziału krajowego, udzielane za zgo-
dą namiestnictwa, niezbędne jest:

1. Do nałożenia dodatków do podatków bezpo-
średnich lub do podatku konsumcyjnego w wy-
sokości od 50 do 100 procent. Gdyby poroz-
umienie między wydziałem krajowym a na-
miestnictwem nie nastąpiło do najbliższej sesji
sejmowej, sprawa winna być przedłożona do
uchwały sejmu krajowego (§ 80).
2. Do pobierania podatków, nie należących do ka-
tegorii dodatków do podatków bezpośrednich
lub do podatku konsumcyjnego, po zgaśnięciu
mocy obowiązującej ustawy, którą te podatki
zaprowadzone zostały. Odmowa na dalsze po-
bieranie tych podatków może nastąpić tylko za
uchwałą sejmu krajowego (§ 81).
3. Do pobierania opłat gminnych (§ 81).

Uchwała sejmu krajowego niezbędna jest:

1. Do podziału zakładowego majątku gminy mię-
dzy jej członków (§ 66).
2. Do nałożenia dodatków do podatków bezpo-
średnich lub do podatku konsumcyjnego na
okres dłuższy, aniżeli lat 5, lub też powyżej

100 procent. Uchwała sejmu w tym względzie
wymaga najwyższego zezwolenia (§ 80).

Uchwały rady gminnej w sprawach, pomienionych
w powyższych dwóch punktach, winny być dostarczone
radzie powiatowej, która je przekazuje, wraz ze swoim
zdaniem, sejmowi krajowemu (§ 100).

Ustawa krajowa niezbędna jest do zaprowadzenia
podatków, nie należących do kategorii dodatków do po-
datków bezpośrednich lub do podatku konsumcyjnego,
jakoteż do podwyższenia istniejących już podatków tego
rodzaju (§ 81).

Z powyższej analizy widzimy, że mniej ważne uchwa-
ły gminne zatwierdzają organy wyższej jednostki samo-
rządnej (wydział powiatowy i rada powiatowa); bardziej
ważne uchwały zatwierdzane są przez organy autono-
miczne i państwowe (wydział krajowy, za zgodą na-
miestnictwa, sejm krajowy i cesarz). Podkreślić tutaj
musimy silnie, że wśród tych organów organ biurokra-
tyczny (namiestnictwo) odgrywa rolę nieznaczną.

Porównywając zanalizowany powyżej nadzór z nad-
zorem w tym samym zakresie nad gminą wiejską w Pru-
sach (vide str. 14 — 21), stwierdzić musimy, że nadzór
ten w Galicyi zależny jest w znacznie mniejszym stop-
niu od organów urzędniczych.

Ustawa dla 30 miast z roku 1889 wymaga zatwier-
dzenia dla tych samych uchwał gminnych, co i ustawa
z roku 1866. Ustawy te różnią się w danym względzie
w dwóch wypadkach tylko co do organów, które udzie-
lają zatwierdzenia. Mianowicie przyzwolenia na rozkład
dodatków do podatków bezpośrednich według różnej sto-
py procentowej udziela nie rada powiatowa, lecz wydział
krajowy. Wydział ten również zatwierdza uchwały o za-
ciągnięciu pożyczek gminnych (§§ 72, 86, 87, 90, 99,
102, 103).

Ustawa z 1896 r. dla miast i miasteczek różni się,
w danym zakresie, od ustawy z r. 1866 tylko pod tym

względem, że przyzwolenia na rozkład dodatków do podatków bezpośrednich według różnej stopy procentowej udziela wydział krajowy (67, 82, 83, 86, 95, 98).

Przechodzę teraz do ustawy dla miasta Lwowa. Aby nie nużyć zbytnio czytelnika, nie będę wymieniał szczegółowo wszystkich uchwał, które wymagają zatwierdzenia. Zaznaczę tylko, że gmina Lwowa, jako wielkiego miasta, cieszy się większą samodzielnością, niż gminy, w których obowiązują pomienione wyżej ustawy. W większości wypadków zatwierdza uchwały wydział krajowy (§§ 35, 89, 92). Dla rozkładu dodatków do niektórych podatków według różnej stopy procentowej potrzeba w kilku wypadkach uchwały sejmowej, wydanej za najwyższem zezwoleniem (§ 92). Dodatki, przenoszące 50 procent podatków bezpośrednich lub 70 procent podatku konsumcyjnego, mogą być nałożone tylko na mocy ustawy krajowej (§ 89).

Co się tyczy uchwał rady miejskiej Krakowa, to zatwierdzenie ich przez wydział krajowy zawarunkowane jest w kilku wypadkach zgodą namiestnictwa. W razie gdyby jedna z tych władz odmówiła zatwierdzenia, uchwała rady miejskiej może być wydana za przyzwalającą uchwałą sejmową, zatwierdzoną przez cesarza (§ 60 p. 23 b.). Dla najważniejszych uchwał o obciążeniu mieszkańców poborami niezbędna jest ustawa krajowa (§ 60 p. 23 c, d).

Porównywając powyższe postanowienia ustaw Lwowa i Krakowa z odpowiednimi postanowieniami ustawy dla miast pruskich z r. 1853, podkreślić musimy, że w danym zakresie nadzoru organy biurokratyczne w stosunku do Lwowa nie mają żadnej kompetencji, a w stosunku do Krakowa mają tylko kompetencję bardzo ograniczoną.

IV. Rozpatrywanie skarg.

W sprawie rozpatrywania skarg na postanowienia organów gminnych ustawa z r. 1866 zawiera następujące postanowienia:

1. Zażalenia przeciw rozporządzeniom zwierzchności gminnej w sprawach własnego zakresu działania rozstrzyga rada gminna (§ 37). Zażalenia przeciw wszelkim innym rozporządzeniom zwierzchności gminnej rozstrzyga polityczna władza powiatowa (§ 106).
2. Rekursa przeciw uchwałom rady gminnej we wszystkich sprawach, z wyjątkiem tylko poruczonych gminie przez państwo, rozstrzyga wydział powiatowy (§ 101). Rekursa zaś przeciw uchwałom w tych ostatnich sprawach rozstrzyga polityczna władza powiatowa (§ 105).

Ustawy z 1889 i 1896 dają państwowej władzy powiatowej w danym względzie nieco szerszy zakres kompetencji, niż czyni to ustawa z r. 1866 (vide §§ 36, 104 i 109 pierwszej z pomienionych ustaw oraz §§ 35, 100, 105 drugiej).

Ustawa dla miasta Lwowa zawiera postanowienia, analogiczne do postanowień ustawy z r. 1866, z tą różnicą, że wydział powiatowy zastępuje przez wydział krajowy, a polityczną władzę powiatową — przez polityczną władzę krajową (§§ 39, 105, 109). Te same organy kompetentne są w stosunku do gminy miasta Krakowa (§§ 108, 112).

Widzimy więc w Galicyi w danym zakresie zupełnie inne stosunki, niż w Prusach, w których skargi na postanowienia organów gminnych rozpatrują sądy administracyjne (vide str. 21, 35).

V. Nadzór nad legalnością i celowością uchwał.

Ustawy z r. 1866, 1889 i 1896 zawierają w tej sprawie jednakowe postanowienia. Głoszą one, że polityczna władza powiatowa ma prawo i obowiązek zakazać wykonania uchwały rady gminnej (względnie miejskiej), jeżeli ta uchwała przekracza zakres działań rady lub sprzeciwia się ustawom. Przeciw takiemu zakazowi służy rekurs do politycznej władzy krajowej. Jeżeli sprawa należy do własnego zakresu działania gminy, polityczna władza powiatowa winna zawiadomić o wydanym zakazie wydział powiatowy (ustawa z 1866 r. § 105; ustawa z 1889 § 108; ustawa z 1896 § 104).

Analogiczne postanowienia zawierają ustawy dla miast Lwowa i Krakowa. Kompetentna w stosunku do tych miast jest polityczna władza krajowa, na której postanowienie przysługuje rekurs do ministerium spraw wewnętrznych. Jeżeli sprawa należy do własnego zakresu działania gminy, winna polityczna władza krajowa zawiadomić o wydanym zakazie wydział krajowy (§§ 108 i 110 odpowiednich ustaw).

W Prusach, jak wiemy, o legalności uchwał gminnych decydują sądy administracyjne (vide str. 36, 45).

Ustawy z r. 1889 i 1896 oraz ustawa dla miasta Krakowa przewidują nie tylko nadzór nad legalnością uchwał gminnych, ale także nad ich celowością.

Pierwsze dwie z pomienionych ustaw dają burmistrzowi prawo wstrzymać wykonanie każdej uchwały, która zdaniem jego szkodzi interesom gminy. Czy uchwała słusznie została zakwestyonowana decyduje wydział powiatowy. Na postanowienie tego organu radzie miejskiej przysługuje prawo odwołania się do wydziału krajowego (§§ 56 i 62 odpowiednich ustaw).

W stosunku do Krakowa wydział powiatowy zastąpiony jest w danym względzie przez wydział krajowy (§ 74).

Pomienione trzy ustawy rozszerzają znacznie nadzór nad gminą w porównaniu z ustawą z r. 1866 i ustawą dla miasta Lwowa, którym nieznanym jest nadzór nad celowością uchwał gminnych.

VI. Nadzór nad majątkiem gminy oraz jej kasowością i rachunkowością.

Co do nadzoru nad majątkiem gminy musimy mieć na względzie fakt zatwierdzenia przez wyższe organy niektórych uchwał gminnych, dotyczących majątku gminnego (vide ustęp III, str. 64—68). Pozatem uwzględnić musimy kilka postanowień, które w sposób ogólny zobowiązują odpowiednie organy do nadzoru nad majątkiem gmin. Ustawy z 1866, 1889 i 1896 zawierają w tym względzie następujące postanowienia (§§ 98, 101 i 97 odpowiednich ustaw):

1. Rada powiatowa, a w jej zastępstwie wydział powiatowy, czuwa nad tem, aby zakładowy majątek i zakładowe dobro gmin i zakładów gminnych nie zostało uszczuplone.
2. Sejm, a w jego zastępstwie wydział krajowy, ma najwyższy nadzór nad całością zakładowego majątku i zakładowego dobra gmin i zakładów gminnych.
3. Wydział krajowy może w tym celu, gdy uzna tego potrzebę, żądać objaśnień i usprawiedliwień od reprezentacyi gminnej za pośrednictwem

twem wydziału powiatowego; wyjątkowo zaś, w razach nagłej potrzeby, może żądać takich wyjaśnień bezpośrednio; może również zarządzać dochodzenia na miejscu.

W wykonaniu tego prawa nadzoru wydział krajowy upoważniony jest użyć w razie potrzeby stosownych środków zaradczych.

W Krakowie i Lwowie nad majątkiem miasta i zakładów miejskich czuwa wydział krajowy (§§ 107 i 102).

Na podstawie powyższych uwag stwierdzamy, że nadzór nad majątkiem gmin należy w Galicyi wyłącznie do organów samorządu powiatowego i krajowego.

W Prusach nadzór nad majątkiem gmin wiejskich należy przeważnie do wydziału powiatowego, w drobnej zaś mierze do władz państwowych (str. 23); przeciwnie, nadzór nad majątkiem miast spoczywa wyłącznie w rękach władz państwowych (str. 37).

Nadzór nad kasowością powierza wyższym władzom tylko ustawa z 1896 r. Artykuł 29 tej ustawy głosi, że rada gminna winna wybrać komisję w celu dokonywania, co najmniej cztery razy do roku, rewizji kasy gminnej oraz kas tych zakładów i funduszów, które są pod zarządem gminy. Jeżeli komisya ta nie wypełnia należycie swych obowiązków, wydział powiatowy ma prawo dokonać rewizji kas na koszt gminy. Niezależnie od tego wydział powiatowy obowiązany jest od czasu do czasu niespodziewanie rewidować kasę gminną.

Na mocy § 73 rachunki gminne sprawdza komisya, wybrana przez radę gminną. Jeżeli komisya ta nie uczyni zadość swym obowiązkom w należyty terminie i nie usprawiedliwi zwłoki, wówczas wydział powiatowy zarządza wybór innej komisji, wyznaczając nowy termin dla sprawdzenia i załatwienia rachunków. Gdyby i to zarządzenie nie odniosło skutku, lub gdyby wydział powiatowy przekonał się, że rachunki nie są należycie

sprawdzone, wówczas wydział ten zarządza sprawdzenie rachunków na koszt gminy.

Według więc ustawy z 1896 r. nadzór nad rachunkami i kasami gminnymi należy w zasadzie do organów gminnych. Wydział powiatowy ingeruje przeważnie w tych tylko wypadkach, kiedy organy gminne nie spełniają należycie swych obowiązków (ma on jednak obowiązek niespodziewanie dokonywać rewizji kas).

Pozostałe galicyjskie ustawy gminne powierzają kontrolę rachunków i kas gminnych wyłącznie organom gminnym (vide ustawa z 1866 r. §§ 38, 70; ustawa z 1889 r. §§ 30, 65, 76; ustawa dla m. Lwowa §§ 40, 57; ustawa m. Krakowa § 93).

Nadzór w danym zakresie nad gminami w Galicyi różni się zasadniczo od nadzoru nad gminami w Prusach (vide str. 23, 37).

VII. Władza dyscyplinarna. *Rozwiązywanie rad gminnych.*

Władza dyscyplinarna przysługuje w pewnej mierze wyższym organom w gminie nad niższymi. Nas jednak interesuje tutaj tylko władza dyscyplinarna, która przysługuje organom, stojącym ponad gminą.

Rozpatrzmy najprzód postanowienia ustawy z 1866 r.

a. *Władza dyscyplinarna nad urzędnikami gminy.*

Jeżeli naczelnik gminy, względnie rada gminna, wzbrania się usunąć ze stanowiska urzędnika, którego działalność wydział powiatowy uważa za szkodliwą, wówczas urzędnika tego usuwa polityczna władza powiatowa, na wniosek wydziału powiatowego. W razie niezgodności tych władz oraz odwołania się od orzeczenia politycznej władzy powiatowej,

lub gdy przewinienie urzędnika sprawdzone zostało przez dochodzenie, przeprowadzone bezpośrednio z ramienia wydziału krajowego, orzeka ostatecznie polityczna władza krajowa, na wniosek lub za zgodą wydziału krajowego (§ 102).

b. *Władza dyscyplinarna nad zwierzchnością gminną (naczelnikami i asesorami).*

Władzę tę określa § 102; zawiera on następujące postanowienia:

W sprawach własnego zakresu działania może wydział powiatowy członkom zwierzchności gminnej dawać napomnienia i wkładać na nich kary pieniężne do wysokości 20 zł. Kary te wpływają do kasy rady powiatowej.

W razie cięższego przekroczenia lub ciągłego zaniedbywania obowiązków może członek zwierzchności gminnej na wniosek wydziału powiatowego być zawieszony w urzędowaniu przez polityczną władzę powiatową.

W razie niezgodności tych władz orzeka polityczna władza krajowa za zgodą wydziału krajowego.

Po przeprowadzonym dochodzeniu może polityczna władza krajowa za zgodą wydziału krajowego złożyć z urzędu członka zwierzchności gminnej, a nawet na przeciąg czasu, nieprzekraczający lat trzech, uznać go za niezdolnego do piastowania tej posady.

Naczelnika gminy dotyczy, oprócz powyższych postanowień, jeszcze § 108. Na mocy tego artykułu polityczna władza powiatowa ma prawo nałożyć na naczelnika gminy, przekraczającego swoje obowiązki w sprawach poruczonego zakresu działania, karę aż do 20 zł. Jeżeli uchybienie obowiązków jest tego rodzaju, że sprawowanie czynności poruczonego zakresu działania nie może być dłużej zo-

stawione naczelnikowi gminy bez narażenia dobra publicznego, i jeżeli rada gminna na wezwanie temu nie zaradzi, może natenczas polityczna władza powiatowa na czas trwania tego stanu ustanowić na koszt gminy inny organ do sprawowania rzeczonych czynności.

c. *Rozwiązywanie rad gminnych.*

Prawo rozwiązywania rad gminnych przysługuje namiestnikowi; na postanowienie jego gmina może odwołać się do ministerium (§ 109).

Przechodzę teraz do innych ustaw gminnych.

Ustawy z 1889 r. i 1896 r. zawierają postanowienia bardzo zbliżone do wyżej wyłożonych. Różnią się one w tem, że organom, stojącym ponad gminą, nie dają władzy dyscyplinarnej nad urzędnikami gminnymi (ustawa z 1889 r. §§ 105, 111, 112; ustawa z 1896 r. §§ 101, 107, 109).

Ustawa m. Lwowa nadaje organom, stojącym ponad gminą, władzę dyscyplinarną tylko w stosunku do prezydenta i jego zastępcy. Władzę tę sprawuje wydział krajowy i namiestnik, który ma także prawo rozwiązywać radę miejską (§§ 106, 111, 112).

Rozpatrzywszy powyższe postanowienia ustaw galicyjskich, pożytecznym będzie porównać je z odpowiednimi przepisami prawa pruskiego. Nie będę uwydatniał wszystkich zachodzących tu różnic: dostrzeże je z łatwością czytelnik, porównywając odpowiednie ustępy tej pracy. Podkreślę tylko różnice najbardziej ciekawe. W pruskich gminach wiejskich naczelnika gminy i ławników usuwa wydział powiatowy, z prawem odwołania się do najwyższego sądu administracyjnego. W Galicyi członków zwierzchności gminnej usuwa namiestnik, za zgodą wydziału krajowego.

W Prusach wyższe jednostki samorządne usunięte są zupełnie od sprawowania władzy dyscyplinarnej nad organami samorządu miejskiego. Inaczej w Galicyi (vide odpowiednie postanowienia ustaw z 1889 r. i 1896 r. oraz ustawy m. Lwowa).

VIII. Nadzór nad wykonywaniem obowiązków.

Ustawy z r. 1886, 1889 i 1896 zabezpieczają wykonywanie przez gminy ich obowiązków za pomocą następujących postanowień:

1. Gdyby rada gminna nie wstawiła w swój budżet należności, które gmina uścić jest obowiązana bądź na mocy ustawy, bądź na mocy wyroku lub dokumentu, mającego wedle ustaw moc egzekucyjną, ma rada powiatowa prawo i obowiązek wstawić te należności w budżet gminy i nałożyć na ich pokrycie dodatki do podatków (§§ 70, 76, 71 odpowiednich ustaw).
2. Jeżeli rada gminna zaniedbuje albo wzbrania się dopełnić obowiązków, w moc ustaw na gminie ciążyących, polityczna władza powiatowa ma na koszt i stratę gminy zarządzić środki zaradcze. Jeżeli sprawa należy do własnego zakresu działania gminy, a nie zachodzi przypadek nagłego niebezpieczeństwa, polityczna władza powiatowa winna przed zarządzeniem środków zaradczych porozumieć się z wydziałem powiatowym (§§ 107, 110, 106 odpowiednich ustaw).

Przy porównaniu postanowień powyższych z odpowiednimi postanowieniami pruskiego prawa gminnego widzimy, że pomienione wyżej ustawy galicyjskie nadają organom samorządu powiatowego prawa nadzoru, których organy te w Prusach nie posiadają (vide str. 25 i 39).

Ustawa m. Lwowa zawiera tylko postanowienia, przytoczone wyżej w p. 2. Polityczną władzę powiatową zastępuje w tej ustawie polityczna władza krajowa, wydział zaś powiatowy zastąpiony jest przez wydział krajowy (§ 110).

Ustawa m. Krakowa zupełnie nie zna przepisów, traktujących o nadzorze nad wykonaniem przez gminę jej obowiązków.

IX. Ingerencya w sprawy gmin.

Ingerencya w sprawy gminy ma miejsce, według ustawy z 1866 r., w następujących wypadkach:

1. Naczelnik gminy, obowiązany jest zwołać radę gminną, jeżeli żąda tego polityczna władza powiatowa, rada powiatowa lub też wydział powiatowy (§ 41).
2. Rząd może polecić załatwianie spraw, należących do poruczonego zakresu działania, w całości lub w części na swój koszt swym własnym organom (§ 58).
3. Jeżeli w sprawie prywatnej, spornej między gminą a pewną klasą członków gminy lub pojedynczymi jej członkami, rada gminna ze względu na prywatny interes radnych nie byłaby bezstronna, wydział powiatowy starać się

będzie sprowadzić dobrowolną ugode, gdyby zaś ta do skutku nie przysła, przeznaczy dla gminy zastępcę do przeprowadzenia sprawy drogą prawa (§ 103).

4. W razie rozwiązania reprezentacji gminnej namiestnictwo, w porozumieniu z wydziałem powiatowym, zarządzi, co potrzeba dla tymczasowego załatwienia spraw, aż do wprowadzenia nowej reprezentacji gminnej (§ 109).

Prawie zupełnie te same postanowienia zawiera ustawa z 1889 r. (vide §§ 38, 52, 106, 112).

Ustawa z 1896 r. rozszerza nieco ingerencyę wyższych władz w sprawy gmin (§§ 27, 37, 54, 56, 69, 102, 108 i 109).

Ustawa dla m. Lwowa przewiduje 2 tylko wypadki ingerencyi, mianowicie pomienione wyżej w pp. 2 i 4 (w tym ostatnim wypadku wydział powiatowy zastąpiony jest przez wydział krajowy¹⁾); ustawa wreszcie Krakowa wspomina tylko o wypadkach, wyłożonych w p. 1 i 2 (prezydent obowiązany jest zwołać posiedzenie rady na żądanie namiestnika lub wydziału krajowego²⁾).

Na podstawie powyższej analizy stwierdzić musimy, że ingerencya wyższych władz w sprawy gmin jest w Galicyi słabsza, niż w Prusach.

¹⁾ §§ 60 i 112.

²⁾ §§ 14 i 63.

X. Łączenie gmin oraz zmiana ich granic.

W sprawie łączenia gmin i zmiany ich granic ustawa z r. 1866 r. zawiera następujące postanowienia:

1. Gminy, do tego samego powiatu politycznego należące, mogą się za przyzwoleniem rady powiatowej łączyć w jedną gminę tak, aby jako osobne gminy istnieć przestały, jeżeli polityczna władza krajowa ze względów publicznych nie przeciw temu nie zarzuci (§ 2).
2. Osady, w jedną gminę połączone, tylko mocą ustawy krajowej rozłączone być mogą (§ 3).
3. Do zmiany granic gminy potrzeba przyzwolenia rady powiatowej, które udzielonem być może tylko za poprzedniem oświadczeniem politycznej władzy krajowej, iż przeciw temu ze względów publicznych nie ma nic do zarzucenia (§ 4).

Z przepisów powyższych wynika, że bez woli władz państwowych w gminach nie może nastąpić żadna zmiana terytoryalna, że jednak rada powiatowa ma w danym zakresie znaczenie bardzo duże. Podobny stan rzeczy stwierdziliśmy w Prusach w stosunku do gmin wiejskich.

Ustawy z r. 1889 i 1896 zawierają postanowienie, przytoczone wyżej w p. 3 (§ 2 tych ustaw). Co do łączenia gmin ustawy te postanawiają, że do gminy miejskiej może być wcielona granicząca z nią gmina lub część takiej gminy, jeżeli reprezentacye obu zainteresowanych gmin zgadzają się i jeżeli wydział krajowy w porozu-

mieniu z namiestnictwem na wcielenie to zezwoli. Wcielenie takie nastąpić może w drodze ustawy krajowej nawet wbrew woli gmin, jeżeli wymaga tego należyte wykonanie polityki miejscowej (§§ 100 i 96 odpowiednich ustaw).

W Prusach organy jednostek samorządnych usunięte są zupełnie od udziału w przekształcaniu terytoryalnym gmin miejskich (vide str. 40 i 41). Podkreślamy tę różnicę, w porównaniu z ustawami z r. 1889 i 1896.

Dla zmiany granic m. Lwowa potrzeba przyzwolenia wydziału krajowego, które udzielonem być może tylko po uprzednim oświadczeniu politycznej władzy krajowej, iż przeciw tej zmianie nie ma nic do zarzucenia ze względów publicznych (§ 2).

Zmiana obszaru miasta Krakowa może nastąpić tylko w drodze ustawodawstwa krajowego (§ 2).

IV. Nadzór nad powiatami.

I. Charakterystyka ogólna.

Nadzór ten sprawuje polityczna władza krajowa oraz sejm i jego wydział. Niektóre odnośne uchwały sejmu mogą być wydane tylko za najwyższem zezwoleniem. Pozatem cesarzowi przysługuje atrybucya, o której niżej w ustępie II. W dwóch wypadkach powiaty działać mogą, podobnie jak gminy, jedynie po uprzednim wyjednaniu ustawy krajowej.

Porównywając nadzór nad powiatami w Galicyi i Prusach, podkreślić musimy, że nadzór ten w Galicyi sprawują w znacznej mierze organy autonomiczne, podczas gdy w Prusach nadzór nad powiatami należy wyłącznie do władz państwowych.

II. Zatwierdzanie organów

Zatwierdzenia wymaga tylko wybór prezesa wydziału powiatowego i jego zastępcy. Zatwierdzenia udziela cesarz (U. R. P. § 13).

Widzimy w danym względzie mniejszą samodzielność powiatów, niż gmin (z wyjątkiem tylko Lwowa i Krakowa; vide str. 64).

III. Zatwierdzanie uchwał.

Zatwierdzenie wydziału krajowego niezbędne jest dla następujących uchwał rady powiatowej:

1) o pobieraniu dodatków do podatków bezpośrednich ponad 20%; 2) o zaciągnięciu pożyczki lub przyjęciu zobowiązania, jeżeli kwota pożyczki lub wartość ciężaru, wynikającego z zobowiązania, łącznie z długami już istniejącymi przewyższa 5% podatków bezpośrednich, pobieranych w powiecie; 3) o pozbyciu, zamianie, stałem obciążeniu lub zastawieniu majątku zakładowego powiatu (U. R. P. §§ 23, 24, 25).

Dodatki do podatków bezpośrednich, przenoszące 40%, oraz inne opłaty i repartyce mogą być nakładane tylko na mocy uchwały sejmowej i za cesarskim zezwoleniem (U. R. P. § 23).

Do zaciągnięcia pożyczek lub przyjęcia zobowiązań, przenoszących 50% podatków bezpośrednich, pobieranych w powiecie, niezbędna jest ustawa krajowa (U. R. P. § 24¹⁾).

Porównywając postanowienia powyższe z odpowiednimi postanowieniami prawodawstwa pruskiego (vide str. 43, 44), podkreślić musimy bardzo duże znaczenie, jakie mają w Galicyi organy samorządu krajowego przy zawieraniu uchwał powiatowych.

¹⁾ Wyjątek stanowią pożyczki, przeznaczone na pomoc dla ludności powiatu, dotkniętej klęską żywiołową, lub na ułatwienie krycia budynków ogniotrwałym materiałem. W tych wypadkach na zaciągnięcie pożyczki może zezwolić wydział krajowy, chociażby wartość obciążenia powiatu przekraczała 50 procent podatków bezpośrednich (U. R. P. § 25).

IV. Rozpatrywanie skarg.

Rekursa przeciw uchwałom rady powiatowej i wydziału powiatowego, naruszającym obowiązujące ustawy, rozstrzyga polityczna władza krajowa, rekursa zaś przeciw wszystkim innym uchwałom tych organów — wydział krajowy (U. R. P. §§ 49 i 51).

Zwracamy znowu uwagę, że, w przeciwieństwie do stanu rzeczy w Prusach, w Galicyi nadzór nad samorządem powiatowym należy w danym zakresie również w znacznej mierze do organu samorządowego.

V. Nadzór nad legalnością uchwał.

Jeżeli rada powiatowa lub wydział powiatowy po wezmann uchwałę, przekraczającą kompetencje tych organów lub naruszającą obowiązujące ustawy, polityczna władza powiatowa ma obowiązek wstrzymać wykonanie uchwały i zwrócić się do politycznej władzy krajowej z zapytaniem, czy uchwała może być wykonana. Taki sam obowiązek spoczywa na prezesie wydziału wykonawczego. Przeciw decyzji politycznej władzy krajowej służy rekurs do ministerjum spraw wewnętrznych (U. R. P. §§ 44, 50, 51). Według orzeczenia trybunału administracyjnego z 9 maja 1874 roku ministerjum to może unieważniać uchwały reprezentacji powiatowej, odpowiadające pomienionym wyżej warunkom, również z własnej inicjatywy.

VI. Nadzór nad majątkiem powiatu oraz jego kasowością i rachunkowością.

Nadzór w danym zakresie sprawuje sejm za pośrednictwem wydziału krajowego. Czuwa on mianowicie nad tem, aby majątek zakładowy powiatów i instytucji powiatowych nie został uszczuplony, oraz aby prowadzono należycie sprawy rachunkowe i kasowe funduszków, zostających pod zarządem rad powiatowych.

W wykonaniu tego prawa nadzoru wydział krajowy ma prawo żądać objaśnień i usprawiedliwień od reprezentacji powiatowej i zarządzać dochodzenie na miejscu przez delegowanie specjalnych komisji. W razie potrzeby wydział krajowy może również zarządzić niezbędne środki zaradcze (U. R. P. § 48).

VII. Władza dyscyplinarna. Rozwiązywanie rad powiatowych.

Władzę dyscyplinarną nad urzędnikami i sługami powiatowymi sprawuje wydział powiatowy w zakresie upoważnienia, udzielonego mu przez radę powiatową (U. R. P. §§ 26, 33).

Prawo rozwiązywania rad powiatowych przysługuje namiestnikowi. Na postanowienie jego w tym względzie radzie przysługuje rekurs do ministerjum spraw wewnętrznych (U. R. P. § 53).

VIII. Nadzór nad wykonywaniem obowiązków.

W zakresie nadzoru nad wykonywaniem przez powiaty ich obowiązków wydział krajowy i polityczna władza krajowa mają te same prawa, które, w odpowiednim zakresie, w stosunku do gmin przysługują radzie powiatowej i politycznej władzy powiatowej (U. R. P. §§ 22 i 52; vide str. 76 i 77).

IX. Ingerencya w sprawy powiatu.

Ingerencya wyższych władz w sprawy samorządu powiatowego jest bardzo nieznaczna. Istnieje ona tylko w dwóch wypadkach:

1. Na żądanie politycznej władzy krajowej lub wydziału krajowego prezes wydziału powiatowego obowiązany jest zwołać radę powiatową (U. R. P. § 38).
2. W razie rozwiązania rady powiatowej namiestnik obowiązuje, w porozumieniu z wydziałem krajowym, przedsięwziąć niezbędne środki dla tymczasowego załatwienia spraw, aż do ustanowienia nowej rady powiatowej (U. R. P. § 53).

X. Zmiana granic.

Zmiana granic powiatu może nastąpić tylko w drodze ustawy krajowej (U. R. P. § 3).

ROZDZIAŁ III.

ANGLIA.¹⁾

I. Organizacya samorządu.

Najmniejszym obszarem wiejskim, stanowiącym jednostkę samorządną, jest parafia wiejska. Początkowo parafie (parishes) istniały wyłącznie dla celów kościelnych. Z biegiem jednak czasu powstały parafie cywilne, istniejące dla celów administracyi miejscowej. Obecnie na 15 tysięcy parafii cywilnych przypada w Anglii i Walii tylko koło 14 tysięcy parafii kościelnych.

Od czasów królowej Elżbiety (poor law act z 1601 r.) zostały parafie jednostkami dobroczynności publicznej. Obowiązki w tym względzie zbyt jednak obciążały parafie, jako obszary drobne, posiadające bardzo małe zasoby materyalne. Wobec tego, dla zadośćuczynienia potrzebom dobroczynności publicznej, parafie poczęły się z biegiem czasu łączyć, tworząc unie dobroczynności publicznej (poor law unions). Akt z roku 1834 wprowadził

¹⁾ Dla uniknięcia nieporozumień zaznaczam, że rozdział ten dotyczy tylko Anglii z Walią, nie zaś Szkocyi i Irlandyi.

te unie na obszarze całego kraju. Na nich spoczywa obecnie ciężar dobroczynności publicznej.

Od roku 1894 (local government act) organami kierowniczymi parafii są zebrania parafialne (parish meetings) i rady parafialne (parish councils). Rady parafialne istnieją obowiązkowo w parafiach, mających więcej, niż 300 mieszkańców. Mniejsze parafie mogą się zwrócić do rady hrabstwa z prośbą o utworzenie w nich rad; jeżeli ludność parafii przewyższa 100 osób, rada hrabstwa nie może odmówić tej prośbie.

Rady parafialne wybierane są na 3 lata i składają się z 5 do 15 osób. Kobiety mają czynne i bierne prawo wyborcze. Rada parafialna może tworzyć komitety, powołując do nich także osoby, nie będące członkami rady. Przewodniczącą rady parafialnej jest zarazem przewodniczącą zebrania parafialnego. W parafiach, w których niema rady, zebranie parafialne wybiera swego przewodniczącego.

Duże znaczenie ma w parafii nadzorca (overseer). Obecnie do najważniejszych czynności tego urzędnika należy ściąganie podatków, sporządzanie i ogłaszanie list wyborców oraz sporządzanie list taksacyjnych, które są podstawą dla pobierania większości podatków lokalnych.

Overseer pełni czynności honorowo. Urząd ten dostępny jest tylko dla właścicieli nieruchomości, zarówno dla mężczyzn, jak i dla kobiet.

Parafia powołana jest do załatwiania szeregu zadań administracji lokalnej. Do zadań tych należy, w pierwszym rzędzie, czuwanie nad warunkami sanitarnymi, utrzymywanie pomniejszych dróg, stosowanie środków przeciwko pożarom, zaopatrywanie ludności w oświetlenie i wodę, utrzymywanie placów publicznych i cmentarzy. Oprócz załatwiania powyższych zadań władze parafialne udzielają informacji radzie okręgowej, odwołują się do rady hrabstwa, o ile rada okręgowa zaniedbuje swe obowiązki, mianują kuratorów fundacji dobroczynnych i reprezentantów do komitetów szkół publicznych.

Ważniejsze uchwały rady parafialnej wymagają zatwierdzenia zebrania parafialnego.

Działalność parafii, pomimo dość szerokiego zakresu działania, jaki im przysługuje, jest naogół bardzo słaba. Powodem tego są drobne rozmiary parafii i związane z tem ich ubóstwo materyalne i intelektualne. Wobec tego działalność w zakresie potrzeb miejscowych coraz bardziej przechodzi z rąk organów parafialnych do organów wyższej jednostki samorządu wiejskiego. Jednostką tą jest okrag wiejski (rural district), który składa się z pewnej liczby parafii. Obecnie istnieje w Anglii i Walii 655 okręgów wiejskich. Organem każdego z tych okręgów jest rada okręgowa, złożona z osób, wybranych przez parafie. Radni wybierani są na trzy lata. Członkami rady mogą być również kobiety. Rada wybiera swego przewodniczącego na rok; w ciągu swego urzędowania jest on ex officio sędzią pokoju. Rada okręgowa może tworzyć komitety według swego uznania i kooptować do nich osoby z poza rady. Komitety rady są jej organami wykonawczymi. Nadto rada może przekazać im wszelkie przysługujące jej prawa, z wyjątkiem tylko prawa nakładania podatków i zaciągania pożyczek.

Rady okręgowe są przede wszystkim władzami sanitarnymi. Jako takim, przysługują im nader rozległe prawa i obowiązki na podstawie różnych aktów o zdrowiu publicznem (public health acts). Poza tem są rady okręgowe władzami drogowymi. Obowiązane są one do utrzymywania wszystkich dróg, które nie są traktami głównymi. Za określone wynagrodzenie mogą one przejąć od hrabstwa obowiązek utrzymywania tych także traktów (highway acts).

Oprócz spraw sanitarnych i drogowych rady okręgowe załatwiają szereg jeszcze innych spraw, na podstawie t. zw. adoptive acts. Są to akty, któremi prawodawca nadaje jednostkom samorządnym pewne prawa. Korzystanie z tych praw uzależnione jest czasem od zezwolenia odpowiedniego ministerjum.

Dla przykładu wymienię niektóre z pośród adoptive act'ów: akt o oświetleniu i ochronie bezpieczeństwa mieszkańców (the lighting and watching act), akt o urządzeniu bibliotek publicznych (the public libraries act), akt o różnych ulepszeniach, mających znaczenie publiczne (the public improvement act), akty o urządzeniu kąpielni i pralni (the baths and washhouses acts). Poza tem należy mieć na względzie, że ministerjum zarządu lokalnego ¹⁾ może nadać radzie okręgu wiejskiego wszystkie lub niektóre prawa, przysługujące miejskiej radzie okręgowej ²⁾.

Przechodzę teraz do miast, jako jednostek samorządnych. Ze względu na organizację należy odróżniać miasta municypalne (municipal boroughs), okręgi miejskie (urban districts) i miasta, stanowiące oddzielne hrabstwa (county boroughs). Odrębną organizację posiada Londyn.

Miastami municypalnemi są obszary miejskie, które otrzymały od korony statuty inkorporacyjne (charters of incorporation). Dla miast tych została wydana w r. 1835 po raz pierwszy ogólna ustawa miejska (municipal corporation act). Ustawę tę zastąpiono w r. 1882 przez nową, która obowiązuje dotychczas. Wiele miast, które otrzymały statuty inkorporacyjne za dawnych czasów, zatrzymało się w swoim rozwoju. Wskutek tego miasta municypalne różnią się bardzo pod względem swej wielkości. Ogólna liczba tych miast wynosi obecnie 246.

W każdym mieście municypalnym istnieje rada miejska (town council). W skład jej wchodzi radni i aldermeni. Liczba tych ostatnich równa się jednej trzeciej ogólnej liczby członków rady. Ludność wybiera tylko radnych (na 3 lata), aldermenów zaś wybiera rada miejska (na 6 lat). Co rok występuje jedna trzecia część

¹⁾ Vide niżej str. 95.

²⁾ Nadania takie mają miejsce dość często w tych wypadkach, kiedy terytorjum, stanowiące wiejski okrag, ma raczej charakter miejski. O okręgu miejskim vide str. 92.

radnych, co trzy lata — połowa aldermen'ów. Kobiety mają czynne i bierne prawo wyborcze. Na stanowiska aldermen'ów wybierani są zazwyczaj członkowie rady, którzy mają najwięcej doświadczenia w sprawach miejskich.

Rada miejska ma prawo wybierać dla poszczególnych gałęzi administracji miejskiej komitety z pośród swych członków. W przeciwieństwie do rady okręgu wiejskiego rada miejska nie może przekazywać komitetom swych praw; wyjątek z tej reguły stanowią tylko sprawy wychowania publicznego (municipal corporation act z r. 1882 art. 22; education act z r. 1902 art. 17).

Przewodniczącym rady jest mayor. Wybiera go rada na rok z pośród swych członków albo też z poza swego grona. Mayor jest z urzędu członkiem wszystkich komitetów rady. Jest on także z urzędu sędzią pokoju. W miastach, w których istnieje odrębna komisya sędziów pokoju, mayor jest jej przewodniczącym. Każdy ex-mayor jest również z urzędu sędzią pokoju.

Mayor jest reprezentantem miasta podczas wszelkich uroczystości. Poza tem nie przysługują mu żadne prawa, większy więc wpływ na sprawy miejskie może on zyskać tylko dzięki osobistym zaletom i znajomości rzeczy.

Rada miejska ma dwojaki charakter: z jednej strony jest ona władzą miejską, z drugiej zaś strony — sanitarną i drogową władzą okręgową. W pierwszym charakterze radzie miejskiej przysługują pewne prawa w zakresie policyi, wykształcenia publicznego i opieki nad ludnością. W drugim zaś charakterze rada miejska sprawuje rozległą władzę w zakresie zdrowotności publicznej i komunikacyi. Poza tem rada miejska korzysta z różnych adoptive acts ¹⁾ i ma prawo, podobnie jak inne jednostki

¹⁾ O aktach tych vide na str. 89.

samorządne, wnosić do parlamentu projekty ustaw, w celu otrzymania dodatkowych praw ¹⁾.

Od dłuższego czasu daje się zauważyć dążenie do ograniczenia praw mniejszych miast municypalnych. Na mocy prawa z 1888 r. zawiadywanie policją w miastach, mających mniej niż 10.000 mieszkańców, zostało przekazane władzom hrabstwa. Podobnie ustawa z 1902 r. o wykształceniu publicznem (education act) stwarza odrębne obszary dla celów wychowania publicznego tylko z miast, mających co najmniej 10 tysięcy mieszkańców. I dla wielu innych spraw miasta drobniejsze zostały ograniczone w swych prawach, a kompetencje ich przekazane hrabstwu.

Drugą kategorię miejskich jednostek samorządnych stanowią okręgi miejskie. Należy do nich dużo obszarów miejskich, które mają większą liczbę mieszkańców, niż znaczna część miast municypalnych, podział bowiem na te dwie kategorie jednostek miejskich nie zależy wyłącznie od liczby ludności ²⁾. Obecnie w Anglii i Walii istnieje 811 okręgów miejskich.

Ustrój tych okręgów, jako jednostek samorządnych, określa ustawa z r. 1894. Władzą miejską jest w każdym okręgu rada. W przeciwieństwie do miast municypalnych, w okręgach miejskich nie ma aldermenów. Członkami rady mogą być kobiety. Dla dokonania wyborów rada hrabstwa może podzielić okrąg miejski na części (wards). Rada wybiera przewodniczącego, który z urzędu jest w ciągu swego urzędowania sędzią pokoju (o ile nie jest kobietą). Rada może tworzyć komitety

¹⁾ Projekty tych ustaw noszą nazwę bilów prywatnych (private bills). Prawo wnoszenia ich do parlamentu jest nader charakterystyczną właściwością ustroju angielskiego. Jednostki samorządne korzystają w znacznym stopniu z bilów prywatnych dla rozszerzenia zakresu swej działalności.

²⁾ Liczba mieszkańców okręgów miejskich waha się od 300 do 100.000.

i kooptować do nich członków z poza swego grona. Komitetom dla spraw drogowych i sanitarnych rada może przekazać wszystkie swe prawa w danym zakresie, z wyjątkiem tylko prawa zaciągania pożyczek i nakładania podatków.

Radzie okręgu miejskiego przysługują te same niemal prawa, co i radzie miasta municypalnego. Główna różnica między okręgiem i miastem polega na tem, że pierwszy nie posiada przywilejów w zakresie policji i sądownictwa, z których korzysta większość miast, że nie ma aldermenów i że podlega znacznie większej kontroli ze strony ministerjum zarządu lokalnego.

Trzecią kategorię miast samorządnych stanowią te miasta, które są oddzielnymi hrabstwami (county boroughs). Prawo z 1888 r. uznało w charakterze hrabstw administracyjnych wszystkie miasta, mające ponad 50.000 mieszkańców. Na mocy tego samego prawa ministerjum zarządu lokalnego może, na żądanie miast, mających co najmniej powyższą liczbę ludności, tworzyć z nich oddzielne hrabstwa. Obecnie liczba county boroughs wynosi 78. W większości tych miast rada miejska ma te same niemal prawa i obowiązki, co i rada hrabstwa.

Odrębną organizację posiada, jak wiemy, Londyn. Skreślę ją w kilku słowach. Na mocy local government act'u z 1888 r. Londyn stanowi oddzielne hrabstwo administracyjne. Na czele jego stoi rada hrabstwa (London county council). Obszarami lokalnymi stolicy jest t. z. City i grody stołeczne ¹⁾ (metropolitan boroughs). Te obszary lokalne mają własne władze miejskie.

Najwyższymi jednostkami samorządnymi Anglii, obejmującymi miasta municypalne oraz okręgi miejskie i wiejskie, są hrabstwa administracyjne ²⁾ (administrative counties). Hrabstwa te powstały na mocy ustawy z 1888 r.

¹⁾ Jest ich obecnie 38.

²⁾ Hrabstwa te odpowiadają pod względem terytoryalnym w większości wypadków dawnym hrabstwom, które obecnie

Jest ich obecnie 63. Organizacja hrabstwa administracyjnego naśladuje organizację miast municypalnych. Na czele jego stoi rada hrabstwa (county council). Składa się ona z radnych (councillors), wybieranych przez ludność hrabstwa, i aldermen'ów, wybieranych przez radnych. Aldermeni stanowią 1/3 ogólnej liczby członków rady; wybierani są na 6 lat, podczas gdy radni — tylko na 3 lata. Co rok występuje 1/3 część radnych, co trzy lata — połowa aldermen'ów. Kobiety niezamężne mają aktywne i bierne prawo wyborcze. Przewodniczącą (chairman'a) wybierają na rok radni z pośród swego grona. Jeśli jest on mężczyzną, piastuje przez czas swego urzędowania, podobnie jak mayor w miastach, urząd sędziego pokoju.

Rada hrabstwa załatwia sprawy, należące do jej kompetencji, głównie za pośrednictwem swych komitetów. Komitety te prowadzą całą administrację, rada zaś wskazuje im tylko kierunek działalności i wykonywa nad nimi nadzór. Odpowiednim komitetom rada może przekazywać swe prawa, z wyjątkiem tylko prawa zaciągania pożyczek i nakładania podatków.

Rada hrabstwa ma bardzo rozległy zakres działania. Jest ona władzą drogową, obowiązana do utrzymywania wszystkich głównych dróg (main roads), leżących w hrabstwie. Jako władza drogową, może rada podejmować budowę kolejek żelaznych lub też uczestniczyć w ich budowie. Dalej jest rada hrabstwa władzą sanitarną. W tym charakterze rozwija ona wszechstronną działalność w zakresie zdrowia publicznego. Wreszcie jest rada hrabstwa władzą wykształcenia publicznego. Pozatem może ona wydawać postanowienia obowiązujące w obrębie hrabstwa i czynić użytek z różnych adoptive acts i bilów prywatnych.

istnieją jedynie dla wyborów parlamentarnych, dla spraw sądowych i dla spraw milicyi. Niektóre jednak z pośród dawnych hrabstw zostały podzielone na kilka hrabstw administracyjnych.

Oprócz organów samorządowych, które już omówiliśmy, są w Anglii jeszcze niektóre inne władze lokalne, które istnieją dla ściśle oznaczonych celów specjalnych. Władze te zlewają się czasem z organami samorządu, czasem zaś istnieją niezależnie od nich. Do władz powyższych zaliczyć należy: portowe władze sanitarne, władze przystani i doków, komisye kanałowe, urzędy drenarskie, komisye opiekuńcze nad wspólnymi gruntami, urzędy cementarne i jeszcze niektóre inne. Dla celów tej pracy zbytecznym byłoby bliżej zastanawiać się nad działalnością i organizacją tych władz.

Wyłożywszy organizację samorządu angielskiego, poświęcić muszę słów kilka instytucji centralnej, ściśle związanej z samorządem. Mam na myśli local government board czyli ministerjum zarządu lokalnego. Ministerjum to powstało w r. 1871. Składa się ono z pewnej liczby członków privy council¹⁾; całą działalnością jego kieruje faktycznie prezes przy pomocy sekretarzy. Ministerjum zarządu lokalnego ma nader rozległy zakres działania. Oto jak charakteryzuje jego działalność prof. Ashley²⁾: „Ministerjum jest władzą kierowniczą i kontrolującą we wszystkich sprawach, wchodzących w zakres dobroczynności publicznej, i posiada w tym względzie bardzo rozległe prawa; kieruje pracą lokalnych władz sanitarnych, rozciąga kontrolę nad gospodarką finansową różnych ciał lokalnych, zbiera i ogłasza corocznie dokładne wiadomości co do działalności władz lokalnych w obrębie kraju“³⁾.

Jest więc local government board ministerstwem dla spraw samorządu. Bliżej z jego działalnością zapoznamy się w dalszych ustępach tego rozdziału.

1) Privy council jest prywatną radą króla, złożoną z osób przez niego mianowanych.

2) Percy Ashley: „Zarząd centralny i lokalny“ str. 14.

3) Annual reports of the local government board i local taxation returns.

II. Nadzór nad jednostkami samorządowymi.

I. Charakterystyka ogólna.

W Anglii prawa nadzoru nad jednostkami samorządowymi przysługują w ogromnej większości wypadków centralnym władzom państwowym (ministeriom, które działają bezpośrednio lub za pomocą swych inspektorów). Rady zaś hrabstw sprawują nadzór nad jednostkami samorządowymi tylko w słabym stopniu.

Różni się więc Anglia znacznie od Prus i Galicyi, w których nadzór wyższych jednostek samorządowych nad niższymi jest znaczny, i w których cały system kontroli jest zdecentralizowany.

System, panujący w Anglii, posiada bardzo dużo złych stron; urzędnicy państwowi często nie mają należytej znajomości stosunków miejscowych, ludność nie obdarza ich dostatecznym zaufaniem, co utrudnia im pracę; organy centralne przeciążone są masą drobiazgowej roboty, wskutek czego pracują schematycznie i nie mają czasu na badanie zagadnień polityki administracyjnej.

Prawodawstwo angielskie od dłuższego już czasu dąży do zmiany tego stanu rzeczy. Dążenie to znalazło najsilniejszy wyraz w prawie o zarządzie lokalnym z r.

1888. Na mocy art. 10 tego prawa ministerium zarządu lokalnego może przelać na radę hrabstwa wszelkie prawa ministeriów, przysługujące im w stosunku do jednostek samorządowych danego hrabstwa. Postanowienie to nie zdołało wprowadzić dotychczas zmienić stanu rzeczy w Anglii. Dążenie jednak do reformy trwa w dalszym ciągu, głównie w kierunku przekazania radzie hrabstwa większych praw nadzoru nad parafiami, okręgami wiejskimi i mniejszymi okręgami miejskimi. Większe zaś miasta nie życzą sobie podlegać kontroli władz lokalnych i będą zapewne energicznie przeciwdziałać wszelkim próbom w tym względzie.

II. Zatwierdzanie i mianowanie organów.

W Anglii żaden reprezentacyjny organ komunalny nie jest zatwierdzany ani mianowany przez wyższe władze. Różni się więc Anglia pod tym względem od państw kontynentalnych.

Płatni urzędnicy organów komunalnych w większości wypadków również nie są zatwierdzani ani też mianowani przez wyższe władze państwowe lub samorządowe. Wynika to z tego, że administracja spraw lokalnych należy wyłącznie do organów wybieralnych, pełniących funkcje honorowo. Te tylko organy odpowiedzialne są za bieg spraw i z nimi tylko mają do czynienia władze centralne. Płatni zaś urzędnicy są tylko wykonawcami organów wybieralnych.

Z ogólnej jednak zasady istnieją wyjątki. Stosuje się to przede wszystkim do urzędników administracji dobroczynności publicznej. Mianowanie ich wymaga zatwierdzenia local government board'u. Zgadza się to z całym angielskim prawodawstwem o dobroczynności

publicznej, które nadaje władzy centralnej nader rozległe prawa nadzoru nad władzami lokalnymi. Zatwierdzenia ze strony ministerium zarządu lokalnego wymagają także chemicy publiczni oraz ci lekarze i inspektorzy sanitarni, których pensje pokrywa w części skarb państwa. Wreszcie zatwierdzenia przez ministerium spraw wewnętrznych wymaga nominacja naczelników policji.

III. Zatwierdzanie uchwał.

I w Anglii działalność jednostek samorządnych uzależniona jest w wielu wypadkach od aprobaty wyższych władz.

Zatwierdzenia wymagają mianowicie:

1. Uchwały o zaciągnięciu pożyczek. Jedynie uchwały w tym względzie londyńskiej City nie wymagają zatwierdzenia ¹⁾. Wszystkie zaś niemal pożyczki, zaciągane przez inne jednostki samorządne, wymagają odpowiedniego zezwolenia ²⁾.

Zezwolenia tego udzielają: a) ministeria, pozostające w związku z jednostkami samorządowymi, za pomocą postanowień ostatecznych,

¹⁾ W zakresie kredytu City jest prawie zupełnie samodzielna. Niezależność jej w tej dziedzinie ogranicza tylko local loans act z r. 1875: pożyczki, zaciągane na mocy tego aktu, muszą być zamortyzowane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

²⁾ Wyjątek stanowią pożyczki, mające na celu uregulowanie stosunków majątkowych jednostki samorządnej lub walkę z chorobami zaraźliwymi bydła, oraz te pożyczki, które zaciągane są dla urządzenia kanalizacji i mają zabezpieczenie realne.

które nie wymagają już dalszej aprobaty; b) parlament; c) ministerium zarządu lokalnego za pomocą rozporządzenia prowizorycznego, które wymaga zatwierdzenia parlamentu; d) rada hrabstwa londyńskiego.

Ad a. Pozwolenia udziela zwykle local government board. W kilku jednak wypadkach kompetentne są inne władze. A mianowicie: pozwolenia na zaciągnięcie pożyczek na założenie przedsiębiorstw komunalnych, gazowni, elektrowni, tramwajów, przystani i doków udziela ministerium handlu (board of trade); na utrzymanie policji stołecznej—minister sekretarz stanu¹⁾; wreszcie pożyczki, zaciągane przez urzędy drenarskie (drainage boards), wymagają zatwierdzenia ministerium rolnictwa (board of agriculture), a pożyczki urzędów cmentarnych (burial boards)—ministerium skarbu ²⁾.

Ad b. Zwracać się do parlamentu z prośbą o zezwolenie na zaciągnięcie pożyczki mogą hrabstwa, miasta municypalne oraz okręgi miejskie i wiejskie. Najczęściej korzystają z tego prawa miasta municypalne i okręgi miejskie; przeciwnie, okręgi wiejskie korzystają z niego bardzo rzadko.

Parlament udziela swego zezwolenia w formie local act'u.

Z prośbą o udzielenie pozwolenia na zaciągnięcie pożyczki jednostki samorządne zwracają się do parlamentu zwykle w tych wypad-

¹⁾ Minister ten jest kierownikiem home office'u, czyli ministerium spraw wewnętrznych.

²⁾ Obecnie funkcje urzędów cmentarnych spełniają zwykle rady miejskie, okręgowe i parafialne. Wobec tego pożyczki, zaciągane na cele tych urzędów, zatwierdzane są w większości wypadków również przez local government board.

kach, gdy chodzi o przekroczenie normalnego obdłużenia (vide niżej), o pożyczanie bardzo znacznych sum, o uzyskanie dłuższego terminu dla spłaty długu lub wreszcie o uzyskanie za pomocą local act'u nowych praw.

Ad c. Ta forma zezwolenia stosowana jest w dwóch wypadkach: 1) jeżeli hrabstwo lub unia dobroczynności publicznej pragną przekroczyć normalną granicę obdłużenia i 2) jeśli jednostki samorządne pragną zaciągnąć dług dodatkowy (w wypadkach, kiedy suma długu, zatwierdzonego przez parlament, jest niedostateczna).

Ad d. Rada hrabstwa londyńskiego ma prawo udzielać miastom stołecznym zezwolenia na zaciągnięcie pożyczek na niektóre określone cele. Na postanowienia tej rady miastom przysługuje prawo odwołania się do local government board'u.

Prawodawstwo angielskie określa obdłużenie normalne, którego nie powinny przekraczać długi jednostek samorządnych. Dla hrabstwa obdłużenie to stanowi 10%, dla okręgów miejskich — 200%, dla parafii — 50%, dla unii dobroczynności publicznej — 25% podlegającego opodatkowaniu rocznego dochodu od nieruchomości, leżących w obrębie odpowiednich jednostek samorządnych (rateable value). Obdłużenie normalne okręgu wiejskiego jest to samo prawie, co i okręgu miejskiego i miasta municipalnego, mianowicie żaden obszar kontrybucyjny tego okręgu (contributory place) nie powinien być obciążony pożyczkami, zaciągniętymi na jego korzyść lub też na korzyść ca-

tego okręgu, ponad 200% odpowiedniego dochodu rocznego.

Powyższe granice procentowe mogą być przekroczone w razie uzyskania odpowiedniego aktu lokalnego lub rozporządzenia prowizorycznego (vide wyżej *ad b* i *ad c*).

2. Uchwała o pobieraniu w hrabstwie podatku na wyższe wykształcenie powyżej 2 pensów z funta dochodu, podlegającego opodatkowaniu. Inne uchwały jednostek samorządnych o pobieraniu podatków nie wymagają zatwierdzenia władz nadzorczych. Widzimy więc, że prawa tych władz są w Anglii w danym zakresie znacznie szersze, niż na kontynencie. Musimy jednak mieć na względzie, że prawa jednostek samorządnych do obciążania kontrybuentów podatkami ograniczone są w pewnej mierze ustawowo. Rada parafialna może pobierać podatek na cele ogólne powyżej 3 pensów z funta jedynie za zezwoleniem zgromadzenia parafialnego. Najwyższy zaś podatek, jaki może uchwalić to zgromadzenie, stanowi 6 pensów z funta. Poza to wysokość podatków, które jednostki samorządne mogą pobierać na zasadzie adoptive acts, jest zwykle ściśle oznaczona w tych aktach.
3. Postanowienia obowiązujące w sprawach policyjnych oraz wydawane na podstawie różnych ustaw o zdrowiu publicznym. Pierwsze zatwierdza ministerium spraw wewnętrznych, a drugie — local government board.
4. Uchwały w sprawie alienacji i zastawu nieruchomości.

5. Szereg uchwał w sprawach, związanych z administracją sanitarną, np. uchwały o utworzeniu specjalnych okręgów kanalizacyjnych i o nabywaniu lub budowie wodociągów. Zatwierdzenia udziela local government board.
6. Uchwały o założeniu niektórych przedsiębiorstw miejskich, np. wodociągów, kanalizacji, tramwajów, zakładów elektrycznych. Zatwierdza te uchwały ministerium handlu.
7. Uchwała o wniesieniu do parlamentu bilu prywatnego. Uchwała ta wymaga zatwierdzenia local government board'u. Urząd ten odmawia zatwierdzenia wtedy tylko, jeżeli cel bilu może być osiągnięty w inny, bardziej prosty sposób, np. za pomocą rozporządzenia prowizorycznego.
8. Przepisy o miarach i wagach. Zatwierdzanie tych przepisów należy do kompetencji ministerium handlu.
9. Uchwały o robotach publicznych, podejmowanych na zasadzie aktów publicznych, a czasem także na podstawie aktów prywatnych. Zatwierdzenia udziela local government board lub ministerium handlu.
10. Uchwały o korzystaniu z wielu adoptive acts. Korzystanie z tych aktów uzależnione jest często od zgody local government board.
11. Uchwała zgromadzenia parafialnego w parafii, mającej mniej niż 100 mieszkańców, o utworzeniu w niej rady parafialnej. Uchwałę tę zatwierdza rada hrabstwa.
12. Uchwała rady parafialnej o nabyciu ziemi dla utworzenia drobnych ferm. Uchwałę tę zatwierdza rada hrabstwa, a w razie różnicy zdań — ministerium zarządu lokalnego.

IV. Rozpatrywanie skarg.

Anglia nie zna zupełnie sądów administracyjnych.

Skargi na działalność organów jednostek samorządnych, podobnie jak wszelkich innych organów publicznych, rozpatrują sądy zwykłe.

V. Nadzór nad legalnością uchwał.

Anglia nie zna specjalnego systemu nadzoru administracyjnego, mającego na celu zapobieganie przyjmowaniu uchwał nielegalnych przez organy jednostek samorządnych.

Pod danym względem Anglia różni się więc bardzo od państw kontynentalnych.

Przeciwdziałanie nielegalnemu postępowaniu jednostek samorządnych pozostawione jest w Anglii przede wszystkim inicjatywie i energii obywateli, którzy mają prawo zaskarżać w sądach działalność władz. Poza to wykrywać nielegalność postępowania organów samorządnych mogą inspektorzy władz centralnych, za pomocą których władze te sprawują stały nadzór nad jednostkami samorządowymi. Przy każdym ministerium, pozostającym w stosunkach z administracją lokalną, istnieje cały sztab tych inspektorów. Można ich podzielić na następujące grupy¹⁾: 1) inspektorzy dobroczynności publicznej, którzy mają prawo zwiedzać przytułki dla ubogich oraz bywać na zebraniach urzędów opiekuńczych i ich komitetów; 2) kontrolerzy, którzy raz lub dwa ra-

¹⁾ Vide Ashley: Zarząd centralny i lokalny str. 292, 293.

zy do roku przeprowadzają kontrolę rachunków władz lokalnych (z pośród rachunków rad miejskich kontroli centralnej podlegają tylko rachunki, dotyczące wykształcenia publicznego); 3) inspektorzy ministerium oświecenia, którzy zwiedzają wszystkie szkoły, otrzymujące zapomogi z funduszków publicznych, i dają sprawozdania z działalności tych szkół; 4) inspektorzy policyjni, pozostający przy ministerium spraw wewnętrznych; 5) inspektorzy lekarscy local government board'u, którzy są posyłani od czasu do czasu na prowincję dla badania przyczyn epidemii i rozpatrywania skarg na miejscową administrację sanitarną; 6) techniczni i inni inspektorzy l. g. board'u i ministerium handlu, prowadzący badania co do tych robót publicznych, które mogą być uskutecznione tylko na mocy zezwolenia władz centralnych; 7) inspektorzy ministerium rolnictwa.

Powyżej wymienieni urzędnicy mają czasem wydzielony obwód, w którym stale sprawują nadzór, czasem zaś wysyłani są na prowincję tylko w razie potrzeby. Niektórzy z nich, a przede wszystkim kontrolerzy rachunków, mają prawo na własną odpowiedzialność przyjmować decyzje, które mogą być następnie zaskarżone w odpowiednim ministerium; inni mogą tylko sporządzać raporty dla ministerium, które samo wydaje odpowiednie rozporządzenie.

Nadzoru nad celowością uchwał organów jednostek samorządnych prawo angielskie nie zna. (Pomijam wypadki zatwierdzania niektórych uchwał).

VI. Nadzór nad majątkiem jednostek samorządnych oraz nad ich rachunkowością.

W sprawie nadzoru nad majątkiem jednostek samorządnych musimy mieć na względzie odpowiednie uchwały, wymagające zatwierdzenia.

Dla kontrolowania rachunków jednostek samorządnych local government board ma specjalnych inspektorów. Urzędnicy ci mają prawo odrzucać wszelkie nielegalne wydatki i obciążać nimi poszczególne osoby, wchodzące w skład organu, który dopuścił się wykroczenia.

Na decyzję inspektora przysługuje prawo odwołania się do l. g. board'u lub też do sądu zwykłego.

Dla ułatwienia swym inspektorom kontroli l. g. board może przepisać organom lokalnym, w jakiej formie winny one prowadzić swe rachunki.

Widzimy, że w Anglii kontrola rachunków ciał samorządnych jest zcentralizowana. Anglia różni się pod tym względem zasadniczo od Prus, gdzie kontrola ta dokonywana jest przez organy lokalne (wyjątek stanowi prowincya, w stosunku do której prawo kontroli przysługuje, oprócz prezydenta naczelnego, także ministrowi spraw wewnętrznych).

VII. Władza dyscyplinarna.

Władzę dyscyplinarną nad płatnymi urzędnikami komunalnymi sprawują w większości wypadków wyłącznie organy samorządowe. Z reguły tej jednak istnieją wyjątki. Przede wszystkim w stosunku do urzędników, zatrudnionych w administracji dobroczynności publicznej: ministerium zarządu lokalnego ma prawo dymisyonować tych urzędników, nawet wbrew woli urzędów opiekuńczych; dymisyonowanie zaś ich przez urząd opiekuńczy możliwe jest tylko za zgodą tego ministerium. Poza to zgodą ministerium zarządu lokalnego niezbędna jest dla udzielenia dymisji tym lekarzom i inspektorom sanitarnym, na których pensje łoży w części skarb państwa.

Prawa rozwiązywania organów reprezentacyjnych jednostek samorządnych prawodawstwo angielskie nie zna. Różni się ono pod tym względem zasadniczo od prawodawstw kontynentalnych.

VIII. Nadzór nad wykonywaniem obowiązków.

Dla zmuszenia jednostek samorządnych do wykonywania ich obowiązków mają władze centralne w Anglii środki bardzo skuteczne. Jeżeli jednostka samorządna uchyla się od wykonania obowiązku w zakresie spraw sanitarnych, wówczas l. g. board może polecić wykonanie zaniedbanej czynności na koszt właściwej władzy. Podobne prawo przysługuje ministeryum wychowania publicznego w sprawach, podlegających jego kompetencji. Local government board i ministeryum wychowania publicznego korzystają rzadko z powyższego prawa, uciekając się zwykle do innego środka, mianowicie do rozporządzenia, zwanego „Mandamus“. Rozporządzenie to jest rozkazem sądu, wydanym w imieniu króla i polecającym pewnej osobie lub korporacji wykonanie określonej czynności, należącej do ich obowiązków. Jeżeli obowiązek, od którego uchyla się jednostka samorządna, nie dotyczy ani spraw sanitarnych, ani wychowania publicznego, wówczas władze centralne korzystać mogą tylko z rozporządzenia „Mandamus“. Pierwszy środek, o którym mówiliśmy wyżej, nie może być stosowany w tych wypadkach.

Jeżeli jednostka samorządna, nie uchylając się od wykonania pewnego obowiązku, wykonywa go w sposób niedbały lub niedołączny, władze centralne mogą zagrozić cofnięciem odpowiedniej zapomogi rządowej. Jest to sposób bardzo skuteczny dla pobudzenia władz lokalnych do należytego wypełniania ich obowiązków. Niestety jednak może on być stosowany tylko w tych wypadkach, gdy sprawa dotyczy obowiązku, na którego wykonanie rząd udziela zapomogi państwowej.

IX. Ingerencya w sprawy jednostek samorządnych.

Ingerencya w te sprawy jest w Anglii, tak samo jak na kontynencie, znaczna. Należy ona prawie wyłącznie do władz centralnych; dotyczy z jednej strony organizacyi jednostek samorządnych, z drugiej zaś — ich działalności. Podaję niżej wypadki, w których ingerencya w sprawy samorządowe ma miejsce.

1. Ministeryum zarządu lokalnego określa liczbę członków dla hrabstw administracyjnych i dokonywa podziału terytoriów tych hrabstw na okręgi wyborcze. Ministeryum to może również, na skutek przedstawienia rady hrabstwa, zmieniać ilość radnych i podział na okręgi.
2. Rada hrabstwa ma prawo określać liczbę radnych okręgu wiejskiego, przypadających na poszczególne parafie; w związku z tem rada hrabstwa może łączyć parafie i dzielić je na części (wards). Rada hrabstwa określa ilość członków rad parafialnych.
3. Ministeryum wykształcenia publicznego ma bardzo rozległe prawa dyskrecyjne w zakresie spraw wykształcenia elementarnego i wydaje w tym zakresie szczegółowe przepisy dla jednostek samorządnych.
4. Ministeryum zarządu lokalnego ma prawo polecać każdej władzy sanitarnej wykonanie różnych czynności, które nie są przewidziane przez ustawy, jako obowiązkowe; czynności, które mogą być polecane w ten sposób, są jednak szczegółowo przewidziane w ustawach.

W razie epidemii ministeryum zarządu lokalnego ma prawo wydawać rozporządzenia, które muszą być natychmiast wykonane przez władze samorządowe.

5. Jednostki samorządne muszą wykonywać rozporządzenia ministeryum rolnictwa w sprawie walki z chorobami zaraźliwymi zwierząt.
6. W sprawach dobroczynności publicznej ministeryum zarządu lokalnego ma prawo wydawać rozporządzenia, regulujące w najdrobniejszych nawet szczegółach działalność urzędów opiekuńczych.
7. W wypadkach, przewidzianych przez ustawy, ministerya mają prawo wydawać t. zw. rozporządzenia prowizoryczne. Rozporządzenia te, zanim wejdą w życie, muszą być zatwierdzone przez parlament. Rozporządzenia prowizoryczne mają rozległe i różne zastosowanie. Ministeryum zarządu lokalnego może, na przykład, za pomocą tych rozporządzeń zatwierdzać niektóre projekty władz sanitarnych, dozwalać radzie hrabstwa na zaciągnięcie pożyczki, nie przekraczającej granicy normalnej¹⁾, zezwalać na kupno zakładów gazowych i czynić zmiany w granicach jednostek samorządnych. Za pomocą rozporządzeń prowizorycznych ministeryum zarządu lokalnego może także ingerować w sprawy jednostek samorządnych, na przykład łączyć je w celu wspólnego zaopatrywania ludności w wodę oraz przekazywać radzie hrabstwa pewne prawa i obowiązki władz centralnych.

¹⁾ Vide str. 100.

Z rozporządzeń prowizorycznych korzystają także inne ministerya, aczkolwiek w mniejszym stopniu, niż ministeryum zarządu lokalnego.

X. *Zmiana granic.*

Ministeryum zarządu lokalnego może zmieniać granice jednostek samorządnych za pomocą rozporządzeń prowizorycznych. Wiemy już o tem z poprzedniego ustępu.

Pewne prawa w zakresie zmiany granic jednostek samorządnych przysługują również radzie hrabstwa. Może ona mianowicie wydawać postanowienia o zmianie granic okręgów miejskich i wiejskich oraz parafii; postanowienia te jednak wymagają zatwierdzenia ministeryum zarządu lokalnego.

ROZDZIAŁ IV.

FRANCYA.

I. Organizacya samorządu i państwowej administracyi lokalnej.

We Francyi istnieją dwie jednostki samorządne: gmina (komuna) i departament. Ustrój i działalność gmin określa obecnie ustawa z r. 1884, której zasady opierają się na prawodawstwie Napoleona I. Ustawa ta stosuje się zarówno do gmin wiejskich, jak i miejskich; wyjątek stanowi Paryż, który posiada odrębny ustrój. Stosowanie tej samej ustawy w miastach i gminach wiejskich stanowi cechę charakterystyczną ustroju francuskiego, różniącą ten ustrój bardzo od ustroju tych krajów, których prawodawstwa zanalizowaliśmy w poprzednich rozdziałach.

Komuny różnią się wielce pod względem swej wielkości. Z pośród 36.192 komun, które istniały we Francyi w roku 1901, 18.502 miały do 500 mieszkańców włącznie; od 501 do 2000 mieszkańców miały 14.982 komuny. Widzimy więc, że olbrzymią większość komun francuskich, to jednostki samorządne nader drobne.

Organem uchwałodawczym i kontrolującym gminy jest rada gminna (conseil municipal), wybrana za pomo-

cą głosowania powszechnego. Dla zbadania spraw, należących do jej zakresu działania, rada może wybierać komisye z pośród swych członków (ust. kom. art. 59); komisye te nie są organem wykonawczym rady, jak to ma miejsce w Anglii. Przewodniczy w radzie mer, który jest z jednej strony organem administracji państwowej, z drugiej zaś — organem wykonawczym komuny. Widzimy więc w komunie zespolenie władz, podobnie jak w gminie pruskiej. Mera wybiera rada municypalna (ust. kom. art. 76). Do pomocy posiada mer jednego lub kilku adjunktów (adjoints), którym może powierzać swe funkcje urzędowe (ust. kom. art. 82).

W Paryżu funkcje mera spełnia prefekt departamentu Sekwany. Policyjnymi sprawami zawiaduje prefekt policyi. Obaj prefekci mianowani są przez rząd centralny. Dla celów administracyjnych Paryż podzielony jest na dwadzieścia okręgów (arrondissements); w każdym z nich jest mer i trzech adjunktów (w okręgach, mających ponad 120.000 mieszkańców — pięciu). Każdy okrąg wybiera czterech członków rady miejskiej. Rada sama wybiera swego przewodniczącego.

Drugą jednostką samorządną jest we Francyi departament. Ustrój jego, podobnie jak ustrój komuny, oparty jest na prawodawstwie Napoleona. Obecnie organizację i działalność departamentu określa ustawa z 1871 r. wraz z niektórymi później wydanymi uzupełnieniami.

Organem reprezentacyjnym departamentu jest rada generalna (conseil général), wybrana na podstawie głosowania powszechnego (ustawa dep. art. 5). Każdy kanton¹⁾ wybiera po jednym członku rady generalnej (art. 4). Rada wybiera swego przewodniczącego (art. 25).

Rady generalne zbierają się rzadko (mają tylko 2 sesje zwyczajne w ciągu roku). Wobec tego, dla podtrzy-

¹⁾ Vide niżej.

mania ciągłości swej pracy, dla sprawowania stałej kontroli nad działalnością prefekta i dla załatwiania niektórych spraw administracyjnych każda rada wybiera co-roczenie komisję departamentalną, złożoną z 4 do 7 członków. Komisya ta załatwia sprawy, powierzone jej przez radę, rozpatruje budżet, ułożony przez prefekta, i komunikuje radzie uwagi nad tym budżetem, składa radzie wnioski w sprawach departamentu, kontroluje działalność prefekta i załatwia szereg czynności administracyjnych (ust. dep. art. 77—87).

Organem wykonawczym rady generalnej jest prefekt, mianowany przez prezydenta rzeczypospolitej na przedstawienie ministra spraw wewnętrznych. Prefekt jest nie tylko organem samorządu, ale także najwyższym przedstawicielem w departamencie władzy centralnej. Istnieje więc w departamencie zespolenie władz, podobnie jak w komunie.

Oprócz prefekta istnieje w departamencie dla celów administracji państwowej rada prefektury (conseil de préfecture). Rada ta jest: 1) sądem administracyjnym pierwszej instancji, 2) urzędem kontroli finansowej, 3) ciałem doradczym, którego rady prefekt obowiązany jest zasięgać w niektórych wypadkach, ale do którego nigdy nie jest obowiązany się stosować, 4) organem, upoważniającym gminy do podejmowania kroków sądowych.

Komuny i departamenty są nie tylko jednostkami samorządowymi, ale także terytoryalnymi jednostkami administracji państwowej. Dla celów tej administracji istnieją jeszcze dwie inne jednostki: okrąg (arrondissement) i kanton (canton). Te obszary terytoryalne nie są jednostkami samorządowymi, nie są one bowiem podmiotami praw, nie mając charakteru osób prawnych. Naczelnikiem okręgu jest podprefekt, zależny we wszystkim od prefekta. Drugim organem okręgu jest rada,

złożona z osób, wybieranych przez kantony na zasadzie powszechnego głosowania. Prawa rady okręgu są nader szczupłe. Głównem jej zadaniem jest rozkład pomiędzy gminy bezpośrednich podatków państwowych, nałożonych na okrąg przez radę generalną.

Jeszcze mniejsze znaczenie od okręgu posiada kanton. Obejmuje on kilka gmin; istnieje głównie dla wyborów i dla celów sądowych.

II. Nadzór nad komuną i departamentem.

I. Charakterystyka ogólna.

Cechą charakterystyczną nadzoru nad jednostkami samorządowymi we Francyi jest powierzenie tego nadzoru wyłącznie niemal organom państwowym.

Nadzór nad komuną sprawuje głównie prefekt. W słabszym stopniu nadzór ten należy do centralnych organów państwowych (do prezydenta rzeczypospolitej, ministrów, rady państwa i izby obrachunkowej). Nadzór nad komuną organów wyższej jednostki samorządnej, mianowicie rady generalnej i komisji departamentalnej, jest nikły. W sprawach nadzoru prefekt obowiązany jest w wielu wypadkach zasięgać opinii rady prefektury; zdanie jednak tego organu nigdy nie krępuje decyzji prefekta. Niektóre uchwały rady municypalnej muszą być zatwierdzone w drodze prawodawczej.

Nadzór nad departamentami sprawują w ogromnej większości wypadków władze centralne (głównie prezydent, w mniejszym już stopniu — ministerya, rada państwowa i izba obrachunkowa). W pewnej mierze nadzór nad organami samorządowymi departamentu sprawuje również prefekt.

II. *Zatwierdzanie i mianowanie organów.*

Merowie i adjunkci są obecnie wybierani i nie wymagają zatwierdzenia (ust. kom. art. 76). Wyjątek stanowią tylko merowie okręgów (arrondissements) Paryża i adjunkci, dodani im do pomocy. Są oni mianowani przez prezydenta rzeczypospolitej. Wyjątek ten w stosunku do Paryża tłumaczy się nieufnością rządu do stolicy, która była już tylekroć widownią rewolucyi.

Płatnych urzędników gminy mianuje zwykle mer lub prefekt. Niektórzy urzędnicy, mianowani przez mera, muszą być zatwierdzani przez prefekta lub podprefekta, naprzykład inspektorzy policyi, brygadjerzy, podbrygadjerzy, policyanci i polowi. Poborca podatków w gminach, których dochód roczny przewyższa 300.000 franków, mianowany jest przez prezydenta rzeczypospolitej (ust. kom. art. 88, 102, 103, 156).

Jeżeli po rozwiązaniu rady municypalnej lub dymisyowaniu wszystkich jej członków nie zostanie wybrana nowa rada, wówczas prezydent republiki mianuje delegacyę specjalną, złożoną z 3 do 7 osób, dla zarządzania bieżącymi sprawami komuny (art. 44).

Prefektów mianuje prezydent rzeczypospolitej na przedstawienie ministra spraw wewnętrznych.

III. *Zatwierdzanie uchwał.*

W żądaniu zatwierdzenia dla uchwał gminnych prawodawstwo francuskie posuwa się dalej, niż prawodawstwa, które już rozpatrzyliśmy¹⁾. Dla potwierdzenia te-

¹⁾ Vide ustawę komunalną art. 68, 69, 75, 111, 115, 119, 120, 121, 126, 133 pp. 6 i 7 (w związku z art. 68 i 69 prawa z 5. 4. 1884), 137, 138, 140, 142, 143, 145 i 148.

go zdania zwrócę przedewszystkiem uwagę, że ustawa z 1884 r. wymaga zatwierdzenia nie tylko dla uchwał o pobieraniu niektórych podatków i opłat, lecz wogóle dla całego budżetu komunalnego, że zatwierdzone być muszą nie tylko uchwały o zamianie, alienacyi i zmianie przeznaczenia nieruchomości, lecz wogóle własności gminnej, że wreszcie zatwierdzenia wymagają umowy o wynajmie, zawierane dłużej, niż na lat 18. Nawet uchwały, mające bardzo małe znaczenie, muszą być zatwierdzone, naprzykład uchwały o wspólnem pastwisku, o utworzeniu i zniesieniu skwerów, placów jarmarcznych, o przedłużeniu i rozszerzeniu, a nawet zmianie nazwy, ulic i placów publicznych.

W większości wypadków uchwały rady municypalnej zatwierdzone są przez prefekta (czasem po wysłuchaniu rady prefektury). Niektóre jednak uchwały zatwierdza rada generalna, komisya departamentalna, rada prefektury, odpowiedni minister, wreszcie prezydent rzeczypospolitej. Rada generalna zatwierdza, naprzykład, w niektórych wypadkach uchwały o założeniu i zniesieniu jarmarków i targów; rada prefektury — uchwały o podejmowaniu kroków sądowych; prezydent — w niektórych wypadkach uchwały o przyjęciu darów i legatów, uchwały o pobieraniu niektórych podatków, szereg uchwał, dotyczących pobierania opłat od przedmiotów konsumpcyi (octrois)¹⁾. Zatwierdzenia prezydenta wymagają również budżety miast, w których dochód przewyższa 3 miliony franków.

W kilku wypadkach uchwały rady municypalnej muszą być zatwierdzone przez prawo, naprzykład uchwały o zaciągnięciu pożyczki, która sama przewyższa milion franków lub też przewyższa tę sumę wraz z innymi długami komuny.

¹⁾ W tym ostatnim wypadku prezydent wydaje dekret po wysłuchaniu zdania rady generalnej lub komisyi departamentalnej (tej ostatniej w przerwach między sesjami).

Charakteryzując ogólnie nadzór w danym zakresie nad komuna, stwierdzić musimy, iż nadzór ten sięga bardzo daleko, i że wyższa jednostka samorządna jest od niego usunięta niemal zupełnie.

Departamenty korzystają ze znacznie większej niezależności, niż komuny. Dla przykładu zwróć uwagę: 1) że uchwały rady generalnej o zamianie, alienacyi i zmianie przeznaczenia własności departamentu nie wymagają zatwierdzenia, o ile nie dotyczą gmachów prefektury i podprefektury, lokali przeznaczonych dla trybunałów, szkół normalnych, więzień i koszar żandarmerji; 2) że uchwały o wynajmie nie wymagają zatwierdzenia, niezależnie od czasu, na jaki zawierana jest umowa (ust. dep. art. 46).

Należy odróżniać uchwały rady generalnej, dla których wystarcza zatwierdzenie milczące, od uchwał, które wymagają zatwierdzenia wyraźnego. Do pierwszej kategorii należą, na przykład, uchwały o zamianie, alienacyi i zmianie przeznaczenia pomienionych wyżej gmachów i lokali oraz uchwały, określające, w jakim stopniu departament ma wziąć udział w wydatkach na roboty, wykonywane przez państwo i mające znaczenie dla departamentu (ust. dep. art. 48). Uchwały powyższe mogą być zawieszane przez dekret prezydenta w ciągu trzech miesięcy od chwili zamknięcia sesji rady generalnej (art. 49).

Do drugiej kategorii należą niektóre uchwały w sprawach finansowych i administracyjnych, dotyczące na przykład kolejek podjazdowych i tramwajów. Do tej kategorii zaliczyć należy także uchwałę o przyjęciu budżetu, który jest uchwalany w ostatecznej formie przez dekret prezydenta (ust. dep. art. 57).

IV. *Rozpatrywanie skarg.*

Skargi na postanowienia organów samorządu rozpatrują sądy administracyjne. Sądem pierwszej in-

stancji jest rada prefektury, drugiej zaś — rada państwa.

V. *Nadzór nad legalnością uchwał.*

Nieważne (nulles de plein droit) są wszelkie uchwały rady municypalnej, które (ust. kom. art. 63):

1. przekraczają zakres kompetencji tej rady lub powzięte są na zebraniach nielegalnych,
2. sprzeciwiają się prawom lub przepisom administracyjnym.

Oprócz uchwał nieważnych ustawa z 1884 r. zna jeszcze uchwały, które mogą być unieważnione (annulables). Do tej kategorii należą uchwały, w których powzięciu brały udział osoby interesowane (art. 64).

O nieważności uchwał i ich unieważnieniu ogłasza prefekt w radzie prefektury. Na postanowienie jego przysługuje prawo odwołania się do rady państwa (art. 65, 66 i 67).

Ustawa departamentalna zalicza do uchwał nieważnych tylko uchwały, pomienione wyżej w p. 1 (art. 33 i 34). Uchwały zaś, pomienione w p. 2, zalicza do uchwał, które mogą być unieważnione (art. 47). Nieważność uchwał, powziętych na zebraniach nielegalnych, ogłasza prefekt, nieważność zaś uchwał, przekraczających kompetencję rady generalnej — prezydent republiki. Unieważnienie uchwał również należy do prezydenta.

VI. Nadzór nad rachunkowością.

Mer przedstawia swe rachunki radzie municypalnej; zatwierdza je ostatecznie prefekt (ust. kom. art. 151). Rachunki poborcy municypalnego w gminach, których zwykły dochód roczny nie przewyższa 30.000 franków, sprawdzane są przez radę prefektury, z prawem odwołania się do izby obrachunkowej (cour des comptes). W gminach, mających większy dochód, izba ta sprawdza ostatecznie rachunki poborcy municypalnego (art. 157).

Odpowiedzialność poborców municypalnych i formy, których winni oni przestrzegać przy prowadzeniu rachunków, określają regulaminy administracji publicznej. Nadzór nad wykonaniem tych regulaminów sprawują państwowi poborcy finansowi (art. 158). Urzędnicy komunalni, którzy nie złożą rachunków w terminach, określonych przez regulaminy, mogą być skazani na grzywnę przez urzędy, które sprawdzają ich rachunki. W stosunku do urzędników, podległych kontroli rady prefektury, grzywna ta może wynosić od 10 do 100 franków za każdy miesiąc opóźnienia, w stosunku zaś do urzędników, podległych bezpośrednio izbie obrachunkowej — od 50 do 500 franków za taki sam okres czasu (art. 159).

Z przytoczonych danych widzimy, że nadzór nad rachunkowością komuny sprawują wyłącznie organy państwowe. Prawodawstwo francuskie różni się pod tym względem zasadniczo od prawodawstwa pruskiego.

Rachunki z wykonania budżetu departamentalnego składane są przez prefekta komisji departamentalnej. Uwagi rady generalnej nad temi rachunkami posyłane są ministrowi spraw wewnętrznych. Rachunki, zakwestyionowane przez radę generalną, reguluje ostatecznie dekret prezydenta (ust. dep. art. 66).

VII. Władza dyscyplinarna. Rozwiązywanie rad.

Władzę dyscyplinarną nad płatnymi urzędnikami komuny sprawuje przeważnie mer. W stosunku jednak do niektórych z pośród tych funkcyonaryuszów najwyższą karę dyscyplinarną (pozbawienie urzędu) stosować może tylko prefekt; tak się ma rzecz w stosunku do polowych, policyantów, podbrygadyerów, brygadyerówora z inspektorów policyi (ust. kom. art. 88, 102, 103).

Merów i adjunktów może zawiesić w urzędowaniu prefekt, nie dłużej jednak, niż na miesiąc. Minister spraw wewnętrznych może przedłużyć ten okres do trzech miesięcy. Pozbawić urzędu mera i adjunkta może tylko prezydent rzeczypospolitej. (Ust. kom. art. 86).

Władzę dyscyplinarną nad członkami rady municypalnej sprawuje prefekt i rada państwa. Prefekt ma prawo udzielić dymisji członkowi rady, który był nieobecny na posiedzeniach trzech kolejnych sesji bez powodu, uznanego za usprawiedliwiający przez radę municypalną. Na postanowienie prefekta przysługuje prawo odwołania się do rady prefektury (ust. kom. art. 60).

Rada państwa może dymisyonować członka rady municypalnej, który odmówi spełnienia czynności, do której obowiązany jest przez prawo (vide pr. z 27. 7. 1873).

Rozwiązać radę gminną może tylko prezydent republiki przez dekret, wydany w radzie ministrów. Zawiesić zaś radę w urzędowaniu może prefekt, nie dłużej, niż na jeden miesiąc. O zawieszeniu rady municypalnej prefekt obowiązany jest donieść ministrowi spraw wewnętrznych (ust. kom. art. 43).

Widzimy, że od sprawowania władzy dyscyplinarnej nad organami komuny usunięte są zupełnie organy re-

prezentacyjne wyższej jednostki samorządnej. I tu znów podkreślić musimy, że prawodawstwo francuskie różni się znacznie od prawodawstwa pruskiego, a więcej jeszcze od prawodawstwa Galicyi.

Władzę dyscyplinarną nad członkami rady generalnej sprawuje z jednej strony sama rada generalna, z drugiej zaś—rada państwa. Rada generalna może udzielić dymisyi swemu członkowi, jeżeli opuści on sesję zwyyczajną i nie przedstawi usprawiedliwienia, które rada uzna za dostateczne (ust. dep. art. 19). Radzie państwa przysługuje względem członków rady generalnej to samo prawo, co i względem członków rady municypalnej (pr. z 27. 7. 1873, vide wyżej).

Prawo rozwiązywania rad generalnych przysługuje prezydentowi. Jeżeli rozwiązanie nastąpi podczas sesyi parlamentu, prezydent obowiązany jest donieść mu o tym fakcie (ust. dep. art. 35 36).

VIII. Nadzór nad wykonywaniem obowiązków.

Wykonywanie przez jednostki samorządne ich obowiązków prawodawstwo francuskie zabezpiecza w podobny sposób, jak i inne prawodawstwa kontynentalne. Jeżeli rada municypalna nie uchwali kredytu dla zaspokojenia obowiązkowego wydatku lub też uchwali na ten cel kredyt niedostateczny, wówczas odpowiednią pozycyę wstawia do budżetu prezydent rzeczypospolitej, jeżeli chodzi o komunę, której dochód wynosi conajmniej trzy miliony franków, lub też prefekt w radzie prefektury, jeżeli chodzi o komunę z mniejszym dochodem (ust. kom. art. 149). W razie, gdyby budżet nie był ostatecznie uchwalony na czas, obowiązuje, w stosunku do dochodów i wydatków zwykłych, budżet z poprzedniego roku, aż do chwili uchwalenia nowego budżetu (art. 150).

Postanowienia powyższe uzupełnia art. 152. Na mocy tego artykułu prefekt ma prawo zarządzić obowiązujący gminę wydatek, jeżeli mer wzbrania się wydać odpowiednie rozporządzenie.

Pod względem organów, sprawujących w danym zakresie nadzór nad gminą, prawodawstwo francuskie różni się bardzo od ustaw, obowiązujących w Galicyi. (Vide str. 76 i 77).

Względem departamentu organem nadzorczym jest w danym zakresie z reguły prezydent republiki. Jeżeli mianowicie rada generalna nie wstawi do budżetu kredytów, wystarczających na zaspokojenie wydatków, obowiązujących departament, wówczas prezydent ma prawo uchwalić dla departamentu specjalny podatek na te wydatki. Jeżeli jednak podatek ten przekracza granicę, określaną corocznie przez prawo, wówczas może on być uchwalony tylko w drodze prawodawczej (ust. dep. art. 61).

IX. Ingerencya w sprawy komuny i departamentu.

Ingerencya w sprawy komuny należy w ogromnej większości wypadków do prefekta. Przytaczam najważniejsze wypadki, kiedy prefekt ingeruje w te sprawy:

1. Jeżeli mer odmawia lub zaniedbuje spełnić czynność, do której obowiązany jest przez prawo, wówczas czynność tę może wykonać prefekt, sam lub przez swego delegata (ust. kom. art 85).
2. Policya municypalna należy do mera, prefekt jednak ma prawo zarządzić wszelkie środki, mające na celu zabezpieczenie czystości, bezpieczeństwa i spokoju publicznego (art. 91 i 99).

3. Do atrybucyi mera należy udzielanie pozwoleń na przeprowadzanie pod ulicami i drogami rur kanalizacyjnych dla gazu lub wody. Jeżeli mer odmawia udzielenia tych pozwoleń i nie może usprawiedliwić odmowy względami dobra publicznego, wówczas pozwoleń tych udzielić może prefekt (art. 98).
4. Jeżeli rada municypalna odmawia przyjęcia daru lub legatu, prefekt może zażądać, aby rada jeszcze raz wzięła sprawę pod obrady (art. 112).
5. Prefekt ma prawo zarządzić utworzenie w gminie kilku biur dla wyboru członków rady municypalnej (art. 13).
6. Prefektowi przysługuje prawo zwoływania rady municypalnej na zebrania nadzwyczajne (art. 47).

W kilku jednak wypadkach ingerencya w sprawy komun należy do rady generalnej. Naprzykład rada generalna określa corocznie w granicach, oznaczonych przez prawa, maksymalną wysokość podatków nadzwyczajnych, które gminy mogą pobierać (ust. dep. art. 42). Do rady generalnej należy również podział komuny na sekcye, z których każda wybiera członków rady w stosunku do liczby swych wyborców (ust. kom. art. 11 i 12).

Ingerencya w sprawy departamentu należy wyłącznie do prefekta i władz centralnych.

X. *Zmiana granic komun. Łączenie ich.*

Nowa komuna może być utworzona tylko na mocy prawa, po wydaniu opinii rady generalnej i po wysłuchaniu zdania rady państwa (ust. kom. art. 5).

Inne zmiany terytoryalne komun, ich kasowanie oraz łączenie następuje zgodnie z następującymi przepisami (art. 6):

Jeżeli projektowane zmiany modyfikują granice departamentu, okręgu lub kantonu, wówczas mogą one być uskutecznione tylko na mocy prawa, po wysłuchaniu opinii zainteresowanych rad generalnych i rady państwa.

We wszystkich innych wypadkach, z wyjątkiem pomienionego niżej, decyduje dekret prezydenta, wydany w radzie państwa, po wysłuchaniu opinii rad generalnych.

Rada generalna decyduje ostatecznie w tym tylko wypadku, jeżeli aprobeuje projekt zmiany, jeżeli komuny lub ich sekcye leżą w tym samym kantonie, i jeżeli zainteresowane rady generalne i komisye syndykalne zgadzają się na projektowane zmiany.

Widzimy, że w danym zakresie zwierzchni nadzór nad komunami należy w ogromnej większości wypadków do władz państwowych. Podobnie mają się rzeczy w Prusach, Galicyi i Anglii, gdzie władze państwowe albo same decydują o zmianach terytoryalnych gmin, albo też udzielają wyraźnego lub milczącego zezwolenia na projektowane zmiany.

KONIEC.



237796

Inw. 9548.
CZYTELNIA KOMUNALNA
Al. Jerozolimskie 28

LITERATURA I ŹRÓDŁA.

Adickes F. dr. „Kommunalabgabengesetz vom 14 Juli 1893 und Gesetz wegen Aufhebung direkter Staatssteuern vom 14 Juli 1893.“ Wydanie piąte, opracowane przez dr. W. Woell'a. Berlin 1911.

Aschley Percy: „Zarząd centralny i lokalny w Anglii, Francji, Prusiech i Stanach Zjednoczonych.“ Tłumaczenie z angielskiego J. Gościckiego. Lwów 1910.

Friedrichs K. dr. „Das Zuständigkeitsgesetz vom 1 August 1883.“ Berlin. 1904.

Genzmer St. dr.: „Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3 Juli 1891 nebst dem Zweckverbandsgesetze vom 19 Juli 1911.“ Berlin 1914.

Gneist R. dr. „Selfgovernment. Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England.“ Berlin 1871.

Górski P. „Samorząd gminny.“ Kraków 1894.

de Grais Hue: „Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und dem Deutschen Reiche.“ Berlin 1914.

v. Kaufmann Richard: „Die Kommunal финанzen (Grossbritannien, Frankreich, Preussen“). Lipsk 1905.

Kleinau J.: „Die wichtigsten Organe des Deutschen Reiches, des Preussischen Staates, und der inneren Verwaltung in Preussen.“ Berlin 1914.

Kreisordnung für die Provinzen Ost- und Westpreussen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen vom 13 Dezember 1872 in der jetzt gültigen Fassung nebst Gesetz, betreffend die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten vom 30 Juli 1899 und Kommunalabgabengesetz vom 14 Juli 1893“. Nakład J. U. Kerna. Wrocław 1901.

Ledermann W. dr. i Brühl L. dr.: „Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preussischen Monarchie vom 30 Mai 1853 nebst ihren gesetzlichen Ergänzungen“. Berlin 1913.

Leroy-Beaulieu P.: „L'administration locale en France et en Angleterre. Paryż.

Matthias M. dr.: Die städtische Selbstverwaltung in Preussen“. Berlin 1912.

„Mielkaja ziemskaja jedinica.“ Wydawnictwo ks. P. D. Dołgorukowa i ks. D. S. Szachowskiego. Petersburg 1903.

Mogilnicki A.: „Sądy administracyjne“. Warszawa 1900.

Piwocki J.: „Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych“. Lwów 1909.

Provinzialordnung für die Provinzen Ost- und West-Preussen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen vom 29 Juni 1875, mit den Abänderungen und Ergänzungen der Novelle vom 22 März 1881“. Nakład J. U. Kerna, Wrocław. 1881.

Sienkiewicz K.: „Organizacya miejskiego kredytu komunalnego“. Warszawa 1916 r.

Simon F.: „Englische Stadtverwaltung“. Berlin i Lipsk 1911.

Souviron et Henri de Pontich: „Recueil annoté de lois et décrets sur l'administration communale et départementale“. Paryż 1888.

Ugiel S.: „Komunalnyj kriedit w Anglii“. Petersburg 1914.

Winiarski B. dr.: „Ustrój prawno-polityczny Galicyi“. 1915.

Wölbling P.: „Berliner Stadtrecht“. Berlin 1911.
